COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.9.2024
COM(2024) 415 final

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## Revisión del funcionamiento y la eficacia del Reglamento (UE) 2017/821 (Reglamento sobre los minerales de guerra), de conformidad con el artículo 17, apartado 2, de dicho Reglamento

# I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es presentar las conclusiones de la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión») sobre la primera revisión del funcionamiento y la eficacia del Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo[1] («el Reglamento»). Este Reglamento entró en vigor el 8 de junio de 2017. Sus requisitos operativos de diligencia debida se aplican a los importadores de la Unión de estaño, tántalo (tantalio), wolframio y oro (3TG, por sus siglas en inglés) desde el 1 de enero de 2021. En concreto, el Reglamento establece un sistema de la Unión para la diligencia debida en la cadena de suministro, a fin de que los grupos armados y las fuerzas de seguridad tengan menos oportunidades de beneficiarse del comercio de 3TG al impedir la financiación de dichos grupos armados y fuerzas de seguridad en zonas ricas en recursos y evitar las vulneraciones graves de los derechos humanos conexas. Las obligaciones de diligencia debida de los importadores de la Unión se ajustan a la *Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales en áreas de conflicto o de alto riesgo* («Guía de diligencia debida de la OCDE») e integran el marco de cinco pasos para la diligencia debida basada en riesgos establecido en la Guía de diligencia debida de la OCDE[2]. El propósito del Reglamento es aportar transparencia y seguridad jurídica en lo que se refiere a las prácticas de suministro de los importadores de 3TG de la Unión, las fundiciones y las refinerías que se abastecen en zonas de conflicto o de alto riesgo (CAHRA, por sus siglas en inglés). Las autoridades competentes de los Estados miembros («ACEM») son responsables de la aplicación uniforme del Reglamento y de la realización de comprobaciones del cumplimiento posteriores sobre los importadores de la Unión.

De conformidad con el artículo 17, apartado 2, la Comisión revisará el funcionamiento y la eficacia del Reglamento a más tardar en 2023 y, posteriormente, cada tres años. En concreto, la revisión:

> «tendrá en cuenta **las repercusiones del presente Reglamento sobre el terreno**, en particular sobre la promoción y el coste del abastecimiento responsable de los minerales incluidos dentro de su ámbito de aplicación a partir de zonas de conflicto o de alto riesgo, así como **las consecuencias del presente Reglamento para los agentes económicos de la Unión**, incluidas las pymes, así como **las medidas de acompañamiento** mencionadas en la Comunicación conjunta de 5 de marzo de 2014. La Comisión examinará el **informe de revisión** con el Parlamento Europeo y el Consejo. La revisión incluirá una evaluación independiente del número total de agentes económicos de la Unión de las fases finales que tengan estaño, tántalo, wolframio u oro en su cadena de suministro y que dispongan de programas de diligencia debida. La revisión evaluará **la idoneidad y la aplicación de dichos programas de diligencia debida** y las repercusiones del sistema de la Unión sobre el terreno, así como **la necesidad de medidas obligatorias adicionales** para garantizar un efecto multiplicador

[1] DO L 130 de 19.5.2017, p. 1.
[2] OCDE: *Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales en áreas de conflicto o de alto riesgo*, tercera edición, OECD Publishing, París, 2016, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en.

suficiente en todo el mercado de la Unión sobre la cadena de suministro de minerales a escala mundial responsable».

Además de los requisitos explícitamente establecidos en el artículo 17, la Comisión ha identificado y analizado otros elementos relacionados con la cobertura y el ámbito de aplicación del Reglamento que pueden repercutir en su funcionamiento y su eficacia. El presente informe responde a este requisito de que la Comisión revise el Reglamento. En él se resumen las conclusiones del estudio de revisión y se destacan los principales ámbitos de interés que la Comisión podría apoyar de forma constante y posiblemente evaluar más a fondo en el contexto de las próximas revisiones.

## II. PRIMERA REVISIÓN: ALCANCE Y METODOLOGÍA

En el presente informe se analiza la eficacia y el funcionamiento del Reglamento en varias dimensiones: 1) las repercusiones en los países productores[3], en particular en la mitigación de los riesgos de efectos negativos importantes que pueden estar relacionados con la extracción, la manipulación y la exportación de minerales desde zonas de conflicto o de alto riesgo; 2) las consecuencias para los agentes económicos de la UE, incluidas las pequeñas y medianas empresas (pymes); 3) la evaluación de medidas de acompañamiento, como el reconocimiento de los programas de diligencia debida en la cadena de suministro y las repercusiones de la lista orientativa y no exhaustiva de CAHRA facilitada por los expertos externos a los que la Comisión ha recurrido de conformidad con el artículo 14, apartado 2, del Reglamento (en lo sucesivo, «la lista CAHRA»)[4], y 4) consideraciones adicionales sobre el ámbito de aplicación material del Reglamento, el papel de los volúmenes mínimos de importación y las interrelaciones con otras iniciativas legislativas relativas al sector extractivo.

El presente informe ha sido respaldado por un estudio externo, por aportaciones de las ACEM a través de sus informes anuales sobre la aplicación del Reglamento[5], así como por consultas de la Comisión a una amplia variedad de partes interesadas. Las conclusiones del estudio externo se basan en métodos mixtos que consisten en una amplia revisión de la bibliografía, el análisis de datos secundarios, la investigación sobre el terreno[6], la revisión documental, entrevistas y talleres con las partes interesadas pertinentes, incluidas las ACEM, los agentes europeos de las fases iniciales y finales, los propietarios de programas de diligencia debida, los mineros, los comerciantes locales, la sociedad civil y otras partes interesadas. El informe se basa en investigaciones que abarcan el período comprendido hasta el primer semestre de 2023.

## III. REVISIÓN DEL FUNCIONAMIENTO Y LA EFICACIA DEL REGLAMENTO

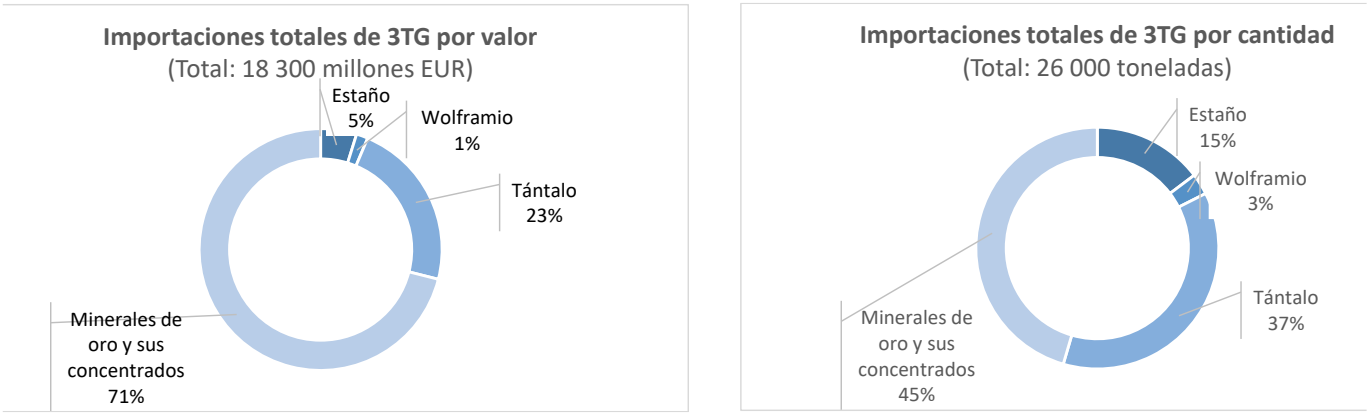
[3] Con «países productores», nos referimos a los países en los que tiene lugar la extracción de 3TG y sus minerales.
[4] La lista CAHRA facilitada por los expertos externos y la información proporcionada en el sitio web específico para esta lista no constituyen una posición oficial de la Comisión Europea ni de la UE sobre si una región o zona concretas son o no una CAHRA, tal como se define en el artículo 2, letra f), del Reglamento (UE) 2017/821.
[5] Artículo 17, apartado 1, del Reglamento.
[6] Se efectuaron estudios de casos sobre el terreno en Colombia y la República Democrática del Congo (RDC). Ambos países figuran en la lista CAHRA y son agentes clave del mercado de 3TG con una producción activa de cada mineral o metal, a diferentes escalas.

## 1. Repercusiones sobre el terreno en los países productores de 3TG

En 2023, la UE importó 3TG (tal como se definen en el anexo 1 del Reglamento, es decir, tanto los metales como los minerales que los contienen) por un valor de 18 300 millones EUR. La mayoría de las importaciones, en términos de valor, consistieron en minerales de oro y sus concentrados (71 %), seguidos por el tántalo (23 %), el estaño (5 %) y el wolframio (1 %).

Por lo que se refiere a las cantidades, las importaciones totales ascendieron a 26 000 toneladas, de las cuales el 45 % eran minerales de oro y sus concentrados; el 37 %, tántalo; el 15 %, estaño y el 3 %, wolframio (incluidos los minerales que contienen estos metales).

*Gráfico 1. Importaciones de 3TG en la EU-27 en 2023*




*Fuente*: ESTAT Comext
Nota: sobre la base del código NC de ocho dígitos, con arreglo al anexo 1 del Reglamento.

Como puede verse en el cuadro 1, solo una parte marginal de las importaciones directas de 3TG procede de países con zonas incluidas en la lista CAHRA.

*Cuadro 1. Origen de las importaciones de 3TG en la UE en 2023*

| Nombre del artículo | Importaciones totales en la UE (en miles EUR) | Importaciones procedentes de CAHRA (en miles EUR) | Importaciones directas procedentes de CAHRA (en %) | Países con regiones incluidas en la lista CAHRA | Cinco principales países de origen sin CAHRA |
|---|---|---|---|---|---|
| **Estaño** | 875 963 | 12 808 | 1,46 % | India, República Democrática del Congo, Turquía, Afganistán, Venezuela, Pakistán, Ucrania, Zimbabue, Nigeria, Filipinas, Egipto, Colombia, Burundi | Suiza, Sudáfrica, Reino Unido, Ecuador, Canadá |
| **Wolframio** | 282 892 | 2 929 | 1,04 % | India, Turquía, Filipinas, Egipto, Ucrania, Pakistán | Corea del Sur, Japón, China, Estados Unidos, Sudáfrica |
| **Tántalo** | 4 136 535 | 1 616 | 0,04 % | Venezuela, India, Ucrania, Turquía, Filipinas, Colombia, Nigeria, Mozambique | Indonesia, Brasil, China, Perú, Bolivia |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Minerales de oro y sus concentrados** | 12 992 874 | 628 175 | 4,83 % | India, República Democrática del Congo, Turquía, Afganistán, Venezuela, Pakistán, Ucrania, Zimbabue, Nigeria, Filipinas, Egipto, Colombia, Burundi | China, Estados Unidos, Vietnam, Corea del Sur, Canadá |

*Fuente*: ESTAT Comext
Nota: sobre la base del código NC de ocho dígitos, con arreglo al anexo 1 del Reglamento.

