Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNUMA

Foro Andino sobre Extracción de Oro Artesanal y en Pequeña Escala

20-22 Noviembre 2013

Medellín, Colombia

Informe final: Abril 2014

Antecedentes y resumen general

i. En enero de 2013, más de 140 gobiernos acordaron un instrumento jurídicamente vinculante para controlar la contaminación mundial por mercurio, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio. El uso de mercurio en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (ASGM por su sigla en inglés) es un sector clave incluido en el Convenio de Minamata.

ii. Durante los días 20-22 de Septiembre de 2013 tuvo lugar en Medellín, Colombia, el primer Foro Andino sobre ASGM. Este evento fue organizado por el PNUMA, conjuntamente con ONUDI y el Natural Resources Defense Council (NRDC), en el marco de la Asociación Mundial sobre el Mercurio. El Foro contó con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, el Gobierno local de Antioquia, en particular Corantioquia, y los gobiernos EE.UU., Noruega y España.

iii. En conjunto el evento contó con la participación de unos 60 representantes de los diferentes países andinos y países invitados, incluyendo diferentes autoridades públicas, así como expertos de organismos internacionales, ONGs, academia, y representantes del sector minero.

iv. Durante el Foro se debatieron los principales retos que afronta el sector, así como las oportunidades en el marco del nuevo tratado internacional sobre mercurio (Convenio de Minamata). Los países intercambiaron experiencias y conocimientos sobre políticas y estrategias para reducir el uso de mercurio, promover la formalización del sector, o desarrollar inventarios. Se enfatizó también la necesidad de contar con mecanismos para fomentar la cooperación regional y el intercambio de información.

En el sitio web del Foro se encuentran a disposición el conjunto de presentaciones y resultados de las diferentes sesiones.

Índice

I. Visita de Campo 4
II. Apertura oficial y bienvenida 4
III. Resultados de la Conferencia Diplomática. La ASGM en el Convenio de Minamata. 6
IV. Sesión 1: Planes Nacionales de Acción 6
V. Sesión 2: Formalización 8
VI. Ejercicio: Catalogación de proyectos en la región 9
VII. Sesión 3: Estudios de Línea Base / Inventarios 11
VIII. Sesión 4: Mecanismos y plataformas para el intercambio de información 12
IX. Clausura 13
Anexo 1: Agenda 15
Anexo 2: Planes Nacionales de Acción: resumen de intervenciones 21
Anexo 3: Ejercicio de Catalogación: resultados 23
Anexo 4: Ejercicio de Inventarios: resultados 26

I. Visita de Campo

1. De acuerdo con el programa (ver Anexo 1), el Foro Andino sobre Extracción de Oro Artesanal y en Pequeña Escala se inició con una salida de campo el miércoles 20 de noviembre a los municipios de San Roque-Puerto Berrío, que son áreas con una importante presencia de minería artesanal. Esta salida contó con la participación de alrededor 40 personas participantes en el Foro, entre las cuales se encontraban representantes de las diferentes entidades gubernamentales, organismos internacionales, ONGs, y expertos de los países andinos y otros países invitados (Australia, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América, Perú, Surinam, Venezuela).

2. La salida de campo tenía como objetivo mostrar sobre el terreno a los participantes diferentes prácticas que se están llevando a cabo en los procesos de beneficio del oro, analizando y comparando procesos en los que utiliza indiscriminadamente el mercurio para la extracción del oro, y otros procesos en que no se utiliza el mercurio.

3. En el corregimiento de Providencia, municipio de San Roque, se visitó un entable de beneficio de oro mediante prácticas rudimentarias. Allí el uso del mercurio era de 1 a 3 onzas en el proceso de molienda del oro. En este proceso que dura 4 horas, se extrae únicamente entre el 40 y 50% del oro, el resto de las arenas con el oro quedan para el dueño del entable de beneficio.

