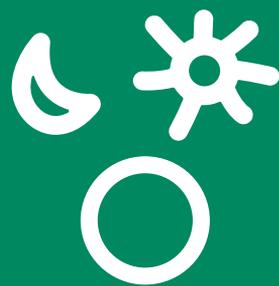


LA GOBERNANZA DE LA MINERÍA EN PEQUEÑA ESCALA EN EL PERÚ

Leonidas Wiener Ramos



COOPERACCIÓN



LA GOBERNANZA DE LA MINERÍA EN PEQUEÑA ESCALA EN EL PERÚ

Leonidas Wiener Ramos



COOPERACIÓN



La Gobernanza de la Minería
en Pequeña Escala en el Perú

Autor: Leonidas Wiener Ramos
Corrección de estilo: José Luis Carrillo
Coordinación editorial: Andrés Espinoza Bueno

Editado por:
CooperAcción
Calle Río de Janeiro 373 Jesús María. Lima 11 – Perú
Teléfonos: (511) 461-2223 / 4613864
www.cooperaccion.org.pe

Con la colaboración de Natural Resource Governance Institute y la
Cooperación Alemana, implementada por la GIZ

Créditos de foto de portada: Agencia Peruana de Noticias | ANDINA

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-07213

Primera edición: junio del 2019
Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en Perú / Printed in Perú por:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L
Av. Gral. Santa Cruz 653 - 102 Jesús María – Lima
Teléfonos: 726 9082 / 277 3629

TABLA DE CONTENIDO

Siglas y acrónimos	5
Introducción	7
1. Principales factores que explican la proliferación de la minería artesanal y en pequeña escala	11
1.1. Altos niveles de pobreza y escasas oportunidades económicas	11
1.2. Informalidad	11
1.3. Aumento del precio de los minerales	14
2. Principales problemas asociados a la minería artesanal y en pequeña escala.	15
2.1. Impactos ambientales.	15
2.2. Impactos sociales	17
2.3. Surgimiento de mafias y corrupción.	19
2.4. Evasión tributaria y pérdida de ingresos fiscales para el país	21
3. Marco legal e institucional que regula las actividades de minería artesanal y en pequeña escala en el país.	23
3.1. Primera etapa: incorporación de la minería artesanal y en pequeña escala en el marco normativo nacional.	23
3.2. Segunda etapa: emisión de decretos legislativos durante el gobierno de Ollanta Humala para combatir la minería ilegal y promover la formalización de la minería artesanal y en pequeña escala	24
3.3. Tercera etapa: nueva estrategia para la formalización minera integral a partir del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski hasta la actualidad	28
4. ¿Cuáles son los principales actores en el actual esquema de gobernanza que regula las actividades de la minería artesanal y en pequeña escala en el país?	37
4.1. Actores públicos	38
4.1.1. Gobierno nacional	38
4.1.2. Gobiernos regionales.	39
4.2. Actores privados.	43
4.2.1. Mineros artesanales y en pequeña escala	43
4.2.2. Titulares de concesiones mineras.	46

5. Análisis de la experiencia de dos departamentos en el proceso de formalización de la minería artesanal y en pequeña escala: Arequipa y Apurímac	51
5.1. El caso de Arequipa.	51
5.2. El caso de Apurímac	57
6. Algunos aspectos por tomar en cuenta en el proceso de formalización de la minería artesanal y en pequeña escala	65
6.1. Las dificultades de no contar con una línea base	65
6.2. Problemas para acreditar el acuerdo o contrato de explotación	66
6.3. Problemas en la elaboración del instrumento de gestión ambiental	69
6.4. Las limitaciones de las entidades estatales para fiscalizar eficazmente el cumplimiento de las normas sobre formalización de la minería artesanal y en pequeña escala.	72
Conclusiones	75
Recomendaciones.	79
Bibliografía.	89

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ARA	Autoridad Regional Ambiental
ASPPMACCSU	Asociación de Pequeños Productores Mineros Artesanales y Contratistas
DC	Declaración de Compromisos
DL	Decreto Legislativo
DGFM	Dirección General de Formalización Minera
DREM	Dirección Regional de Energía y Minas
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
FEMAR	Federación de Mineros de Arequipa
GREM	Gerencia Regional de Energía y Minas
GORE Arequipa	Gobierno Regional de Arequipa
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
IGAFOM	Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
MAPE	Minería artesanal y en pequeña escala
MINCU	Ministerio de Cultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MEM	Ministerio de Energía y Minas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONG	Organismo No Gubernamental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OTA	Oficinas Técnicas de Apoyo
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMA	Productor minero artesanal
PPK	Pedro Pablo Kuczynski
PPM	Pequeño productor minero
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
REINFO	Registro Integral de Formalización Minera
RNDC	Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RUC	Registro Único de Contribuyentes

RS	Registro de Saneamiento
SIDEMCAT	Sistema de Derechos Mineros y Catastro
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TUO	Texto único ordenado

INTRODUCCIÓN

El Perú se ha caracterizado siempre por tener una fuerte tradición minera. Desde tiempos precolombinos, pasando por el Virreinato y la actual República, la minería ha cumplido un papel muy importante en la economía y como medio para expresar un estilo de vida. En particular, la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE¹) ha estado presente de una u otra manera en la historia del país.

Sin embargo, en los últimos años se asiste a una proliferación y expansión de esta actividad, al punto que hoy cubre casi todas las regiones del país (si no todas). Una serie de factores permiten explicar este inusitado impulso de la MAPE, entre ellos los altos niveles de pobreza y las escasas alternativas económicas para un importante sector de la población del país, una cultura de la informalidad y un aumento progresivo del precio de los minerales en los últimos años. Las acciones impulsadas por los últimos gobiernos no han sido eficaces para incorporar a esta actividad en los circuitos económicos formales. El muy alto nivel de descontrol y desgobierno en este ámbito genera diversos impactos ambientales, sociales y económicos: afectación del ambiente y la salud de las personas, violaciones de los derechos humanos (trata de personas, explotación laboral), cuantiosos perjuicios a la economía nacional en materia de evasión tributaria, entre otros.

Todo ello en un marco liberal y desregulador de la actividad minera puesto en marcha a inicios de la década de 1990, cuando se empezaron a aplicar una serie de reformas estructurales que liberalizaron la economía para facilitar la inversión privada, en especial la extranjera. Estas reformas redujeron el papel del Estado en la economía y la actividad productiva, incluyendo la minería en general. Así, por ejemplo, el Banco Minero, que tenía a su cargo la comercialización directa del mineral y el otorgamiento de créditos para el fomento de la minería, entró en proceso de liquidación en 1992 (junto con toda la banca de fomento) y finalmente fue desactivado en el año 2008 (Cuadros, 2013: 193).

Con este nuevo esquema se realizaron reformas sustanciales con el fin de atraer una abundante cantidad de capital al sector minero. Así, se flexibilizaron los requisitos para el otorgamiento de concesiones mineras en zonas donde se desarrollaban otras actividades económicas y que nunca habían tenido la posibilidad de impulsar un ordenamiento que definiera los usos y las potencialidades de cada espacio territorial. Paulatinamente, muchas operaciones mineras en funcionamiento comenzaron a ocupar cada vez más áreas históricamente pertenecientes a las poblaciones aledañas, lo que generó continuos conflictos y situaciones de ingobernabilidad.

1 Se ha optado por la denominación “minería artesanal y en pequeña escala” (MAPE), que es un término que viene siendo usado en distintos países para referirse a las actividades de pequeña minería o minería artesanal.

Pero este mismo proceso hizo también que muchas otras personas de escasos recursos comenzaran a percibir la minería como una alternativa viable para emerger económicamente (considerando la evolución de los precios del oro y el cobre en las últimas dos décadas), y que ocuparan espacios donde existían operaciones activas u otros con concesiones vigentes pero que no se estaban explotando. Es en el marco recién descrito, con un Estado flexible para concesionar el territorio para la minería, pero, a la vez, con poca presencia en los espacios de desarrollo minero y casi nula eficacia para hacer cumplir sus normas, que debe entenderse la proliferación y expansión de la MAPE en los últimos 15 años.

En ese contexto, esta investigación propone algunas ideas y reflexiones sobre lo que ha venido ocurriendo en el Perú en torno a las distintas iniciativas del Estado para formalizar la MAPE. El estudio se apoya en un análisis que busca problematizar las condiciones para la gobernanza de la MAPE a escala nacional para, a partir de ahí, identificar las deficiencias y vacíos existentes en el marco institucional formal que regula las actividades mineras en el país. Para ello, el estudio profundiza en los roles, responsabilidades y principios éticos que han guiado las interacciones de los principales actores públicos o privados con algún tipo de relevancia en este tema.

Para cumplir estos objetivos, la investigación toma como punto de referencia temporal el 2002, año a partir del cual se incorpora a la MAPE en el marco legal minero. La investigación cubre todo el período de regulación de la MAPE hasta fines del año 2018. Por ello, no se ha llegado a incorporar los hechos producidos en la gestión de los gobiernos regionales iniciada en enero de 2019. Respecto al marco espacial de la investigación, si bien abarca, en términos generales, la situación de la MAPE a nivel nacional, en un segundo plano, más detallado y analítico, se enfoca en aquella realizada en yacimientos primarios, como la que se viene desarrollando en los dos casos objeto de estudio: los departamentos de Arequipa y Apurímac. En esa medida, no se ha profundizado en todas las connotaciones que se derivan de la MAPE de tipo aluvial, con mayor presencia en Madre de Dios.

Para el acopio de información se han utilizado fuentes primarias y secundarias. Las primarias están constituidas por testimonios obtenidos en una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios públicos o personas calificadas sobre el tema (muchos de los cuales fueron también en algún momento trabajadores estatales). Respecto a las fuentes secundarias, se han empleado informes de organismos estatales, investigaciones académicas y publicaciones de organismos no gubernamentales (ONG). También se recogen numerosas notas de prensa y otras fuentes digitales. No se debe dejar de lado que, por ser la MAPE un tema reciente y, en consecuencia, con poco desarrollo formal/institucional (además de involucrar numerosas variaciones en el proceso), ni el universo de especialistas y conocedores del tema ni el número de investigaciones que lo abordan es muy amplio.

Este trabajo se divide en tres partes principales. La primera busca caracterizar a la MAPE en términos generales y en relación con los impactos que viene generando en el país. Para ello se abordan los factores más relevantes que han contribuido a su vertiginoso

crecimiento durante la última década, así como los más severos impactos sociales y ambientales generados por la rápida y descontrolada expansión de esta actividad.

La segunda sección parte por caracterizar el esquema de gobernanza aplicado por el Estado para regular y formalizar la MAPE, y cómo éste ha ido variando desde que se introdujo en el ordenamiento legal (2002) hasta la actualidad. Luego se pasa a describir los principales actores públicos o privados involucrados en el proceso de formalización de la MAPE. Una vez presentado este marco general, a continuación se desarrollan los dos casos prácticos de estudio –Arequipa y Apurímac–, incidiendo en las particularidades de cada departamento y los procesos de interacción entre actores públicos y privados: por un lado, entre los mineros y las entidades estatales de nivel nacional o regional; por otro, entre los mineros y los titulares de las concesiones.

Hecha esta presentación general del esquema de gobernanza que se ha venido aplicando para la MAPE en el país, la tercera parte del trabajo aborda ciertos vacíos y deficiencias del marco institucional/formal que regula esta actividad, que limitan significativamente las posibilidades de lograr avances efectivos en materia de formalización en el corto, mediano y largo plazo.

Por último, se presentan algunas conclusiones que se derivan de los hallazgos obtenidos en la investigación, y se cierra el estudio con una serie de recomendaciones relacionadas con el diseño e implementación de diversas políticas públicas y reformas normativas que impliquen cambios estructurales en el proceso seguido hasta el momento.

1. PRINCIPALES FACTORES QUE EXPLICAN LA PROLIFERACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA

Este capítulo tiene como finalidad plantear algunas causas que originan la expansión de la MAPE por todo el país.

1.1. ALTOS NIVELES DE POBREZA Y ESCASAS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

La proliferación de la MAPE en prácticamente todas las regiones del país refleja un problema social de fondo: la carencia de bienes básicos y de medios de subsistencia de sectores de la población –particularmente de ámbitos rurales– que ven esta actividad como un camino para salir de la pobreza y obtener una mejor calidad de vida. Por ser intensiva en el uso de mano de obra, la MAPE se ha ido convirtiendo en un importante generador de empleo para miles de personas que no pueden integrarse adecuadamente a otras actividades económicas. Sin duda, este representa el mayor incentivo de aquellos que vienen encontrando en ella una vía para el desarrollo, en una lógica similar a la aplicada por quienes optan por dedicarse al cultivo de hoja de coca (para el narcotráfico).

De esa manera, desde la década de 1990, y con mayor fuerza a partir del segundo quinquenio del 2000, coincidiendo con el aumento del precio del oro, muchas personas y familias encontraron en la MAPE una oportunidad para generar mayores ingresos económicos. Esto, a su vez, produjo una acelerada migración hacia las principales zonas donde venía emergiendo esta nueva “fiebre del oro”. Así, por ejemplo, más del 70 % de los mineros en el departamento de Madre de Dios son migrantes de zonas andinas, principalmente de Cusco y Puno.

1.2. INFORMALIDAD

Un importante obstáculo que entorpece los procesos de formalización de la MAPE tiene que ver con la extendida cultura de informalidad que caracteriza a la totalidad de los sectores económicos de la sociedad peruana. Como indica una publicación del Ministerio del Ambiente (MINAM), para entender la magnitud actual de este fenómeno conviene remontarse a inicios de la década de 1990, período en el cual se implementaron una serie de reformas estructurales que liberalizaron la economía para desarmar el aparato productivo estatal y facilitar la gran inversión privada. Estas reformas, en un contexto de colapso institucional y crisis económica, creó las condiciones para un estallido o “revolución informal” de la economía, “qué asentó el ideal del *emprendedor* peruano como prototipo de las clases populares: un individuo que crece al margen del Estado y hasta en contra de él, que no pertenece a ninguna clase social o partido y solo aspira a entrar al mercado. Es un agente económico pero no un sujeto legal” (MINAM, 2016: 18). La informalidad

e ilegalidad de la minería artesanal es pues una manifestación más del poderoso arraigo de las estructuras informales en todos los sectores de la economía nacional, que en su configuración actual tiene como detonante las reformas neoliberales implementadas a partir de la década de 1990 y que se hace más evidente en aquellas actividades en las cuales la brecha de productividad es muy alta, como ocurre en la minería.

De esta manera cabe comprender la proliferación de esta actividad, en un contexto de desregulación fallida y escasas ventajas comparativas que incentiven la formalización. Dados los altos niveles de desigualdad productiva y la escasa presencia del Estado, existen poderosos incentivos para que los mineros evadan la formalización por todos los medios a su alcance, se resistan a regularizar sus actividades, a cumplir con las condiciones de seguridad y ambientales mínimas, y a tributar al fisco por la extracción no autorizada de un recurso que pertenece a la nación, además de los otros tributos por ventas y renta.

