



**IGF**

INTERGOVERNMENTAL FORUM  
on Mining, Minerals, Metals and  
Sustainable Development

# EFECTOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA (MAPE) SEGÚN EL GÉNERO



Secretaría organizada por



Secretaría financiada por

**Canada**



Kingdom of the Netherlands

**El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)** es un centro de investigación independiente que trabaja con el objetivo de impulsar aquellas soluciones que permitan lograr un clima estable, la gestión sostenible de los recursos y economías justas. Nuestro trabajo estimula a que se tomen mejores decisiones y se emprendan acciones significativas para ayudar a que prosperen tanto las personas como el planeta. Arrojamus luz sobre lo que se puede alcanzar cuando se unen los Gobiernos, las empresas, las organizaciones sin fines de lucro y las comunidades. El personal del IISD, que está integrado por más de 120 personas, además de más de 150 asociados y asesores, proviene de todas partes del mundo y de varias disciplinas. Contamos con oficinas en Winnipeg, Ginebra, Ottawa y Toronto, por lo que nuestras actividades repercuten en la vida de las poblaciones de casi 100 países.

El IISD es una organización benéfica registrada en Canadá y figura como organización exenta de impuestos bajo el artículo 501(c)(3) del Código del Servicio de Impuestos Internos (IRS) en los Estados Unidos. El IISD recibe su principal apoyo de la provincia de Manitoba y lleva adelante sus proyectos con los fondos provenientes de Gobiernos que se encuentran dentro y fuera de Canadá, los organismos de las Naciones Unidas, las fundaciones, el sector privado y las personas.



**El Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF)** presta apoyo a más de 75 naciones comprometidas con el aprovechamiento de la minería para el desarrollo sostenible, a fin de garantizar que se reduzcan al mínimo las consecuencias negativas ocasionadas por esta actividad y se compartan los beneficios financieros. El Foro se dedica a optimizar los beneficios de la minería con el propósito de lograr la reducción de la pobreza, el crecimiento inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

El IGF se centra en mejorar la gobernanza de los recursos y la toma de decisiones por parte de los Gobiernos que trabajan en el sector. Entre los servicios que presta a sus miembros, cabe mencionar la realización de evaluaciones nacionales, el desarrollo de capacidades y la prestación de asistencia técnica personalizada, así como conferencias y documentos de orientación, en los que se analizan las mejores prácticas, y constituyen una oportunidad de relacionarse con el sector industrial y la sociedad civil. El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible desempeña la función de Secretaría del IGF desde octubre de 2015. La mayor parte del financiamiento procede de los Gobiernos de Canadá y los Países Bajos.



**Efectos de la pandemia de COVID-19 en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) según el género**  
Enero de 2022

Escrito por Olivia Lyster (Levin Sources), Ashley Smith-Roberts (Levin Sources) y Ege Tekinbas (IGF).

#### **IISD HEAD OFFICE**

111 Lombard Avenue  
Suite 325  
Winnipeg, Manitoba  
Canada R3B 0T4

[IISD.org](https://www.iisd.org)  
[@IISD\\_news](https://twitter.com/IISD_news)

#### **OFICINA DEL IGF/IISD EN OTTAWA**

220 Laurier Avenue W.  
Suite 1100  
Ottawa, Ontario  
Canada R3B 0T4

[IGFMining.org](https://www.igfmining.org)  
[@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)



# ÍNDICE

<b>DESCRIPCIÓN GENERAL.....</b>	<b>1</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 1: EFECTOS SEGÚN EL GÉNERO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LAS COMUNIDADES DEDICADAS A LA MINERÍA DE ORO ARTESANAL EN ZIMBABUE .....</b>	<b>5</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 2: PERÚ Y LAS PALLAQUERAS .....</b>	<b>8</b>
<b>ESTUDIO DE CASO 3: LA MAPE, LAS MUJERES Y FILIPINAS .....</b>	<b>10</b>
<b>PRINCIPIOS CLAVE PARA FORMULAR INICIATIVAS DE POLÍTICAS QUE RESPONDAN A LAS CUESTIONES DE GÉNERO .....</b>	<b>12</b>
1. Evaluaciones rápidas de género.....	14
2. Datos desglosados por género y análisis de género .....	15
3. Financiación de las políticas.....	18
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>21</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>22</b>





## DESCRIPCIÓN GENERAL

La pandemia de COVID-19 ha devastado los medios de vida de muchas personas a través del mundo. Su impacto ha sido aún más perjudicial en los sectores informales y en las jurisdicciones donde el alcance y el apoyo del Estado son limitados. El sector de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) —que emplea cerca de 45 millones de personas en todo el mundo (Delve, sin fecha) y constituye la fuente de sustento de unos 150 millones de personas (Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible, 2017)— ha sido uno de los más afectados por la pandemia. Visto que muchas de las comunidades están ubicadas en zonas rurales alejadas de los centros de atención de salud o de la red de protección social del Estado, la salud de los mineros y sus familias se vio afectada y, en algunos casos, se registraron muertes. El cierre de las fronteras internacionales y la imposición de restricciones nacionales a la circulación en muchos países interrumpieron las cadenas de suministro de los minerales. Esto generó obstáculos importantes en el comercio, y, en el mercado de compradores, se desplomaron los precios de los minerales provenientes de las minas artesanales y de pequeña escala. En el sector del oro, por ejemplo, a pesar de que los precios internacionales de este metal alcanzaron un récord máximo en el verano boreal de 2020, los precios del oro en algunos sitios de MAPE cayeron hasta un 40% (Artisanal Gold Council, sin fecha). Estas disrupciones en las cadenas de suministro fueron particularmente perjudiciales para los productores que suelen vivir día a día y dependen de las ventas periódicas de minerales. Si bien algunos efectos, como los precios en las minas, se han subsanado, los rebotes persistentes de COVID-19 con las consiguientes restricciones seguirán afectando el sector de la MAPE en el futuro. Por ejemplo, en junio de 2021, los Emiratos Árabes Unidos —uno de los principales centros que recibe el oro que se extrae en la MAPE de África— cerraron las importaciones del oro proveniente de Zambia, la República Democrática del Congo y Uganda como parte del paquete de medidas para detener los contagios por coronavirus (Chmaytelli, 2021). Sin duda, los productores y comerciantes de la región que se dedican a la MAPE seguirán afectados por sus consecuencias durante algunos años más.

En este contexto, el presente resumen de políticas trata sobre los efectos que la pandemia de COVID-19 ha generado en los hombres y las mujeres de las comunidades dedicadas a la MAPE. Dada la marginación histórica de estas últimas en el sector, las investigaciones hasta la fecha sobre los efectos de la pandemia en la MAPE, en las que se ofrecen datos desglosados por género, se han centrado sobre todo en las mujeres. En este resumen, se



aplica el mismo criterio. Sin embargo, cabe destacar que, en el sector de la MAPE, faltan estudios contundentes sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en los hombres y las masculinidades, lo que representa un vacío que debe subsanarse.

En investigaciones sobre la MAPE realizadas en el año anterior a la presente publicación, se llegó a la rotunda conclusión de que la pandemia de COVID-19 y sus consiguientes efectos han exacerbado las desigualdades de género preexistentes en el sector. A pesar de que las mujeres constituyen una parte fundamental de la mano de obra de la MAPE a nivel mundial —se estima que componen el 50% de la fuerza laboral del sector, un porcentaje que es todavía más elevado en algunas categorías de minerales (por ejemplo, conforman el 70% de las personas que trabajan en las minas de sal en Uganda) (Hinton et al., 2017)—, siempre se han enfrentado a una gran cantidad de obstáculos que impiden su participación plena por razón de género. Suelen ocupar puestos mal remunerados en el sector y se las excluye específicamente de las actividades mejor pagadas, como el excavado. A causa de ello, se ha creado una importante brecha salarial entre hombres y mujeres. El trabajo no remunerado recae de forma desproporcionada en las mujeres del sector y de otros sectores en todo el mundo; estas deben soportar la doble carga de las tareas domésticas no remuneradas y del trabajo por el que obtienen ingresos. Suelen enfrentarse a más obstáculos cuando buscan obtener acceso a la financiación y a la tierra. Además, se ven desfavorecidas por las normas sociales de género y la falta de acceso a servicios sociales y sistemas de apoyo, redes, asociaciones y, en última instancia, información. A raíz de estas barreras, los hombres casi siempre ocupan las posiciones de autoridad en la MAPE y tienen una mayor participación en los ingresos.