4. Los entables artesanales de molienda de amalgamación son muy típicos en Colombia, pero se han venido haciendo esfuerzos para reducir y reemplazar estos entables por la molienda continua la cual utiliza sino el 10% de mercurio en comparación con la tradicional. Existen numerosos entables donde se lleva a cabo una manipulación directa del mercurio, sin medidas sanitarias y salud ocupacional, y no hay seguimiento de la contaminación por mercurio en los mineros. Apenas se recupera entre el 65-70% del mercurio utilizado, y en ocasiones se combina con procesos de cianuración, agravando así el efecto contaminante. A nivel general, se estimó que en Antioquia dos municipios utilizaban 137 toneladas de mercurio al año (40% del uso mundial de mercurio estimado según fuentes del PNUMA).

5. La segunda visita se llevó a cabo en la vereda El Vapor del Municipio de Puerto Berrío. Allí los asistentes visitaron un entable donde no se utiliza el mercurio en el proceso de beneficio, sino que los procesos de concentración se llevan a cabo por métodos gravimétricos. También se visitó en la misma zona una planta de beneficio que utiliza sistemas avanzados para controlar los procesos, incluyendo tanques de cianuración, y carbón activado para el proceso de absorción, previo a la desorción mediante químicos, electricidad y calor oro. El mercurio que viene en las arenas, se deposita más abajo y el cianuro se neutraliza, de tal suerte que no se deposite nada en las fuentes hídricas. La empresa cuenta con los permisos pertinentes de operación, ambientales, laborales y de salud.

6. Los participantes apreciaron la oportunidad de observar sobre el terreno la problemática asociada al uso del mercurio, así como una variedad de prácticas alternativas, aspecto que contribuyó a incrementar la dinámica de grupo y contextualizar las posteriores sesiones del Foro.

II. Apertura oficial y bienvenida

7. El Foro se abrió formalmente el día jueves 21 de noviembre de 2013, a las 9:00 am

8. Luis Alfonso Escobar, Director General de Ordenamiento Ambiental y Territorial, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, dio la bienvenida a los participantes del evento. El señor Escobar señaló la importancia económica y social de la pequeña minería como

actividad de subsistencia, pues se practica en 44% de los municipios del país y representa el 30% del total de las explotaciones mineras. Empero, indicó que a la vez dicha minería tiene un gran impacto ambiental pues utiliza alrededor de 100 toneladas de mercurio al año. Escobar recalcó que el problema se acentúa debido a la informalidad e ilegalidad del sector minero, así como la ilegalidad del comercio y el contrabando del mercurio en el país, circunstancia que dificulta aún más el control institucional de la circulación, comercialización y uso del mercurio en la minería. Sin embargo, informó que Colombia viene haciendo importantes esfuerzos para reducir y eliminar la emisión del mercurio al ambiente, tales como el fomento de técnicas alternativas al uso del mercurio, o el desarrollo de normas y leyes que buscan reducir y controlar el comercio y el uso del mercurio en el país. Destacó en este sentido la reciente aprobación de la Ley 1658 sobre el mercurio, que establece la erradicación del uso de mercurio en todos sus usos en un plazo 5 años, y para la minería en 10 años, anticipándose así a los compromisos previstos por el Convenio de Minamata. Agradeció también la contribución del PNUMA en el establecimiento de los lineamientos de un plan de acción, que han sido la base para el desarrollo del plan estratégico nacional para la reducción y eliminación del mercurio. Escobar exhortó a que se implementen estrategias que involucren a todos los actores, y que respondan a todas las dimensiones del problema. Finalmente reconoció a Corantioquia sus esfuerzos y liderazgo en la reducción de contaminación por mercurio en la minería artesanal.

9. Juan Carlos Loaiza, delegado de la secretaria de Minas de la Gobernación de Antioquia dio también la bienvenida a los participantes del evento, y presentó al departamento de Antioquia como un territorio multicultural y multiétnico, con grandes posibilidades pero también con grandes dificultades. Señaló que el problema del mercurio supone un gran reto, pero también una oportunidad para hacer de la minería una actividad responsable y convertirla en un motor de desarrollo. Enfatizó que para lograr esto es menester llevar a la minería desde la informalidad a la legalidad, mediante el acompañamiento institucional y técnico que permita a los mineros tanto el acceso a tecnologías para el mejoramiento de su productividad, como reconocer las responsabilidades y obligaciones sociales, ambientales, económicas de su actividad. Destacó en este sentido la contribución del Foro, para promover una articulación nacional desde todas las instituciones que tienen que ver con el tema minero, así como entre las políticas nacionales, los planes de acción y las estrategias a nivel regional.