A fin de examinar las repercusiones del Reglamento sobre el terreno en los países productores de 3TG, haciendo especial hincapié en las CAHRA, se seleccionaron para una evaluación sobre el terreno y en profundidad la República Democrática del Congo (RDC) (regiones de Kinshasa y Kindu) y Colombia (regiones de Bogotá y Medellín). Los dos países se seleccionaron para lograr un equilibrio entre pertinencia, viabilidad y representación geográfica, garantizando al mismo tiempo la cobertura de los cuatro minerales o metales incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento.

Además, a través de la revisión documental, el estudio externo analizó las repercusiones en las zonas incluidas en la lista CAHRA de África, América Latina y Asia, concretamente en Burkina Faso, Burundi, Nigeria, Sudán del Sur, Venezuela, India y Myanmar/Birmania. Por último, importantes países de tránsito de 3TG, en particular Ruanda y los Emiratos Árabes Unidos, también formaron parte de la revisión documental con el fin de ofrecer una visión más holística de los efectos mundiales del Reglamento.

La selección de estos países concretos para una evaluación documental en profundidad no es el resultado de una comparación con otros países que también tienen CAHRA incluidas en la lista.

a. Investigación sobre el terreno en la **RDC**

La RDC ha ocupado un lugar destacado en relación con los «minerales de guerra» desde que surgió el concepto hace más de dos décadas, debido a sus grandes reservas de 3TG y a los riesgos bien documentados relacionados con conflictos armados y graves vulneraciones de los derechos humanos a lo largo de las cadenas de suministro de 3TG. Toda la RDC figura en la lista CAHRA[7]. La prevalencia de la minería artesanal a pequeña escala plantea retos clave, ya que las cooperativas a menudo están poco formalizadas y se ven afectadas por riesgos y abusos significativos en forma de trabajo forzoso, explotación por parte de grupos armados (soborno y blanqueo de capitales) y alegaciones falsas sobre el origen de los minerales. Estos riesgos a menudo se denominan «riesgos del anexo II de la Guía de diligencia debida de la OCDE»[8]. En concreto, en el caso del oro procedente de la minería artesanal, actualmente no existe ningún programa de trazabilidad a escala, lo que dificulta el ejercicio de la diligencia debida en las

[7] Véase la sección III, apartado 3, letra b).
[8] Los riesgos del anexo II se definen en la Guía de diligencia debida de la OCDE y se reconocen como «impactos negativos significativos [que] pueden estar relacionados con la extracción, comercialización, manejo y exportación de minerales desde las [CAHRA]». El anexo II incluye toda forma de tortura o trato cruel, inhumano o degradante; toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, las peores formas de trabajo infantil; otras vulneraciones graves de los derechos humanos y abusos, tales como la violencia sexual generalizada; crímenes de guerra u otras graves vulneraciones del Derecho internacional humanitario, crímenes de lesa humanidad o genocidio.

fases iniciales y el abastecimiento responsable de oro certificado para llegar al mercado europeo.

*Cuadro 2. Exportaciones de 3TG procedentes de la RDC en 2022*

| Nombre del artículo | Exportaciones totales (en miles EUR) | Principales países importadores | Cuota de la UE |
|---|---|---|---|
| **Estaño** | 19 533 | China, Emiratos Árabes Unidos | 0 % |
| **Wolframio** | 3 162 | Emiratos Árabes Unidos, Tailandia, Malasia, Hong Kong, UE | 3 % |
| **Tántalo** | 38 154 | Hong Kong, Emiratos Árabes Unidos, China, Tailandia, UE | 7 % |
| **Minerales de oro y sus concentrados** | 685 084 | Sudáfrica, Emiratos Árabes Unidos, Burundi, Ruanda, Uganda | 0 % |

*Fuente*: Comtrade de las Naciones Unidas
Nota: sobre la base de los códigos SA de seis dígitos, con arreglo al anexo 1 del Reglamento.

El estudio detectó algunos efectos positivos, aunque no directamente atribuibles al Reglamento, en términos de mayor sensibilización y adopción de prácticas de diligencia debida, incluida la Guía de diligencia debida de la OCDE en la que se basa el Reglamento. Sin embargo, los resultados de la investigación sobre el terreno también muestran que el conocimiento específico del Reglamento es generalmente escaso en la RDC, lo que da lugar a una falta de efectos directos demostrables. No obstante, el conocimiento del marco de cinco pasos de la OCDE, en el que se basa el Reglamento, es mucho más extenso. Las partes interesadas entrevistadas eran conscientes de los requisitos de diligencia debida establecidos en la Guía de diligencia debida de la OCDE y de la necesidad de cumplir la Ley Dodd-Frank de los Estados Unidos[9], que se centra específicamente en la RDC y los países vecinos.

b. Investigación sobre el terreno en **Colombia**

Colombia es miembro de la OCDE desde 2020[10]. El país alberga una importante producción de oro en la que se han detectado vínculos con los riesgos del anexo II, como la producción de oro para financiar grupos armados no estatales, el tráfico de drogas y la minería ilegal[11]. Los departamentos colombianos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca están incluidos en la lista CAHRA. En julio de 2022, Colombia adoptó la Ley 2250, por la que se establece la base normativa nacional para la diligencia debida respecto de los 3TG (así como de la plata y el platino). Además, el Gobierno colombiano ha emprendido varias iniciativas que reflejan los objetivos de diferentes aspectos de la Guía de diligencia debida de la OCDE y, por tanto, del Reglamento, aunque estas iniciativas no estén concebidas de forma explícita y coherente como diligencia debida. La formalización de la minería artesanal a pequeña escala es un ejemplo de ello, ya que las comunidades que se dedican a este tipo de minería están especialmente expuestas a los riesgos del anexo II. El estudio externo destacó,

[9] El artículo 1502 de la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección del consumidor (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) de los Estados Unidos de 2010 exige a las sociedades cotizadas estadounidenses que comuniquen si utilizan 3TG y si estos minerales son originarios de la RDC o de un país limítrofe.
[10] OCDE: «Colombia».
[11] Frédéric Massé y Philippe Le Billon: «Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC» [«Extracción de oro en Colombia, delincuencia de posguerra y acuerdo de paz con las FARC», documento en inglés], *Third World Thematics*, 2017.

además, los esfuerzos de grupos como la Alianza por la Minería Responsable (ARM, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa Suiza Oro Responsable para promover el abastecimiento responsable en el sector colombiano del oro procedente de la minería artesanal a pequeña escala.

Las partes interesadas consultadas en Colombia señalaron que no es posible determinar los costes directamente asociados al Reglamento debido a los bajos volúmenes de exportaciones directas de Colombia a la UE[12].

*Cuadro 3. Exportaciones de 3TG procedentes de Colombia en 2022*

| Nombre del artículo | Exportaciones totales (en miles EUR) | Principales países importadores | Cuota de la UE |
|---|---|---|---|
| **Estaño*** | 3 621 | China, Trinidad y Tobago, Ecuador | 0 % |
| **Wolframio^** | 25 | Perú, Ecuador, México | 0 % |
| **Óxidos e hidróxidos de wolframio y estaño** | 87 | UE, Panamá | 93 % |
| **Tántalo** | 5 | Argentina | 0 % |
| **Minerales de oro y sus concentrados** | 2 976 472 | Estados Unidos, UE, zonas francas, India y Emiratos Árabes Unidos | 16 % |

*Fuente*: Comtrade de las Naciones Unidas
Nota: sobre la base de los códigos SA de seis dígitos, con arreglo al anexo 1 del Reglamento.
* Excluidos los óxidos e hidróxidos de estaño (NC 2825 90 85)
^ Excluidos los óxidos e hidróxidos de wolframio (NC 2825 90 40)

Los resultados del trabajo sobre el terreno indicaron un limitado conocimiento específico del Reglamento sobre el terreno en Colombia, lo que da lugar a una falta de efectos directos detectables. Sin embargo, las partes interesadas entrevistadas estaban familiarizadas con la Guía de diligencia debida de la OCDE, lo que resulta alentador, teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos del Reglamento es garantizar que los importadores de 3TG de la Unión ejerzan la diligencia debida de manera coherente con dicha Guía. El concepto de trazabilidad de la cadena de suministro se ha internalizado, en particular, en el sector del oro colombiano entre los agentes económicos y las autoridades públicas.

c. Estudios de casos documentales

El estudio externo en apoyo de la revisión de la Comisión señaló las siguientes cuestiones en los países seleccionados para la revisión documental.

En **Burkina Faso**, los riesgos del anexo II detectados en el sector del oro incluyen el soborno, la falsedad u omisión dolosa, el blanqueo de capitales y el impago de impuestos, el apoyo directo o indirecto a grupos armados no estatales y la participación de las fuerzas de seguridad pública. Ocho regiones del país figuran en la lista CAHRA. Durante las entrevistas realizadas para este estudio con las principales partes interesadas de Burkina Faso, el conocimiento de la existencia del Reglamento fue limitado. En cuanto a las prioridades en materia de abastecimiento responsable, la mayoría de los entrevistados se centró en la cuestión de la

[12] Entrevista con un experto en oro de la sociedad civil, 24 de abril de 2023.

contaminación por mercurio vinculada a la extracción de oro. Las entrevistas realizadas sugieren que sería necesaria una mayor divulgación respecto del Reglamento para sensibilizar sobre su finalidad y funcionamiento. La Delegación de la UE en Uagadugú apoya la minería artesanal de oro, también en el contexto del proyecto «Foundations for Peace».

**Burundi** está incluido en la lista CAHRA. La formalidad y la legalidad de su sector minero se han visto negativamente afectadas por la prohibición de exportación de oro para los comerciantes privados en 2019, lo que podría haber contribuido al aumento de las exportaciones ilegales de oro. Según las partes interesadas consultadas, en la actualidad solo hay unas pocas empresas extranjeras que operan en el país, sobre todo de origen chino y ruso, y ninguna de ellas exporta directamente a la UE. Además, los datos disponibles sobre la minería son muy escasos. El estudio no detectó pruebas de ninguna repercusión directa del Reglamento sobre el terreno.

Seis estados federales de **Nigeria** figuran en la lista CAHRA. El sector minero de Nigeria es actualmente incipiente y se caracteriza por una producción relativamente limitada de minerales 3TG, excepto en el caso del tántalo. En particular, Nigeria representa alrededor del 13 % de la producción mundial de tántalo[13]. Aun así, la extracción ilegal y el contrabando de oro constituyen riesgos clave del anexo II, en particular en las regiones noroccidentales del país (estado de Zamfara). Hasta ahora, el sector minero no ha sido uno de los sectores prioritarios de actuación en el marco de la asociación de la UE con Nigeria y, en consecuencia, no ha habido intervenciones directas en el país basadas en el Reglamento. Sin embargo, indirectamente, a través del apoyo de la UE al marco nacional de financiación integrado y el trabajo conexo sobre el federalismo fiscal, se presta apoyo al desarrollo de un marco para un sector minero sólido (incluidas la formalización del sector y la reforma de la generación de ingresos).