La pandemia de COVID-19 ha acentuado muchas de estas desventajas en detrimento de las mujeres del sector. En varios contextos, las mujeres se han visto afectadas de forma desproporcionada por la pérdida de empleo. Si bien en algunas investigaciones se ha indicado que tanto las mujeres como los hombres estuvieron imposibilitados del acceso a las minas y sufrieron la reducción de la jornada laboral en igual medida (Perks y Schneck, 2021), según datos cualitativos recabados sobre las mujeres de las comunidades mineras en varios países, esto no fue así en todos los casos. En una investigación sobre Zimbabue, Uganda y Kenia, se revela que, durante la pandemia, las mujeres eran más propensas a ser despedidas o no poder seguir trabajando durante la pandemia (Lyster y Singo, 2020). Las funciones asignadas típicamente a las mujeres (lavado y clasificado de minerales, transporte de materiales, y suministro de alimentos y otros servicios) suelen considerarse “secundarias” y, en algunos casos, se clasificaron como innecesarias tomando en cuenta el acceso restringido a las minas. Debido al cierre de las escuelas y al aumento de las responsabilidades de cuidado infantil, muchas mujeres no pudieron dejar sus hogares para ir a las minas. También se reportaron desventajas en el mercado. En Uganda, por ejemplo, las trituradoras de piedras que normalmente venden a compradores particulares no encontraron un mercado para ubicar sus productos debido a las restricciones gubernamentales a la construcción en pequeña escala (Lyster y Singo, 2020). En Zimbabue, el cierre de las fronteras con Sudáfrica redujo la disponibilidad de mercurio. Esta medida tuvo un efecto descomunal en el procesamiento del oro en la MAPE, que es una actividad en la que las mujeres desempeñan un papel fundamental (Lyster y Singo, 2020).

La pérdida de puestos de trabajo y la consecuente reducción de los ingresos en el sector de la MAPE, tanto para los hombres como para las mujeres, tuvieron efectos colaterales en la inseguridad alimentaria: una situación que se reconoce que afecta a las mujeres de forma desmedida. En una investigación llevada a cabo en 22 países desde mayo hasta julio de



2020 en el marco de la Iniciativa de Presentación de Informes acerca de los Efectos de la Pandemia de COVID-19 de Delve (Delve, 2020), la proporción de mujeres encuestadas que informaron que en sus hogares se saltaban comidas fue consistentemente mayor que en el de los hombres encuestados. Se calcula que la inflación alimentaria y el cierre de las escuelas, que disparó el costo de los alimentos en los hogares, han afectado a las mujeres en especial, ya que suelen ser quienes asumen la responsabilidad de los gastos familiares. Sumado a sus ingresos bajos, esta situación ejerce una gran presión sobre los recursos familiares.

Además de las consecuencias adversas provocadas por las fluctuaciones del mercado, las políticas en respuesta a la pandemia de COVID-19 también han tenido impactos diferenciados entre hombres y mujeres de las comunidades. En Zimbabue, por ejemplo, si bien la MAPE fue considerada una actividad esencial y, por lo tanto, se la eximió de las restricciones nacionales a la circulación, al principio, la exención no abarcó a las personas encargadas de proveer servicios al sector. Esta situación no solo afectó la producción (las MAPE no podían obtener las herramientas, los equipos y los alimentos necesarios para trabajar), sino también perjudicó a las mujeres de forma desmedida, puesto que son las principales proveedoras de servicios (Tufo et al., 2020). De igual modo, las restricciones a la circulación impuestas por los Gobiernos (conjugadas con la reducción de los ingresos) limitaron el acceso de las mujeres a los medicamentos y a los artículos sanitarios esenciales (Lyster y Singo, 2020). En Kenia, las restricciones a las actividades de la MAPE obligaron a muchas mujeres que dependían de la actividad a realizar las tareas mineras de noche, lo cual presuntamente aumentó su vulnerabilidad a la violencia de género (Kenya Land Alliance, 2021).

A pesar de estas desventajas, la MAPE siguió siendo una fuente de ingresos y un medio de subsistencia fundamental para las mujeres durante la pandemia. En una investigación previa a la pandemia (Impact, 2017), se demostró que, a pesar de la brecha salarial entre hombres y mujeres que trabajaban en el sector, las mujeres obtuvieron beneficios económicos y sociales de la MAPE que les permitía generar ingresos familiares esenciales y, en muchos casos, mejorar su condición social. Esta situación no cambió durante la pandemia, pese a que se enfrentaron a peores desafíos. Las mujeres de Kenia que se arriesgaban a trabajar de noche son un claro ejemplo de ello. En otros contextos, las mujeres pasaron de trabajar en minas formales (que acataron las restricciones a la fuerza laboral) al sector informal desregulado a fin de poder seguir obteniendo un sustento, donde estuvieron más expuestas al contagio de la enfermedad por coronavirus y otros factores de riesgo, como la violencia sexual y de género (Lyster y Singo, 2020).

Por eso, un mayor apoyo gubernamental al sector y, en particular, a los grupos marginados de esta industria, es primordial. Las intervenciones gubernamentales dirigidas específicamente a las mujeres de la MAPE durante la pandemia fueron escasas. Incluso antes de la pandemia, los Gobiernos tenían dificultades para brindar este tipo de asistencia porque no contaban con los datos, los fondos, los materiales ni los recursos humanos para regular con eficacia las actividades remotas e informales de la MAPE. Durante la pandemia, el apoyo gubernamental se ha limitado a la sensibilización acerca del coronavirus y a las estrategias para atenuar los riesgos asociados, y rara vez se ha orientado a resolver los problemas específicos que enfrentaba la MAPE a raíz de la pandemia (Crawford et al., 2020). Sin embargo, muchos Gobiernos han seguido brindando servicios esenciales al sector, como servicios de extensión, capacitación y gestión ambiental. Mantener y mejorar este apoyo a través de nuevas medidas destinadas a promover la igualdad de género en la MAPE es fundamental para evitar que se margine a las mujeres en las iniciativas de



recuperación de la pandemia. A pesar de enfrentar vulnerabilidades adicionales durante la pandemia, la MAPE sigue siendo un medio de vida importante para millones de mujeres en todo el mundo. Las respuestas gubernamentales con perspectiva de género, por lo tanto, son decisivas para garantizar que el proceso de recuperación nos acerque a la igualdad e inclusión en el sector de la MAPE. A continuación, se presentan tres estudios de caso que relatan las experiencias de las mujeres que trabajan en la MAPE en Zimbabwe, Perú y Filipinas. En la sección final, se describen algunos principios clave para lograr el objetivo de que el sector de la MAPE sea más inclusivo e igualitario en todo el mundo.





## ESTUDIO DE CASO 1: EFECTOS SEGÚN EL GÉNERO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LAS COMUNIDADES DEDICADAS A LA MINERÍA DE ORO ARTESANAL EN ZIMBABUE

En Zimbabwe, el entorno operativo de la MAPE, que ya era complejo y difícil, empeoró durante la pandemia. En los últimos años, la economía de Zimbabwe se ha visto debilitada a raíz de las repetidas sequías, la inflación elevada y la escasez de divisas. Los desastres naturales, como el ciclón Idai en 2019, han intensificado estos desafíos. Además, se calcula que los efectos relacionados con la pandemia han arrastrado a 1,3 millones de personas a la pobreza extrema, de modo que el total de la población que vivía en esas condiciones pasó a representar el 49% en el 2020 (Banco Mundial, 2021). La pandemia también ha agravado las consecuencias relativas al género: la violencia de género aumentó significativamente cuando se impusieron restricciones a la circulación para evitar el contagio, debido a que las mujeres y las niñas quedaron más expuestas a sufrir violencia en los hogares y tuvieron menor acceso a servicios esenciales, como el agua (Social Development Direct, 2020).

Estos efectos se sintieron en todo el sector de la MAPE. Las mineras de Zimbabwe —que se estima que componen alrededor del 10% de la fuerza laboral— han sufrido discriminación debido a su género durante el desempeño de sus tareas durante mucho tiempo (Mhaka, 2020). Han sido objeto de acoso, exclusión económica y vulnerabilidad frente a la violencia (incluida la violencia sexual). En las entrevistas a las mineras de las provincias de Midlands y Matabeleland Meridional<sup>1</sup>, se destacó que lo único que hizo la pandemia fue acentuar estos problemas. El incremento de la inseguridad alimentaria por la pandemia — una problemática que, como se sabe, afecta a las mujeres de forma desmedida— agravó una de las peores crisis alimentarias de Zimbabwe en su historia (Red Mundial contra las Crisis Alimentarias [GNAFC] y Red de Información sobre Seguridad Alimentaria [FSIN], 2020). La situación se

<sup>1</sup> Realizadas por Josephine Singo y Levin Sources como parte de la Iniciativa de Presentación de Informes acerca de los Efectos de la Pandemia de COVID-19 de Delve, que analiza las repercusiones de la pandemia en la MAPE de 22 países.





deterioró aún más debido a las variaciones climáticas (que incluyen sequías más intensas) y las crisis económicas relacionadas con el déficit de efectivo, la alta inflación y las dificultades en el suministro de combustible y energía. Las entrevistas revelaron de forma contundente que muchas más mujeres que hombres de la MAPE se vieron obligadas a saltarse comidas en sus hogares, a pesar de que la brecha entre los hombres y las mujeres se volvió menos significativa a medida que los efectos de la pandemia empeoraban con el paso del tiempo (Delve, 2020). En consecuencia, se informó que el Gobierno y algunas organizaciones no gubernamentales distribuyeron artículos alimentarios indispensables a las familias vulnerables; sin embargo, fue difícil establecer si la ayuda fue suficiente y sistemática (Tufo *et al.*, 2020).