Para comprender mejor este punto, resulta importante describir en términos generales cuál es el esquema seguido en el proceso de extracción, beneficio² y comercialización del oro, y cuáles son los principales actores involucrados. En la base se encuentra el minero, que extrae el mineral y lo beneficia a través de diversos métodos, principalmente artesanales (lo que se denomina “quimbaiteo”). La gran mayoría de ellos no tiene permisos de extracción ni Registro Único del Contribuyente³ (RUC), o no lo usa porque les resulta más ventajoso vender su mineral a los denominados “facturadores”. Estos cuentan con un capital mayor que les permite comprar mineral a varios mineros a la vez (fungiendo así de acopiadores), para luego venderlo a las plantas de beneficio o directamente a las casas comercializadoras. Incluso pueden disputarse entre ellos bases de mineros, y promover incentivos para que estos los escojan (darles agua, equipos o hasta comprarles cervezas). En este mundo informal, este es otro escalón que no responde a las duras condiciones de productividad sino a una cadena más sofisticada de blanqueo del oro extraído irregularmente y la evasión de obligaciones. Es claro que el primer estamento minero artesanal no podría existir si no existiera este segundo escalón.

Para “blanquear” el mineral que adquieren y, así, legalizarlo y venderlo a un precio más elevado, estos facturadores se sostienen de diversas maneras: en algunos casos, utilizando sus propias concesiones. Como no hay mayor control del Estado que permita verificar el origen del mineral comercializado (trazabilidad), estos facturadores se limitan a respetar los límites de producción –dentro del estrato minero al que pertenecen– para no levantar sospechas. También utilizan “empresas fantasmas”, creadas únicamente para la compra y legalización del mineral extraído ilegalmente. Luego desaparecen y se pierde el rastro de sus integrantes. Una reciente investigación periodística reveló incluso cómo algunos de estos facturadores que venían comprando oro ilegal no tenían soporte financiero para

2 La actividad de beneficio se puede definir como el conjunto de procesos físicos, químicos y/o fisico-químicos realizados para extraer las partes valiosas de los minerales.

3 El Registro Único de Contribuyentes (RUC) es el instrumento que identifica a los contribuyentes (personas naturales o jurídicas) con fines tributarios.

comercializar la cantidad de mineral que habían facturado, y en algunos casos ni siquiera eran titulares de concesiones o tenían una concesión activa⁴.

En otros casos son las plantas de beneficio las que asumen este rol de “facturación” comprando directamente a los mineros. Para ello se sirven de sus propios facturadores o de otros socios con concesiones u operaciones activas que también generan recibos de venta ficticios.

Por último están las casas comercializadoras, que son las que finalmente exportan el mineral. Pero también se dan casos en los que estas casas compran directamente el mineral y usan a sus propios facturadores. Dicho de otro modo: estos facturadores pueden estar presentes durante todo el proceso de extracción, procesamiento y comercialización del mineral.

A pesar de que estos intermediarios (facturadores, plantas de beneficio, casas comercializadoras) reducen sustantivamente los márgenes de ganancia que podría obtener el minero si vendiera formalmente su mineral (al valor de mercado), ello no constituye incentivo suficiente para que este quiera formalizarse. Al minero le resulta más beneficioso mantener inactivo su RUC y vender directamente el oro a estos intermediarios pese al menor precio que obtienen por su trabajo, con la finalidad de no tener que rendir cuentas ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y, además, evadir el cumplimiento de condiciones mínimas ambientales, laborales o de seguridad. No obstante que en los últimos años se han emitido medidas administrativas de simplificación fiscal, el sistema declarativo supone muchas condiciones (por ejemplo, contar con capacidad administrativa y acceso a técnicas contables) que para muchos mineros son aún muy difíciles de entender. De acuerdo con declaraciones de un funcionario de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), se calcula que en la actualidad menos del 10 % de mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) utilizan su RUC para vender el mineral.

Por último, no se puede dejar de mencionar que se requieren más estudios para comprender al detalle todas estas redes interdependientes entre actores privados.

4 El portal “Ojo público” ha difundido una reciente investigación (agosto de 2018) en la cual se sindicó a tres empresas seleccionadas por el Estado para que compre el oro proveniente de la MAPE, sobre las cuales existen fuertes indicios de lavado de activos y evasión tributaria relacionados con esta actividad. Una de las normas creadas por el gobierno de Humala en el proceso de formalización (DS 012-2012-EM) permitía a la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. celebrar convenios con empresas para adquirir el oro proveniente de la MAPE. Las empresas involucradas son Minersur, Veta de Oro del Perú, y E&M Company (este último vinculado a Gregoria Casas, más conocida como la “tía goya” o “la baronesa del oro”, una de las principales productoras de oro ilegal en el país en Madre de Dios). Asimismo, desde el 2014 se venía alertando que 60 empresas exportadoras de oro tenían nexos con los mineros ilegales (de unas 120 existentes). Varias de estas empresas sindicadas tenían nexos con Pedro Pérez Miranda (alias “Peter Ferrari”), quién viene siendo procesado actualmente como parte de una organización criminal dedicada a la exportación y blanqueo de oro de procedencia ilegal. Fuentes en: <https://ojo-publico.com/764/estado-eligio-companias-investigadas-por-lavado-de-mineria-ilegal-para-comprar-oro>; <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/mitad-exportadoras-oro-mira-mineria-ilegal-292713>

1.3. AUMENTO DEL PRECIO DE LOS MINERALES

Uno de los principales factores que explica el crecimiento de la MAPE en los últimos años está vinculado con el aumento de los precios de los minerales, particularmente del oro. A diferencia de otros *commodities*, la oferta de este mineral no presenta mayores variaciones, pues constituye un activo que no pierde sustantivamente su valor ante escenarios de crisis económicas o de depreciación de monedas. En los últimos 10 años se ha producido una nueva “fiebre del oro” que ha incrementado su precio sustantivamente⁵. Ello ha repercutido directamente en la proliferación de la MAPE, pues los mineros artesanales y en pequeña escala cuentan con mayores incentivos para explotar este mineral debido a los altos ingresos que pueden obtener.

5 De acuerdo con estudios, en el período 2007-2017 el precio del oro se apreció en un 74 %. Fuente: <https://www.libremercado.com/2017-10-23/el-oro-se-ha-apreciado-hasta-un-74-en-los-ultimos-10-anos-1276607962/>

2. PRINCIPALES PROBLEMAS ASOCIADOS A LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA

Esta parte tiene como finalidad describir algunos problemas asociados de forma directa e indirecta a esta actividad.

2.1. IMPACTOS AMBIENTALES

Según estudios de la Defensoría del Pueblo (2014) y el MINAM (2016), es posible diferenciar los impactos ambientales de la MAPE a partir de las características del yacimiento.

Por un lado están los yacimientos primarios (o filones de roca), que son el resultado de largos procesos de formación geológica que generaron la concentración de metales en la parte alta de las montañas. Como señala el MINAM, estos yacimientos “se presentan en forma de: pórfidos, vetas o diseminados. Esta minería, por lo tanto, es naturalmente de subsuelo, de profundidad y de crecimiento vertical, lo que explica la profundidad de los *tajos abiertos* o la de los túneles, chimeneas y niveles en el caso de minería subterránea” (MINAM, 2016: 27). En muchos casos, además, estos yacimientos han sido trabajados por empresas mineras que abandonaron equipos, infraestructura y accesos de servicio, de modo que pueden ser reutilizados por la MAPE.

Los principales impactos ambientales que pueden ocurrir como resultado de este tipo de explotación se relacionan con los procesos químicos que se derivan de la remoción de tierras. Los metales que se encuentran en el subsuelo son ricos en sulfuros. Cuando se extraen, los sulfuros quedan expuestos al agua y al aire, y así se forman los llamados drenajes ácidos de mina o agua ácida de mina (ácido sulfúrico). Estos drenajes ácidos pueden generar graves consecuencias al entrar en contacto con ríos y fuentes de agua: afectan la flora y fauna de la zona de impacto y a aquellas poblaciones que dependen de estos recursos para su subsistencia. Otros impactos derivados de este tipo de actividad se relacionan con la generación de polvo, la inadecuada disposición, la acumulación de material de desmonte y la alteración del paisaje.

Por otro lado, también existen los yacimientos secundarios o de naturaleza aluvial, que son los que se encuentran principalmente en Madre de Dios, Puno y otras zonas de selva o ceja de selva. Como señala la Defensoría del Pueblo (2014: 183): “Consisten en acumulaciones fragmentarias de grava, arena, arcilla, provenientes de la desintegración de rocas por agentes naturales y que contienen partículas o láminas de diferente tamaño de oro, que se recuperan mediante un proceso de lavado por lo que se les denomina comúnmente *Lavaderos*”.

La actividad minera aluvial genera diversos impactos ambientales significativos. Por una parte, se produce pérdida de masa boscosa para la extracción del oro y para la construcción de campamentos y vías de acceso⁶. De esa manera se modifica el paisaje natural, pues se desertifica la zona de explotación, lo cual afecta directamente los ecosistemas y el hábitat de numerosas especies autóctonas. Asimismo, la continua remoción de tierras como consecuencia de esta actividad genera la pérdida de materia orgánica del suelo, restando posibilidades de que se puedan generar procesos de resiliencia y que la tierra recupere su fertilidad.

De la misma manera, mediante el proceso de extracción de oro se incrementan los sólidos en suspensión (sedimentos) en el agua, con lo que se produce la colmatación del cauce de ríos (modificación morfológica de los cauces) y el deterioro de la calidad del agua. Además, la acumulación de sedimentos en los ríos aumenta la turbidez del agua, disminuyendo la disponibilidad de oxígeno y alimento de los peces. En esa medida, la minería aluvial propicia la desaparición paulatina de muchos ecosistemas acuáticos.

Pero probablemente el mayor impacto relacionado con ambos tipos de minería (primaria filoniana o aluvial) refiere a la utilización del mercurio en los procesos de beneficio del mineral. El mercurio utilizado para este proceso es evaporado y arrastrado tanto al suelo como a los cuerpos de agua por las lluvias luego de su condensación. Este mercurio transformado (llamado metilmercurio) ingresa posteriormente en los organismos vivos, animales y seres humanos (que consumen estos animales), lo que provoca graves daños a su salud. En la actualidad, la contaminación por mercurio constituye uno de los problemas más graves relacionados con la MAPE, y afecta particularmente a poblaciones vulnerables, entre ellas los pueblos indígenas amazónicos, cuya dieta depende prioritariamente del consumo de pescado. Además, debido a las continuas migraciones de peces, muchas otras poblaciones que no tienen cercanía con actividades de MAPE también podrían estar siendo afectadas.

6 De acuerdo con el MINAM (2016: 76): “Durante los años 2000-2011, la deforestación por minería ilegal e informal en Madre de Dios fue de 16 303 hectáreas (163,03 km²), casi 17 veces el distrito de Miraflores (Lima)”. Estos niveles de deforestación han aumentado los siguientes años. Asimismo, según cifras del Organismo de Supervisión de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), durante el año 2013 se produjo la deforestación de más de 34 000 hectáreas de bosques en Madre de Dios como consecuencia de la minería informal e ilegal, esto es, un incremento en más de 8000 hectáreas con relación al reporte del año 2011, que registró alrededor de 25 000 hectáreas (Defensoría del Pueblo, 2014: 8). Por su parte, la plataforma virtual “MAAP” (Monitoring of the Andean Amazon Project), un proyecto de Amazon Conservation en alianza con la organización Conservación Amazónica – ACCA en el Perú, informa que durante los últimos 17 años el país ha perdido aproximadamente 2,1 millones de bosques andinos amazónicos. El Perú presenta el promedio más alto de deforestación entre el 2009 y el 2016 (en comparación con Colombia y Ecuador). Una de las principales causas de deforestación se enmarca en la minería aurífera ilegal/informal. En el departamento de Madre de Dios (Amazonía Sur de acuerdo con el reporte), se calcula que se han deforestado más de 95,7 mil hectáreas de bosques, depredación que se ha intensificado en los últimos siete años. Además, de acuerdo con este reporte, vienen surgiendo otros frentes de deforestación asociados a la minería aurífera en Ucayali (Amazonía Centro) y Loreto (Amazonía Norte) (Fuente: <https://maaproject.org/2018/sintesis3/>).

2.2. IMPACTOS SOCIALES

Para tener un marco amplio de los impactos sociales generados por esta actividad hay que distinguir entre los directos y los indirectos. Los primeros hacen referencia, en primer lugar, a las precarias condiciones de las personas dedicadas a la MAPE, que acarrear consecuencias nefastas sobre su salud y su esperanza de vida. Al respecto, la Defensoría del Pueblo (2014: 201) señala que en los yacimientos primarios:

[...] la explotación suele ser eminentemente manual, con perforación a pulso, el transporte de mineral se realiza en carretillas, y el beneficio en quimbaletes, con uso indiscriminado de mercurio. Entretanto, en yacimientos secundarios como Madre de Dios, para la explotación se emplea carretilla y tolva, monitores, bombeo y draga de succión en ríos y el tratamiento se realiza en canaletas y por amalgamación.

La informalidad implícita en esta actividad y los escasos niveles educativos de la mayoría de personas que se dedican a ella, hacen que la realicen sin mayor conocimiento de los riesgos que pueden producir sobre su salud. Ello también comprende la falta de incentivos para disponer de medidas mínimas de seguridad, como por ejemplo el uso de cascos o, en el caso de la minería por socavón, la precariedad de las medidas de aseguramiento de la estabilidad de los túneles. No son poco frecuentes los casos de accidentes producidos en yacimientos primarios que han ocasionado numerosas muertes de mineros como consecuencia principalmente de derrumbes en los socavones.

A ello se suma la situación de miles de mujeres conocidas como “pallaqueras”, cuya labor en la minería filoneana, según una investigación de las ONG Instituto Redes de Desarrollo Social (Red Social) y Solidaridad, consiste en seleccionar el “material que se descarta de los yacimientos y es arrojado como desmonte a las laderas de los cerros, junto a las salidas de las bocaminas, por su contenido marginal de oro y bajo valor comercial” (2017: 36). Este material residual es más conocido como “ganga” (mineral de bajo valor). Añade el estudio recién citado: “algunas –la mayoría– lo hacen por la vía informal y solo mediante un acuerdo de palabra los mineros les conceden el derecho al pallaqueo, sin asumir ningún tipo de responsabilidad, lo que implica un riesgo para su salud y seguridad” (*ibidem*). Pero en otros casos celebran acuerdos con el titular de la concesión o con la asociación de mineros a la que pertenecen, lo cual les permite tener horarios específicos de trabajo y condiciones mínimas de seguridad.