Los principales recursos naturales extraídos de **Ruanda** son los 3TG y las piedras preciosas[14]. El cinturón de yacimientos de 3T que se extiende desde el este de la RDC hasta Burundi, pasando por Ruanda, representa el 51 % del suministro mundial de tántalo y, según sus propias estadísticas, Ruanda aporta un 28 % de la producción mundial, principalmente en forma de concentrados[15]. Aunque ninguna región de Ruanda figura en la lista CAHRA, el país es importante para la extracción y el tránsito de 3TG, parte de los cuales, según fuentes internacionales, puede haber sido objeto de contrabando transfronterizo desde la RDC[16]. Actualmente, la UE apoya el abastecimiento responsable, la aplicación de las normas internacionales de protección social y medioambiental y el avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Ruanda a través del proyecto «Desarrollo sostenible del sector minero

[13] ITIE: *Mission critical: Strengthening governance of mineral value chains for the energy transition* [«Misión crítica: refuerzo de la gobernanza de las cadenas de valor de los minerales para la transición energética», documento en inglés], 2022, https://eiti.org/documents/mission-critical, p. 99.

[14] Se han encontrado grandes yacimientos de estaño en Rutongo, Musha y Ntunga. Los yacimientos de tántalo están situados principalmente en Rutsiro, Muhanga, Kamonyi, etc. *RMB Geological Collection*. El wolframio se encuentra en Nyakabingo, Gifurwe y Bugarama. El oro se extrae principalmente en las provincias septentrionales y occidentales de Ruanda, Miyove, Nyungwe y Birambo. *Mining Africa*, https://www.rmb.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=68168&token=bca415628ca0d601bb28468f283b98d21a6986c1.

[15] Barreto y otros: *Economic Contributions of Artisanal and Small-Scale Mining in Rwanda: Tin, Tantalum, and Tungsten* [«Aportaciones económicas de la minería artesanal y a pequeña escala en Ruanda: estaño, tántalo y wolframio», documento en inglés].

[16] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Informe de mitad de período del Grupo de Expertos presentado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 6 de la resolución 2688 (2023), S/2023/990.

en Ruanda»[17]. Más allá de este proyecto, en Ruanda no se detectaron repercusiones directamente atribuibles al Reglamento. No obstante, en la última década, el Gobierno de Ruanda ha puesto en marcha una serie de iniciativas legislativas y ha aprobado programas de diligencia debida para que las industrias mitiguen los riesgos relacionados con las operaciones de exploración y transformación mineras. Estas medidas reflejan los esfuerzos más amplios para promover la diligencia debida en el país, de los que forma parte el Reglamento.

Ocho regiones de **Sudán del Sur** figuran en la lista CAHRA. Las entrevistas realizadas en el país pusieron de manifiesto que la minería ilegal está muy extendida en el sector del oro, llevada a cabo principalmente por mineros artesanales no registrados. Además, existe una notable falta de transparencia en relación con la propiedad de las empresas que operan en el sector. Con respecto al Reglamento, hasta la fecha no se ha identificado en el país ningún proyecto relacionado con el abastecimiento responsable ni con los minerales de guerra. Además, muchas partes interesadas entrevistadas afirmaron que la diligencia debida y el abastecimiento responsable en el sector del oro no parecen figurar entre las prioridades del Gobierno.

En **Venezuela** existen muchos riesgos relacionados con la extracción de oro y todo el país está incluido en la lista CAHRA. Además, la falta de estadísticas oficiales da lugar a altos niveles de opacidad en el sector[18]. Según las fuentes consultadas, una gran parte del oro venezolano es presuntamente objeto de contrabando hacia países vecinos, como Colombia, Brasil, Surinam y Guyana. Aparte del estudio externo, no se encontró ningún otro estudio existente para evaluar las repercusiones del Reglamento en Venezuela. El estudio no pudo determinar ningún esfuerzo por parte del Gobierno para aplicar medidas de diligencia debida o cambios jurídicos en el Código minero o en ninguna otra legislación nacional como consecuencia del Reglamento. Existe un cierto nivel de conocimiento sobre el Reglamento entre el mundo académico y los investigadores, pero las organizaciones de la sociedad civil y los expertos mineros contactados lo desconocían[19]. Por tanto, ha sido imposible evaluar las repercusiones sobre el terreno directamente atribuibles al Reglamento.

La **India** es el segundo mayor consumidor de oro (después de China) y alcanzó las 774 toneladas en 2022. Debido a la oferta nacional insuficiente, la demanda se satisface principalmente mediante importaciones, a menudo a través de los Emiratos Árabes Unidos, lo cual plantea un riesgo (véanse más detalles sobre los problemas relacionados con el abastecimiento responsable desde los Emiratos Árabes Unidos más adelante). En 2022-2023, la minería local aportó aproximadamente el 1,5 % del suministro de oro, mientras que el reciclado representó alrededor del 14 %[20]. El riesgo detectado con mayor frecuencia en el sector del oro indio es el contrabando, vinculado al impago de impuestos y derechos públicos y al blanqueo de capitales. Dos estados (Chhattisgarh y Jammu y Cachemira) figuran en la lista CAHRA. Las conclusiones del estudio externo muestran que existe cierto conocimiento del Reglamento en la India, en particular en algunas organizaciones presentes en el país, como el

[17] Delegación de la Unión Europea en Ruanda: «EU and Germany Join Forces to Boost Rwanda's Mining Sector» [«La UE y Alemania unen sus fuerzas para impulsar el sector minero de Ruanda», documento en inglés], 30 de junio de 2023.
[18] Wilson Center, «Exploiting Venezuela's Uncertain Future» [«Aprovechamiento del futuro incierto de Venezuela», documento en inglés]. OCDE: *Flujos de oro desde Venezuela*.
[19] Entrevistas realizadas el 30 de marzo de 2023 y el 5 de abril de 2023, respectivamente.
[20] India Gold Policy Centre: Octavo informe anual 2022-2023, p. 26.

Consejo Mundial del Oro, el Consejo de Promoción de la Exportación de Gemas y Joyas o la Asociación India de Lingotes y Joyeros.

En **Myanmar/Birmania**, la industria del estaño está plenamente controlada por altos funcionarios de la junta, lo que complica cualquier evaluación de la producción y el comercio. En 2021, las estimaciones mostraron una producción de aproximadamente 29 000 toneladas anuales; con reservas de más de 700 000 toneladas. Esto convierte a Myanmar/Birmania en el cuarto mayor productor de estaño y en el país con la tercera mayor reserva de estaño del mundo[21]. La mayor parte de la producción del país termina en refinerías chinas. La Asociación Internacional del Estaño identifica a Yunnan Tin Company, con sede en China, como uno de los principales receptores del estaño de Myanmar/Birmania. Quince de las veintiuna zonas administrativas de Myanmar/Birmania están incluidas en la lista CAHRA. Las conclusiones del estudio externo sugieren que en Myanmar/Birmania el conocimiento del Reglamento es insignificante y no fue posible confirmar ninguna repercusión sobre el terreno directamente atribuible al Reglamento. La mayoría de los entrevistados centraron sus esfuerzos en Myanmar/Birmania en la cuestión de la inestabilidad política y la violencia y no abordaron explícitamente los requisitos de diligencia debida.

Los **Emiratos Árabes Unidos** no son productores mineros de ninguno de los minerales cubiertos por el Reglamento, pero ocupan un lugar central en el comercio y la transformación del oro. En cuarenta años, han pasado de estar fuera de los cien principales países importadores de oro a ser uno de los diez principales en la actualidad, con un notable aumento de las importaciones procedentes de África[22]. Algunas partes interesadas entrevistadas sostienen que es muy difícil acceder a cualquier información sobre el comercio de oro en los Emiratos Árabes Unidos. Existe una preocupación generalizada por el hecho de que los requisitos de abastecimiento responsable parecen débiles, a pesar de la reciente oleada de iniciativas pertinentes. El Ministerio de Economía de los Emiratos Árabes Unidos ha anunciado la entrada en vigor, en enero de 2024, de nuevas normas de diligencia debida, ajustadas a las de la OCDE, relativas al sector del oro. Si bien no pudieron determinarse repercusiones directamente atribuibles al Reglamento en su territorio y el país no está incluido en la lista CAHRA, los Emiratos Árabes Unidos desempeñan un papel importante como centro de tránsito, en particular para el oro. Por tanto, es pertinente para el funcionamiento y la eficacia del Reglamento y es importante para la diligencia debida en el sector en general.

### d. Conclusiones y recomendaciones

El Reglamento introduce obligaciones de diligencia debida en la cadena de suministro únicamente para los importadores de la Unión de 3TG y, como tal, no tiene ningún efecto jurídico directo sobre las entidades y los procesos de terceros países. En vista de ello, las repercusiones y los costes del Reglamento de la UE en terceros países son difíciles de distinguir de aquellos derivados de los esfuerzos mundiales más amplios para promover la diligencia debida en las cadenas de suministro de minerales. No obstante, resulta alentador que, en la mayoría de los terceros países evaluados, muchos agentes del sector de los 3TG realicen

[21] Nicholas Gardiner y otros: «Tin mining in Myanmar: Production and potential» [«Extracción de estaño en Myanmar: producción y potencial», documento en inglés], *Resources Policy*, diciembre de 2015.
[22] Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/PageVittori_DubaiCorruption_final.pdf, 7 de julio de 2020.

algunos esfuerzos para aplicar la diligencia debida acorde con la OCDE, en consonancia con los objetivos del Reglamento. Los requisitos del Reglamento forman parte de este ecosistema más amplio de medidas de diligencia debida y de conducta empresarial responsable y, por tanto, pueden considerarse una de las herramientas que contribuyen a mejorar la diligencia debida en las cadenas de suministro de 3TG.

El estudio detectó posibilidades para mejorar los efectos del Reglamento mediante un mayor compromiso de la UE en los países productores y de tránsito de 3TG. La eficacia y el funcionamiento del Reglamento podrían reforzarse mediante una mayor divulgación, empezando con contactos por parte de las delegaciones de la UE en países con zonas incluidas en la lista CAHRA. Hubo un gran interés y receptividad en relación con el Reglamento entre los grupos de partes interesadas locales. Por consiguiente, un mayor compromiso de las partes interesadas que participan en la producción y el comercio de 3TG en los países con CAHRA, en la medida de lo posible, representa una oportunidad importante para mejorar los efectos del Reglamento.

## 2. Consecuencias para los agentes económicos de la UE

### a. Adopción de prácticas de diligencia debida por parte de los agentes económicos de la UE, incluidos los agentes de las fases finales

La evaluación muestra que, cuando entró en vigor el Reglamento, los importadores y los agentes de las fases finales de la Unión tenían diferentes niveles de conocimiento de la diligencia debida en función de su papel en la cadena de suministro de 3TG y del tamaño de la empresa. La inclusión de la participación en el comercio internacional de 3TG en la Ley Dodd-Frank de los Estados Unidos desde 2010 influyó en gran medida en la sensibilización de las empresas sobre los principios de diligencia debida y sobre cómo aplicarlos.