La inflación alimentaria y la reducción de los ingresos de los mineros y las mineras generaron, en gran parte, la inseguridad alimentaria en las comunidades dedicadas a la MAPE. Las medidas de aislamiento y las restricciones a la circulación impuestas por los Gobiernos para contener la propagación del virus devinieron en una reducción de la fuerza laboral en la minería de oro artesanal y de pequeña escala, por lo que muchas personas se quedaron sin ingresos. Esta fue la realidad, sobre todo, de las mineras, ya que, en comparación con los mineros, una mayor proporción de mujeres manifestó que vendían menos oro y que esta situación había empeorado con la pandemia (Delve, 2020). Además, el único comprador legal de oro en Zimbabue, Fidelity Printers and Refiners, supuestamente fue el responsable de las largas demoras en el pago del oro que compraba. Para el personal de la MAPE que cuenta con pocos ahorros y, en particular, para las mujeres, quienes suelen asumir los gastos familiares, estas demoras redujeron su capacidad de comprar enseres domésticos esenciales.

Por último, la investigación da cuenta del aumento de la vulnerabilidad de la salud de las mujeres de las comunidades mineras a causa de la pandemia. Se desconocen las tasas reales de contagio de la enfermedad por coronavirus en las comunidades debido a la escasez de tests y la naturaleza remota de la MAPE. De las pruebas incidentales recabadas durante los primeros meses de la pandemia se desprende que las tasas percibidas de la enfermedad eran muy bajas entre las personas entrevistadas de la MAPE (Delve, 2020). Sin embargo, la pandemia ocasionó consecuencias negativas indirectas en la salud de las mujeres que participaban en la MAPE. La reducción de la jornada laboral o la suspensión del trabajo en las minas por la pandemia limitó la disponibilidad de moneda extranjera, lo cual disminuyó el acceso de las mujeres a artículos sanitarios esenciales, que a menudo solo se pueden adquirir en dólares estadounidenses en Zimbabue (Lyster y Singo, 2020). A las mujeres se les complicó todavía más acceder a píldoras anticonceptivas, artículos sanitarios y medicamentos esenciales, como los medicamentos antirretrovirales necesarios para el tratamiento del VIH/sida. Esto se debió, en parte, a la reducción de los ingresos familiares y las restricciones a la circulación, pero también a que muchos de esos artículos se entregaban a través de servicios de salud comunitarios de puerta a puerta que dejaron de funcionar por la pandemia.

En vista de las problemáticas apremiantes a las que se enfrentaban las mujeres y los hombres de las comunidades que practicaban la MAPE en Zimbabue, las medidas preventivas que allí se implementaron no fueron sensibles al género ni se adaptaron al contexto de la minería de oro artesanal. Por ejemplo, la promoción del uso de gel desinfectante no es útil en la MAPE, porque se ignora que muchas de las personas que trabajan en las minas no pueden comprar cantidades suficientes, o bien el gel no es compatible con el trabajo con la tierra. De igual manera, la falta de acceso al agua en muchas minas impidió que el lavado de manos fuera una alternativa adecuada. Sin embargo, las mujeres desempeñaron una tarea primordial en las iniciativas comunitarias para dar respuesta a la pandemia. Las mujeres se hicieron cargo



de casi toda la producción local de gel desinfectante y mascarillas o tapabocas de tela (Tufo *et al.*, 2020). En Shurugwi, se adoptó una medida ejemplar en la que se tuvieron en cuenta las cuestiones de género: la comunidad de la MAPE recaudó fondos y construyó un centro de aislamiento en el hospital local, que no contaba con un área para ese propósito, con lugares en los que las mineras estaban separadas de los mineros (Tufo *et al.*, 2020). Estas iniciativas ponen de relieve la función insustituible de las mineras —y los mineros— en la generación de respuestas a la pandemia y el lugar destacado que deberían ocupar en la recuperación pos-COVID-19 en Zimbabue y el resto del mundo.



## ESTUDIO DE CASO 2: PERÚ Y LAS PALLAQUERAS

Las pallaqueras son trabajadoras de minas artesanales y de pequeña escala que juntan menas de oro residuales en las laderas de las montañas de Perú, en las regiones de Puno, Arequipa y Ayacucho. El pallaqueo (del verbo quechua *pallay*, que significa “recoger”) es una práctica ancestral tradicional que los pueblos andinos han realizado durante siglos.

Las mujeres dedicadas a la minería de oro artesanal en Perú han sido uno de los grupos más afectados por la pandemia de COVID-19. Incluso antes de la pandemia, las estadísticas de empleo de la región de Puno demostraron que las pallaqueras trabajaban en promedio un 42% más de horas semanales que los mineros, pero solo percibían USD 255 por mes respecto del promedio de USD 420 que cobraban los mineros (Smith-Roberts *et al.*, 2021). Esta brecha salarial es común en la comunidad trabajadora de la MAPE en todo el mundo, y existen investigaciones que sugieren que la pandemia de COVID-19 solo ha exacerbado esta situación. Las bajas de los precios del oro que sufrió el sector de la MAPE a principios de 2020 pueden haber afectado más a las mujeres que a los hombres, ya que, según investigaciones pasadas, las mujeres del sector suelen ser más vulnerables a las bajadas de precios que los hombres (Smith-Roberts *et al.*, 2021).

La reducción de los ingresos derivados de la minería de oro afectó, en especial, a las pallaqueras de Perú, puesto que esta actividad suele ser la única fuente de ingresos de las mineras; de hecho, según las estadísticas nacionales, casi la mitad de ellas vive en condiciones de pobreza extrema y el 75% gana por debajo del salario mínimo nacional (Smith-Roberts *et al.*, 2021). Además, como Perú no clasificó a la MAPE como una actividad esencial durante el aislamiento, la interrupción de las actividades de la minería de oro artesanal en todo el país agravó la vulnerabilidad de las pallaqueras. A pesar de esta realidad, hasta junio de 2020, alrededor del 80% de las pallaqueras no había recibido ayuda gubernamental e, incluso, ni siquiera cumplía con los requisitos para recibir esa asistencia debido a la informalidad del trabajo (Solidaridad, 2020).

La economía informal peruana se volvió un factor de riesgo que llevó a que el país registrara una de las tasas de mortalidad por COVID-19 más altas del mundo (Smith-Roberts *et al.*, 2021). Más del 50% de las personas que participaban en la economía informal — o “economía sumergida”— de Perú manifestó que perdió todos sus ingresos por el aislamiento





en comparación con solo el 16% de la población peruana perteneciente al sector formal (Smith-Roberts *et al.*, 2021). La vulnerabilidad económica y la falta de acceso a beneficios gubernamentales, como el seguro de desempleo, perjudicaron el bienestar económico y social de millones de peruanos y peruanas, incluidas las pallaqueras.

Así también, las pallaqueras recibieron escasa información sobre el virus y tuvieron un acceso limitado a la atención médica. Según una investigación realizada por el Instituto de Redes de Desarrollo Social (Red Social) en junio de 2020, el 75% de las pallaqueras tenía poca información sobre los síntomas, los protocolos y las posibles situaciones de contagio del virus. Más del 50% de las mineras entrevistadas no tenía seguro médico y muchas vivían en zonas remotas sin acceso a los servicios básicos de atención médica (Solidaridad, 2021).

Sumado a ello, muchas mineras se exponen permanentemente a riesgos laborales, como enfermedades respiratorias o afecciones crónicas, de modo que son más proclives a padecer síntomas más graves de COVID-19 a causa de que su estado de salud ya es de por sí frágil.

Debido a esta vulnerabilidad, diferentes personas abogaron por que las pallaqueras y otras trabajadoras y trabajadores informales de las minas de Perú recibieran asistencia gubernamental de emergencia, tal como se hacía con el personal de las minas a gran escala y las minas artesanales formales en virtud de la ley (Smith-Roberts *et al.*, 2021). A pesar de su informalidad, muchas pallaqueras están registradas en el Ministerio de Energía y Minas o en el registro de asociaciones de pallaqueras de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos de Perú (Smith-Roberts *et al.*, 2021). A través de estos registros, se podría garantizar que las pallaqueras tengan acceso directo a estímulos y otras iniciativas que brindan apoyo económico y social.