Muchas de estas pallaqueras podrían ser parejas o esposas de los mismos mineros. Como indica Cuadros (2013: 204), los altos costos en los que tienen que incurrir muchos mineros (herramientas, explosivos, transporte) los llevan a involucrar a los miembros de su familia para aumentar sus niveles de productividad y rentabilidad. Según esta misma autora:

Tradicionalmente la minería ha sido identificada como una actividad masculina; sin embargo, en la minería artesanal se trata de una actividad intensivamente familiar. En la mayoría de los casos, las mujeres se ven obligadas a ir a trabajar

con sus niños más pequeños, pues no tienen con quién dejarlos; más adelante, estos terminan involucrándose en el trabajo directo, situación que se ve reforzada por el hecho de no contar con servicios de educación que se constituyan en una alternativa al trabajo infantil. (Cuadros, 2013: 204)

Los menores de edad participan en actividades de acarreo o beneficio del mineral (procesamiento en quimbaletes o pallaqueo). A partir de la adolescencia, muchos pasan a trabajar directamente en el proceso de extracción del mineral de los socavones. En otros casos, particularmente en los relacionados con la minería aluvial, muchos adolescentes comienzan a involucrarse en las actividades indirectas relacionadas con la MAPE, como la prestación de servicios a los mineros o, en el caso de las adolescentes, en actividades de explotación sexual. Si bien en los últimos años se ha reducido el trabajo infantil en la MAPE, gracias a acciones combinadas de instituciones públicas y privadas que han confluído en la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI), y por experiencias positivas impulsadas por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF – United Nations International Children’s Emergency Fund), esto aún no ocurre respecto al trabajo adolescente (Cuadros, 2013b: 32). Se requieren más datos actualizados que permitan determinar el número de menores de edad vinculados con la MAPE de forma directa o indirecta.

Además, estos niveles de precariedad que se pueden identificar en la puesta en práctica de la MAPE se reproducen en los campamentos mineros o en los centros urbanos aledaños donde habitan los mineros y sus familias. En muchos de estos lugares se realizan actividades de beneficio, a través del denominado “pallaqueo” u otros mecanismos utilizados para procesar y amalgamar el mineral, lo cual constituye una actividad altamente contaminante. No es poco común encontrar viviendas de mineros donde se llevan a cabo estas labores de beneficio, en los mismos espacios donde viven animales de corral que sirven de alimento al minero y a sus familias. Además, por lo general estos lugares carecen de servicios básicos como el de agua y saneamiento, lo cual a su vez trae consigo problemas de salubridad y contaminación de fuentes de agua que potencian las posibilidades de que la población que habita estos asentamientos sufra problemas de salud. Estos pobladores no reciben incentivo alguno para mejorar las condiciones de los lugares donde viven, quizá como consecuencia del carácter estacional de esta actividad y de la informalidad y precariedad que subyace a esta forma de vida⁷.

Asimismo, la MAPE tiene un impacto social no solo sobre los mineros o las pallaqueras, sino también sobre muchos otros sectores de la población que de forma indirecta –y en la mayoría de casos forzada– se vienen asociando con esta actividad. Se hace referencia

7 En esa medida, pueden existir períodos en los cuales un campamento minero se encuentre relativamente despoblado, porque a los mineros no les conviene en esos momentos iniciar “campañas” (como se suele denominar a los períodos de tiempo en los cuales el minero se interna en los socavones y explota el mineral, que puede durar 5, 10 o más días). Pero en los últimos años muchos de estos campamentos mineros se han ido convirtiendo cada vez más en asentamientos estables.

a la problemática relacionada con la trata de personas. Muchas de las regiones donde se desarrolla la MAPE se han convertido en espacios con alta incidencia en trata de personas (particularmente en regiones como Madre de Dios y Puno). Esta actividad se reproduce en los campamentos mineros o centros urbanos próximos cuya economía gira en torno a la MAPE (porque funcionan como centros de acopio y punto de embarque del mineral). Ahí abundan los bares, *night-clubs* y prostíbulos de todo tipo, que utilizan en buena parte a mujeres jóvenes (muchas de ellas menores de edad) que han sido captadas con falsas promesas de trabajo y que luego son coaccionadas a brindar servicios sexuales en una condición de semiesclavitud⁸. Sin embargo, es importante precisar que la trata de personas o la prostitución no es una actividad exclusiva de la MAPE, sino que se reproduce en muchas otras actividades económicas que lindan entre la legalidad y la ilegalidad, en contextos de escasa presencia estatal.

Otro impacto social vinculado a la MAPE tiene que ver con los conflictos intra e intercomunales que se generan como consecuencia de esta actividad. Como se desarrollará con mayor detalle al abordar la situación del departamento de Apurímac, la MAPE produce una serie de conflictos en una misma comunidad o entre dos o más de ellas: por un lado, enfrentando a aquellos que están a favor de esta actividad porque se benefician de ella, y quienes se oponen por diversos factores no necesariamente relacionados con la protección del ambiente o porque están a favor de formas alternativas de desarrollo que sean más sostenibles. Más allá de las diversas motivaciones o incentivos que puedan existir a favor o en contra de la MAPE, lo concreto es que constituye un elemento que contribuye al resquebrajamiento de los lazos comunales y a la consiguiente fragmentación de comunidades.

Además, la migración de personas a espacios de desarrollo minero también conlleva situaciones de conflictividad social. Así, no resulta poco común que se produzcan conflictos entre estos migrantes y las personas originarias del lugar donde se extrae el mineral. Ocurre con frecuencia que muchos migrantes que mejoran sus niveles económicos con la MAPE se empoderan y adoptan actitudes negativas o discriminatorias hacia los habitantes originarios de los lugares próximos a los asentamientos mineros de la MAPE. Así se configura otro factor que contribuye a los conflictos intra e intercomunales.

2.3. SURGIMIENTO DE MAFIAS Y CORRUPCIÓN

Siendo una actividad que linda entre lo formal y lo informal, entre lo legal y lo ilegal, la MAPE se encuentra directamente asociada con el surgimiento de mafias y bandas criminales que operan en distintas escalas, y que en la práctica actúan en todo el ciclo de extracción, procesamiento y comercialización del mineral. Tal como en las viejas historias

8 Para tener una muestra de la dimensión de este problema, como resultado de las intervenciones del Ministerio del Interior en campamentos de MAPE en el departamento de Madre de Dios durante el 2016 y 2017 se pudo rescatar a 481 presuntas víctimas de explotación laboral y sexual en clubes nocturnos de las zonas mineras. Fuente: <http://ojo-publico.com/596/los-cuadernos-de-la-esclavitud-en-madre-de-dios>

que retratan las sucesivas “fiebres del oro” en los Estados Unidos, la aparición de una actividad tan lucrativa como la minería no puede estar dissociada de conflictos por obtener los mayores niveles de aprovechamiento de los yacimientos existentes; esta búsqueda por obtener ventajas comparativas, en un contexto de informalidad y escasa presencia estatal, propicia el surgimiento de bandas criminales organizadas, muchas de las cuales tienen la capacidad de prohibir el ingreso a sus zonas de operaciones a policías u otros funcionarios estatales. De tal manera, muchas zonas de MAPE constituyen en la práctica “zonas liberadas” donde impera la ley del más fuerte.

Las prácticas ilegales y estructuras mafiosas que se pueden generar a partir de la MAPE son las mismas que pueden identificarse en otras actividades ilegales como el narcotráfico o el tráfico de madera. Asimismo, de acuerdo con lo descrito por el MINAM (2016: 73), y a partir de una serie de investigaciones como las del portal noticioso digital “Ojo Público”, hace ya algunos años que se está poniendo el foco en los fuertes vínculos entre la MAPE, el tráfico de drogas, el tráfico de armas y el contrabando –por ejemplo, compartiendo las mismas rutas para sacar el mineral fuera del país y para importar los insumos y equipos necesarios para estas actividades–. Debe asimismo resaltarse que desde hace ya algunos años la MAPE está generando mayores ingresos que el narcotráfico, con lo que se habría convertido en la principal fuente de activos ilícitos en el país⁹.

Sin embargo, al parecer los niveles de criminalidad asociados con la MAPE en el Perú no estarían tan desarrollados como en otros países donde ella también se está extendiendo, como es el caso de Colombia. Una investigación de Karla Baraybar (2015) propone una diferenciación entre los grupos criminales asociados a la minería de oro en ambos países. Mientras en Colombia estos grupos tenían una existencia como bandas criminales previa al crecimiento explosivo del oro y la expansión de la MAPE, lo cual les permitió adaptarse más rápidamente a los lazos y redes que se generan a partir de esta actividad, en el Perú se observa a grupos de personas que se han formado como bandas criminales a raíz de su incursión en la MAPE, de modo que resultan más débiles y permeables a los cambios en las dinámicas relacionadas con la MAPE o respecto a la correlación de fuerzas existentes. Por ello, como señala la autora, “en Colombia podemos ver una superposición de las zonas de ilegalidad y un uso de las rutas previas; mientras que en Perú vemos el nacimiento de nuevas zonas de ilegalidad y la construcción de rutas alternativas para comercializar el oro ilegal” (2015: 12).

Igualmente, los cuantiosos ingresos generados por la MAPE producen y alimentan redes de corrupción en distintas entidades estatales de todo nivel (nacional, regional y local). Así, se pueden encontrar diversas situaciones en las cuales ocurren actos de corrupción que tienen relación con esta actividad. Por ejemplo, un policía que es sobornado para permitir el traslado de oro ilegal fuera del país; o un funcionario del gobierno regional que otorga permiso para operar a un minero a pesar de que no ha cumplido con los requisitos establecidos por ley; o una casa comercial que compra oro ilegal a precios

9 Fuente: <https://larepublica.pe/politica/1244619-mineria-ilegal-crece-pese-operativos-interdccion>

irrisorios, para luego “blanquearlo” y venderlo en el extranjero a un precio mucho más alto. Los ejemplos son innumerables, y constituyen una muestra más de cómo la MAPE se encuentra asociada de forma directa e indirecta a una serie de problemas que atraviesan todos los niveles y estructuras de la sociedad peruana.

2.4. EVASIÓN TRIBUTARIA Y PÉRDIDA DE INGRESOS FISCALES PARA EL PAÍS

Otro de los problemas asociados a la MAPE se relaciona con la evasión tributaria y las cuantiosas pérdidas en ingresos fiscales, lo cual genera graves pérdidas económicas al país.

Para tener una idea de la dimensión de este problema resulta muy útil el estudio de Torres Cuzcano (CooperAcción, 2015) en el que el autor ha evaluado las fuentes de producción de oro en el país en los últimos años. De acuerdo con este trabajo, hacia el año 2000 la mediana y la gran minería concentraban el 87,3 % de la producción nacional de oro. Por su parte, los mineros informales agrupados por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) en el estrato “aluvial y lavaderos” producían el 12,4 %. Esta diferencia se explica principalmente por la expansión de grandes proyectos extractivos de oro (como Yanacocha, Antamina y Pierina); pero a partir de 2006 esta minería “formal” inició una tendencia descendente por diversos factores (conflictos socioambientales, pérdida de valor del oro, entre otros), y las empresas de la gran y mediana minería de oro comenzaron a reducir sus inversiones, lo que se tradujo en un descenso de su producción. Sin embargo, esta tendencia descendente fue acompañada de una proliferación de productores de este mineral; según Torres Cuzcano (2015: 54), “esta particular combinación: menor producción con mayor cantidad de productores, se explica por la presencia de ‘productores golondrinos’, que declaran su producción durante muy pocos meses de uno o dos años y luego desaparecen del mercado”.

Por ello, como afirma también el citado autor:

[...] este singular descenso en los niveles de concentración agrega mayor incertidumbre al mercado aurífero nacional: lo vuelve menos predecible. Su evolución ya no reposa en la producción o exportación regular de unas pocas empresas (grandes y medianas), sino que se ve influenciada por empresas que operan a medio camino entre la formalidad y la ilegalidad. Durante 2013, un exportador “golondrino” fue el cuarto exportador aurífero más importante del país. (2015: 55)

Lo concreto es que, a partir de 2003, el volumen de oro registrado por el MEM se fue divorciando del volumen de oro total exportado por el Perú, lo cual se explica por la producción de oro ilegal/informal. Durante el período 2003-2014, la producción total de oro en el Perú habría sido 12,6 % mayor que la reportada oficialmente. En esta misma etapa, la producción ilegal/informal habría ascendido a 262,2 toneladas, y constituiría el 11,2 % de oro exportado no registrado por el MEM. En términos monetarios, esta última producción habría llegado, en el mismo período, a los US\$15 777 millones, de los cuales US\$5777 millones habrían correspondido al departamento de Madre de Dios (es decir,

US\$1315 millones al año). Tomando en cuenta estos datos, Torres Cuzcano estima que la evasión del impuesto a la renta de tercera categoría habría fluctuado entre los US\$94 millones y US\$145 millones en promedio al año durante el período en cuestión (2015: 55-56).

3. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL QUE REGULA LAS ACTIVIDADES DE MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA EN EL PAÍS

Con el fin de tener un panorama lo suficientemente amplio del marco institucional/legal que regula las actividades de la MAPE en la actualidad, resulta pertinente describir los aspectos más importantes de la evolución de la normativa que regula esta actividad. Para ello se toma como referencia el inicio de la década de 1990, porque es a partir de entonces cuando se erige y asienta el sistema que rige las actividades mineras en el Perú en todas sus escalas. Es posible, así, encontrar hasta dos fases previas en el marco legal/institucional que hoy rige la MAPE. A continuación se pasa a describir cada una de ellas y, luego, las últimas reformas en el proceso de formalización minera aplicadas en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK).

3.1. PRIMERA ETAPA: INCORPORACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA EN EL MARCO NORMATIVO NACIONAL

El Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, Decreto Supremo (DS) N° 014-92-EM, vigente desde el año 1992, no había incorporado un régimen jurídico especial para la MAPE. Recién en 2002 se aprobó la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (Ley N° 27651), primer intento por instituir un marco legal que buscaba adecuar las actividades de la MAPE bajo estándares ambientales, de seguridad y laborales. Más adelante se efectuaron reformas a los reglamentos de procedimientos mineros para incluir esta actividad.

Fue así como la Ley N° 27651 y su Reglamento (DS N° 005-2009-EM) incorporaron el régimen de la pequeña minería y minería artesanal, en el que se circunscribe la MAPE, al régimen general, que ya regulaba la mediana y gran minería. Se crearon de esta manera las figuras del pequeño productor minero (PPM) y del productor minero artesanal (PMA). Luego de una serie de modificaciones normativas, en la actualidad ambos presentan las siguientes características:

- Pequeño productor minero (PPM): posee cualquier tipo de título (entre denuncios, petitorios y concesiones mineras) que no excede las 2000 hectáreas y una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de 350 TM¹⁰/día.
- Productor minero artesanal (PMA): aquel que se dedica habitualmente a esta actividad como medio de sustento realizando sus labores con métodos y equipos básicos, posee

10 Toneladas métricas.

cualquier tipo de título (entre denuncios, petitorios y concesiones mineras) que no excede las 1000 hectáreas y una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor a 25 TM/día.