Muchos importadores de la Unión que tuvieron conocimiento por primera vez de la diligencia debida por medio del Reglamento fueron informados de sus obligaciones a través de contactos con las ACEM. Un resultado positivo del estudio fue el hecho de que las empresas, gracias a los contactos con las ACEM, han ido mejorando gradualmente el cumplimiento de sus obligaciones de diligencia debida en virtud del Reglamento. Las ACEM destacan la necesidad de seguir sensibilizando a los agentes sobre los requisitos detallados del Reglamento. Si bien algunas pymes han informado de dificultades para llevar a cabo verificaciones externas por terceros, la mayoría de los importadores de la Unión consultados que entran en el ámbito de aplicación de los requisitos de diligencia debida del Reglamento se basan en programas de diligencia debida en la cadena de suministro. Esto parece indicar que cualquier posible reconocimiento por la Comisión de los programas de este tipo que cumplan los requisitos facilitaría el cumplimiento de los requisitos pertinentes por parte de los importadores e influiría en la experiencia de muchas empresas en relación con el Reglamento (véase el punto «3. Medidas de acompañamiento» para obtener más información).

La adopción de prácticas de diligencia debida y los niveles de cumplimiento de los agentes económicos de la UE varían de un Estado miembro a otro. Las principales deficiencias notificadas están relacionadas con la falta de información sobre las obligaciones relativas al sistema de gestión y de gestión de riesgos, los informes de auditoría incompletos, el

incumplimiento de las obligaciones de divulgación e información y las incoherencias entre los volúmenes de importación notificados y los datos aduaneros. Otro reto importante es la escasez general de auditores cualificados en toda la UE y la falta de auditorías que cumplan los requisitos pertinentes del Reglamento. Las opiniones de los entrevistados sobre los costes de cumplimiento diferían en gran medida. Por una parte, la diligencia debida es una norma cada vez más generalizada en la industria de los metales y los minerales, y el Reglamento se ajusta a muchas prácticas comerciales habituales. Por otra parte, las empresas explicaron que las cargas administrativas y los costes de la auditoría del cumplimiento podrían ser bastante significativos, especialmente para las pymes. Se calculó que los costes de una auditoría oscilan entre 8 000 EUR y 10 000 EUR, un gasto significativo para las pymes. Al mismo tiempo, las empresas (y las ACEM, véase más adelante) indicaron que un posible reconocimiento de los programas y una posible lista de fundiciones responsables reconocidas por la UE podrían reducir considerablemente estos costes.

Si bien el Reglamento establece obligaciones de diligencia debida únicamente para los importadores de la Unión de metales y minerales como tales, existen indicios de que los agentes económicos de las fases finales de las cadenas de valor también están intensificando sus esfuerzos de diligencia debida. A fin de llevar a cabo una evaluación de la adopción de prácticas de diligencia debida por parte de las empresas de las fases finales, la Comisión está preparando una herramienta voluntaria en línea para que dichas empresas publiquen información sobre sus prácticas de diligencia debida, el Sistema de Información sobre Minerales Responsables (ReMIS), cuya puesta en marcha se prevé en el segundo semestre de 2024 (véase el punto «3. Medidas de acompañamiento»).

b. Aplicación del Reglamento por parte de las ACEM

El Reglamento exige a las ACEM que lleven a cabo «comprobaciones del cumplimiento posteriores adecuadas» sobre los agentes económicos. El análisis realizado para esta revisión ha puesto de manifiesto que las ACEM están dotadas de diferentes capacidades, recursos asignados y conocimientos específicos en lo relativo a materias primas, procesos industriales y auditorías. Como consecuencia de ello, tienen distintas capacidades para llevar a cabo y hacer un seguimiento de los controles posteriores. En general, tras la primera ronda de comprobaciones del cumplimiento anuales posteriores realizadas, las conclusiones de las ACEM son limitadas. Varios Estados miembros señalaron que se necesita más tiempo para obtener información sobre los patrones de importación y los posibles casos de elusión, así como para tener una visión más clara a partir de datos pertinentes.

De conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento, a más tardar el 30 de junio de cada año, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe sobre la aplicación del Reglamento. Por tanto, las últimas conclusiones de los informes de las ACEM que se incluyen en la presente revisión se remontan al 30 de junio de 2023 y abarcan las comprobaciones realizadas en 2022. Es importante señalar que, tras la primera ronda de comprobaciones del cumplimiento anuales posteriores realizadas, las conclusiones de las ACEM son limitadas.

La información presentada a la Comisión a través de los informes anuales de ejecución de las ACEM confirma que, en 2021, estas iniciaron sesiones de divulgación y sensibilización para los agentes, así como los preparativos para las comprobaciones posteriores. Un número cada

vez mayor de ACEM empezó a realizar comprobaciones del cumplimiento posteriores en 2022 y estaba previsto que muchas de estas finalizaran en 2023. En total, a 30 de junio de 2023, la Comisión había recibido informes de ejecución de veintidós de los veintisiete Estados miembros.

Doce de los veintidós Estados miembros ya habían previsto o empezado a realizar controles posteriores: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia (controles piloto), Luxemburgo y Malta. En Polonia, los controles posteriores no habían comenzado, ya que aún no se había establecido la base legislativa para esto en el Derecho nacional polaco[23]. Portugal anunció que comenzaría los controles posteriores en el segundo semestre de 2023. En otros Estados miembros, no se habían efectuado controles posteriores, ya que no se habían detectado importadores por encima de los volúmenes mínimos de importación establecidos en el Reglamento.

En 2022, sobre la base de los datos aduaneros facilitados por los Estados miembros, había 8 286 importadores de minerales y metales 3TG de la Unión identificados, de los cuales 477 (6 %) importaron cantidades iguales o superiores a los volúmenes mínimos anuales. Se han fijado volúmenes mínimos para garantizar que las importaciones cubiertas correspondan al menos al 95 % de los volúmenes totales de 3TG importados en la UE [véase la sección III, apartado 4, letra b)]. Existen grandes diferencias entre los Estados miembros en cuanto al número de importadores que forman parte del ámbito de aplicación del Reglamento.

Las conclusiones confirman que el nivel de cumplimiento varía considerablemente y algunos Estados miembros no han comunicado conclusiones definitivas de sus comprobaciones del cumplimiento posteriores por múltiples razones, como el desarrollo en curso de su sistema de auditoría interna, la asignación de una autoridad competente o el hecho de que habían recibido los datos aduaneros pertinentes de sus autoridades aduaneras poco tiempo antes.

En cuanto a la aplicación por parte de las ACEM, tanto el estudio externo como los informes anuales de ejecución de las ACEM apuntan a la existencia de una serie de dificultades. Los Estados miembros informaron de que la mayoría de los importadores de la Unión incluidos en el ámbito de aplicación de los requisitos de diligencia debida del Reglamento se basan en programas de diligencia debida en la cadena de suministro que les pueden facilitar el cumplimiento del Reglamento. Sin embargo, este elemento facilitador aún no es aplicable, dado que la Comisión no ha reconocido ningún programa hasta la fecha [véase la sección III, apartado 3, letra a)]. Otro reto planteado, en particular por los Estados miembros más pequeños, es la falta de capacidad y de recursos de las ACEM para hacer cumplir el Reglamento. Las ACEM han expresado su apoyo a un mayor intercambio de buenas prácticas y a la coordinación entre ellas. Las ACEM también han puesto de relieve una serie de riesgos relacionados con las importaciones de oro en la Unión [véase la sección III, apartado 4, letra e)], así como los retos para la trazabilidad que plantean los materiales en forma reciclada o los productos acabados, que actualmente quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento, sobre todo en el sector del oro, en el que el reciclado puede estar asociado a materiales de guerra.

[23] El 12 de marzo de 2024, el Gobierno de Polonia adoptó una ley sobre las modalidades de aplicación del Reglamento.

Los Estados miembros siguen siendo responsables de la aplicación uniforme del Reglamento, de conformidad con el artículo 10, apartado 3. A fin de facilitar los intercambios entre los Estados miembros y favorecer una aplicación uniforme del Reglamento, la Comisión ha introducido las herramientas pertinentes, en particular las reuniones trimestrales del grupo de expertos sobre el abastecimiento responsable de estaño, tántalo, wolframio y oro (grupo de expertos en 3TG), así como los trabajos en curso para crear una plataforma para el intercambio seguro de los datos aduaneros pertinentes entre los Estados miembros (Sistema de Seguimiento de Minerales Responsables). El estudio de revisión externo ha identificado al grupo de expertos en 3TG como una plataforma eficaz para que las ACEM y la Comisión se reúnan, intercambien información y aumenten la convergencia en la aplicación del Reglamento.

Los trabajos en curso para crear una plataforma para el intercambio de datos aduaneros, actualmente en fase piloto, puede apoyar los intercambios de los Estados miembros destinados a controlar y prevenir las prácticas de elusión por parte de los importadores de la Unión. En concreto, la plataforma permitirá a los Estados miembros compartir y consultar la información aduanera relacionada con las empresas importadoras relativa a los minerales y metales cubiertos por el Reglamento, a fin de minimizar el riesgo de que los importadores fraccionen los envíos e importen a través de diferentes Estados miembros para mantenerse por debajo de los volúmenes mínimos de importación aplicables impuestos por el Reglamento.

## 3. Medidas de acompañamiento del Reglamento

En la presente sección se examina el funcionamiento y la eficacia de las diversas herramientas de apoyo a la aplicación del Reglamento. Estas herramientas se presentan en el cuadro que figura a continuación.

*Cuadro 4. Visión de conjunto de las herramientas de apoyo a la aplicación del Reglamento*

| Herramientas de apoyo a la aplicación | Referencia en el Reglamento/descripción |
|---|---|
| a. Programas de diligencia debida en la cadena de suministro y la lista de fundiciones y refinerías responsables («lista blanca de la UE») | Considerando 14 y artículo 8 del Reglamento; considerando 16 y artículo 9 del Reglamento |
| b. Lista de zonas de conflicto o de alto riesgo («lista CAHRA») | Artículo 14, apartado 2, del Reglamento; Recomendación (UE) 2018/1149 de la Comisión, de 10 de agosto de 2018; metodología y lista elaboradas y actualizadas periódicamente por RAND Europe: CAHRA (cahraslist.net) |
| c. Asociación Europea para un Comercio Responsable de Minerales (EPRM, por sus siglas en inglés) | Puesta en marcha en 2016 como una iniciativa multilateral que emprende proyectos en el sector de la minería artesanal |

| | |
|---|---|
| | a pequeña escala de 3TG. Foro entre la industria, los Gobiernos y la sociedad civil. https://europeanpartnership-responsibleminerals.eu/ |
| d. Otras medidas contempladas en la Comunicación conjunta de 5 de marzo de 2014[24] | Diálogos estratégicos con terceros países, diplomacia de las materias primas, cooperación para el desarrollo con terceros países.<br>Desde 2021, asociaciones estratégicas de materias primas con terceros países[25]. |
| e. Sistema de Información sobre Minerales Responsables (ReMIS) | Herramienta voluntaria en línea para que las empresas de las fases finales publiquen información sobre sus prácticas de diligencia debida.<br>La herramienta está técnicamente preparada para su puesta en marcha y la Comisión está ultimando los acuerdos de protección de datos con los Estados miembros antes de poner el ReMIS a disposición del público. |
| f. Portal «Due diligence ready!» | Centrada específicamente en las pymes, la herramienta «Due diligence ready!», desarrollada por la Comisión, está en funcionamiento y se utiliza como herramienta de apoyo en los esfuerzos para comprender y aplicar la diligencia debida. El portal ayuda a las pymes a:<br>• aprender sobre los beneficios que pueden obtener al ejercer la diligencia debida en sus cadenas de suministro;<br>• comprender, evaluar y mitigar los riesgos y las repercusiones en sus cadenas de suministro relacionados con el abastecimiento responsable;<br>• comprender y aplicar la Guía de diligencia debida de la OCDE y aprender a actuar con la diligencia debida para un abastecimiento responsable de minerales (la Guía de diligencia debida de la OCDE se aplica a todos los minerales).<br>La investigación y las partes interesadas entrevistadas señalaron la necesidad de un |

[24] COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Abastecimiento responsable de minerales originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo. Hacia un enfoque integrado de la Unión Europea (JOIN/2014/08 final).