10. Alejandro González Valencia, Director General de CORANTIOQUIA, dio la bienvenida a los participantes del evento y destacó el reconocimiento a Antioquia para ser anfitriona de este importante foro. Señaló que Antioquia asumió su responsabilidad desde el reconocimiento de la existencia de un gran problema con los temas mineros relacionados con el uso del mercurio, y que se necesitaba dimensionarlo. Destacó también que las medidas y estrategias de solución de la problemática no pueden provenir únicamente de una gobernación, sino que es necesario la articulación entre todas las autoridades legales, ambientales y mineras, en el marco de una política pública nacional. Finalmente señaló que el Foro brinda la posibilidad de intercambiar ideas, proyectos, y experiencias para reducir y eliminar el uso de mercurio, en pro de una minería responsable que genere desarrollo en las comunidades del país.

11. Jane Dennison, Oficial del Programa de Mercurio del Departamento de Estado de Estados Unidos de América, tras agradecer y dar la bienvenida a los participantes, destacó que muchos países se han vinculado al Convenio de Minamata y reconocen que la Extracción de Oro Artesanal y en Pequeña escala es la principal fuente de emisiones de mercurio. Señaló que se trata de una actividad compleja, que involucra muchos actores, lo que implica un gran reto generar cambios y aplicar el Convenio, pero que al mismo tiempo estos retos son similares en muchos países. Es por ello que el Foro es una oportunidad para crear vínculos y generar nuevos conocimientos para afrontar el problema de la contaminación por mercurio.

12. Juan Fernando Caicedo, Oficial de Programa de la Sub-División de Productos Químicos, del PNUMA, agradeció en primer lugar al Gobierno de Colombia y a las autoridades de Antioquía por hospedar y apoyar el Foro, así como a los países donantes que hicieron posible el mismo, en particular los Estados Unidos de América. Caicedo destacó que el texto del Convenio de Minamata sobre el

Mercurio se acordó finalmente en enero de 2013 por más de 140 países, y se abrió a firma en el mes de octubre en Japón, donde fue firmado por 93 países, incluyendo todos los países andinos. Informó acerca de la importancia del sector de la extracción de oro artesanal a nivel mundial y en la región de América Latina y el Caribe (actividad que representa el 70% de las emisiones de mercurio en la región, e involucra a más de 500.000 mineros en una docena de países), así como del papel que viene desempeñando en este campo la Asociación Mundial sobre el Mercurio del PNUMA, incluyendo la organización dos Foros Mundiales sobre minería artesanal, el último de ellos en Lima, Perú (Septiembre de 2013). Recordó entonces los principales resultados del Foro Mundial en Lima, en particular los mensajes de los países que participaron de la región, tales como la necesidad de desarrollar diagnósticos e inventarios, la prioridad de trabajar en los temas de formalización y control del tráfico ilícito de mercurio, o la necesidad de crear plataformas regionales para el intercambio de información, aspectos que sirvieron para articular la agenda del presente Foro Andino.

III. Resultados de la Conferencia Diplomática. La ASGM en el Convenio de Minamata.

13. Juan Fernando Caicedo, del PNUMA, informó en esta sesión acerca de los antecedentes y el proceso de negociación del Convenio de Minamata y los resultados de la Conferencia Diplomática en Japón, destacando el hecho de que ya 93 países firmaron un Convenio que prevé un conjunto de medidas para eliminar o controlar el mercurio en los diferentes sectores. Durante su intervención, Caicedo resumió algunos de los principales artículos del Convenio, incluyendo los objetivos y definiciones, y en particular describió el contenido del artículo 7 y el Anexo C, que se centra en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Informó que dicho artículo establece que cada país establecerá las medidas para reducir y eliminar el uso y liberación del mercurio en el ambiente, producto de las actividades de extracción y tratamiento del oro en la ASGM; cada país elaborará un plan de acción nacional de acuerdo al anexo C dentro de 3 años después de firmar el Convenio, y presentará exámenes cada tres años para evaluar los progresos logrados en materia de cumplimiento de obligaciones; el artículo establece también mecanismos de cooperación entre países, instituciones para formular estrategias de asociación, prevención y control del mercurio, de educación y divulgación, de investigación y asistencia técnica y financiera, e intercambio de información internacional y regional.