Estas normas determinaron, además, que la MAPE quedaría bajo las competencias de los gobiernos regionales, de modo que en los siguientes años se comenzó a transferir competencias a estas entidades subnacionales (ver apartado 4.1). Sin embargo, el gobierno central no brindó el acompañamiento y la asistencia técnica necesarios para fortalecerlas, motivo por el cual los gobiernos regionales no pudieron afrontar estas funciones de forma eficaz.

En definitiva, estas reformas normativas no vinieron acompañadas de una política clara de impulso a la formalización de la MAPE, o una noción de cómo se sostendría. Durante los años siguientes, cuando esta actividad empezó a proliferar y expandirse en todo el país y comenzaron a hacerse públicos los graves problemas sociales y ambientales que acarrearba, se harían más evidentes las limitaciones de las entidades estatales nacionales y regionales para afrontar esta problemática. Además, es importante indicar que ni la Ley N° 27651 ni las normas reglamentarias que se emitieron posteriormente diferenciaron la minería primaria (o filoniana) de la secundaria (aluvial), lo cual generaría posteriormente numerosas dificultades para diseñar e impulsar un régimen común de formalización para toda la MAPE.

En este contexto, a fines del segundo gobierno de Alan García (2006-2011) se llegó al convencimiento de que era necesario adoptar medidas políticas más concretas, particularmente bajo el impulso del primer ministro del Ambiente, Antonio Brack Egg. En 2009 se crearon dos grupos de trabajo multisectoriales: uno para abordar la problemática en Madre de Dios y otro para plantear propuestas que permitieran formalizar la MAPE a nivel general. A partir de las acciones de estos grupos de trabajo se resolvió declarar de interés nacional el ordenamiento minero en el referido departamento¹¹, y en 2011 se aprobó el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal, con objetivos de formalización y promoción de la MAPE hasta el año 2016.

3.2. SEGUNDA ETAPA: EMISIÓN DE DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE EL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA PARA COMBATIR LA MINERÍA ILEGAL Y PROMOVER LA FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA

La situación no cambió mucho con las normas y políticas aprobadas en la última etapa del gobierno de Alan García; los impactos generados por esta actividad seguían incrementándose y despertando una creciente atención mediática y el rechazo de la ciudadanía. Ya en el gobierno de Humala, se creó un marco institucional/legal mucho más amplio para abordar el problema de la MAPE. Mediante la Ley N° 29815 se otorgaron facultades al gobierno para que aprobara una serie de decretos legislativos destinados a

11 Con la aprobación del Decreto de Urgencia N° 012-2010.

acabar con la MAPE ilegal y atacar a toda la criminalidad asociada a esta actividad, así como para que promoviera la formalización en aquellas zonas permitidas y remediara los impactos ambientales ya ocasionados. Merecen destacarse tres aspectos de este nuevo marco normativo:

1. Los decretos legislativos crearon un procedimiento extraordinario de formalización para la MAPE, con requisitos aparentemente más simplificados que los establecidos en el procedimiento ordinario de formalización que había sido creado con la Ley 27651 y sus normas reglamentarias instituidas a partir del año 2002. Con las normas instauradas en el gobierno de Humala, los mineros tenían la opción de optar por las dos vías (ordinaria o extraordinaria) para formalizarse. La diferencia consistía en que con el proceso extraordinario creado por estos decretos legislativos se establecía una fecha límite para cumplir los requisitos establecidos para formalizarse; además, se permitía a los mineros seguir operando mientras llevaban a cabo este proceso para ser acreditados como PPM o PMA.
2. Los decretos legislativos publicados plantearon abordar la problemática de la MAPE con un enfoque de cadena de valor, de acuerdo con los lineamientos propuestos en el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal. Ello implicaba que las acciones adoptadas por el gobierno no se centrarían solo en los mineros informales/ilegales y sus actividades, sino que incluirían también a todos los actores involucrados: acopiadores, dueños de plantas de tratamiento, proveedores de combustible, insumos, bienes y servicios, o empresas comercializadoras de oro.

Se establecieron así medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos (mercurio, cianuro de potasio, cianuro de sodio, combustibles en general) o maquinarias y productos mineros que pudieran ser utilizados en la minería ilegal. También se incorporó como figuras penales y perseguibles el delito de lavado de activos y otros conexos relacionados con la MAPE, para atacar a aquellas personas naturales o jurídicas que venían lucrando con estas actividades como parte de la cadena de valor descrita.

Las normas permitieron marcar una línea divisoria entre la minería ilegal y la minería informal. Por un lado, uno de los decretos legislativos (el N° 1100) establecía zonas de excepción para esta actividad en el departamento de Madre de Dios; en las otras zonas del departamento donde sí resultaba posible tener actividad minera, se creó un régimen de formalización especial que –con algunas pequeñas variaciones– se decidió aplicar a la MAPE a escala nacional. Sobre la base de esta distinción entre minería ilegal y aquella que podía formalizarse, para el último supuesto el Decreto Legislativo (DL) N° 1105 determinó una serie de requisitos que tenían que cumplir los mineros para poder formalizar sus actividades:

- i. Presentación de Declaración de Compromisos (DC), esto es, una declaración jurada de querer formalizarse.

- ii. Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera, a cargo de los gobiernos regionales.
- iii. Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial, también a cargo de los gobiernos regionales.
- iv. Autorización de Uso de Aguas, a cargo de la Autoridad Nacional del Agua (ANA)¹².
- v. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), a cargo de los gobiernos regionales.
- vi. Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) en el área en la que se desarrolle la actividad minera, a cargo del Ministerio de Cultura (MINCU).
- vii. Autorización para Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales, a cargo de los gobiernos regionales y previa opinión vinculante del MEM.

Cada uno de estos requisitos se tenía que cumplir de forma preclusiva y con una fecha límite definida en las mismas normas. Así, una vez que los mineros presentaban su DC e ingresaban en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos¹³ (RNDC), si no cumplían con los siguientes requisitos y en el orden establecido, se procedería con la cancelación del registro y el minero pasaría a la ilegalidad. Se buscaba de esa manera impulsar a los mineros en proceso de formalización (que habían presentado su DC) a que cumplieran de manera progresiva todos los requisitos establecidos, y se les puso como fecha límite el 19 de abril de 2014.

El objetivo era claro: promover la formalización de la actividad minera y erradicar la minería ilegal. Ambas labores se debían desarrollar paralelamente. Sin embargo, en la práctica, el gobierno de Humala otorgó más fuerza y visibilidad mediática a esta última, pues llevó a cabo numerosas acciones de interdicción que se plasmaban en grandes operativos policiales que destruían maquinarias u otros equipos utilizados por los mineros¹⁴. Se generaba así la impresión de que este era un gobierno fuerte que estaba tomando acciones concretas contra la minería ilegal y toda la criminalidad asociada a ella. En este esquema fue muy importante el papel que asumió el general Daniel Urresti como Alto Comisionado para la Formalización e Interdicción de la Minería y Remediación Ambiental (ACAFMIRA), cargo creado en 2013 (Urresti reemplazó al primer Alto Comisionado, Enrique Álvarez Mendoza) con la finalidad de articular multisectorialmente las acciones para el tratamiento de la MAPE, y también para que fungiera como representante de la PCM en

12 Posteriormente, con la emisión del DS N° 032-2013-MEM, se estableció que este requisito se consideraba cumplido con la opinión técnica favorable que emitía la ANA en los IGAC, con la condición de que esa opinión incluyera la conformidad respecto a la disponibilidad hídrica para la actividad minera o de beneficio que iba a formalizarse.

13 Regulado por la Resolución Ministerial N° 247-2012-MEM/DM.

14 Los que dejaban los mineros, puesto que, por lo general, se llevaban los equipos más importantes, gracias a que eran alertados previamente de las acciones de interdicción por ciertos funcionarios estatales corruptos y coludidos con sus intereses.

la denominada Comisión Multisectorial Permanente para el seguimiento de las acciones del gobierno frente a la MAPE, creada en el año 2012 (DS N° 075-2012-PCM) y que estaba bajo la presidencia de la PCM. La gestión de Urresti como Alto Comisionado fue el período de mayor conflictividad entre el gobierno y los mineros. Las operaciones de decomiso de oro de procedencia ilegal, que se intensificaron a comienzos del 2014¹⁵, redujeron considerablemente el precio del oro, lo que afectó directamente a los mineros y todos los demás actores involucrados en la cadena de valor. Si a ello se agregan las continuas interdicciones, no podía sorprender que se generara una masiva protesta social. Así, tras una acción de interdicción¹⁶ realizada el 13 de marzo de 2014 en el distrito de Cháparra (provincia de Caravelí, departamento de Arequipa), durante la tercera semana de marzo miles de mineros iniciaron una medida de fuerza. Un grupo de ellos se movilizó a la ciudad de Lima, mientras otros, en Arequipa, bloquearon la carretera Panamericana Sur (a la altura de los distritos de Atico y Chala). Como resultado del enfrentamiento con la policía, 11 personas resultaron heridas (entre civiles y policías) y una mujer de 71 años de edad falleció de un infarto en un bus interprovincial que se encontraba varado en la carretera. El paro concluyó el 27 de marzo a partir de una serie de acuerdos entre el gobierno y algunas federaciones de mineros (Defensoría del Pueblo, 2014a: 39-40).

En estas condiciones, resultaba muy complejo avanzar en el proceso de formalización. Para el humalismo las interdicciones eran más rentables políticamente que alcanzar logros concretos relacionados con la formalización de la MAPE. Con este esquema, el MINAM también tuvo una influencia muy importante en las decisiones del gobierno: en su afán por cautelar el ambiente de los impactos producidos por la MAPE, contribuyó a satanizar esta actividad y fortalecer el enfoque represivo del gobierno.

No hubo pues mayor acompañamiento o apoyo a los mineros para que pudieran avanzar en el cumplimiento de los requisitos exigidos para formalizarse. Las tensiones existentes entre ambas partes tampoco permitían generar lazos de confianza y construir consensos.

Además, la mayoría de los requisitos solicitados resultaban muy difíciles o casi imposibles de cumplir (tema que se desarrolla con mayor detalle en el capítulo 6), y su carácter preclusivo y la poca flexibilidad de las normas para adaptarse a las distintas realidades que rodean a la MAPE determinó un escaso avance en el proceso de formalización durante el gobierno de Humala. Llegado el 19 de abril de 2014, fecha en la que debía culminar el proceso de formalización de acuerdo con lo señalado por esta normativa, solo siete de las 58 835 DC que se encontraban vigentes habían podido acreditar el cumplimiento del último paso del proceso de formalización: la autorización de inicio/reinicio de actividades. Por ello, se entiende que en la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la

15 Fuentes: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=21123>; <https://gestion.pe/economia/sunat-decomiso-oro-joyas-valorizadas-s-750-000-58469>; <https://peru21.pe/politica/ministerio-justicia-incauto-oro-ilegal-us-6-millones-147489>

16 Esta intervención trajo como consecuencia la destrucción de ocho plantas de acopio de minerales con un valor aproximado de 10 millones de dólares. Fuente: <https://larepublica.pe/politica/778754-con-interdiccion-destruyen-ochoplantas-de-acopio-de-mineria-ilegal-en-arequipa>

Minería Artesanal que se aprobó el mismo día (DS N° 029-2014-PCM) se estableció que el proceso de formalización se haría de forma gradual y progresiva hasta el año 2016, sin especificar una fecha límite.

De esa manera, aquellos que tenían Declaración de Compromisos vigente entraban en la denominada “etapa de saneamiento” y se les dio la posibilidad de concluir con los demás requisitos hasta una fecha no determinada en el año 2016¹⁷. A los mineros con DC vigente se les brindó la oportunidad de ingresar en esta etapa mediante su inscripción en el Registro de Saneamiento (RS), que estaría a cargo de la DGFM del MEM. Varios de ellos lo lograron, pero otros no, de modo que, en la práctica, se crearon dos registros distintos: el RS y el RNDC. Pero otro gran grupo de mineros (probablemente la gran mayoría) no se inscribió en ninguno de ellos y continuó desarrollando sus acciones en condiciones de ilegalidad. A finales de 2016, los resultados eran bastante desalentadores: de acuerdo con fuentes de la DGFM, de un aproximado de 70 000 personas inscritas, solo se había podido formalizar a 261.

El impulso político inicial del gobierno de Humala para enfrentar este problema comenzaría a aminorarse, y, más allá de acciones de interdicción esporádicas, no se producirían mayores avances en el proceso de erradicación de la minería ilegal o la formalización minera.

3.3. TERCERA ETAPA: NUEVA ESTRATEGIA PARA LA FORMALIZACIÓN MINERA INTEGRAL A PARTIR DEL GOBIERNO DE PEDRO PABLO KUCZYNSKI HASTA LA ACTUALIDAD

Con el gobierno de PPK se dio un nuevo impulso al proceso de formalización de la MAPE, pues se promovieron reuniones y espacios de diálogo con diversas federaciones de mineros para recoger sus demandas y así poder plantear propuestas de reforma normativa que permitieran flexibilizar los requisitos administrativos que los mineros tenían que cumplir para formalizar sus actividades. Gracias a un nuevo otorgamiento de facultades al Poder Ejecutivo para que pudiera legislar sobre diversas materias (Ley N° 30506), se aprobaron un conjunto de decretos legislativos que modificaron el marco normativo de formalización de la MAPE.

El primero fue el DL N° 1293, que creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), el cual estaría a cargo de la DGFM del Ministerio de Energía y Minas. El REINFO se constituyó así en el único registro formal que comprende a todos los mineros en proceso de formalización. Incorpora a tres grupos de mineros de acuerdo con el siguiente detalle:

1. Los que contarán con inscripción vigente en el RS.
2. Los que formaran parte del RNDC, con inscripción vigente, y acreditaran su inscripción en el RUC.

¹⁷ Con la excepción de la acreditación del uso del terreno superficial, para lo cual se establecía como fecha límite 120 días a partir de la puesta en vigencia de la Estrategia de Saneamiento.