[25] Diplomacia de las materias primas - Comisión Europea (europa.eu).

| | |
|---|---|
| | apoyo paso a paso y más específico a través de la herramienta. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_es |

a. Reconocimiento de los programas de diligencia debida y la «lista blanca» de la UE

El Reglamento reconoce que los programas de diligencia debida pueden facilitar el cumplimiento de los requisitos del Reglamento por parte de los importadores de la Unión. De conformidad con los artículos 3 y 8, la Comisión adoptará actos de ejecución por los que se reconozcan los programas de diligencia debida en la cadena de suministro sobre la base de las solicitudes de sus titulares. El proceso de evaluación y los criterios para el posible reconocimiento de los programas se recogen en un Reglamento Delegado[26], que se basa en la metodología desarrollada por la OCDE para evaluar los programas de diligencia debida para los minerales, garantizando así que dichos programas cumplan efectivamente las normas del Reglamento.

En la actualidad, cinco programas se están evaluando para su reconocimiento, sin que se haya reconocido ningún programa hasta la fecha. Las evaluaciones se basan en una revisión exhaustiva de la documentación, entrevistas con las partes interesadas que participan en los programas e inspecciones *in situ*, denominadas «auditorías conjuntas». Examinan tanto las políticas como las normas de los programas y la manera en que se aplican. El calendario de las evaluaciones, y en particular de las «auditorías conjuntas», se vio gravemente afectado por la pandemia de COVID-19, lo que dio lugar a retrasos en los procesos de evaluación. El rigor necesario de los criterios, las distintas etapas del procedimiento y la necesidad de llevar a cabo evaluaciones exhaustivas, así como la posibilidad de volver a presentar una solicitud, también son factores determinantes para la duración del proceso de reconocimiento.

Las entrevistas con las empresas confirman que muchas de ellas ya son miembros de programas o adaptan sus prácticas a estos, aunque aún no estén reconocidos. Si bien algunas partes interesadas han mencionado el coste de los programas de diligencia debida como posible factor limitante para el cumplimiento, los costes estimados parecen ser proporcionados desde el punto de vista financiero para muchos agentes.

Además, algunas partes interesadas han señalado la importancia de la transparencia de los programas. Los programas pueden facilitar el acceso a la información sobre el origen de los materiales para confirmar el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas en el Reglamento. No obstante, en la mayoría de los controles posteriores realizados por las ACEM sobre los importadores de la Unión que participan en programas de diligencia debida en la cadena de suministro, los importadores no pudieron facilitar a las autoridades información sobre el país de origen, tal como exige el artículo 4 del Reglamento. Deben fomentarse un mayor

[26] Reglamento Delegado (UE) 2019/429 de la Comisión, de 11 de enero de 2019, por el que se completa el Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la metodología y los criterios para la evaluación y el reconocimiento de los programas de diligencia debida en la cadena de suministro de estaño, tantalio, wolframio y oro (DO L 75 de 19.3.2019, p. 59).

compromiso y un intercambio más estrecho entre las ACEM, los importadores de la Unión y los programas en relación con estas dificultades en materia de transparencia.

Es importante señalar que, a pesar del reconocimiento de los programas como herramienta para facilitar la aplicación, los importadores de la Unión mantienen su responsabilidad individual de cumplir los requisitos del Reglamento, con independencia de que formen parte de programas reconocidos. Por tanto, los programas pueden ser herramientas para facilitar el cumplimiento por parte de los importadores de la Unión, pero no les eximen de su responsabilidad individual de ejercer la diligencia debida.

El Reglamento establece que la Comisión adoptará un acto de ejecución por el que se establezca una lista de fundiciones y refinerías responsables con arreglo al artículo 9 del Reglamento. Para elaborar la lista, la Comisión tendrá en cuenta las fundiciones y refinerías incluidas en los programas de diligencia debida reconocidos, así como la información facilitada por los Estados miembros. Dado que hasta la fecha no se ha reconocido ningún programa, aún no se ha elaborado la lista de la UE.

b. La lista CAHRA

El Reglamento prevé la asistencia a los agentes económicos en la determinación de CAHRA. De conformidad con el artículo 14, la Comisión Europea ha elaborado directrices no vinculantes para la identificación de CAHRA y otros riesgos relacionados con la cadena de suministro[27]. También ha encargado a RAND Europe que proporcione asesoramiento externo en forma de una metodología para determinar los países que deben incluirse en la lista CAHRA y que facilite una lista orientativa, no exhaustiva y actualizada periódicamente, de las zonas de conflicto o de alto riesgo[28]. Tal como se subraya en la nota a pie de página n.º 4, la lista CAHRA facilitada por los expertos externos (y la información proporcionada en el sitio web específico para esta lista) no constituye una posición oficial de la Comisión Europea ni de la UE sobre si una región o zona concretas son o no una CAHRA, tal como se define en el artículo 2, letra f), del Reglamento (UE) 2017/821. No obstante, la lista CAHRA sirve como herramienta operativa para guiar los esfuerzos de mitigación de riesgos y permitir a las empresas aplicar la diligencia debida en consonancia con el Reglamento de la UE.

La inclusión de una zona como zona de conflicto o de alto riesgo en la lista no prohíbe el ejercicio de actividades empresariales en dicha zona ni implica ni sugiere que no deban llevarse a cabo en ella. La lista permite a las empresas determinar las zonas en las que deben ejercer la diligencia debida basada en los riesgos para abastecerse o seguir abasteciéndose de 3TG con la ayuda de procesos empresariales de diligencia debida.

Las empresas entrevistadas en el marco del estudio externo confirman que la lista CAHRA es una herramienta útil para evaluar los riesgos de conflictos regionales. Algunos encuestados informan de que la utilizan junto con otras listas de CAHRA, como la elaborada por la Iniciativa de Minerales Responsables (RMI, por sus siglas en inglés). Otras partes interesadas indicaron que podría mejorarse el conocimiento de la lista. Las entrevistas también confirman que es

[27] Recomendación (UE) 2018/1149 de la Comisión, de 10 de agosto de 2018, sobre directrices no vinculantes para la identificación de zonas de conflicto y de alto riesgo y otros riesgos relacionados con la cadena de suministro de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 208 de 17.8.2018, p. 94).
[28] La lista está disponible en https://www.cahraslist.net/.

importante seguir haciendo hincapié en el carácter orientativo y no exhaustivo de la lista. En cuanto al contenido de la lista, algunas partes interesadas han sugerido que se tengan en cuenta los cambios técnicos, en particular la frecuencia de las actualizaciones y las actualizaciones de la metodología para precisar las zonas geográficas, así como la inclusión de los países de tránsito en la lista.

c. La Asociación Europea para un Comercio Responsable de Minerales (EPRM)

La Asociación Europea para un Comercio Responsable de Minerales (EPRM) se puso en marcha en 2016 para favorecer la aplicación del próximo Reglamento mediante i) la producción responsable, ii) el abastecimiento responsable y iii) la vinculación entre la producción y el abastecimiento. La EPRM, financiada principalmente por la Comisión Europea y algunos Estados miembros, es una iniciativa multilateral y funciona como un foro entre la industria, los Gobiernos y la sociedad civil. Su finalidad es reforzar la capacidad en materia de prácticas de diligencia debida en toda la cadena de suministro de 3TG.

La EPRM tiene dos objetivos principales. El primero consiste en ayudar a las pymes a ejercer la diligencia debida, a través de herramientas como el «Control de Diligencia Debida», que proporciona un cuestionario para evaluar la adecuación de las empresas a la Guía de diligencia debida de la OCDE y ofrece asesoramiento concreto para mejorar las prácticas, y el «Centro de Diligencia Debida», que facilita información personalizada para ejercer la diligencia debida. El segundo objetivo es ayudar a la minería artesanal a pequeña escala a producir de manera más responsable y acceder a mercados formales a escala nacional e internacional. A tal fin, la EPRM financia proyectos en CAHRA y pretende desarrollar unas buenas prácticas y colaboración de los agentes a lo largo de la cadena de suministro de 3TG para reforzar las prácticas responsables[29].

A lo largo de los años, la EPRM ha desarrollado conocimientos sobre diligencia debida, ha proporcionado un foro para debates multilaterales y ha confirmado el valor añadido del apoyo a la diligencia debida en las fases iniciales a través de proyectos sobre el terreno. La obtención de resultados, en particular desde 2021, ha aumentado considerablemente. La asociación también parece ajustarse mejor a las prioridades de la UE.

Entre los ámbitos que deben mejorarse se encuentra la necesidad de aumentar el número de afiliados, diversificar sus fuentes de financiación, aumentar el acercamiento a los países productores, hacer más hincapié en la sostenibilidad y mejorar su capacidad de seguimiento y evaluación de sus propias actividades. Las consultas con las partes interesadas también ponen de relieve la oportunidad de facilitar el proceso de solicitud de financiación de la EPRM para las organizaciones de la sociedad civil y las partes interesadas de las CAHRA, de seguir impartiendo formación a los agentes de la cadena de suministro local de las CAHRA sobre los mecanismos de diligencia debida, posiblemente junto con los programas colaborativos del sector, y de ampliar los vínculos entre los beneficiarios y los agentes económicos.

[29] Durante el período 2017-2020, la EPRM concedió dieciocho subvenciones u otras formas de ayudas para proyectos con un gasto total de 6 millones EUR. Se seleccionaron tres proyectos piloto adicionales que comenzaron a ejecutarse a principios de 2022 y se puso en marcha una nueva convocatoria de propuestas en el verano de 2023.

d. Otras medidas contempladas en la Comunicación conjunta de 5 de marzo de 2014: diplomacia de las materias primas

Por lo que se refiere a la diplomacia de las materias primas y la cooperación para el desarrollo más allá de los programas existentes, como la EPRM, la UE ha llevado a cabo numerosas actividades de apoyo al desarrollo sostenible del sector minero en los países socios. El tántalo y el wolframio, dos de los materiales cubiertos por el Reglamento, también figuran en la lista de materias primas fundamentales de la UE y, por tanto, están incluidos en el alcance de los esfuerzos más amplios de la UE en el ámbito de las materias primas fundamentales. Un ejemplo clave de estos esfuerzos, que forma parte de la dimensión exterior de la Ley de Materias Primas Fundamentales[30], es el trabajo para celebrar asociaciones estratégicas relativas a las cadenas de valor de materias primas entre la Unión Europea y terceros países.

Estas asociaciones se basan en un memorando de entendimiento bilateral y no vinculante y en una hoja de ruta de acciones concretas que se acordarán en un plazo de seis meses a partir de la celebración del memorando de entendimiento. Los pilares clave de estos memorandos de entendimiento tienen por objeto promover las normas ambientales, sociales y de gobernanza y las prácticas mineras responsables, movilizar financiación para las infraestructuras pertinentes, desarrollar capacidades, cooperar en investigación e innovación e integrar las cadenas de valor de las materias primas mediante el fomento del compromiso empresarial y las inversiones sostenibles.