En respuesta a esta situación, Solidaridad, una organización de la sociedad civil, se asoció con Red Social para diseñar una campaña de financiación colectiva con el propósito de ayudar a las mineras de Perú. La plataforma de asistencia a las pallaqueras, cuyo lanzamiento se realizó en julio de 2020, constaba de tres partes: recolección de fondos y distribución de alimentos a las familias, en especial, en las que hubiera niños y niñas; un programa remoto de desarrollo de capacidades para que las mujeres adaptaran sus prácticas mineras y actividades cotidianas a la emergencia de COVID-19; y establecimiento de un centro de llamadas que brindaba información sobre cómo prevenir y tratar la enfermedad por coronavirus (Smith-Roberts *et al.*, 2021). Las pallaqueras también recibieron capacitación para desarrollar sus habilidades organizativas y de comunicación a fin de generar un efecto positivo en sus asociaciones de minería, mejorar las condiciones de trabajo y apoyar a sus familias y comunidades durante la pandemia (Solidaridad, 2020).

A octubre de 2020, la plataforma de asistencia ya había repartido USD 11.000 para ayudar a casi 600 pallaqueras de Perú (Solidaridad, 2020). La cifra entregada a las mineras de Perú sobrepasó los USD 22.000 en marzo de 2021 (Solidaridad, 2021).



## ESTUDIO DE CASO 3: LA MAPE, LAS MUJERES Y FILIPINAS

Se estima que, en Filipinas, operan entre 300.000 y 500.000 mineros y mineras artesanales que extraen oro en más de 30 provincias del país. Según el Artisanal Gold Council, Filipinas es uno de los mayores productores de oro artesanal del mundo (Catedral *et al.*, 2020). Las cifras del Banco Central de Filipinas demuestran que la producción artesanal de oro generó unos USD 14 millones —lo que equivale a cerca de 350 kg— en 2018 (Catedral *et al.*, 2020). Sin embargo, dado que gran parte de la comunidad minera artesanal de Filipinas trabaja en el sector informal y, por lo tanto, no se contempla en las estadísticas oficiales, es esperable que la cifra real sea mucho más alta. Se estima que los valores de la producción de 2020 disminuyan debido a la pandemia (Catedral *et al.*, 2020).

La pandemia y el posterior aislamiento paralizaron buena parte de la minería artesanal de Filipinas. En marzo de 2020, el Gobierno dispuso la cuarentena comunitaria reforzada en la isla de Luzón, lo que afectó la cadena de suministro de oro artesanal. Luzón abarca la capital de Filipinas, Manila, y tiene 60 millones de habitantes, miles de los cuales se dedican a la minería de oro artesanal (Catedral *et al.*, 2020).

Las mineras y sus familias sintieron de inmediato el impacto de esta medida, que exigió que se quedaran en sus casas (Catedral *et al.*, 2020). Se cerraron miles de negocios y el transporte público dejó de funcionar. Las personas que trabajaban en la minería artesanal ya no pudieron acceder a los mercados, clientes potenciales y compradores de oro artesanal, y, además, sufrieron una reducción de la mano de obra (Catedral *et al.*, 2020). La cuarentena también dificultó la compra de suministros para el procesamiento, lo que complicó aún más la producción de oro artesanal (Belo-Enricoso y Catedral, 2020). Como se interrumpió la cadena de suministro de oro, el precio al que la comunidad minera vendía el metal fue un 16% más bajo que los valores previos a la pandemia, puesto que los principales comerciantes habían paralizado sus operaciones (Catedral *et al.*, 2020). La cuarentena afectó, en especial, a las mineras entrevistadas en el municipio de Itogón, en Luzón. La producción de oro en Itogón se detuvo por completo, y se colocaron puestos de control rigurosos en toda la región (Catedral *et al.*, 2020).

Las mineras y las esposas de los mineros explicaron que se quedaron rápidamente sin dinero y alimentos debido a la falta de efectivo disponible y la reducción del precio de



compra del oro (Catedral *et al.*, 2020). Entre los problemas generados por la cuarentena, las mineras artesanales también mencionaron las restricciones al transporte, la ralentización de la producción de oro, las pocas opciones de empleo alternativo, el aumento de la carga de trabajo no remunerado y el cuidado de familiares, y la dificultad para acceder a los servicios de apoyo público (Belo-Enricoso y Catedral, 2020).

Las mineras y sus familias sintieron algo de alivio cuando, en mayo de 2020, el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo de Filipinas otorgó subsidios económicos a las familias necesitadas a través del Programa de Mejoramiento Social (Belo-Enricoso y Catedral, 2020). Tres de cada cuatro entrevistadas por el Artisanal Gold Council habían recibido este subsidio de emergencia (Belo-Enricoso y Catedral, 2020). Las entrevistadas también manifestaron que las entidades gubernamentales locales les entregaron alimentos, como arroz, azúcar, café y productos enlatados. Sin embargo, a pesar de que recibieron estos alimentos con regularidad durante el aislamiento, algunas familias comentaron que la ayuda fue insuficiente, por lo que las mujeres tuvieron que pedirles dinero a parientes o vecinos, o comprar comida a crédito para alimentar a sus familias (Belo-Enricoso y Catedral, 2020).

Al igual que en otros países, como Uganda, Zimbabue, Perú y Colombia, las mineras de Filipinas aseguraron que las desigualdades de género que ya existían se exacerbaban durante la pandemia.

Se estima que la cantidad de mujeres que se dedican a la minería de oro artesanal en Itogón representa alrededor del 17% (de un total aproximado de 1500 personas que integran la fuerza laboral) (Belo-Enricoso y Catedral, 2020). En Itogón, la tarea principal de las mujeres es el procesamiento de minerales, que incluye el embolsado; muchas mujeres no tienen ninguna otra fuente de ingresos (Belo-Enricoso y Catedral, 2020). La imposición de la cuarentena trajo aparejada la suspensión del transporte público y la consecuente paralización de un sinnúmero de actividades económicas, como la agricultura, la venta de comida y el procesamiento de minerales. También se interrumpió la actividad minera a medida que se agotaban las bolsas para empacar los minerales y debido a la disminución de la producción de oro. Las mujeres que trataron de buscar empleos alternativos dijeron que fue una tarea difícil, porque la mayoría de los negocios no esenciales estaban cerrados y la falta de transporte complicaba la búsqueda de opciones de empleo (Belo-Enricoso y Catedral, 2020). El cierre de las escuelas y el aumento de las responsabilidades de cuidado infantil también ejercieron más presión sobre las mujeres, cuyo trabajo no remunerado aumentaba mientras los ingresos familiares provenientes de la minería se desplomaban. Algunas mujeres trataron de abrir *sari-sari*, o tiendas de barrio de venta de artículos diversos, en sus hogares, pero tuvieron muchos problemas para conseguir mercadería para su negocio debido a la ausencia de transporte y las restricciones a la circulación de productos (Belo-Enricoso y Catedral, 2020). Otras afirmaron que trataron de dedicarse a actividades, como el cultivo de flores o chile, pero estos emprendimientos tampoco eran ajenos a los desafíos relacionados con la pandemia.





## PRINCIPIOS CLAVE PARA FORMULAR INICIATIVAS DE POLÍTICAS QUE RESPONDAN A LAS CUESTIONES DE GÉNERO

En las secciones previas, se describieron algunos de los principales efectos en función del género que la pandemia ha ocasionado en las comunidades de la MAPE a la fecha del presente documento. Asimismo, se ofrecieron ejemplos de sus manifestaciones en las comunidades de África, Asia y América del Sur. Puesto que se reconoce el papel crítico que los Gobiernos nacionales y locales pueden desempeñar en el apoyo a las comunidades vulnerables, en esta sección se brindan algunos principios clave para orientar las iniciativas de política con perspectiva de género relacionadas con la pandemia y sus repercusiones en la MAPE.

El Rastreador Global de Respuestas de Género al COVID-19 (ONU Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2021) analizó más de 3100 medidas de políticas de 219 países y territorios desde una perspectiva de género. Durante esta labor, se identificó que 1299 de dichas medidas contra el COVID-19 (64%) podrían clasificarse como sensibles a las cuestiones de género, lo que significa que buscaban dar respuesta directamente a los riesgos y desafíos específicos que las mujeres y niñas enfrentaban debido a la pandemia. Según el Rastreador, tales políticas se clasificaban como sensibles a las cuestiones de género, si se centraban en prevenir y/o responder a la violencia contra las mujeres y niñas, incluidas las medidas dirigidas a la seguridad económica de las mujeres y/o al trabajo de cuidados no remunerado, o si brindaban apoyo a los sectores de la economía donde predominan las mujeres (ONU Mujeres y PNUD, 2021). De las 2280 medidas fiscales, para el mercado laboral y de protección social que identifica el rastreador, solo 287 abordan expresamente la seguridad económica de las mujeres, en su mayoría, a través de políticas de apoyo para las empresarias y comerciantes informales, o mediante transferencias monetarias o subsidios (ONU Mujeres y PNUD, 2021). En total, el 23% de las 1700 medidas de protección social y para el mercado laboral son sensibles a las cuestiones de género, las cuales están dirigidas a la seguridad económica de las mujeres o a la asistencia para el trabajo de cuidados no remunerado (ONU Mujeres y PNUD, 2021). Esto demuestra que la negligencia en lo que respecta a la igualdad de



género en la emergencia del COVID-19 y la planificación de recuperación no es específica de la MAPE, y una parte significativa de la respuesta a la emergencia del COVID-19 se dividió en función del género. Es importante recordar que no es necesario que una política de respuesta al COVID-19 se desarrolle desde cero. Si bien es única en muchos aspectos, la pandemia de COVID-19 tiene elementos en común con otras emergencias y crisis humanitarias. Uno de ellos sería que ha afectado de forma desmedida a las mujeres, a las niñas y a aquellas personas que ya se encontraban marginadas por los sistemas preexistentes. La experiencia internacional en programas humanitarios con perspectiva de género, tal como se explica de forma exhaustiva en el Manual de género para acción humanitaria (2017) del Comité Permanente entre Organismos de la ONU, podría y debería incluirse en el diseño y la ejecución de medidas, políticas y programas específicos en aras de minimizar las repercusiones negativas de la pandemia de COVID-19 en las mujeres que trabajan en la MAPE. Las acciones específicas de este tipo deberían dar respuesta a las desigualdades por razones de género en aspectos, tales como la privación prolongada del derecho a la educación o, como sucede en el caso de las mujeres en la MAPE, del derecho al acceso a la tierra y la protección social.