3. Excepcionalmente, los mineros que se encontraran desarrollando actividades de pequeña minería o de minería artesanal de explotación (excluyendo la actividad de beneficio), que cumplieran con las condiciones establecidas en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería (ver apartado 3.1) y que, además, realizaran su actividad en una sola concesión minera, a título personal, y contaran con inscripción en el RUC. Además, la actividad minera desarrollada bajo tales condiciones debía tener un mínimo de cinco años de antigüedad. Se determinó que este grupo de mineros tenía hasta el 1 de agosto de 2017 para inscribirse en el REINFO, lo cual se haría a través de la SUNAT, para lo cual resultaba indispensable que los mineros obtuvieran su RUC.
4. Los titulares de concesiones mineras en áreas declaradas como zonas de exclusión minera (principalmente en el departamento de Madre de Dios), siempre que contaran con concesión vigente otorgada antes del 19 de febrero de 2010 (fecha en la cual entró en vigencia el Decreto de Urgencia N° 012-2010).

En la práctica, con la creación del REINFO, tanto el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos como el Registro de Saneamiento perdían su vigencia y toda la información concerniente a los mineros en proceso de formalización se incorporaba en el Registro Integral de Formalización Minera recién creado. En el esquema anterior, el instituido en el gobierno de Humala, el registro de mineros se concentraba en los gobiernos regionales, pero se presentaron problemas de corrupción como la incorporación extemporánea de muchos mineros¹⁸.

Con la nueva normativa se estableció que los mineros que se inscribían por primera vez tenían hasta el 1 de agosto de 2017 para incorporarse en el REINFO. Luego de esa fecha se cerraría el registro y se iniciaría la etapa de formalización minera integral (terminología utilizada en esta nueva fase), para lo cual se estableció en el DL N° 1293 un plazo máximo de 36 meses. Aquellos mineros que no logran inscribirse en el REINFO en la fecha señalada serían considerados ilegales y pasibles de aplicárseles las medidas o sanciones de carácter administrativo, civil o penal que correspondieran.

Esta nueva normativa, que buscaba perfeccionar y simplificar los procedimientos administrativos para la formalización minera, fue luego perfeccionada con el DL N° 1336 y otras normas reglamentarias. Como parte de los aspectos más importantes descritos en este nuevo marco legal se pueden destacar los siguientes:

- Con la creación del REINFO se abrió nuevamente el registro de formalización. Varios testimonios recogidos consideran que esta medida fue un pésimo mensaje para los mineros, puesto que hasta entonces la posición del gobierno había consistido en trabajar con aquellos que sí tenían la intención de formalizarse. En cambio, con la reapertura del registro se validaban las acciones de los mineros que prefirieron

18 De acuerdo con diversos testimonios, una práctica común en muchas regiones después de abril de 2014 (cuando se cerró el registro y la entrada de nuevos mineros) consistió en la incorporación de nuevas listas de mineros inscritos, incluso colocando sellos con fechas anteriores al cierre del registro.

continuar desarrollando sus actividades en la ilegalidad, además de que se equiparaba su condición con la de aquellos que habían realizado diversos esfuerzos para formalizarse.

A ello se debe agregar que esta nueva normativa exoneraba de responsabilidad penal por el delito de práctica de minería ilegal a aquellos mineros que se acogieran al REINFO y que no habían estado inscritos previamente ni en la RNDC ni en el RS¹⁹. Es decir, los mineros ilegales que se incorporaran al REINFO no serían perseguidos por los daños ambientales causados, lo que en la práctica significaba una amnistía. Para justificar esta medida, un asesor del Ministerio de Justicia señaló que sin esta modificación “aquel minero ilegal que se registre sí o sí tendría que ser sancionado penalmente”²⁰. Por ello, a través de la apertura del REINFO se buscaba incentivar a aquellos mineros ilegales que seguían operando y no se formalizaban por temor a ser perseguidos penalmente.

- La apertura del REINFO motivó el retorno a sus labores de muchos mineros que se encontraban inactivos hasta ese momento, quienes comenzaron a invadir concesiones e inscribirse en este nuevo Registro con una declaración falsa (pues no cumplían con los cinco años de actividad en una sola concesión minera, tal como lo estableció el DL N° 1293 como requisito para aquellos mineros que recién se iban a incorporar en el REINFO).

Además, otros mineros con inscripción previa en el RNDC o en el RS se volvieron a inscribir en el REINFO, en otra concesión minera distinta a la que inicialmente habían declarado. En estos casos, por lo general, los mineros venían desarrollando labores en la concesión minera que declararon ante el REINFO, y ya no en aquella que inicialmente habían registrado en el RNDC o en el RS. Ante estas situaciones de duplicidad de inscripciones, las normas creadas definieron que se cancelaría la última inscripción (la del REINFO) y quedaría vigente la anterior (la del RNDC o la del RS), lo cual, en la práctica, equivalía a que el minero nunca se pudiera formalizar en aquella zona donde efectivamente venía desarrollando su actividad en ese momento.

- Bajo este nuevo esquema de formalización, todos aquellos mineros que no habían completado los requisitos para formalizarse tenían ahora hasta el 2020 para hacerlo. Y, además, contaban con la posibilidad de seguir desarrollando labores mientras estuvieran haciendo los trámites, con excepción de las zonas prohibidas por ley.
- Esta nueva normativa define como minería informal aquella actividad realizada por las personas que llegaron a inscribirse en el REINFO de acuerdo con los plazos previstos y cumpliendo con los requisitos exigidos (las condiciones previstas en el artículo 91

19 De acuerdo con la Única Disposición Complementaria Final del DL N° 1351. La otra exención de responsabilidad penal por el delito de minería ilegal establecida en ese artículo refiere a los casos de los mineros que no logran formalizarse por “culpa inexcusable o negligente del funcionario a cargo del proceso de formalización”.

20 Fuente: <https://es.mongabay.com/2017/01/peru-flexibilizacion-del-gobierno-la-lucha-la-mineria-ilegal/>

del TUO de la Ley General de Minería). En ese sentido, aquellos mineros que no quedaron comprendidos en el REINFO pasaban a ser considerados como ilegales.

- Se estableció que para continuar el proceso de formalización minera integral, en el caso de aquellos con inscripción válida en el REINFO, había que cumplir los siguientes requisitos: 1) acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial; 2) acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera; 3) aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM). Además, estos requisitos podían ser tramitados o acreditados de manera simultánea.

En el caso del requisito 2, se había identificado en el proceso anterior una serie de obstáculos que impedían su cumplimiento: por un lado, que el propietario del terreno no estaba dispuesto a negociar con el minero sujeto de formalización; por otro, la falta de titulación de tierras ocupadas por poseedores, en las cuales se encontraban comunidades campesinas y nativas. El DL N° 1336 simplifica los procedimientos para la acreditación de este requisito, sea en terrenos de propiedad del Estado (eriazos), o en terrenos privados. Sin embargo, como establece el artículo 11.4 de esta norma, aún queda pendiente la creación del decreto supremo que regule las reglas de acreditación de uso de terreno superficial en aquellas zonas donde existan comunidades campesinas o nativas, o áreas que integren el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre en el caso de la Amazonía.

En lo que concierne al requisito 3, se otorgaba a los mineros la posibilidad de continuar los trámites de su IGAC en caso estuvieran vigentes y en proceso de evaluación, o la alternativa de desistir de ellos y presentar el IGAFOM. Este tema se desarrolla con mayor detalle en el apartado 6.4.

Además, bajo este nuevo esquema ya no resultaba exigible la presentación del CIRA, siendo suficiente la presentación de una declaración jurada sujeta a fiscalización posterior del MINCU.

- El minero que realizaba actividades de explotación y se encontraba en el REINFO debido a su inscripción previa en el RS o el RNDC, tenía la posibilidad de solicitar ante la DGFM la modificación del nombre y código del derecho minero en su respectivo REINFO. Ello permitía que aquellos mineros que habían declarado previamente estar trabajando en un determinado derecho minero (sea en el RS o el RNDC), pero que en realidad venían operando en uno distinto, pudieran subsanar este error en el REINFO.
- Permite a los mineros inscritos en el REINFO y que operan en un mismo derecho minero agruparse y conformar una persona jurídica que se incorporaría en el REINFO bajo tal condición (excluyendo de dicho registro a las personas naturales que la conforman). De esa manera, con esta figura muchos mineros que quedaron fuera del REINFO tenían la posibilidad de seguir trabajando, incorporándose en una persona jurídica inscrita.

- Determina una serie de incentivos para promover la formalización; por ejemplo, establecer un derecho de preferencia a favor de los mineros, lo cual implicaba la posibilidad de que un minero informal formulase un petitorio minero sobre el área donde venía realizando actividad, bajo la condición de que esta fuera un área libre o declarada de libre denunciabilidad por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Crea, también, un régimen excepcional de otorgamiento de concesiones mineras en Áreas de No Admisión de Petitorios (ANAP), de modo que permite que aquellos petitorios mineros asignados al INGEMMET y que no hayan sido encargados para su promoción a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) puedan ser otorgados a los mineros en proceso de formalización.

De la misma manera, se otorgaron una serie de incentivos económicos a los titulares de concesiones para que celebraran acuerdos o contratos de explotación con los mineros informales que venían operando en sus áreas de concesión (por un plazo no menor a tres años). Por ejemplo: la acreditación de la condición de pequeño productor minero (PPM) o productor minero artesanal (PMA); pagar por el derecho de vigencia²¹ lo que corresponde al estrato de PPM para aquellos titulares de concesiones ubicados en el régimen general (mediana y gran minería); o quedar exceptuados del pago de penalidades²² durante el plazo de vigencia del contrato de explotación.

- En el esquema de formalización de la MAPE creado en el gobierno de Humala se estableció que el MINAM aprobaría las disposiciones relacionadas con la aplicación de los IGAC (DL 1105). Ahora, con este nuevo esquema se introdujo el IGAFOM como una alternativa más simplificada y accesible para el minero que el IGAC. Lo resaltante acá es que el DL N° 1336 dispuso que la reglamentación del IGAFOM –en su condición de instrumento de gestión ambiental, al igual que el IGAC– esté a cargo del MEM y ya no del MINAM. Este último se limitaría a dar opiniones favorables a la reglamentación generada por el MEM para la aplicación de los IGAFOM. No resulta del todo claro por qué este nuevo marco legal restringió de esa manera las competencias que tenía el MINAM en el esquema anterior de formalización de la MAPE, lo cual, además, no se corresponde con su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Algunas opiniones señalan que la exclusión del MINAM es consecuencia directa del debilitamiento y repliegue político de este sector con la entrada de PPK y la designación de Elsa Galarza como ministra del Ambiente en reemplazo de una personalidad más influyente y con mayor posicionamiento como

21 El Derecho de Vigencia es el monto que se debe pagar anualmente para mantener vigente la concesión, que se inicia desde el momento en que se solicita el petitorio minero y se paga durante todo el tiempo que esté vigente el derecho minero (aun cuando la concesión no fuera explotada). Es administrado por el INGEMMET.

22 La penalidad es una de las obligaciones que se generan como consecuencia del otorgamiento de concesiones mineras y se activa como resultado del incumplimiento de la obligación de producción mínima (en el área concesionada) de acuerdo con los plazos establecidos por ley. Al igual que los pagos por derecho de vigencia, aquellos por penalidades también son administrados por INGEMMET.

Manuel Pulgar Vidal, titular de esta Cartera en el gobierno de Humala. Otros sostienen que el repliegue del MINAM se debió a la misma presión de las federaciones de mineros, recelosos de la labor de este ministerio bajo la conducción, precisamente, de Pulgar Vidal, que desde la percepción de los mineros promovía la criminalización de la MAPE.

- Según el anterior esquema de formalización de la MAPE, el MEM estaba facultado para emitir opinión previa favorable a la autorización de inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales. Esto quiere decir que esta función, a cargo formalmente de los gobiernos regionales, se encontraba supeditada a la aprobación del MEM. Con el nuevo marco normativo ya no se requiere la opinión previa del MEM. De acuerdo con la opinión del exministro Manuel Pulgar Vidal, esta disposición abre las puertas al otorgamiento de autorizaciones sin ningún control, bajo esquemas de corrupción y clientelismo en los gobiernos regionales²³. No obstante, según el testimonio de un funcionario de la DGFM, esta disposición busca poner en práctica una competencia que formalmente ya estaba reconocida a favor de los gobiernos regionales desde el año 2002 y que no se aplicaba, y que incluso dio lugar a una denuncia constitucional que impulsó esta reforma normativa.
- En la Segunda Disposición Final del DL N° 1336 se levanta la prohibición establecida en el DL N° 1100 de utilizar una serie de equipos e insumos para la MAPE (en áreas permitidas para esta actividad), como es el caso de “cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas, camión cisterna que proveen combustible o agua y otros equipos que sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga estén destinados al mismo fin”. Algunas opiniones afirman que esta modificación desnaturaliza el sentido de la minería artesanal, al permitir la entrada de equipos o maquinarias que no corresponden con una minería en pequeña escala. Además, contradice la propia definición de PMA establecida en la Ley N° 27651, que los tipifica como aquellos que realizan sus actividades “con métodos manuales y/o equipos básicos”.
- El DU N° 012-2010 había establecido zonas de exclusión minera en el departamento de Madre de Dios; pero en el caso de aquellos que habían obtenido concesiones mineras en esas zonas antes de la emisión de tal DU, se les permitía realizar actividades de explotación siempre que acreditaran la aprobación del instrumento de gestión ambiental. Posteriormente, en el marco de este nuevo proceso de formalización dispuesto por el gobierno de PPK, la Tercera Disposición Final del DL N° 1293 estableció que los titulares de concesiones en zonas de exclusión minera pueden inscribirse en el REINFO, con la condición de que acrediten la aprobación de su instrumento de gestión ambiental. Pero, a su vez, el DL N° 1336 establece en su artículo 4 que las personas naturales o jurídicas que ocupen áreas no permitidas para el ejercicio de la minería, “tales como zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas,

23 Fuente: <https://es.mongabay.com/2017/01/peru-flexibilizacion-del-gobierno-la-lucha-la-mineria-ilegal/>

reservas indígenas, reservas territoriales en proceso de adecuación y otras de acuerdo con la legislación vigente no pueden acogerse al proceso de formalización minera integral”. Como se puede ver, existe cierta contradicción en lo dispuesto por estas normas, porque, por un lado, se permite a los titulares de concesiones realizar actividades de explotación en zonas de exclusión minera (según una lógica de derechos adquiridos), pero no ocurre lo mismo con aquellos mineros informales que no cuentan con un título de concesión. Si el sentido de establecer zonas de exclusión minera pasa por prevenir impactos ambientales en áreas particularmente vulnerables (como las áreas naturales protegidas), la prohibición debería ser vinculante para todas las personas naturales o jurídicas que pretenden realizar actividad minera allí, cuenten o no con título de concesión.