14. En la sesión de preguntas, un participante se interesó sobre el Fondo Fiduciario que se establece en el artículo 13 del Convenio, mientras que otro planteó que dada la complejidad del sector de la minería, existen muchas definiciones de minería artesanal, que pueden variar entre países, según las técnicas utilizadas, etc. El expositor reconoció que esa definición depende de cada país, pero la clave radica en el asunto de la pequeña o limitada inversión de capital y la baja producción.

IV. Sesión 1: Planes Nacionales de Acción

15. Esta sesión se centró en exponer, analizar y revisar las posibilidades y las dificultades de la formulación de los planes nacionales de acción. En este contexto, Juan Fernando Caicedo del PNUMA abrió la sesión con una presentación sobre las disposiciones que prevé el Convenio de Minamata acerca de los Planes de Nacionales de Acción (PNA), que se encuentran contemplados en el Anexo C y el Artículo 7 del Convenio. Caicedo informó sobre los elementos que se espera contemplen los PNA, tales como metas de reducción y eliminación del mercurio, medidas para facilitar la formalización del sector, información sobre las cantidades de mercurio utilizadas y las prácticas del sector, etc. Caicedo informó también sobre las experiencias en el desarrollo de PNA que ya se han llevado a cabo en diferentes países del mundo, en el marco de la Asociación Mundial sobre el Mercurio, así como los recursos y guías disponibles, e indicó también las diferentes etapas que se proponen para el proceso de formulación de los planes.

16. William Batista, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) de Colombia, expuso a continuación el trabajo que viene desarrollando este país en la elaboración de su plan nacional de acción. Informó que el plan tiene como objetivo la reducción y eliminación del mercurio en la ASGM para disminuir el impacto del mercurio en la salud y el ambiente, mediante un conjunto de ejes temáticos y estrategias. Señaló que fruto de la sinopsis inicial, se constató la importancia del problema en Colombia a nivel mundial, y se determinó también que el sector en el país se caracteriza por utilizar prácticas y técnicas de baja productividad, mínimas condiciones de seguridad, y alto índice de consumo de mercurio y cianuro. La minería ilegal acentúa estos problemas, con el agravante de la participación de grupos armados al margen de la ley. En este contexto, el PNA pretende vincular a todos los actores implicados mediante talleres de socialización a nivel nacional. Además, informó que en Colombia se ha constituido un comité interinstitucional para la formulación del plan, que ha servido para identificar el conjunto de retos y oportunidades que enfrenta el sector. El expositor informó que tiene previsto ajustar el plan a las provisiones del Convenio de Minamata, y finalmente indicó que se espera formular, implementar y evaluar el plan nacional de acción en un plazo de cinco años.

17. En la sesión de preguntas, un participante enfatizó la necesidad de dar coherencia y evitar contradicciones entre los diferentes planes y leyes que afectan a la minería artesanal, como el Plan Nacional de Desarrollo y la legislación minera, así como la importancia de que exista una coordinación entre las diferentes instancias con incidencia en los procesos de formalización y los operativos militares contra la minería ilegal. En alusión a otra pregunta, el expositor del MADS informó que la financiación del PNA está prevista a través de diferentes fuentes nacionales e internacionales. Por último, la representante de la OMS/OPS celebró la presencia en el Foro de las autoridades de salud, así como la consideración de los aspectos de salud pública en el PNA. Señaló también que es necesario instalar centros de salud a nivel local para permitir el acceso a servicios de salud en todas las regiones mineras.