En consecuencia, las respuestas de políticas incluyen las siguientes:

- Medidas y políticas centradas en la emergencia para proporcionar ayuda de la manera más urgente a aquellas personas que estén más afectadas o podrían verse más afectadas.
- Medidas y políticas a corto plazo que brinden soluciones temporales para mejorar la resiliencia de las comunidades más afectadas.
- Medidas y políticas a largo plazo que impulsen reformas estructurales con base en las lecciones aprendidas.

Los estudios de caso presentados anteriormente ofrecen un conjunto de políticas, programas y medidas existentes dirigidas a las trabajadoras de la MAPE en el contexto de la pandemia de COVID-19. En un análisis minucioso de estas políticas, programas y medidas, se demuestra que, por lo general, carecen de un enfoque a largo plazo, y, la mayoría de las veces, se ha perdido la oportunidad para diseñar y brindar asistencia de emergencia. La mayor parte de las buenas prácticas existentes pertenecen al segundo grupo de políticas que se caracterizan por soluciones a corto plazo, como las mujeres que cambiaron su función en la MAPE para producir desinfectantes de manos o mascarillas de tela. Sin embargo, en términos generales, esto no es así, ya que los estudios de caso presentados anteriormente muestran buenos ejemplos de respuestas de emergencia con perspectiva de género que han brindado asistencia a las mujeres en la MAPE (por ejemplo, el subsidio de emergencia en efectivo en Filipinas y la plataforma de ayuda a las pallaqueras en Perú). No obstante, aún se deben desarrollar políticas estructurales y a largo plazo que ofrezcan sostenibilidad y resiliencia frente a las repercusiones agravantes de las desigualdades de género en el sector.

En líneas generales, las políticas de respuesta al COVID-19 con perspectiva de género deben tener en cuenta la necesidad de brindar respuestas a la pandemia que sean a largo plazo, a corto plazo y de emergencia. Se pueden emplear dentro de las respuestas de políticas existentes o planificadas para garantizar que dichas iniciativas aborden las cuestiones de género y evitar una mayor marginalización de los grupos vulnerables como las mujeres. También pueden aplicarse en crisis futuras que afecten a las comunidades dedicadas a la MAPE, incluidas, entre otras, aquellas relacionadas con el cambio climático, los conflictos armados y las enfermedades endémicas o pandémicas. A continuación, se presenta una



lista de herramientas para la elaboración de políticas y de opciones de políticas que pueden utilizarse en este desarrollo de políticas de tres etapas y su implementación.

## 1. EVALUACIONES RÁPIDAS DE GÉNERO

Una lección fundamental que se debe tener en cuenta para crisis futuras que requieran de respuestas emergentes es la necesidad de estar preparados y tener la capacidad de actuar de inmediato y desde una perspectiva de género. La evaluación rápida de género es una herramienta que puede usarse para el diseño y la prestación de asistencia de emergencia y humanitaria con perspectiva de género para las mujeres más marginadas —y, por ende, más afectadas—. Estas evaluaciones se ejecutan rápidamente frente a las crisis y pueden ayudar a definir y priorizar las necesidades y vulnerabilidades relacionadas con el género en contextos de emergencia, cuando las evaluaciones integrales de género pueden tomar más tiempo o verse limitadas por la falta de datos desglosados por género (ONU Mujeres, 2020b). Algunas organizaciones internacionales (por ejemplo, ONU Mujeres [2020a] y el Fondo de Población de las Naciones Unidas [2020]) y ONG internacionales han efectuado evaluaciones rápidas de género en países y regiones (Haneef y Kalyanpur, 2020). Sin embargo, dichas evaluaciones no están centradas en las mujeres de la MAPE, incluso en países en los que estas representan una parte significativa de la mano de obra de la MAPE. Esta es una deficiencia significativa que, si se subsana, se puede traducir en una mejor asistencia de emergencia a las mujeres que trabajan en la MAPE.

El principal objetivo de realizar una evaluación rápida de género es predecir las vulnerabilidades y necesidades más inmediatas y urgentes de las mujeres y niñas (en particular, de las mujeres marginadas, como aquellas que trabajan en la MAPE) en función de los recursos, las capacidades, las responsabilidades y los roles de género existentes, y luego diseñar una asistencia de emergencia de manera tal que dé respuesta a sus vulnerabilidades y necesidades relacionadas con el género. Los Gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil pueden hacer lo siguiente:

1. Realizar una evaluación rápida de género en el caso de las mujeres de las comunidades de la MAPE si esta actividad es una fuente primordial de sustento para las mujeres locales y se prevé que se vea afectada por una crisis determinada.
2. Incluir a las mujeres de la MAPE como un grupo objetivo específico en el diseño y la implementación de las evaluaciones rápidas de género realizadas a una escala más amplia, ya que dichas mujeres, en su mayoría, están aún más marginadas en lo que respecta al acceso a los medios de vida, la atención médica, los servicios sociales y la seguridad social, lo que las lleva a quedar al margen de los sistemas si no se las considera de manera específica.





## RECUADRO 1. OPCIONES DE POLÍTICAS QUE PUEDEN DESARROLLARSE LUEGO DE LAS EVALUACIONES RÁPIDAS DE GÉNERO

En el contexto del COVID-19 y de las mujeres que trabajan en la MAPE, las evaluaciones rápidas de género permitirían reconocer las vulnerabilidades específicas del género y desarrollar políticas de emergencia para dar respuesta a estas necesidades. A continuación, se enumeran algunas opciones de políticas que podrían elaborarse luego de que tengan lugar las evaluaciones rápidas de género:

- Las mujeres de las comunidades dedicadas a la MAPE, y en particular las mineras indígenas de comunidades remotas, tienen vulnerabilidades específicas en cuanto al acceso a la información y a la atención médica. Suelen ser excluidas de las asociaciones mineras formales y mayoritarias, y, con frecuencia, carecen de seguridad social. Las redes y organizaciones de mujeres que tienen contacto con las mujeres de la MAPE llegan a ser fuentes primordiales que facilitan el acceso a la información sobre los brotes en las explotaciones mineras, las recomendaciones de protección, y los productos de higiene y desinfección. El centro de atención telefónica que operaba dentro de la plataforma de ayuda para pallaqueras es otro buen ejemplo de una política específica destinada a brindar asistencia de emergencia a las mujeres en la MAPE. Asimismo, una buena política para resolver esta vulnerabilidad sería distribuir kits de higiene, productos para la planificación familiar y productos sanitarios mediante centros de servicios móviles en las comunidades dedicadas a la MAPE.
- Las mujeres que trabajan en la MAPE son propensas a la inseguridad alimentaria causada por la pérdida de tierras de cultivo a favor de la minería, una situación que es agravada por la disminución de ingresos a medida que las actividades de la MAPE en las que participan las mineras se detienen o se reducen. En estos casos, los programas de ayuda alimentaria de emergencia que se dirigen específicamente a las mujeres y a las niñas, como los de Filipinas y Perú, tienen una importancia fundamental para las mujeres y las niñas de las comunidades dedicadas a la MAPE.
- Teniendo en cuenta que las crisis aumentan la prevalencia de la violencia sexual y de género, como política de emergencia, es fundamental incluir —dentro de los planes de respuesta de emergencia— medidas tendientes a reforzar los servicios de protección y prevención de este tipo de violencia en las comunidades de la MAPE. Una opción podría ser movilizar los canales de asistencia en caso de emergencias (es decir, los centros de información de COVID-19, las guardias de emergencia de los hospitales y los centros de testeo) para ayudar a las mujeres a buscar ayuda cuando la necesiten.