En el *Anuario minero del año 2017*, publicación anual del MEM, se destacan los aspectos más importantes de esta nueva estrategia para la formalización minera integral. Como señala este documento, esta estrategia “buscó romper con la inercia de los años anteriores, razón por la cual esta Dirección General direccionó su labor a conseguir resultados de formalización, estableciendo metas que permitieran generar confianza así como la motivación constante de los mineros informales” (MEM, 2017: 17). Resultaba pues necesario para el MEM retomar la iniciativa y reafirmar su liderazgo como ente rector del proceso de formalización y, a su vez, promover acercamientos con los mineros y sus principales gremios para restituir los niveles de confianza seriamente afectados por los problemas ocurridos durante el gobierno de Humala. Estas intenciones se complementan con las reformas aplicadas para flexibilizar los requisitos para la formalización, descritas líneas arriba.

Así, como reporta esta publicación del MEM (2017: 17), durante el año 2017 se consignan 271 reuniones en 22 regiones distintas (con un total 11 523 participantes), entre talleres de capacitación y asistencia técnica a los mineros sobre los requisitos para la formalización, asistencia técnica a funcionarios de los gobiernos regionales para la evaluación de los expedientes técnicos de los mineros, o mesas de trabajo multisectoriales y talleres participativos con gremios de mineros para plantear propuestas legales y políticas relacionadas con la formalización de la MAPE. También se reactivó la Comisión Multisectorial Permanente para realizar el seguimiento a las acciones del gobierno frente a la MAPE, que venía siendo presidida por la PCM. De acuerdo con el informe del MEM recién citado, durante ese año se realizaron ocho sesiones ordinarias y una extraordinaria de esta Comisión. Pero el gobierno de PPK optó por trasladar la presidencia de la Comisión al MEM, decisión que es considerada como un error por un exfuncionario de la PCM que brindó su testimonio para esta investigación. El exfuncionario sostiene que el MEM no tiene las mismas capacidades de articulación y convocatoria que la PCM, que, por sus propias características, enlaza a todos los sectores del Poder Ejecutivo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta también que este mayor posicionamiento de la PCM durante el gobierno de Humala se sostuvo en buena parte por la visibilidad adquirida por Daniel Urresti en su condición de Alto Comisionado que, sin ser ministro, coordinaba directamente con el presidente de la república y tenía alta influencia sobre él y su esposa,

Nadine Heredia. Como se recuerda, luego pasó a ser nombrado ministro del Interior y se convirtió en una de las figuras políticas más mediáticas del gobierno de Humala. Lo recién expuesto es una muestra de la precariedad institucional de organismos como la PCM, que dependen para su apalancamiento, en buena medida, de iniciativas individuales.

Una última cuestión que se debe tomar en cuenta es que esta nueva estrategia de la DGFM planteó el establecimiento de conglomerados mineros, agrupando varios departamentos para poder establecer planes diferenciados de acuerdo con las propias realidades y características de cada uno de ellos. Los conglomerados definidos fueron: 1) Arequipa y Ayacucho; 2) Áncash, La Libertad, Cajamarca y Lambayeque; 3) Apurímac, Ayacucho, Cusco; 4) Madre de Dios, Cusco; 5) Puno; 6) Lima Metropolitana, Lima Provincias, Pasco, Junín, Huancavelica; 7) Ica, Ayacucho; y, 8) Piura.

4. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES ACTORES EN EL ACTUAL ESQUEMA DE GOBERNANZA QUE REGULA LAS ACTIVIDADES DE LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA EN EL PAÍS?

Este estudio parte de entender la gobernanza como la forma en que actores públicos y privados gestionan y toman decisiones sobre un bien común, cuyo aprovechamiento involucra o afecta a muchas personas. Estas decisiones se toman sobre la base de unas reglas de juego establecidas entre estos actores, que se concretan en leyes, arreglos institucionales o acuerdos de carácter informal (no reconocidos por las leyes estatales).

¿Y cuáles son los actores que intervienen en la gobernanza de la MAPE? Para efectos del estudio, se ha optado por dividir el análisis según se trate de actores públicos o actores privados, priorizando aquellos con mayor relevancia en el esquema actual de formalización de la MAPE a partir de 2017.

Considerando las amplias dimensiones de este fenómeno, y su carácter transversal en muchos aspectos relacionados con la vida en sociedad y las dinámicas económicas existentes en el país, resultaría poco práctico enumerar todos los actores públicos que tienen algún papel relacionado con la MAPE²⁴. Por ello, se ha optado por describir con mayor detalle aquellos actores o entidades estatales que tienen una vinculación directa con el proceso de formalización: en primer lugar el MEM, a través de la DGFM, y en segundo lugar, los gobiernos regionales.

En el caso de los actores privados, el análisis se centra, primero, en aquellas personas dedicadas directamente a esta actividad. Dada la diversidad de actores vinculados, también resultaría exhaustivo describir por separado cada uno de ellos. Por ello el enfoque se enfoca en aquellas personas que tienen a la MAPE como actividad de subsistencia, y a partir de ahí el análisis escala hacia otros actores públicos o privados con los que genera redes de gobernanza. Caracterizar a los mineros artesanales y en pequeña escala constituye una tarea compleja, pues no existe un censo nacional de la MAPE o una línea de base que permita distinguir todos los diversos actores y situaciones que surgen de esta actividad.

Los otros actores privados que aquí se abordan son los titulares de las concesiones mineras. Esta última inclusión se justifica porque la viabilidad de la formalización de la MAPE se sostiene en buena parte en la mayor o menor disposición de estos titulares para llegar a acuerdos con los mineros, tal como se desarrolla con mayor detalle en el apartado 6.2.

24 Por ejemplo, el Ministerio Público, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Activos Mineros S.A.C., ProInversión, entre otros.

4.1. ACTORES PÚBLICOS

4.1.1. GOBIERNO NACIONAL

El Ministerio de Energía y Minas es el sector competente que regula las actividades de minería artesanal y en pequeña escala en el país. Al principio, con la emisión de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (N° 27651) en 2002, y las normas que se emitieron luego en su desarrollo, se asignaron al MEM, provisionalmente, competencias sobre formalización de los PPM y PMA, bajo una lógica temporal, hasta que se implementara la transferencia de competencias a los gobiernos regionales. La normativa estableció que el MEM asumiría una función de apoyo y asistencia técnica a los gobiernos regionales mientras se hicieran efectivas las transferencias de competencias. Estas funciones las realizaba a través de la Dirección General de Minería (DGM). Sin embargo, en la práctica no hubo mayor acompañamiento y articulación de acciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales durante esta primera etapa. En realidad, el Ministerio no cumplía ningún tipo de rol orientado a impulsar la formalización.

Posteriormente, con la emisión de los decretos legislativos en el gobierno de Humala se asignaron mayores competencias al MEM relacionadas con el proceso de formalización. Además, se impulsó su mayor presencia en las regiones, creando las denominadas Oficinas Técnicas de Apoyo (OTA). De la misma manera, con la finalidad de centralizar las funciones relacionadas sobre MAPE y establecer las políticas nacionales como ente rector de esta actividad, se modificó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de este Ministerio (DS N° 025-2013-EM), creando la DGFM como órgano de línea de la DGM. Tal como describe uno de los considerandos de su norma constitutiva, este órgano fue erigido para “proponer y evaluar la política sobre formalización minera, monitorear las acciones de formalización minera, proponer la normatividad relacionada con la formalización minera, brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales en el marco de sus competencias”. Pero durante el gobierno de Humala la DGFM tenía pocas capacidades para poder cumplir sus funciones, porque, como indica un actual funcionario de esta entidad, contaban con un escaso personal y presupuesto. Además, no coordinaban con los gremios mineros y su presencia era casi nula en los espacios de desarrollo de la MAPE. Tampoco tenían el apoyo de la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del MEM para tratar aspectos relacionados con los conflictos sociales que se derivaban de la MAPE. En suma, los elementos recién descritos abonan en la hipótesis planteada previamente: el gobierno de Humala priorizó un enfoque represivo sobre la MAPE, dejando de lado las políticas y acciones que debían incentivar a los mineros a formalizarse.

Más tarde, con la puesta en marcha de la nueva estrategia para la formalización minera integral a partir del gobierno de PPK (2016), se potenció la DGFM²⁵. Los resultados de esta nueva estrategia fueron bastante auspiciosos en sus inicios, principalmente bajo la gestión en la DGFM de Máximo Gallo. A inicios de 2018 se anunció la formalización de 5000 mineros (583 en Arequipa y 2 en Apurímac), meta planteada para el año anterior²⁶. Este logro resultaba significativo, considerando que a fines del gobierno de Humala solo se llegó a formalizar a 261 (de un total de 70 000, aproximadamente, que se encontraban inscritos en el RNDC o en el RS). Además, muchos dirigentes mineros concuerdan en que en esta nueva etapa percibían una mayor presencia del Estado y una actitud más positiva para generar lazos de confianza y promover consensos. A este cambio en la percepción de los mineros también contribuyó la suspensión de las acciones de interdicción (con excepción de Madre de Dios).

Sin embargo, en febrero de 2018 renunció el director Máximo Gallo, y en marzo se produjo la crisis política que derivó en la renuncia de PPK. Pareciera ser que ambos factores confluyeron para que desde el gobierno central se pierda un poco el impulso inicial que se había generado para promover la formalización de la MAPE. Lo concreto es que a partir del segundo trimestre de 2018 se redujo considerablemente el personal de la DGFM y muchos contratos no fueron renovados. Durante los meses siguientes, el gobierno central perdió presencia en los espacios de desarrollo de la MAPE, y se relegaron muchas de las actividades relacionadas con las funciones de la DGFM (como las acciones de verificación o fiscalización).

Luego de haber tenido dos directores encargados, solo a fines de septiembre de 2018 se ha designado a uno nuevo, Lenin Valencia Arroyo. No se tiene mayor información actualizada que permita precisar si la situación de la DGFM se ha ido estabilizando con esta nueva gestión.

4.1.2. GOBIERNOS REGIONALES

El proceso de transferencia de la MAPE a los gobiernos regionales se inició con la Ley N° 27651 del año 2002, que modificó el TUO de la Ley General de Minería y estableció competencias para que las direcciones regionales de energía y minas (DREM) de los gobiernos regionales pudieran evaluar los requisitos y otorgar la autorización respectiva para actividades de PPM y PMA, en el marco del proceso ordinario de formalización establecido por esta Ley y su Reglamento. Como parte de estas competencias transferidas se incluyó también la fiscalización de las actividades de los PPM y PMA y otras funciones

25 En la línea de fortalecer la presencia del Estado en las zonas de MAPE, como se describe con mayor detalle en el apartado 3.3.

26 Sin embargo, se debe precisar que esta cifra comprendió tanto a mineros individuales (personas naturales) como a aquellos que formaban parte de una persona jurídica. Según el nuevo esquema de formalización, muchos mineros que quedaron fuera del REINFO tenían la posibilidad de ser formalizados si se incorporaban a una persona jurídica inscrita en este registro y que cumpliera con los requisitos para ser formalizada.

muy generales relacionadas con el fortalecimiento y asistencia técnica de las personas dedicadas a la MAPE. Posteriormente, ese mismo año entraron en vigencia la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867), que definieron la organización y distribución de competencias del Estado a nivel vertical (nacional, regional y local). Esta última norma también concedió una serie de competencias de los gobiernos regionales en materia de MAPE.

Durante los años siguientes se empezaron a transferir progresivamente estas funciones a las DREM, que dejaron de depender funcionalmente del MEM y pasaron a ser órganos adscritos a los gobiernos regionales. Pero este proceso de transferencia no vino acompañado de adecuados recursos financieros o programas de acompañamiento y asistencia técnica que posibilitaran a los gobiernos regionales y sus DREM cumplir sus funciones sobre la MAPE de forma eficaz.

Este problema se extendió durante los siguientes años, como lo reporta un estudio de la Defensoría del Pueblo (2014: 124-129) realizado entre los años 2012 y 2014. Como resultado de una supervisión a las DREM de los 25 gobiernos regionales, se identificó una serie de dificultades que limitaban las capacidades de estas entidades subnacionales para cumplir adecuadamente sus competencias relacionadas con la MAPE: 1) falta de logística, vinculada con las limitaciones para verificar en campo la documentación presentada por los mineros y llevar a cabo las funciones de fiscalización que les competen conforme a ley (falta de movilidad, de combustible, de equipos informáticos, entre otras); 2) carencia de personal especializado, como quedó en evidencia al contrastar el número de personal existente en las DREM respecto al número de DC por departamento. Por citar algunos ejemplos relacionados con los casos de estudio de esta investigación, en Arequipa la DREM contaba con 24 funcionarios que tenían que atender 16 642 DC, mientras que en la DREM de Apurímac existían 26 funcionarios para un total de 8444 DC; 3) falta de presupuesto, relacionada directamente con las dos primeras limitaciones descritas. Se pudo evidenciar que el presupuesto designado por los gobiernos regionales a sus respectivas DREM no superaba el 1%. En el caso de Apurímac, se había ido reduciendo entre 2012 y 2014, cuando pasó del 0,25 % al 0,10 %.

Esta situación descrita por los gobiernos regionales no ha cambiado mucho hasta la actualidad. Aún adolecen de las mismas limitaciones presupuestales para, por ejemplo, contratar más personal y que este tenga mayor experiencia y calificación, así como para costear los continuos traslados a los asentamientos mineros. Respecto a los trabajadores de los gobiernos regionales, no pueden obviarse las abismales diferencias existentes entre sus sueldos y los que obtienen los funcionarios de las entidades estatales de nivel nacional, que incluso pueden ocupar posiciones de menor jerarquía. Esta situación genera las condiciones para que surjan redes clientelares y corruptelas en las DREM. Por ejemplo, más de un testimonio recogido hizo referencia a que algunos funcionarios de la DREM solicitaban pagos a los mineros para agilizar sus expedientes o para ir a visitar sus labores.

Otro problema recurrente que dificulta la articulación de planes y acciones de más largo aliento tiene que ver con la alta rotación de funcionarios en los gobiernos regionales.

Como refieren varios testimonios de funcionarios de la DGFM, estos continuos cambios han limitado las posibilidades de articular trabajos conjuntos (particularmente cuando tales cambios corresponden a gerentes o directores), y han retrasado los avances en el proceso de formalización.

Tales obstáculos no resultan menores, pues los gobiernos regionales desempeñan un papel fundamental en el proceso de formalización. A través de sus DREM, se encargan de evaluar y aprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa para acceder a la formalización: el acuerdo o contrato de explotación, la acreditación del terreno superficial y el IGAFOM (o el IGAC, según corresponda). Mediante la Ventanilla Única²⁷, las DREM reciben todos los documentos de los mineros que operan en su jurisdicción territorial y tramitan y resuelven los petitorios y rectificaciones que se pueden presentar en el proceso de formalización. Es importante señalar que en algunos casos, como en el departamento de Arequipa, es la Gerencia Regional de Energía y Minas (GREM) la que está asumiendo estas funciones. En la práctica, la GREM y la DREM cumplen el mismo rol.