DEBATE ABIERTO SOBRE LOS PNA

18. Este debate fue liderado y moderado por Vilma Morales, del Ministerio de Ambiente del Perú, quien planteó una serie de preguntas a los representantes de los diferentes países participantes, relacionadas con la existencia de planes, dificultades encontradas, medidas adoptadas, etc. En el Anexo 2 se incluye una síntesis de las diferentes intervenciones por país. En resumen, durante esta sesión se mencionó lo siguiente:

1) Durante el debate se revisaron ejemplos de procesos y lecciones aprendidas, en particular el caso de Colombia, así como el caso de Perú, o el Plan Cero Mercurio de Ecuador, que pueden servir como referencia para otros países de la región.
2) Aunque varios países no tengan todavía formalmente un PNA, todos ellos mostraron avances en esta materia, y las acciones ya implementadas (de tipo legal, técnico, social o económico) se podrán integrar en sus futuros Planes.
3) El desarrollo de los planes a partir de ahora se verá impulsado por la reciente firma y futura ratificación del Convenio de Minamata.
4) La coordinación interinstitucional y la implicación de todos los actores clave es fundamental en la formulación de los PNA e implementación de estrategias para el control del mercurio.
5) Resulta indispensable también tener información e inventarios de la actividad minera, personas involucradas, etc.
6) Otros temas que destacaron los participantes fueron:
    a. Necesidad de conectar los tres componentes proceso-tecnología-personas, a través por ejemplo de una plataforma regional de conocimiento y transferencia de tecnología.
    b. Capacitación de los mineros, a través de centros de referencia, y las asociaciones de mineros.

c. Formalización – necesidad de un marco legal consistente y efectivo para la lucha contra la minería ilegal.
d. Salud – se destaca que forme parte integrante del plan.
e. Financiación – se prevén instrumentos en el marco del convenio de Minamata para la financiación de procesos de elaboración de los PNA.

V. Sesión 2: Formalización

19. Este panel se concentró en conocer las experiencias, los procesos y las dificultades que existen en materia de formalización en los diferentes países de la región. Lina Villa, Directora Ejecutiva de Alianza por una Minería Responsable (ARM) –Colombia, fue facilitadora de esta sesión.

20. La sesión se inició con una presentación de Gerold Domping, Presidente del Grupo de Gestión para la Ordenación del Sector del Oro (OGS), del Gobierno de Surinam. Dompig informó que cuando se analizó la situación del sector la ASGM en 2010, éste se caracterizaba por la ilegalidad e informalidad, la baja productividad, y la utilización de métodos dañinos para el medio ambiente y la salud. Informó también que miles de personas viven de esta actividad (entre 25.000-30.000), esto significa una oportunidad de subsistencia, de adquisición de algún capital y acceso a créditos. Dompig enfatizó que primero es necesario entender el problema antes de intentar solucionarlo. La estrategia de Surinam se conforma por un conjunto de medidas incluyendo el establecimiento de la autoridad minera para vigilar el cumplimiento de la ley, fortalecer la seguridad de ingresos en las comunidades locales, regular el uso de mercurio (prohibición para 2014), optimizar la producción de oro introduciendo tecnología moderna, y minimizar el impacto ambiental con el cambio hacia una minería con métodos libres de mercurio. Los procesos de acompañamiento se evidencian en las escuelas de minería, cientos de conflictos mineros intervenidos, introducción de maquinaria y nuevos métodos, capacitando a los mineros en el uso de técnicas que no requieren mercurio. Dompig informó también acerca de los procesos para facilitar la legalización de actividades, considerado un aspecto clave. Finalmente indicó que los objetivos de futuro son asegurar una minería libre de mercurio, a través de la aplicación de técnicas alternativas, y la legalización y formalización de todas las actividades mineras.

21. En la sesión de comentarios, un participante preguntó acerca de las relaciones entre la gran y pequeña minería. Dompig señaló que ambos sectores podrían trabajar juntos siempre y cuando existan buenas regulaciones provenientes del gobierno, el cual únicamente provee las reglas pero no puede participar en el negocio. Otro participante se interesó sobre el mecanismo para aproximarse a los mineros para capacitarlos. El expositor reconoció que es un proceso que toma tiempo pero perseverando se logra el objetivo.

22. A continuación, Lina Villa, de ARM, procedió a facilitar un ejercicio sobre Formalización. La

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：
https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_14473