## 2. DATOS DESGLOSADOS POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE GÉNERO

Además de las evaluaciones rápidas de género que orientarían la planificación de emergencia ante una crisis como la del COVID-19, es importante centrarse en la planificación y programación estructural a corto y a largo plazo, que se sustenten en datos minuciosamente pormenorizados y desglosados por género. Esto permitiría que, quienes estén a cargo de formular las políticas, observen y analicen los riesgos relacionados con el género que perjudican aún más a las mujeres, como se ejemplifica en algunas de las políticas de respuesta al COVID-19. Entre estas medidas se puede citar al aislamiento, durante el cual



las mujeres continuaban siendo responsables de los gastos del hogar, pero no tenían el flujo de dinero necesario para adquirir artículos esenciales, como alimentos y medicamentos. De manera similar, la clasificación de la MAPE como servicio esencial, como sucedió en Zimbabwe, fue clave para que muchas de las personas más desfavorecidas del sector pudieran mantener estos ingresos fundamentales. Sin embargo, en Zimbabwe, la exclusión inicial de los proveedores de servicios de esta exención significó que la posibilidad de continuar percibiendo ingresos se dividió, en gran medida, en función del género, lo que perjudicó a las mujeres que normalmente desempeñaban un papel crucial en el suministro de servicios en el sector. Este es un ejemplo de un contexto en el que un análisis de género podría haber derivado en el desarrollo de políticas, programas y medidas con mayor perspectiva de género que hubieran servido para mitigar algunas de estas consecuencias negativas.

Ejemplos como estos dejan en evidencia la necesidad de recopilar datos desglosados por género y de diseñar e implementar políticas en la MAPE mediante el análisis de esos datos. Durante la recopilación y el análisis de datos, deben tenerse en cuenta las vulnerabilidades interseccionales a las que están expuestas las mujeres sobre la base de otros factores constitutivos de la identidad, como la condición de indígena, la etnia, la edad, la identidad y la orientación sexual, y la pobreza.

En consecuencia, quienes estén a cargo de formular las políticas podrían diseñar y aplicar políticas a corto y a largo plazo que busquen dar respuesta a las desigualdades de género a las que se enfrentan las mujeres en la MAPE y que se agravaron debido al COVID-19. Se podría aprovechar la herramienta Análisis Basado en el Género Plus (GBA+) de Canadá (Gobierno de Canadá, 2021) o el documento *Guide to Gender Impact Assessment for the Extractive Industries* (Guía para las evaluaciones de impacto en función del género para las industrias extractivas) de Oxfam (2017) cuando quienes estén a cargo de formular las políticas planifiquen un análisis de género de sus políticas, programas y medidas de cara a la pandemia de COVID-19.

## RECUADRO 2. OPCIONES DE POLÍTICAS QUE PUEDEN DESARROLLARSE LUEGO DE LOS ANÁLISIS DE GÉNERO

En el contexto del COVID-19 y de las mujeres que trabajan en la MAPE, los análisis de género basados en datos desglosados por género servirían de base para elaborar políticas a corto y a largo plazo, que busquen dar respuesta a las vulnerabilidades específicas del género y a sus causas profundas. A continuación, se precisan algunas opciones de políticas que podrían desarrollarse tras los análisis de género:

- La experiencia de las pallaqueras en Perú señala cómo se puede poner en práctica esta recomendación:
  - Los datos desglosados por género muestran que las pallaqueras representan una parte significativa de la MAPE en Perú. Sin embargo, ellas trabajan, en promedio, un 42% más de horas por semana que los hombres que realizan esta actividad, pero solo perciben la mitad de los ingresos que ellos ganan. Los datos también muestran que el 75% de las pallaqueras ganan por debajo del salario mínimo nacional y su condición como trabajadoras del sector informal no les permite cumplir con los requisitos para acceder a las ayudas gubernamentales.
  - Se podrían desarrollar políticas con perspectiva de género a corto plazo para las cuales se utilice el registro de las pallaqueras en el Ministerio de Energía y Minas.



De este modo, se podrían atenuar las consecuencias negativas a corto plazo que el COVID-19 ocasiona en estas mineras, ya que les permitiría tener acceso a ayudas gubernamentales específicas y a los programas de asistencia de emergencia destinados a la comunidad minera.

- En una política a largo plazo, se requeriría tener en cuenta estos datos y análisis durante la regularización y formalización de la comunidad trabajadora de la MAPE, así como garantizar que la informalidad, la brecha salarial y la pobreza que sufren las pallaqueras no aumenten sus vulnerabilidades ante futuras crisis. Un ejemplo podría ser el desarrollo de habilidades empresariales que aumentarían su resiliencia frente a las fluctuaciones del mercado que generen las crisis; el desarrollo de habilidades transferibles (como las habilidades digitales) que les ayudarían a encontrar medios de vida alternativos que no supongan explotación, si el acceso a la MAPE se detiene durante períodos prolongados; el apoyo a las organizaciones de la comunidad minera y de mujeres para ayudar a las pallaqueras a formalizar sus actividades mediante el acceso a la información, las finanzas y las redes; o centros de prestación de servicios integrales en el lugar, donde puedan obtener información relacionada con el acceso al mercado, cuestiones jurídicas, atención médica y desinfección, y, lo que es más importante, el cuidado infantil, que ha sido uno de los obstáculos más críticos que impiden el acceso de las mineras al empleo y a los medios de vida durante la pandemia de COVID-19.
- Otra estrategia a corto plazo que puede implementarse es invertir en medios de vida alternativos para las mujeres de la MAPE durante el cierre de explotaciones mineras o las disrupciones en las cadenas de suministro, como en el caso de Zimbabue, en donde las mineras cambiaron sus actividades y pasaron a la producción de mascarillas y productos de higiene. Sin embargo, cuando se elige esta opción de política, es fundamental prestar atención al hecho de que la transición a otros medios de vida no siempre es fácil o deseable, como se demostró en Filipinas, por ejemplo, donde las mujeres que intentaron buscar un empleo alternativo a la minería informaron que tenían dificultades, porque la mayoría de los negocios considerados no esenciales estaban cerrados y la falta de transporte dificultó la búsqueda de opciones de empleo. Asimismo, los ingresos provenientes de medios de vida alternativos, por lo general, son inferiores a los ingresos del sector minero. Por ello, los medios de vida alternativos deben estar en sintonía con las habilidades de las mujeres, las responsabilidades en el hogar y las medidas impuestas en el marco de la pandemia de COVID-19. Los Gobiernos también pueden dictar políticas para ayudar a las mujeres que trabajan en la MAPE, que consten de la creación de programas de obras públicas y la oferta de empleo temporario para ellas. También es fundamental resaltar que el objetivo no debe ser excluir a las mujeres de la MAPE de manera permanente. Por el contrario, las políticas a largo plazo deben resolver los problemas estructurales que crearon estas vulnerabilidades específicas del género, de modo que permitan que las mujeres vuelvan a sus medios de vida anteriores —pero esta vez, más resilientes— una vez que las repercusiones de la crisis desaparezcan.



### 3. FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Las buenas políticas de género son aquellas que poseen un financiamiento adecuado. La preparación de presupuestos con perspectiva de género es una herramienta de políticas que garantiza que la recaudación y la asignación de recursos públicos se efectúen de forma eficaz, contribuyan a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y puedan emplearse cuando se diseñan e implementan políticas públicas para la MAPE (ONU Mujeres, sin fecha).

En los presupuestos de emergencia y ayuda de los Gobiernos, las organizaciones internacionales, las ONG y las empresas mineras, es fundamental tener en cuenta a las mujeres que trabajan en la MAPE y sus necesidades específicas. Las mujeres del sector, la mayoría de las cuales pertenecen a la fuerza de trabajo informal, con mucha frecuencia quedan al margen del diseño y la prestación de la ayuda por la pandemia de COVID-19. Los hallazgos de las evaluaciones rápidas de género podrían ayudar a priorizar y presupuestar las necesidades más importantes de las mujeres y niñas.

Algunos países con políticas de preparación de presupuestos con perspectiva de género han tenido buenas experiencias al integrarlas en sus medidas de emergencia del COVID-19. Como se ejemplifica en el informe de ONU Mujeres sobre COVID-19 y política fiscal (Khan y Gifford, 2021), el Gobierno de Canadá utilizó su herramienta Análisis Basado en el Género Plus (GBA+) en 68 medidas de respuesta a la pandemia, lo que a su vez le permitió abordar las desigualdades de género, incluido el aumento de los índices de violencia de género, los datos sobre las desproporcionadas dificultades que soporta la mayoría de las empresas propiedad de mujeres, y una mayor carga de trabajo de cuidados no remunerado entre las mujeres luego del cierre de las escuelas y los centros de cuidados en horarios diurnos (ONU Mujeres, 2021). En consecuencia, como parte de la respuesta de emergencia, el Gobierno de Canadá destinó fondos específicos para refugios para mujeres y centros para sobrevivientes de agresión sexual, programas de emprendimiento para mujeres y prestaciones de cuidado infantil (Gobierno de Canadá, 2020). Si se aplicara un enfoque similar en los programas de MAPE, mejoraría su capacidad de respuesta respecto de las cuestiones de género.