Las normas vigentes sobre MAPE no son muy claras en lo que concierne a los plazos que tienen los mineros para la presentación de los requisitos para formalizarse ante la DREM. En el caso del IGAFOM, el DS N° 038-2017-EM establece que lo primero que debe entregarse es el IGAFOM correctivo; luego, el minero cuenta con tres meses para presentar el IGAFOM preventivo. La última modificación normativa (DS N° 019-2018-EM) ha establecido como plazo máximo para la presentación del IGAFOM en sus dos componentes (preventivo y correctivo) el 31 de julio de 2019. Pero en lo que se refiere a los otros requisitos (acuerdo de explotación, acreditación del terreno superficial), se entiende que estos pueden ser presentados mientras dure el proceso de formalización (hasta el año 2020), aunque su aprobación dependería de que se haya emitido previamente el acto administrativo que aprueba el IGAFOM.

En lo que corresponde a la certificación ambiental (evaluación y aprobación del IGAFOM o IGAC), esta función no siempre se concentra en las GREM, pues algunos gobiernos regionales cuentan con una autoridad regional ambiental. Ese es también el caso del departamento de Arequipa (ver apartado 5.1).

Igualmente, según la normativa vigente sobre formalización, para la certificación ambiental se requiere la opinión técnica de otros sectores de acuerdo con sus competencias: el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) respecto de las actividades mineras desarrolladas en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas; la ANA en relación con la disponibilidad hídrica y la autorización de vertimiento o reutilización de aguas residuales tratadas; y el Servicio Nacional Forestal y

27 Mediante el artículo 15 del DL N° 1105 se creó la Ventanilla Única como un mecanismo que permite a los mineros realizar varios trámites y hacer el seguimiento de sus expedientes de formalización en un solo espacio físico. De esa manera, la Ventanilla Única se contempló como un instrumento orientado a agilizar los trámites del proceso de formalización y que sería implementado por el mismo gobierno regional con el apoyo de otras entidades del gobierno central con competencias directas sobre este proceso.

de Fauna Silvestre (SERFOR) en lo que atañe a las actividades mineras desarrolladas en concesiones superpuestas a concesiones forestales²⁸. Cuando se ingresa un IGAFOM por Ventanilla Única, estas entidades hacen la evaluación en línea de forma paralela y tienen la posibilidad de emitir opinión vinculante sobre estos instrumentos.

Evaluados estos requisitos, son las DREM, en último término, las que tienen la facultad de otorgar la autorización de inicio/reinicio de actividades mineras de explotación o beneficio de minerales, que constituye la acreditación formal que requieren todos los mineros para operar con legalidad.

Además, una vez otorgada esta autorización, los gobiernos regionales son competentes (en su condición de Entidades de Fiscalización Ambiental – EFA) para fiscalizar el cumplimiento de los IGAFOM o IGAC y determinar si los mineros están cumpliendo con sus obligaciones ambientales establecidas en esos instrumentos. Estas competencias también comprenden a todos aquellos incluidos en el estrato de la PPM y PMA que obtuvieron su permiso para operar mediante el proceso ordinario de formalización (a través de una Declaración de Impacto Ambiental – DIA o un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado – EIA_{sd}), según lo establecido en la Ley N° 27651 y sus normas reglamentarias.

Es preciso resaltar que un informe realizado el 2015 por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA), pudo identificar que las acciones de fiscalización que venían realizando los gobiernos regionales presentaban numerosas deficiencias. Como señala el referido informe, “se presentan falencias tanto en lo relacionado a los aspectos administrativos como funcionales, debido –principalmente– a la asignación limitada de recursos económicos y logísticos, de equipos técnicos, de profesionales capacitados, y al desconocimiento de sus funciones y facultades” (2015: 185). Además, las mayores deficiencias se pudieron evidenciar en el cumplimiento de las obligaciones de tipo operacional (funcional), “como la ejecución de acciones de monitoreo y evaluación de la calidad ambiental, identificación y comunicación de minería ilegal, y la ejecución de acciones de fiscalización en sentido estricto (tramitación de procedimientos sancionadores)” (2015: 186).

Bajo el impulso de la DGFM, durante el 2017 se implementaron algunas medidas para mejorar los niveles de intervención de los gobiernos regionales en relación con el proceso de formalización. Así, se crearon los denominados planes trianuales para cada gobierno regional, en el marco de los cuales se han establecido una serie de metas programáticas que deben ser cumplidas hasta el 2020, que termina el proceso de formalización. Y es en función de la verificación por la DGFM del avance efectivo en el cumplimiento de esas metas que se vienen condicionando las transferencias de partidas presupuestales, con una periodicidad semestral (mediante dos armadas: la primera a inicios de año y la

28 Artículo 12.1 del DS N° 038-2017-EM, que aprueba las disposiciones reglamentarias para el IGAFOM.

segunda a partir del segundo semestre). En términos generales, la DGFM está asumiendo una mayor responsabilidad en la administración de los fondos correspondientes a los gobiernos regionales (o a las DREM o GREM según corresponda), que se originan en una serie de observaciones planteadas por la Contraloría General de la República, tal como indicó un testimonio.

4.2. ACTORES PRIVADOS

4.2.1. MINEROS ARTESANALES Y EN PEQUEÑA ESCALA

Este apartado busca proponer ciertos patrones que permitan caracterizar de la mejor manera posible a la persona dedicada a esta actividad, particularmente aquella que tiene a la MAPE como un medio de subsistencia. Tal como se indicó en la introducción del capítulo 4, ello resulta riesgoso en la medida en que no existe información oficial que recoja las diversas realidades asociadas a este fenómeno. Por ello, esta caracterización del minero en pequeña escala, a nivel individual y colectivo, se sostiene en la triangulación de numerosas entrevistas con distintos actores públicos o privados con conocimiento de esta actividad, así como en un estudio realizado por el autor de esta investigación entre marzo y mayo de 2018 en los principales asentamientos de MAPE en los departamentos de Arequipa y Ayacucho²⁹ (como parte de una orden de servicio realizada a la DGFM).

Con el esquema descrito, una buena caracterización de la persona dedicada a la MAPE debe partir del sujeto mismo: ¿cuáles son los rasgos que podrían aproximarse a definir el perfil del minero en pequeña escala? Un sujeto con un sentido pragmático de la vida, sin ideologías políticas y que siempre está tratando de obtener ventajas del sistema. Representa en muchos aspectos el concepto del “emprendedor” peruano, como una herencia dejada por el fujimorismo y que atraviesa todos los sectores económicos de la sociedad peruana.

Por lo general, estos mineros se agrupan en asociaciones de productores y gozan de altos niveles de autonomía entre sus integrantes en lo que respecta al desarrollo de sus actividades económicas. En cada asentamiento de mineros se puede encontrar una o más de estas asociaciones, y en ellas es posible hallar tanto a personas que se han enriquecido con la MAPE como a muchas otras (la mayoría) que tienen una economía de subsistencia. Algunas de estas asociaciones cuentan con un mayor nivel de formalización que otras, están inscritas en Registros Públicos y tienen procedimientos internos de toma de decisiones y recambio dirigenal.

Sin una ideología o un sistema de pensamiento colectivo que sustente y le dé un norte a estas asociaciones (como aquellos vínculos que podrían encontrarse en los tradicionales sindicatos de trabajadores), resulta más difícil generar vínculos o lazos entre sus miembros

29 Que incluyeron las localidades de Cháparra, Mollehuaca, Secocha, Acarí, Huanca y Relave. Estas dos últimas forman parte, políticamente, del departamento de Ayacucho, pero por proximidad geográfica y conexión vial sus actividades económicas se encuentran más integradas a la zona norte del departamento de Arequipa y a la zona sur del departamento de Ica.

y que puedan conducir a un fortalecimiento del grupo. En muchos casos la formación de estas asociaciones tiene un carácter contingente y responde a una necesidad particular (por ejemplo, negociar de mejor manera con el titular de la concesión donde operan).

En este esquema de interacción a nivel local, continuamente se producen conflictos internos y divisiones. Suele ocurrir que un grupo de miembros de una asociación “X” descubra una veta con buen mineral en una zona distinta del área en la que vienen desarrollando labores con la asociación a la que pertenecen. Lo más común en estos casos es que ese grupo se divida, invada esa nueva zona donde ha descubierto buen mineral y forme una nueva asociación. Y así se puede seguir subdividiendo, del mismo modo como los grupos de mineros que alguna vez se dividieron podrían volver a agruparse si consideran que pueden obtener mayores beneficios económicos trabajando juntos. Al final, todo se mide por el costo-beneficio individual.

Las asociaciones de productores constituyen, así, el primer nivel de organización de los mineros en el ámbito local. Son espacios que intentan generar algún tipo de intermediación entre los mineros y otras instancias, recogiendo sus demandas e intereses. Además, tienen la capacidad de elevar alguna denuncia específica de los mineros ante otros organismos. Es importante señalar que la fuerza de estas asociaciones puede variar, dependiendo de la relevancia del asentamiento minero.

Pero, frente a situaciones que amenazan directamente sus intereses –sea provocadas por acciones de los titulares de las concesiones que ocupan o por entidades estatales–, las posibilidades de intermediación legal o política de estas asociaciones son limitadas. De ahí que suelen recurrir a las organizaciones de tercer y cuarto nivel: las federaciones departamentales y nacionales³⁰, lo cual no quiere decir, necesariamente, que estas asociaciones locales se encuentren integradas a las federaciones. Los dirigentes de estas federaciones son principalmente mineros, pero en la mayoría de los casos dedican más tiempo a la intermediación política y a la labor dirigencial que a sus propias labores mineras³¹. Como parte de sus actividades políticas, estos dirigentes suelen visitar los distintos asentamientos y recoger las demandas y principales necesidades de los mineros (a través de su respectiva asociación), que luego son elevadas ante el gobierno regional o al gobierno nacional, según corresponda. De acuerdo con diversos testimonios, estos dirigentes ofrecen sus servicios de intermediación a cambio de una contraprestación económica (comisión). Se requieren mayores estudios para determinar si esta es una práctica extendida en la interacción entre estos actores.

30 A nivel nacional, las federaciones con mayor posicionamiento y visibilidad son la Federación Nacional de Mineros en Pequeña Escala del Perú (FENAMARPE), la Central Nacional de Mineros del Perú (CENAMI), la Confederación Nacional de Mineros en Pequeña Escala y Pequeños Productores Mineros del Perú (CONAMI) y la Sociedad Nacional de Minería en Pequeña Escala (SONAMIPE). La mayoría de estas organizaciones tienen precarios niveles de institucionalidad, con la excepción, probablemente, de la FENAMARPE, que está inscrita en Registros Públicos y realiza elecciones periódicas.

31 Muchos de estos dirigentes tienen sus propias concesiones y mineros que trabajan para él, y en otros casos manejan sus propias plantas de beneficio.

Considerando todos los factores expuestos, los niveles de representatividad de los dirigentes de las federaciones de mayor nivel con las bases son muy volátiles, y pueden variar de acuerdo con diversas circunstancias o situaciones contingentes. Por citar solo algunos ejemplos, la emisión de una norma que limite sus actividades económicas, situaciones de abuso policial (incautación de su mineral) o enfrentamientos graves con titulares de la concesión que deriven en el desalojo de un área de trabajo, entre otras situaciones similares. En esa medida, la mayor o menor posibilidad de generar lazos y vínculos entre los dirigentes y los mineros de base depende de los niveles de presión externa de otros actores públicos o privados que pueden amenazar sus intereses particulares. En esta última etapa del proceso de formalización, en la que se han suspendido las acciones de interdicción (en las zonas que pueden ser formalizadas) y se han flexibilizado las condiciones para que los mineros puedan seguir trabajando mientras cumplen sus requisitos para formalizarse, se pueden identificar ciertos niveles de inactividad social de las distintas organizaciones de mineros. De hecho, desde que se inició el gobierno de PPK y se produjeron las reformas descritas, se han reducido los niveles de conflictividad en torno a la MAPE, pues no existen mayores incentivos que contribuyan a agrupar a los mineros en un frente común.

Por otro lado, un nivel de análisis distinto refiere a la percepción y la actitud de los dirigentes mineros más importantes respecto al actual proceso de formalización (siendo ellos los principales interlocutores entre los mineros y otros actores externos públicos y privados). Muchos de estos dirigentes tienen un discurso ambivalente: ante el Estado manifiestan todas las intenciones de formalizarse de acuerdo con los términos propuestos, mientras que, por otro lado, desincentivan a sus bases de que lo hagan. En el fondo, existe el interés de retrasar tanto como se pueda el cumplimiento de los requisitos para formalizarse, aprovechando las ventajas que les ha otorgado el gobierno para seguir trabajando en la informalidad, extrayendo la mayor cantidad de mineral posible mientras se pueda. Y, además, con la expectativa de que, una vez finalizada esta última etapa, el gobierno volverá a extender los plazos, tal como ya ha pasado. Es una lógica simple: al fracasar el proceso de formalización minera, el gobierno no cumplirá sus objetivos y se verá obligado a replantear sus esquemas de formalización, lo cual, a la vez, impulsará una nueva prórroga, en un círculo sin fin.

Otro punto de análisis del actual esquema de formalización de la MAPE concierne a la información y las capacidades con las que cuentan los mineros para poder formalizar sus actividades. En general, existen entre ellos, todavía, altos niveles de desconocimiento y desinformación sobre los alcances del proceso de formalización en esta nueva etapa: requisitos por cumplir, cumplimiento de plazos, elaboración de expedientes técnicos, etcétera. Por eso requieren acompañamiento y capacitación técnica permanente de las entidades estatales competentes (particularmente la DGFM y los gobiernos regionales).

Pero, dadas las características de las labores mineras —que pueden incluir períodos de internamiento en los socavones por varias semanas—, resulta difícil para el Estado programar talleres o reuniones de asistencia técnica sobre diversos aspectos relacionados con el proceso de formalización. Los mineros prefieren que estas actividades se desarrollen

los fines de semana, pero las entidades estatales tienen mayores limitaciones esos días que, por ser “no útiles”, generan una serie de obstáculos administrativos o relacionados con la disposición de personal. Programar estos talleres o capacitaciones se convierte así en una ardua tarea. A ello se debe agregar que, debido a los preparativos logísticos y presupuestales implicados en la realización de estos talleres o reuniones, estos deben ser programados muy anticipadamente (uno o dos meses antes). Esto genera un problema adicional: luego de la convocatoria es necesario realizar acciones de seguimiento para asegurar la presencia de los mineros, en situación de aislamiento en virtud de sus propias dinámicas de trabajo. Otros factores que dificultan la realización de estas actividades tienen que ver con las grandes distancias y la poca accesibilidad de muchos asentamientos mineros y localidades donde se concentran las personas dedicadas directa o indirectamente a estas labores.