Hasta la fecha, la UE ya ha firmado asociaciones con Argentina, Australia, Canadá, Chile, Groenlandia, Kazajistán, Namibia, Noruega, la República Democrática del Congo, Ruanda, Ucrania, Uzbekistán y Zambia, y se están preparando otras asociaciones, en particular con otros países africanos.

Este trabajo relacionado con las asociaciones estratégicas complementa los objetivos de la Comunicación conjunta de 5 de marzo de 2014 y de la Ley de Materias Primas Fundamentales, y va de la mano del objetivo de promover el abastecimiento responsable de materias primas. Este trabajo también se apoya, cuando procede, en los diálogos estratégicos que la UE mantiene con los países pertinentes desde el punto de vista de las cadenas de valor de minerales responsables.

e. El Sistema de Información sobre Minerales Responsables (ReMIS)

Si bien el Reglamento no establece obligaciones vinculantes de diligencia debida para los agentes económicos de las fases finales, la Comisión evaluará la adopción de prácticas de diligencia debida por parte de dichos agentes (artículo 17, apartado 2, del Reglamento). Para llevar a cabo esta evaluación, la Comisión está creando el Sistema de Información sobre Minerales Responsables (ReMIS). Se trata de una herramienta voluntaria en línea para que las empresas de las fases finales publiquen información sobre sus prácticas de diligencia debida. El ReMIS está técnicamente preparado para su puesta en marcha y la Comisión está ultimando acuerdos de protección de datos con los Estados miembros. Dado que el ReMIS aún no se ha puesto en marcha, en esta primera revisión no ha sido posible llevar a cabo una evaluación

[30] COM(2023) 160 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:903d35cc-c4a2-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

exhaustiva de la adopción de prácticas de diligencia debida por parte de las empresas de las fases finales.

f. El portal «Due diligence ready!»

La Comisión ha desarrollado el portal «Due diligence ready!»[31] específicamente para ayudar a las empresas a obtener minerales y metales de manera responsable y, en su caso, a cumplir los requisitos reglamentarios, incluido el Reglamento (UE) 2017/821. El portal proporciona información general[32] sobre las obligaciones de diligencia debida, así como un conjunto de herramientas[33] para ayudar en el flujo de trabajo de diligencia debida. También ofrece seminarios web y material de formación en formato PowerPoint[34] para su descarga en siete lenguas (alemán, español, francés, inglés, italiano, polaco y portugués). Además, el portal contiene material de formación (grabado), basado, entre otras cosas, en una sesión virtual celebrada en junio de 2023, dirigida a las pymes de Europa y a las asociaciones industriales. El objetivo de esta sesión de formación virtual era:

- Establecer el contexto del Reglamento de la UE teniendo en cuenta los objetivos, el ámbito de aplicación y la situación actual.
- Proporcionar orientaciones prácticas a las pymes para que apliquen la diligencia debida en sus propias empresas.
- Centrar las recomendaciones en el contexto de las pymes en Europa, que muy probablemente disponen de recursos limitados para aplicar prácticas de diligencia debida.
- Recordar a las empresas las herramientas de apoyo disponibles en el sector y que el portal «Due diligence ready!» tiene por objeto recogerlas en un único lugar para que las empresas puedan acceder a ellas fácilmente. También debe recordar la existencia del servicio de asesoramiento para las pymes al que las empresas pueden dirigirse para hacer preguntas.

En febrero de 2023, se puso en marcha un servicio gratuito de asesoramiento por correo electrónico[35], a través del cual expertos en proyectos han estado disponibles para explicar y orientar a las pymes importadoras de 3TG sobre cómo aplicar el Reglamento. Este servicio de asesoramiento por correo electrónico también está disponible en siete lenguas.

La investigación realizada a efectos del estudio externo sobre la revisión del Reglamento, así como las partes interesadas entrevistadas, señaló expresamente la importancia de un apoyo específico a través de la herramienta, que experimenta mejoras y actualizaciones continuas.

## 4. Elementos adicionales de la revisión que pueden afectar a la eficacia del Reglamento

[31] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready_es.
[32] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_es.
[33] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/due-diligence-toolbox_es.
[34] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/training-and-events_es.
[35] https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/due-diligence-ready/about_es#servicio-gratuito-de-asesoramiento-por-correo-electr%C3%B3nico.

Además de los elementos establecidos explícitamente en el artículo correspondiente del Reglamento, la revisión examinó otras cuestiones que podrían afectar al funcionamiento y a la eficacia del Reglamento. Entre ellas figuran una evaluación con respecto al ámbito de aplicación actual del Reglamento (riesgos relacionados con los volúmenes mínimos y con el comercio ilícito de oro), el ámbito de aplicación en términos de minerales y riesgos cubiertos por las obligaciones de diligencia debida, así como las posibles interrelaciones con otra legislación pertinente de la UE en el sector extractivo (Reglamento relativo a las pilas y baterías, Ley de Materias Primas Fundamentales, Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad).

***Volúmenes mínimos de importación***

El Reglamento tiene un alcance mundial, es decir, todo importador de 3TG, con independencia de su origen, que tenga un volumen de importación anual superior a los volúmenes mínimos establecidos en el anexo I está sujeto a las obligaciones de diligencia debida. Los importadores que se sitúen por debajo de estos volúmenes mínimos no tienen una obligación legal en virtud del Reglamento, pero se les anima a ejercer la diligencia debida de forma voluntaria. Los volúmenes mínimos que figuran en el anexo se han fijado para garantizar que las importaciones cubiertas correspondan, como mínimo, al 95 % de los volúmenes totales de 3TG importados en la UE, de modo que la inmensa mayoría de las importaciones estén sujetas a los requisitos de diligencia debida, evitando al mismo tiempo una carga administrativa injustificada para las pymes y los importadores de volúmenes reducidos.

Si bien el estudio externo concluye que los volúmenes mínimos pueden alcanzar eficazmente el objetivo de evitar una carga administrativa excesiva para las pymes, las partes interesadas manifestaron su preocupación con respecto al hecho de que los volúmenes mínimos actuales puedan dar lugar a prácticas de elusión por parte de los importadores de la Unión. Además, algunas partes interesadas expresaron su preocupación por el hecho de que los volúmenes mínimos establecidos excluyan las importaciones de alto riesgo y las eximan de los requisitos de diligencia debida. Esta preocupación es especialmente pertinente en el caso del oro, habida cuenta del valor monetario potencialmente elevado de las importaciones de volumen reducido que se sitúan por debajo de los volúmenes mínimos, así como del hecho de que las importaciones de alto riesgo también podrían asociarse a cantidades importadas relativamente bajas.

Estas cuestiones requieren un seguimiento minucioso. Sin embargo, actualmente no existen pruebas claras de prácticas de elusión (por ejemplo, repartir las importaciones entre varios importadores para mantenerse por debajo de los volúmenes mínimos) detectadas en el estudio externo o comunicadas a la Comisión por las ACEM. La Comisión y los Estados miembros colaboran estrechamente para garantizar un seguimiento continuo de los patrones de importación. En particular, la Comisión está preparando una herramienta informática, la Herramienta de Seguimiento de Minerales Responsables (RMT, por sus siglas en inglés), una plataforma en línea que permitiría un intercambio seguro de datos aduaneros entre las ACEM.

Habida cuenta de la falta de datos adecuados hasta la fecha, el estudio llegó a la conclusión de que es prematuro considerar la posibilidad de modificar los volúmenes mínimos o revisar la metodología de cálculo de dichos volúmenes. Por consiguiente, los esfuerzos de aplicación se

centrarán en facilitar el intercambio de información entre las ACEM con vistas a mejorar las capacidades de seguimiento y la información cuantitativa sobre el comercio directo e indirecto, la inversión y las tendencias de participación en los beneficios, permitiendo así un análisis más profundo de las posibles repercusiones de los volúmenes mínimos en el futuro.

***Comercio ilícito de oro***

El Reglamento reconoce que el comercio ilícito relaciona indirectamente a los consumidores con conflictos que tienen serias repercusiones en los derechos humanos fuera de la UE. El estudio externo pone de relieve que los centros de tránsito desempeñan un papel importante en las cadenas de suministro mundiales de 3TG al relacionar el oro potencialmente obtenido y comercializado de manera ilícita con el mercado de la UE.

La cuestión del comercio ilícito, sobre todo en el caso del oro, dadas sus características inherentes, es extremadamente compleja y multidimensional. La diligencia debida es una de las herramientas disponibles para apoyar los esfuerzos internacionales de lucha contra el contrabando. A este respecto, existen instrumentos, como los programas de diligencia debida y los mecanismos de trazabilidad, para ayudar a afrontar los riesgos del comercio ilícito en las diferentes fases de la cadena de suministro. Las herramientas incluidas en el marco del Reglamento pueden desempeñar un papel positivo en la lucha contra el comercio ilícito hacia la UE. Por ejemplo, la inclusión en la lista CAHRA de los países de tránsito transfronterizo y otros centros de minerales y metales importados desde las CAHRA podría contribuir a una evaluación más exhaustiva del origen de los metales o minerales por parte de los compradores.

***Ámbito de aplicación material***

El Reglamento establece obligaciones de diligencia debida para cuatro minerales y metales: estaño, tántalo, wolframio y oro. Son tres las razones de esta elección en el momento de la adopción del Reglamento. En primer lugar, los 3TG son los cuatro minerales que suelen estar relacionados con conflictos armados y vulneraciones conexas de los derechos humanos. En segundo lugar, el Reglamento se basa en principios bien establecidos de la Guía de diligencia debida de la OCDE. Si bien la Guía se aplica, en principio, a todos los minerales, incluye dos suplementos específicos sobre los 3TG, adaptados a los retos relacionados con la estructura de las cadenas de suministro de estos cuatro minerales. En tercer lugar, el ámbito de aplicación del Reglamento se ajusta a los esfuerzos de otros socios; por ejemplo, los Estados Unidos también cuentan con legislación sobre los minerales de guerra: el artículo 1502 de la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección del consumidor (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) de 2010 abarca los mismos cuatro productos, aunque con un ámbito geográfico más reducido (ya que se centra en la RDC y en los países vecinos).

Más allá de los 3TG, otros minerales y metales que son fundamentales para las transiciones ecológica y digital pueden estar asociados a riesgos relacionados con conflictos, debido a su gran demanda actual y prevista y al hecho de que existen grandes yacimientos en regiones frágiles desde el punto de vista social o medioambiental. Por este motivo, la revisión ha intentado analizar si sería necesario incluir otros minerales o metales en el ámbito de aplicación del Reglamento para cumplir el objetivo de impedir la financiación de grupos armados y fuerzas de seguridad en CAHRA ricas en recursos. En concreto, el estudio externo ha evaluado el cobalto, el cobre, el litio y el níquel en términos de su estructura de producción y su exposición

a riesgos comparables a los de los 3TG. Estos cuatro minerales figuran en la lista de materias primas fundamentales de la UE, y el cobre, el litio y el níquel también se consideran materias primas estratégicas[36]. Por consiguiente, entran en el ámbito de aplicación de la Ley de Materias Primas Fundamentales. Además, el cobalto, el litio y el níquel entran en el ámbito de aplicación del Reglamento relativo a las pilas y baterías y, por tanto, están sujetos a los requisitos de diligencia debida consagrados en él.