#### **RECUADRO 3. EJEMPLOS DE POLÍTICAS FISCALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO QUE PUEDEN INCORPORARSE EN LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA**

En el contexto de la MAPE, las políticas de emergencia con perspectiva de género, como, por ejemplo, el apoyo financiero directo a las mujeres de las comunidades de la MAPE y los planes de crédito asequibles y rápidos (lo que incluye el aplazamiento de los pagos y la subvención de las tasas de interés para las pequeñas y medianas empresas [pymes] propiedad de mujeres que operan en el sector minero; las prestaciones por hijo a cargo para las mujeres que han perdido sus ingresos debido al COVID-19; y la provisión de servicios específicos para mujeres en las comunidades de la MAPE, entre ellos, la financiación de refugios para mujeres y centros de asesoramiento sobre la violencia sexual y de género) deben reflejarse y presupuestarse adecuadamente dentro de los planes de respuesta de emergencia.





#### RECUADRO 4. EJEMPLOS DE POLÍTICAS FISCALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO QUE PUEDEN INCORPORARSE EN LAS MEDIDAS DE RECUPERACIÓN

Algunos aspectos de la recuperación que deben tener en cuenta las políticas son la creación de redes de seguridad para las mujeres que trabajan en la MAPE, con el fin de garantizar su acceso a la atención médica y a los servicios esenciales, y a la ayuda de emergencia en efectivo, debido a la falta de seguridad social. Del mismo modo, hace tiempo que se promueve el apoyo al cuidado infantil para las mujeres de la MAPE (Impact, 2017), y, durante la crisis del COVID-19, se ha demostrado que es fundamental, ya que la falta de presupuestos públicos para financiar el cuidado infantil margina aún más a las familias vulnerables. La preparación de presupuestos de apoyo al cuidado infantil para las mujeres que trabajan en la MAPE permitirían que los Gobiernos transfieran estos fondos en forma de prestaciones en efectivo destinadas a la ayuda de las infancias; esto podría ser una solución en caso de que las crisis con el correspondiente cierre de las escuelas impidan que las mujeres vayan a las explotaciones mineras. Las asignaciones presupuestarias y las medidas de apoyo para reforzar la capacidad y el alcance de las redes, cooperativas y asociaciones de mujeres también podrían aumentar la resiliencia de las mujeres en la MAPE, así como el nivel de preparación del Gobierno para futuras crisis. Las políticas de recuperación deben apuntar a las inversiones en un trabajo decente para las mujeres que se dedican a la MAPE y apoyar su reintegración a la población activa mediante programas de capacitación que puedan reforzar sus habilidades, conocimientos y redes. Asimismo, los incentivos fiscales y las medidas, como las contribuciones a la jubilación o el aplazamiento del pago de impuestos que se dirigen explícitamente a las mujeres empresarias y a las pymes de la MAPE, podrían ayudar a las mujeres a reconstruir sus empresas en el período de recuperación posterior a la pandemia de COVID-19. Sensibilizar a quienes integran las cadenas de suministro y al personal de las minas a gran escala sobre los efectos específicos de género de la pandemia de COVID-19, así como ofrecer incentivos específicos para que, en la minería a gran escala, se implementen políticas con perspectiva de género, también podría ser una estrategia viable para apoyar a las mujeres de la MAPE, en la que se involucraría a otros actores de la cadena de valor. Por ejemplo, los incentivos fiscales y salariales, junto con los programas de desarrollo de habilidades, también podrían utilizarse como herramientas fiscales para ayudar a las mujeres de la MAPE que perdieron sus medios de vida debido al COVID-19, integrándolas en la minería a gran escala y en las cadenas de suministro.

Otro buen ejemplo es la “Respuesta de emergencia para las comunidades mineras artesanales y de pequeña escala afectadas por el COVID-19” del Banco Mundial (2020), la cual se estableció formalmente en junio de 2020 con financiación de Suecia, Bélgica y Alemania. Dicha respuesta está dirigida a mitigar las vulnerabilidades de la MAPE mediante la asistencia a corto plazo que se brinda a varias organizaciones internacionales, regionales, nacionales y locales que se dedican a la minería artesanal. Entre sus intervenciones está el apoyo a las mujeres para hacer frente a las vulnerabilidades sociales y de salud derivadas de la crisis, como el desempleo, la reducción de los ingresos, el cuidado infantil y la educación para ayudar a la transición.



Asimismo, las políticas a corto y largo plazo deben reflejarse mejor en los presupuestos anuales y plurianuales de las instituciones públicas y las organizaciones internacionales, y no deben limitarse a la ayuda de emergencia. Es de suma importancia que las políticas de recuperación incluyan una inversión pública adecuada y específica —así como la reorganización de las prioridades gastos públicos— para abordar las brechas en las políticas (ONU Mujeres, 2021), ya que, de lo contrario, podrían conducir a las mujeres, especialmente a las que están marginadas, como es el caso de las que trabajan en la MAPE, a una situación de mayor pobreza. Esto es muy importante, dado que es probable que los altos niveles de deuda pública y la inestabilidad financiera que generó la pandemia de COVID-19 tengan repercusiones negativas generalizadas y a largo plazo en las mujeres, de acuerdo con la evidencia y análisis de crisis económicas previas (Pearson y Elson, 2015). En consecuencia, es fundamental que las políticas de recuperación en los países donde existe la MAPE definan y den prioridad a las mujeres del sector como grupo objetivo específico dentro de las políticas y presupuestos de recuperación. Estas medidas pueden orientarse, entre otras cosas, al trabajo de cuidados que realizan las mujeres, a reparar la falta de seguridad económica y a sortear las barreras de acceso a las finanzas y a otros recursos como la tierra, los equipos y los mercados: la pandemia de COVID-19 ha demostrado que las mujeres de la MAPE quedan aún más marginadas cuando no se tienen en cuenta estas desigualdades.

Es importante destacar que algunos de los efectos más devastadores de la pandemia de COVID-19 en las mujeres de la MAPE se originaron a partir de las desigualdades ya arraigadas, como la falta de acceso de las mujeres a la tierra, los medios financieros, los recursos y los mercados. La mayoría de estos problemas pueden abordarse y remediarse de mejor manera mediante estrategias locales y nacionales que tengan por objeto regularizar y formalizar el sector de la MAPE. Las evaluaciones de género y la preparación de presupuestos con perspectiva de género pueden integrarse en las políticas de formalización de la MAPE implementadas desde hace tiempo para garantizar que se remedien los efectos desmesurados de la pandemia de COVID-19 en las mujeres de la MAPE y que no queden aún más marginadas dentro del sector. Se aconseja que los Gobiernos busquen asesoramiento específico y trabajen con personas expertas en cuestiones de género para analizar si las políticas relacionadas con los permisos para la explotación minera, los derechos mineros y los regímenes fiscales mitigarían o agravarían aún más estas desigualdades.



## CONCLUSIONES

Las mujeres de las comunidades dedicadas a la MAPE ocupan una posición estratégica para poder ejercer un papel clave en la recuperación pos-COVID. En las investigaciones en el campo del desarrollo, se lleva mucho tiempo estableciendo vínculos entre la igualdad de género (en particular, el empoderamiento de las mujeres) y la seguridad alimentaria. El papel de las mujeres tiene esta misma importancia cuando se trata de la recuperación pos-COVID. En los estudios de caso del presente resumen de políticas, se destaca cómo las mujeres ya han estado desempeñando papeles fundamentales a nivel local en la respuesta al COVID-19, por ejemplo, en la producción local de mascarillas de tela que, según se informa, utilizan la mayoría de los actores de la MAPE en los países objetivo que han sido incluidos en este resumen. Quienes estén a cargo de formular las políticas deben buscar formas de apoyar y reforzar las respuestas existentes mediante la identificación de y la atención a las necesidades de las mujeres según cada contexto. Para esto, es necesario aplicar un enfoque holístico que vaya más allá de las soluciones a corto plazo, y que, en cambio, abarque la recopilación y el análisis de datos desglosados por género para el desarrollo y la implementación de políticas, programas y presupuestos con perspectiva de género para las respuestas de emergencia y de recuperación.

El sector de la MAPE tiene la oportunidad de construir un futuro mejor. En el caso de las mujeres, esto significa aprovechar el papel que ya están desempeñando en la respuesta a la crisis para ejercer una participación significativa en la toma de decisiones, y así crear oportunidades para reconstruir el sector de la MAPE luego de la pandemia, de manera que sea más equitativo. Las políticas de recuperación brindan una oportunidad fundamental para subsanar las desigualdades preexistentes y arraigadas en la MAPE y para aumentar la resiliencia de las mujeres del sector frente a futuras crisis.



## REFERENCIAS

- Artisanal Gold Council. *Datos de precios del oro*. (s. f.). <https://www.artisanalgold.org/gold-prices-data/>
- Banco Mundial (2020). *Emergency response for artisanal and small-scale mining communities impacted by COVID-19*. <https://www.worldbank.org/en/programs/egps/brief/emergency-relief-response-for-artisanal-and-small-scale-mining-communities-impacted-by-covid-19>
- Banco Mundial (2021). *Zimbabwe economic update: COVID-19 further complicates Zimbabwe's economic and social conditions*. <https://www.worldbank.org/en/country/zimbabwe/publication/zimbabwe-economic-update-covid-19-further-complicates-zimbabwe-s-economic-and-social-conditions>
- Belo-Enricoso, J. y Catedral, S. (2020). *Mujeres y COVID-19 en una comunidad minera de oro artesanal: impactos de género en Filipinas*. Artisanal Gold Council. <https://www.artisanalgold.org/2020/05/women-and-covid-19-the-philippines/>
- Catedral, S., Manza, M. y Ocate, A. (2020). *Filipinas: el sector de la minería artesanal durante la pandemia de COVID-19*. Artisanal Gold Council. <http://www.artisanalgold.org/2020/04/philippines-protecting-the-artisanal-mining-sector-during-the-covid-19-pandemic/>
- Chmaytelli, M. (2021). *UAE bars entry for travellers from Zambia, DR Congo, Uganda starting June 11*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/middle-east/uae-bars-entry-travellers-zambia-dr-congo-uganda-starting-june-11-2021-06-09/>
- Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas. (2017). *Manual de género para acción humanitaria del Comité Permanente entre Organismos (IASC)*. <https://www.gihahandbook.org/#es/Section-Home>
- Crawford, A., Lyster, O. y Rolfe, A. (2020). *Minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) y COVID-19: Respuesta a la pandemia*. Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible y Levin Sources. <https://www.iisd.org/system/files/2020-11/artisanal-small-scale-mining-covid-es.pdf>
- Delve. (2020). *Delve COVID-19 impact reporting*. <https://delvedatabase.org/covid-19-impact-on-asm/covid-data>
- Delve Database. (s. f.). *Página de inicio*. <https://delvedatabase.org/data>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2020). *COVID-19 rapid gender assessment – Uganda 2020*. <https://esaro.unfpa.org/en/publications/covid-19-rapid-gender-assessment-uganda-2020>
- Fritz, M., McQuilken, J., Collins, N. y Weldegiorgis, F. (2017). *Global trends in artisanal and small-scale mining (ASM): A review of key numbers and issues*. Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible e Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. <https://www.iisd.org/publications/global-trends-artisanal-and-small-scale-mining-asm-review-key-numbers-and-issues>
- Gobierno de Canadá (2020). *GBA+ for Canada's COVID-19 Economic Response Plan. Economic and fiscal snapshot 2020*. Ministerio de Hacienda de Canadá. <https://www.canada.ca/en/departement-finance/services/publications/economic-fiscal-snapshot/gba-summary-economic-response-plan.html>
- Gobierno de Canadá (2021). *Gender-based analysis plus (GBA+)*. <https://women-gender-equality.canada.ca/en/gender-based-analysis-plus.html>





- Haneef, C. y Kalyanpur, A. (2020). *Global rapid gender analysis for COVID-19*. CARE + IRC Global RGA for COVID-19. <https://insights.careinternational.org.uk/publications/global-rapid-gender-analysis-for-covid-19>
- Hinton, J., Lyster, O., Katusiime, J., Nanteza, M., Naulo, G., Rolfe, A., Kombo, F., Grundel, H., MacLeod, K., Kyarisiima, H., Pakoun, L., Ngonze, C. y Franks, D.M. (2018). *Baseline assessment of development minerals in Uganda – Vol. 1*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.developmentminerals.org/index.php/en/resource/studies-handbooks?view=download&id=30>
- Hinton, J., Veiga, M. M. y Beinhof, C. (2003). Women and artisanal mining: Gender roles and the road ahead. En G, Hilson y A. Balkema (editores). *The socio-economic impacts of artisanal and small-scale mining in developing countries*. Swets Publishers.
- Impact. (2017). *Women in artisanal and small-scale mining in central and east Africa*. <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/women-mining-snapshot-central-and-east-africa-3.pdf>
- Kenya Land Alliance. (2021). *Impact of the COVID-19 pandemic on women in the artisanal mining sector in Kenya*. [https://sdgkenyaforum.org/content/uploads/documents/Impact\\_of\\_COVID\\_19\\_on\\_women\\_in\\_Artisinal\\_Mining\\_18c62e25.pdf](https://sdgkenyaforum.org/content/uploads/documents/Impact_of_COVID_19_on_women_in_Artisinal_Mining_18c62e25.pdf)
- Khan, Z. y Gifford, K. (2021). *COVID-19 y política fiscal: Presupuestos con enfoque de género en las medidas de apoyo y de recuperación* (Documento de políticas n.º 21). ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2021/12/covid-19-and-fiscal-policy-applying-gender-responsive-budgeting-in-support-and-recovery>
- Lyster, O. y Singo, J. (2020). *Impacts of COVID-19 on women in ASM*. Levin Sources. <https://www.levinsources.com/knowledge-centre/insights/impacts-covid-19-women-asm>
- Mhaka, G. (2020). *Gender inequality, health and safety of women in small-scale mining*. Chronicle. <https://www.chronicle.co.zw/gender-inequality-health-safety-of-women-in-small-scale-mining/>
- ONU Mujeres (s. f.) *Gender responsive budgeting*. <https://asiapacific.unwomen.org/en/focus-areas/women-poverty-economics/gender-responsive-budgeting>
- ONU Mujeres (2020a). *Rapid gender assessment of the situation and needs of women in the context of COVID-19 in Ukraine*. <https://eca.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/rapid-gender-assessment-of-the-situation-and-needs-of-women#view>
- ONU Mujeres (2020b). *UN Women rapid assessment tool to evaluate gender equality and women's empowerment results in humanitarian contexts*. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/rapid-assessment-tool-to-evaluate-gewe-results-in-humanitarian-contexts>
- ONU Mujeres (2021). *COVID-19 y política fiscal: Presupuestos con enfoque de género en las medidas de apoyo y recuperación*. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2021/12/covid-19-and-fiscal-policy-applying-gender-responsive-budgeting-in-support-and-recovery>
- ONU Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *COVID-19 global response tracker fact sheets*. <https://data.unwomen.org/publications/covid-19-global-gender-response-tracker-factsheets>



- ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo Monetario Internacional. (2021). *Gender equality and COVID-19: Policies and institutions for mitigating the crisis*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-gender-equality-and-covid-19.ashx>
- Oxfam. (2017). *A guide to gender impact assessment for the extractive industries*. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/a-guide-to-gender-impact-assessment-for-the-extractive-industries-620782/>
- Pearson, R. y Elson, D. (2015). Transcending the impact of the financial crisis in the United Kingdom: Towards plan F—A feminist economic strategy. *Feminist Review*, vol.109 (núm. 1), pp. 8-30. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1057/fr.2014.42>
- Perks, R. y Schneck, N. (2021). *COVID-19 in artisanal and small-scale mining communities: Preliminary results from a global rapid data collection exercise*. *Environmental Science & Policy*, vol. 121, pp. 37–41. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901121000782>
- Red Mundial contra las Crisis Alimentarias y Red de Información sobre Seguridad Alimentaria. (2020). *Global report on food crises: Joint analysis for better decisions*. [https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC\\_2020\\_ONLINE\\_200420.pdf](https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2020_ONLINE_200420.pdf)
- Social Development Direct. (2020). *COVID-19 and gender-based violence in Zimbabwe: How is the pandemic increasing the risk of violence against women and girls?* <https://www.sddirect.org.uk/news/2020/12/covid-19-and-gender-based-violence-in-zimbabwe-how-is-the-pandemic-increasing-the-risk-of-violence-against-women-and-girls/>
- Smith-Roberts, A., Disney Bruckner, K., Morelli Bellido, V., Frías Ossandón, H., Nayak, M., Smith, N. M. y Jaramillo Urrego, L. (2021). “All the glitters is not gold”: The effects of the COVID-19 pandemic on artisanal and small-scale gold mining and supply chains in Peru. *Journal of Energy & Natural Resources Law*. <https://doi.org/10.1080/02646811.2021.1895526>
- Solidaridad. (2020). *Pallaqueras’ assistance platform provides humanitarian aid to women miners in Peru*. <https://www.solidaridadnetwork.org/news/pallaqueras-assistance-platform-provides-humanitarian-aid-to-women-miners-in-peru/>
- Solidaridad. (2021). *Pallaqueras’ assistance platform provides training to face COVID-19*. <https://www.solidaridadnetwork.org/news/pallaqueras-assistance-platform-provides-training-to-face-covid-19/>
- Tufo, R., Jacot, C. y Singo, J. (2020). *7 COVID-19 impacts on artisanal gold mining communities in Zimbabwe*. Levin Sources. <https://www.levinources.com/knowledge-centre/insights/covid-19-impacts-artisanal-gold-mining-zimbabwe>



**IGF**

INTERGOVERNMENTAL FORUM  
on Mining, Minerals, Metals and  
Sustainable Development