El **cobalto** es un metal versátil utilizado en diversas aplicaciones, como las baterías y los sectores aeroespacial, de la defensa y la medicina. La RDC suministra más del 70 % del mercado mundial. El mineral se extrae principalmente como subproducto de la explotación minera del cobre a gran escala en las provincias meridionales de Haut-Katanga y Lualaba, en las que no hay una presencia significativa de grupos armados no estatales. China controla el 70 % de la transformación mundial de los productos intermedios de cobalto[37] y está bien representada en la extracción de cobalto, ya que quince de las diecinueve operaciones industriales están controladas por intereses chinos, mientras que la producción minera artesanal también es adquirida en gran medida por refinerías chinas, entre ellas Huayou Cobalt[38]. La mayor parte del suministro de cobalto se utiliza en la fabricación de baterías, especialmente para baterías de iones de litio, utilizadas en electrónica de consumo, vehículos eléctricos y sistemas de almacenamiento de energía.

El **cobre** es un metal muy utilizado en equipos eléctricos, construcción, maquinaria industrial y aleaciones. Chile domina la producción de cobre y tiene inmensas operaciones industriales, como las minas de La Escondida o Andina. Actualmente, Perú, Indonesia y Mongolia están abriendo nuevas minas[39], mientras que se calcula que la RDC se convertirá en el segundo productor mundial de cobre de aquí a 2026[40]. Al ser un metal primario, la extracción de cobre suele estar vinculada a la extracción de cobalto, como es el caso de Copperbelt en la RDC. Aunque la mayor parte de la extracción de mineral de cobre se realiza a través de la minería a gran escala, también existe la producción artesanal de cobre, ya que los mineros a menudo oscilan entre el cobre y el cobalto en función de los precios mundiales.

El **litio** es un metal ligero utilizado en las baterías de iones de litio, en particular para vehículos eléctricos[41]. El litio también se utiliza en aleaciones, vidrio, cerámica, lubricantes y productos farmacéuticos. Se encuentra principalmente en rocas ígneas (espodumena) y manantiales minerales (salmueras) y la mayor parte de su producción procede de Australia y Chile. Las reservas mundiales de litio están dominadas por unos pocos países, entre ellos Chile, Argentina y Bolivia[42]. La explotación minera de litio requiere una extracción mecanizada a gran escala

[36] Materias primas fundamentales - Comisión Europea (europa.eu).
[37] Andrew Gulley: «One hundred years of cobalt production in the Democratic Republic of the Congo» [«Cien años de producción de cobalto en la República Democrática del Congo», documento en inglés], *Resources Policy*, 79: 103007, 2022; IEA: «The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions» [«El papel de los minerales fundamentales en las transiciones hacia una energía limpia», documento en inglés], 2021.
[38] Dionne Searcey, Michael Forsythe y Eric Lipton: «A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution» [«Una lucha de poder por el cobalto sacude la revolución de la energía limpia», documento en inglés], *New York Times*, 20 de noviembre de 2021.
[39] Foro Económico Mundial: «Which countries produce the most copper» [«Qué países producen más cobre», documento en inglés], 2022.
[40] Reuters: «Congo could seize Peru's No. 2 copper spot as Andean output slows» [«Congo podría arrebatar a Perú su puesto como segundo productor de cobre a medida que la producción andina se ralentiza», documento en inglés], 2023.
[41] Foro Económico Mundial, 2023. Este gráfico muestra qué países producen más litio.
[42] Natural Resources Canada: «Lithium Facts» [«Datos sobre el litio», documento en inglés], s.f.

debido a los yacimientos de baja ley, lo que la hace menos adecuada para la minería artesanal y a pequeña escala. Sin embargo, dados los importantes descubrimientos recientes en la RDC[43] y Zimbabue[44], se está desarrollando un sector minero artesanal en estos países.

El **níquel** es un elemento metálico ampliamente utilizado, fundamental para el crecimiento de las plantas, y suele encontrarse en el acero inoxidable y en las baterías de vehículos eléctricos. En la actualidad, el níquel se extrae principalmente en entornos industriales en Indonesia, Filipinas, Rusia y el territorio francés de ultramar de Nueva Caledonia[45]. Se ha observado la existencia de minería artesanal de níquel en Filipinas e Indonesia. Ningún estudio apunta a un uso sistémico de los ingresos procedentes del níquel para la financiación de grupos armados. La extracción de níquel requiere inversiones significativas y procesos mecanizados, lo que limita la minería artesanal.

Si bien la diligencia debida de las cadenas de suministro y de valor también es muy importante para otros metales y minerales, no es aconsejable ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento en esta fase por dos razones principales. En primer lugar, los demás minerales o metales se caracterizan por diferentes retos en términos de estructura de producción (principalmente por la minería a gran escala), vínculos de las cadenas de valor y posibles riesgos conexos. En segundo lugar, a estos otros minerales o metales se aplican (o se aplicarán) otros actos legislativos, en particular el Reglamento relativo a las pilas y baterías y la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (véase la sección siguiente). En particular, en el anexo X del Reglamento relativo a las pilas y baterías se indican las categorías de riesgos y los instrumentos de diligencia debida reconocidos internacionalmente aplicables a los requisitos de diligencia debida establecidos en dicho Reglamento y que abarcan específicamente el cobalto, el níquel, el grafito natural y el litio. Estas categorías incluyen los derechos humanos, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso [anexo X, punto 2, letra b)]. La Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales en las zonas de conflicto o de alto riesgo también figura en el punto 4, letra f), como uno de los instrumentos pertinentes reconocidos internacionalmente aplicables. Por tanto, aunque el ámbito de aplicación material de ambos Reglamentos no se solapa, las obligaciones de diligencia debida de ambos instrumentos abordan los riesgos del anexo II de la Guía de diligencia debida de la OCDE.

Por consiguiente, añadir más metales al ámbito de aplicación del Reglamento podría duplicar los requisitos establecidos en otra legislación de la Unión y hacer más complejo el panorama normativo para los agentes económicos, así como crear confusión sobre las formas en que debe ejercerse la diligencia debida en relación con los minerales. Como consecuencia de ello, la prioridad por el momento debe ser seguir avanzando hacia la aplicación del Reglamento en su forma actual, prestando especial atención, también en el contexto de futuras revisiones de este Reglamento y de otra legislación en materia de diligencia debida, a cómo garantizar la complementariedad y la interoperabilidad continuas de los diversos actos legislativos de la UE en materia de diligencia debida pertinentes en este contexto.

[43] «Tantalex Lithium's TiTan plant construction 80% complete, DRC» [«Construcción de la planta TiTan de Tantalex Lithium completada al 80 %, RDC», documento en inglés], *Resource World Magazine*, 2023.
[44] Reuters: «Premier African Minerals completes Zimbabwe lithium plant, production imminent» [«Premier African Minerals termina la planta de litio de Zimbabue, producción inminente», documento en inglés], 2023.
[45] Natural Resources Canada: «Nickel facts» [«Datos sobre el níquel», documento en inglés], s. f.

***Riesgos cubiertos***

En cuanto a los riesgos cubiertos por las obligaciones de diligencia debida, el Reglamento cubre los riesgos relacionados con los conflictos armados y las vulneraciones conexas de los derechos humanos, en consonancia con la Guía de diligencia debida de la OCDE y su anexo II («graves abusos relacionados con la extracción, transporte o comercio de minerales»). Los riesgos medioambientales no están cubiertos por el Reglamento ni por la Guía de diligencia debida de la OCDE. Sin embargo, existen vínculos identificables entre los efectos medioambientales de la minería y los conflictos armados. Por una parte, la injerencia de los grupos armados estatales y no estatales en las actividades mineras puede tener repercusiones negativas para el medio ambiente. Por otra parte, pueden surgir conflictos por el deterioro medioambiental causado por las actividades relacionadas con los 3TG, incluidos problemas como el desplazamiento de la población, la degradación del suelo, el acceso limitado a los alimentos y la escasa disponibilidad de agua.

Estos vínculos entre el medio ambiente y los conflictos podrían desempeñar un papel importante en relación con la eficacia del Reglamento, ya que la diligencia debida en materia de medio ambiente podría contribuir a uno de los objetivos clave del Reglamento: disociar el comercio de 3TG de los conflictos armados. Al mismo tiempo, la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (cuando esté en vigor) ya ampliará las obligaciones de diligencia debida a los aspectos medioambientales. Así, muchos agentes de la UE a lo largo de las cadenas de suministro de minerales tendrán que ejercer la diligencia debida en materia de medio ambiente. Además, en la actualidad, el Reglamento se basa en la Guía de diligencia debida de la OCDE. Por tanto, añadir al ámbito de aplicación del Reglamento la diligencia debida en materia de medio ambiente (que actualmente no está cubierta por la Guía de diligencia debida de la OCDE) podría complicar el panorama normativo para los agentes económicos y, habida cuenta de otra legislación de la Unión, crear confusión sobre las formas en que debe ejercerse la diligencia debida en relación con los minerales. Como consecuencia de ello, la prioridad por el momento debe ser seguir avanzando hacia la aplicación del Reglamento en su forma actual.

***Coherencia entre el Reglamento y otra legislación de la UE***

El Reglamento es la primera legislación de la UE centrada en la diligencia debida en las cadenas de suministro. Desde la entrada en vigor del Reglamento, se han desarrollado varias iniciativas legislativas que pueden interactuar con su objetivo, ámbito de aplicación y enfoque en diversos grados. En el cuadro que figura a continuación se comparan la cobertura geográfica, de materiales y de empresas, las obligaciones de diligencia debida, el papel del reconocimiento de los programas y las responsabilidades del Reglamento con la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, el Reglamento relativo a las pilas y baterías, el Reglamento por el que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles («Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles»), la Ley de Materias Primas Fundamentales y el Reglamento sobre la prohibición de productos fabricados mediante trabajo forzoso en el mercado de la Unión («Reglamento sobre el trabajo forzoso»).

Un elemento común importante es la cobertura geográfica, ya que todos estos instrumentos legislativos tienen un potencial alcance mundial (a pesar de que el Reglamento se centra específicamente en las CAHRA). En cuanto a la cobertura de materiales, el Reglamento relativo a las pilas y baterías, al igual que el Reglamento, se aplica a un ámbito limitado de productos o minerales, pero no existe solapamiento entre ambos. En el anexo II de la Ley de Materias Primas Fundamentales, el tántalo y el wolframio se identifican como materias primas fundamentales. Los demás instrumentos, en particular la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, no definen un ámbito material limitado, sino que se aplican horizontalmente. En términos de cobertura de empresas, es decir, los agentes económicos sujetos a los requisitos, los instrumentos horizontales, como la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, se aplicarán a los grandes agentes económicos, mientras que las entidades sujetas a los requisitos del Reglamento se definen por su enfoque material específico y los volúmenes mínimos de importación (que también implican flexibilidades específicas para las pymes, sin excluirlas explícitamente del ámbito de aplicación).

En cuanto a los requisitos de diligencia debida, el Reglamento tiene un enfoque específico (es decir, debe ejercerse la diligencia debida con vistas a garantizar que las cadenas de suministro no financien conflictos armados y se eviten las vulneraciones conexas de los derechos humanos), en consonancia con la Guía de diligencia debida de la OCDE. Los requisitos de diligencia debida de la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y del Reglamento relativo a las pilas y baterías son más amplios, ya que también abarcan cuestiones medioambientales y riesgos sociales y para los derechos humanos de manera más general. Ni la Ley de Materias Primas Fundamentales, ni el Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles, ni el Reglamento sobre el trabajo forzoso imponen obligaciones de diligencia debida.

En cuanto al reconocimiento de los programas, el Reglamento, la Ley de Materias Primas Fundamentales y el Reglamento relativo a las pilas y baterías prevén esta posibilidad. Los programas que se están evaluando actualmente en el contexto del Reglamento [véase la sección III, apartado 3, letra a)] cubren específicamente los 3TG.

Cuadro 5. Comparación entre el Reglamento y otras iniciativas legislativas pertinentes

| | **Reglamento** | **Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad** | **Reglamento relativo a las pilas y baterías** | **Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles** | **Ley de Materias Primas Fundamentales** | **Reglamento sobre el trabajo forzoso** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Cobertura geográfica** | Mundial, con especial atención a las CAHRA | Mundial | Mundial, con cierta atención a las CAHRA | Mundial | Mundial | Mundial |
| **Cobertura de materiales** | 3TG | Horizontal | Cobalto, litio, níquel, grafito natural | Transversal, con algunas | 34 materias primas fundamentales | Horizontal |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | limitaciones de productos | del anexo II, incluidos el tántalo y el wolframio | |
| **Cobertura de empresas** | Importadores de 3TG, con arreglo a volúmenes mínimos establecidos | Agentes económicos con más de 1 000 asalariados y un volumen de negocios anual superior a 450 millones EUR | Para las obligaciones de diligencia debida: agentes económicos que comercializan o ponen en servicio pilas o baterías en el mercado de la UE y tienen un volumen de negocios anual superior o igual a 40 millones EUR | Todas las empresas, con exención de las obligaciones en materia de destrucción de productos de consumo no vendidos para las pequeñas empresas y las microempresas | No procede | Horizontal |
| **Obligaciones de diligencia debida** | Riesgos y efectos adversos relacionados con conflictos y vulneraciones conexas de los derechos humanos | Derechos humanos y medio ambiente | Aspectos sociales, derechos humanos y medio ambiente | No procede | No procede | No procede |
| **Reconocimiento de programas** | Sí | No | Sí (metodología aún no determinada) | No procede | Sí | No procede |
| **Responsabilidad** | Los Estados miembros determinan las normas aplicables a las infracciones | Los Estados miembros determinarán las sanciones administrativas por incumplimiento y la responsabilidad civil en caso de perjuicio a los titulares de derechos | Los Estados miembros determinarán las sanciones por incumplimiento; restricción de la venta de pilas y baterías como último recurso | Los Estados miembros determinan las sanciones | No procede | Prohibiciones de comercialización de productos; los Estados miembros determinarán las sanciones por incumplimiento de las prohibiciones |

En resumen, por una parte, el Reglamento exige la aplicación de la diligencia debida para un grupo muy limitado de minerales y metales y un conjunto específico de riesgos. Por otra parte, algunos de los marcos reglamentarios de la UE recientemente adoptados ya amplían (o ampliarán próximamente) la diligencia debida a lo largo de toda la cadena de valor para abordar una amplia gama de productos y cuestiones socioeconómicas, medioambientales y de seguridad de los trabajadores, contribuyendo así a garantizar cadenas de suministro y de valor seguras y sostenibles de minerales fundamentales en la UE y fuera de ella. Algunas de estas normativas interactúan parcialmente con el Reglamento en términos de ámbito de aplicación material, cobertura de empresas y requisitos. Sin embargo, con su ámbito de aplicación actual, la interacción es limitada, a menudo complementaria, y no parece representar una carga normativa adicional significativa para los esfuerzos de diligencia debida en materia de minerales dentro del marco reglamentario de la UE.

## IV. CONCLUSIÓN

Dado que solo han transcurrido dos años desde que empezaran a aplicarse los requisitos operativos de diligencia debida del Reglamento, esta primera revisión obligatoria se produce en una fase muy temprana de la aplicación del Reglamento. El despliegue completo, la aplicación y el cumplimiento de los diversos aspectos del Reglamento y de las medidas de acompañamiento se han enfrentado a algunos retrasos adicionales debido, por ejemplo, a la pandemia de COVID-19 y otros retos para la aplicación que se abordarán de manera continua en consulta con todas las partes interesadas pertinentes. Por tanto, este primer informe de revisión no extrae conclusiones definitivas sobre muchos de los aspectos examinados. No obstante, proporciona indicaciones útiles sobre el funcionamiento y la eficacia del Reglamento y determina los ámbitos que deben evaluarse más a fondo en el contexto de las próximas revisiones.

*Principales conclusiones*

Por lo que se refiere a las repercusiones del Reglamento sobre el terreno en los terceros países productores de 3TG y, en particular, en las zonas de conflicto o de alto riesgo, el estudio externo detectó repercusiones limitadas entre las partes interesadas locales que podrían atribuirse directamente al Reglamento. Debido al diseño del Reglamento por el que se establecen requisitos vinculantes de diligencia debida aplicables a las importaciones en la UE, se necesitan más tiempo y más datos en las fases iniciales de la cadena de suministro para poder distinguir las repercusiones del Reglamento en terceros países de los esfuerzos mundiales más amplios para fomentar la diligencia debida en las cadenas de suministro de minerales. Dado el aumento de los esfuerzos internacionales en materia de diligencia debida con respecto a los 3TG, seguirá siendo difícil atribuir específicamente al Reglamento las repercusiones en los países productores. No obstante, resulta alentador que, en varios de los terceros países examinados, muchos agentes del sector de los 3TG realicen esfuerzos internacionales más amplios para promover la diligencia debida acorde con la OCDE, en consonancia con los objetivos del Reglamento.

Dentro de la UE, los Estados miembros han avanzado en sus esfuerzos por aplicar el Reglamento. Se han creado ACEM y se han llevado a cabo las primeras rondas de

comprobaciones del cumplimiento posteriores en la mayoría de los Estados miembros con los importadores de la Unión que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento. No obstante, las ACEM siguen experimentando dificultades, especialmente en lo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información pertinente sobre diligencia debida. Si bien las auditorías por terceros independientes constituyen una parte clave de los requisitos de diligencia debida, tanto los agentes económicos como las ACEM señalaron la escasez de auditores cualificados como una dificultad importante a la hora de aplicar el Reglamento. Además, la revisión mostró que había un grado variable de capacidades y recursos entre las ACEM y señaló la necesidad de seguir mejorando la participación y los intercambios entre ellas, especialmente para garantizar una aplicación uniforme del Reglamento y evitar los intentos de eludir los requisitos.

En cuanto al coste del cumplimiento, así como a las herramientas de acompañamiento del Reglamento, la revisión confirma que los programas de diligencia debida pueden apoyar el cumplimiento y se consideran una herramienta generalmente asequible. No obstante, es necesario aclarar continuamente el papel de los programas para evitar una dependencia excesiva de los mismos, ya que los agentes económicos siguen siendo responsables a título individual de cumplir el Reglamento, con independencia de si participan en dichos programas (incluso cuando el programa haya sido reconocido por la Comisión). La lista CAHRA, elaborada y actualizada sobre la base de asesoramiento externo, es una herramienta útil que los agentes económicos y las ACEM utilizan de manera habitual. La Comisión debe estudiar de forma continua mejoras específicas de la metodología subyacente de esta lista. La revisión confirmó el valor añadido de otras herramientas, como la EPRM o las asociaciones estratégicas relativas a las materias primas, que complementan los esfuerzos del Reglamento al incorporar la perspectiva de cooperación internacional y reforzar los intercambios con terceros países socios.

Por último, la revisión examinó cuestiones relativas al ámbito de aplicación del Reglamento y aspectos conexos que pueden afectar a su funcionamiento y eficacia, más allá de los previstos en el Reglamento. La evaluación sugiere que una ampliación del ámbito de aplicación material (posible inclusión de otros minerales o metales y, en particular, del cobalto) o de los riesgos cubiertos (posible inclusión de otros riesgos, como los medioambientales) ya se deriva en gran medida de otra legislación posterior de la UE y, en particular, de la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y del Reglamento relativo a las pilas y baterías. Dado que varios de los requisitos de estos actos legislativos recientes aún no han entrado en vigor, es prematuro extraer conclusiones concluyentes sobre cómo interactuarán con el Reglamento, lo que, en última instancia, dependerá de cómo se apliquen estas otras iniciativas. Por tanto, en este momento no es posible concluir que sea necesario modificar el Reglamento para mejorar su funcionamiento, ni evaluar plenamente si otra legislación complementa de manera suficiente la eficacia del Reglamento.

*Perspectivas de futuro*

En vista de lo anterior, esta primera revisión arroja luz sobre la necesidad de que la UE intensifique su compromiso y sus esfuerzos de sensibilización sobre el Reglamento y sus objetivos. Esto podría incluir la intensificación de los esfuerzos para informar acerca del Reglamento sobre el terreno y a las principales partes interesadas, así como para fomentar los

proyectos de desarrollo pertinentes. Las delegaciones de la UE podrían ser un interlocutor y facilitador principal a la hora de colaborar con los agentes locales.

Además, la Comisión puede seguir estudiando la manera de mejorar la convergencia en la aplicación del Reglamento por parte de las ACEM. Si bien la Comisión ya está trabajando en varias herramientas, como la plataforma para el intercambio de datos aduaneros o los intercambios periódicos a través de las reuniones del grupo de expertos en 3TG, deben seguirse proporcionando continuamente aclaraciones u orientaciones y debe seguirse facilitando la cooperación transfronteriza entre las ACEM a la hora de abordar los retos relacionados con el abastecimiento responsable de minerales y el cumplimiento del Reglamento.

Es importante señalar que la principal conclusión de este primer ejercicio de revisión es que las repercusiones del Reglamento no deben evaluarse de manera aislada. Este Reglamento forma parte de un ecosistema más amplio de medidas cuyo objetivo es promover el abastecimiento responsable de 3TG y evitar su contribución a conflictos y a vulneraciones graves de los derechos humanos. A este respecto, esta revisión reflexionó sobre la evolución positiva inicial tanto en terceros países como en la UE, en particular sobre los indicios de una mayor adopción de la diligencia debida y una mejor comprensión, aplicación y difusión de la Guía de diligencia debida de la OCDE en términos más generales. Esta adopción más amplia a escala internacional de la diligencia debida en el sector de los 3TG y más allá debe apoyarse y seguir reforzándose. En paralelo a la garantía de la aplicación efectiva de las políticas de la UE, la UE tiene un importante papel que desempeñar a la hora de apoyar nuevos esfuerzos internacionales, predicando con el ejemplo, colaborando con todas las partes interesadas pertinentes y terceros países y participando en foros internacionales.