Ahora bien: estos niveles de desinformación y falta de capacidades de los mineros no se derivan solo de los problemas descritos en el párrafo anterior. Los dirigentes de las federaciones (principalmente nacionales o departamentales) también cumplen un papel muy importante para que la información sobre el proceso de formalización sea replicada en las bases que representan. Dadas las características de sus actividades de incidencia política, muchos de estos dirigentes tienen la posibilidad de obtener información actualizada y de primera mano sobre diversos aspectos relacionados con el proceso de formalización que sería de interés de todos los mineros: cambios en la modalidad de presentación de los documentos, modificación de los plazos o requisitos exigidos, etcétera. Sin embargo, diversos testimonios recogidos informan que, al parecer, los niveles de articulación entre las federaciones de mineros y al interior de cada una de ellas no resultan tan eficaces como para generar una adecuada transferencia de la información. Ocurre, también, que muchos dirigentes carecen de las capacidades necesarias para producir una adecuada retroalimentación con sus bases, recoger las demandas de los mineros y trasladarlas a las entidades estatales correspondientes.

4.2.2. TITULARES DE CONCESIONES MINERAS

De acuerdo con el sistema de concesiones minero, vigente en el país desde inicios de la década de 1990, el procedimiento para obtener un título de concesión minera es el siguiente: el interesado en obtener este derecho debe presentar un petitorio de concesión minera sobre un área de terreno determinada ante el INGEMMET, órgano integrante del MEM. El INGEMMET evalúa los requisitos legales de la solicitud, identifica la existencia o inexistencia de áreas de exclusión o restricción sobre el área solicitada y requiere opiniones a algunas autoridades nacionales vinculantes (como el SERNANP para el caso de las áreas naturales protegidas). Aprobados los requisitos en la evaluación, el siguiente paso es el otorgamiento del título de concesión minera, que es un derecho real que otorga a su titular la facultad de realizar actividades mineras metálicas o no metálicas, previo cumplimiento de una serie de requisitos (como la certificación ambiental, la acreditación del terreno superficial, entre otros).

Si se tratase de PPM o PMA, el titular minero inicia el procedimiento ante el gobierno regional y, previa verificación en el Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT) y el cumplimiento de otros requisitos, se lo autoriza a otorgar el título de concesión³².

Los siguientes cuadros, elaborados por CooperAcción, con información actualizada a noviembre de 2018, describe el número de titulares de concesiones en el país según estrato (o régimen de actividad), así como el área ocupada (hectáreas) en relación con el total del territorio nacional.

Número de titulares de concesiones según estrato o régimen de actividad
(a noviembre de 2018)

Estrato del titular	Número de concesiones tituladas
Productor minero artesanal	13 082
Pequeño productor minero	696
Régimen general	47
Total	13 825

Fuente: CooperAcción

Extensión del territorio nacional ocupado por concesiones mineras
según estrato o régimen de actividad
(a noviembre de 2018)

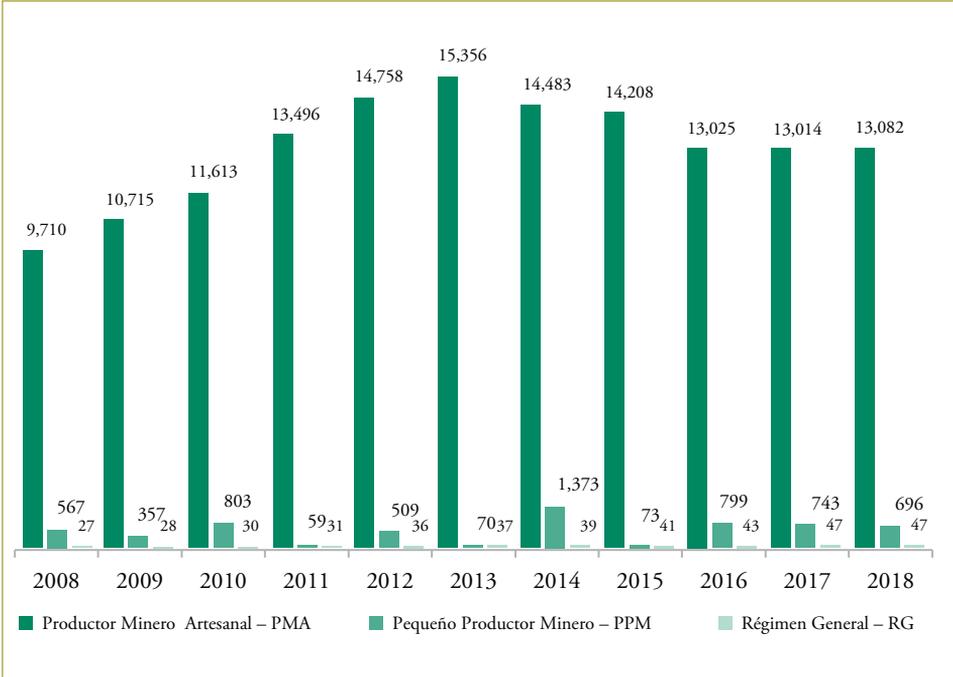
Distribución	Área (ha)	% del territorio nacional bajo concesión
Territorio nacional	128 846 673,86	
Productor minero artesanal	14 772 780,28	11,47
Pequeño productor minero	2 703 950,48	2,10
Régimen general	1 077 564,75	0,84
Total área concesionada a noviembre 2018	18 554 295,51	14,40

Fuente: CooperAcción

32 De acuerdo con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y el artículo 10 del Decreto Supremo N° 084-2007-EM.

Además, como se puede comprobar en el siguiente gráfico, elaborado también por CooperAcción, que describe la evolución del número de concesiones tituladas desde 2008 hasta 2018, en esa década se ha mantenido una tendencia: el aumento progresivo del número de concesiones otorgadas, con excepción de algunas variaciones por años pero que no han desvirtuado la tendencia descrita relacionada con la mayor ocupación del territorio nacional para las actividades mineras.

Evolución del régimen minero según número de titulares de concesiones según estrato (a noviembre de 2018)



Fuente: CooperAcción

Como ya se dijo, el esquema de gobernanza creado para la actividad minera a inicios de los años 1990 ha permitido una flexibilización de los requisitos necesarios para obtener una concesión minera; todo ello con la finalidad de promover las inversiones privadas. Ello sería muy provechoso si todas estas concesiones estuvieran en funcionamiento y pagaran regalías y canon al Estado. Pero lo concreto es que la mayoría de las que están activas no han logrado avances efectivos en exploración o explotación, pudiendo mantenerse inactivas hasta por 30 años de acuerdo con las últimas modificaciones normativas. Estas concesiones pueden ser catalogadas como “ociosas” o especulativas, y carecen de un plan de inversión o un respaldo financiero suficiente como para emprender este tipo de proyectos. Al respecto, lo preocupante es que la mayor parte de estas concesiones ociosas corresponden a PPM y PMA, y se sabe que la mayoría de mineros artesanales y en pequeña escala están ocupando estas concesiones. Este tema se desarrolla con mayor profundidad en el acápite 6.2.

En esa medida, pareciera que la presencia de estos mineros no es una variable que el INGEMMET esté tomando en cuenta antes de otorgar una concesión. Los graves problemas derivados de la MAPE no han llevado a esta entidad a replantear sus procedimientos de evaluación para reducir los obstáculos existentes en los procesos de ordenamiento territorial. Según diversos testimonios, esta entidad sigue otorgando concesiones en zonas donde ya se tienen registrados mineros artesanales y en pequeña escala, y que incluso están en el REINFO. Parecería, entonces, que son los mismos órganos estatales los que generan estas dificultades para avanzar en el proceso de formalización de la MAPE.

En lo que respecta a los titulares de las concesiones mineras, estos pueden tener múltiples características: personas naturales que acumulan distintas concesiones (muchas de ellas continuas); corporaciones millonarias que vienen explotando grandes yacimientos mineros; empresas pequeñas (*junior*) orientadas a efectuar actividades de exploración, con la expectativa de que una empresa más grande compre el proyecto para la fase de explotación; empresas que no tienen mayor capital para iniciar operaciones y prefieren especular con los precios del mineral hasta que se concrete una venta o se asocien con una empresa más grande; empresas que realizan actividades de beneficio y cuya mayor parte de su área de concesión se encuentra inactiva; o empresas que están catalogadas como PPM o PMA pero cuyo nivel de producción y tecnificación difiere de los establecidos por las normas vigentes para tal estrato (pequeña minería).

Las relaciones con los mineros que ocupan estas concesiones pueden variar en función de las características indicadas del titular minero; así, serán más o menos conflictivas de acuerdo con una serie de variables: que no existan antecedentes conflictivos entre ambos; la predisposición del titular para mantener el *statu quo* informal o adoptar un acuerdo con los mineros que ocupan su concesión; o simplemente que este busque expulsarlos por todos los medios. Este punto se retoma con mayor profundidad en el capítulo 6.2, donde se analizan las múltiples situaciones que pueden surgir en la interacción entre mineros y titulares de concesiones mineras, lo que, a su vez, evidencia las limitaciones del marco legal que regula el sistema de concesiones mineras en el país.

5. ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE DOS DEPARTAMENTOS EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA: AREQUIPA Y APURÍMAC

5.1. EL CASO DE AREQUIPA

Este departamento concentra el mayor número de mineros inscritos en el REINFO (11 706), de los cuales 10 619 son personas naturales y 1087 personas jurídicas³³. La mayoría realiza actividades de explotación y/o beneficio, utilizando el quimbaiteo para luego vender el mineral en los centros de acopio ubicados en Chala (provincia de Caravelí) y Nasca (departamento de Ica, ubicado a 170 kilómetros de distancia al norte de Chala). El principal mineral extraído es el oro y, en mucho menor proporción, el cobre (en función de los cambios en la cotización de este mineral). Muchos de estos mineros realizan sus actividades de beneficio en sus propias viviendas, pero cada vez se viene promoviendo más la creación de parques mineros, con la finalidad de que las actividades de beneficio no se lleven a cabo en las áreas urbanas.

En Arequipa la MAPE se concentra principalmente en las provincias de Caravelí, Condesuyos y Camaná, donde existen importantes bases mineras; algunas de ellas son Cháparra, Secocha, Mollehuaca, Caravelí, Cerro Rico. Existe también otra importante presencia activa de la MAPE más al sur, en las provincias de Castilla y Caylloma. Pero, en la práctica, se puede encontrar MAPE en todo Arequipa, pues hay mineros registrados en el REINFO en todas las provincias del departamento. Asimismo, existen otros centros de MAPE importantes políticamente ubicados en el departamento de Ayacucho, como Relave y Huanca, pero más conectados a Chala y Nasca.

Muchas de estas bases de mineros de Arequipa tienen altos niveles de organización. La principal, que funge como interlocutora con las instancias estatales de más alto nivel, es la Federación de Mineros de Arequipa (FEMAR), aunque no es necesariamente la organización más fuerte del departamento. Su importancia radica en la trayectoria de sus principales dirigentes y en sus posibilidades de generar incidencia a nivel político, pero no porque tenga una representatividad muy alta en las distintas bases mineras del departamento. Hay otras zonas con organizaciones fuertes que no forman parte de la FEMAR, como es el caso de la Asociación de Pequeños Productores Mineros Artesanales y Contratistas (ASPPMACCSU) en la localidad de Secocha. Como se puede ver, no existe

33 Fuente: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=20&idTitular=8049&idMenu=sub8048&idCateg=1442

una federación u organización que aglutine a los distintos asentamientos mineros en el departamento.

El centro urbano de Chala constituye el principal punto de acopio de oro en Arequipa y es un importante corredor económico, además del centro urbano que concentra la mayor población de la provincia de Caravelí. Presenta un importante dinamismo económico que se sostiene sobre la MAPE e involucra a diversos actores que proveen de diversos servicios a los mineros (insumos, equipos de trabajo, alimentación, entretenimiento, transporte, etcétera). Un estudio realizado en 2015³⁴ identificó en Chala numerosas plantas procesadoras que operan como compradoras del oro extraído de los socavones. Estas plantas se encargan de continuar con el proceso de beneficio del oro (utilizando el procedimiento de cianuración, principalmente). Pero también se encontraron otras plantas (más de 60) próximas a Chala, que utilizaban el mercurio para la extracción del oro mediante el proceso de amalgamación en quimbaletes (“quimbaletéo”). Una de estas plantas es de propiedad de la empresa minera Laytaruma (distrito de Jaqui, provincia de Caravelí), que, se sabe, adquiere desde hace muchos años oro extraído por los mineros de pequeña escala (a través de sus distintas filiales), y que, a pesar de estar inscrita en el estrato de pequeña minería, estaría procesando y comercializando oro por encima de los límites establecidos en el TUO de la Ley General de Minería para ese estrato minero.

Según fuentes de la DGFM, aproximadamente el 95 % de personas que se dedican a la minería en Arequipa no tienen derechos mineros. Estos ocupan territorios concesionados a una serie de empresas (principalmente del estrato de PMA). De acuerdo con ciertos testimonios, muchos de estos mineros artesanales y en pequeña escala venían realizando labores antes del otorgamiento de las concesiones.

En lo que concierne a los titulares de las concesiones, el siguiente mapa y cuadro, elaborados por CooperAcción (con información actualizada a noviembre de 2018), describe el número de titulares de concesiones mineras existentes en el departamento de Arequipa de acuerdo con su estrato, así como el porcentaje del territorio del departamento ocupado.

34 En el marco de un proyecto de investigación en el cual participaron el MINAM, la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa (ARA) de Arequipa, la Municipalidad Distrital de Chala y la ONG Solidaridad, con el apoyo presupuestal de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

CONCESIONES MINERAS DEPARTAMENTO DE AREQUIPA - SEGUN ESTRATO

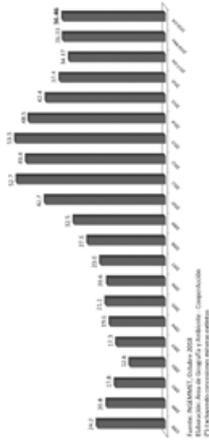
Clasificación de concesiones mineras según estrato - Departamento de Arequipa		
Estrato del titular	Color	Número de Área ocupada % de área ocupada en Apartimac
Productor minero artesanal	171.5	2 073 346.03
Pequeño productor minero	49	111 020.65
Regístrase general	5	121 798.95
Total	1769	2 306 165.63

Área concesional constituida en municipalidades y su correspondiente suma estrato

Nota: Las mineras en el Perú está constituida por cuatro estratos:

- 1) Gran Minería
 - 2) Minería Artesanal
 - 3) Pequeña Minería
 - 4) Minería Artesanal
- El presente estudio se realizó en el marco del Reglamento General, que comprende a la Gran y Mediana Minería y el Régimen del Pequeño Productor Minero y Minero Artesanal.

Evolución de la Superficie de Concesiones Mineras en el Departamento de Arequipa (%)



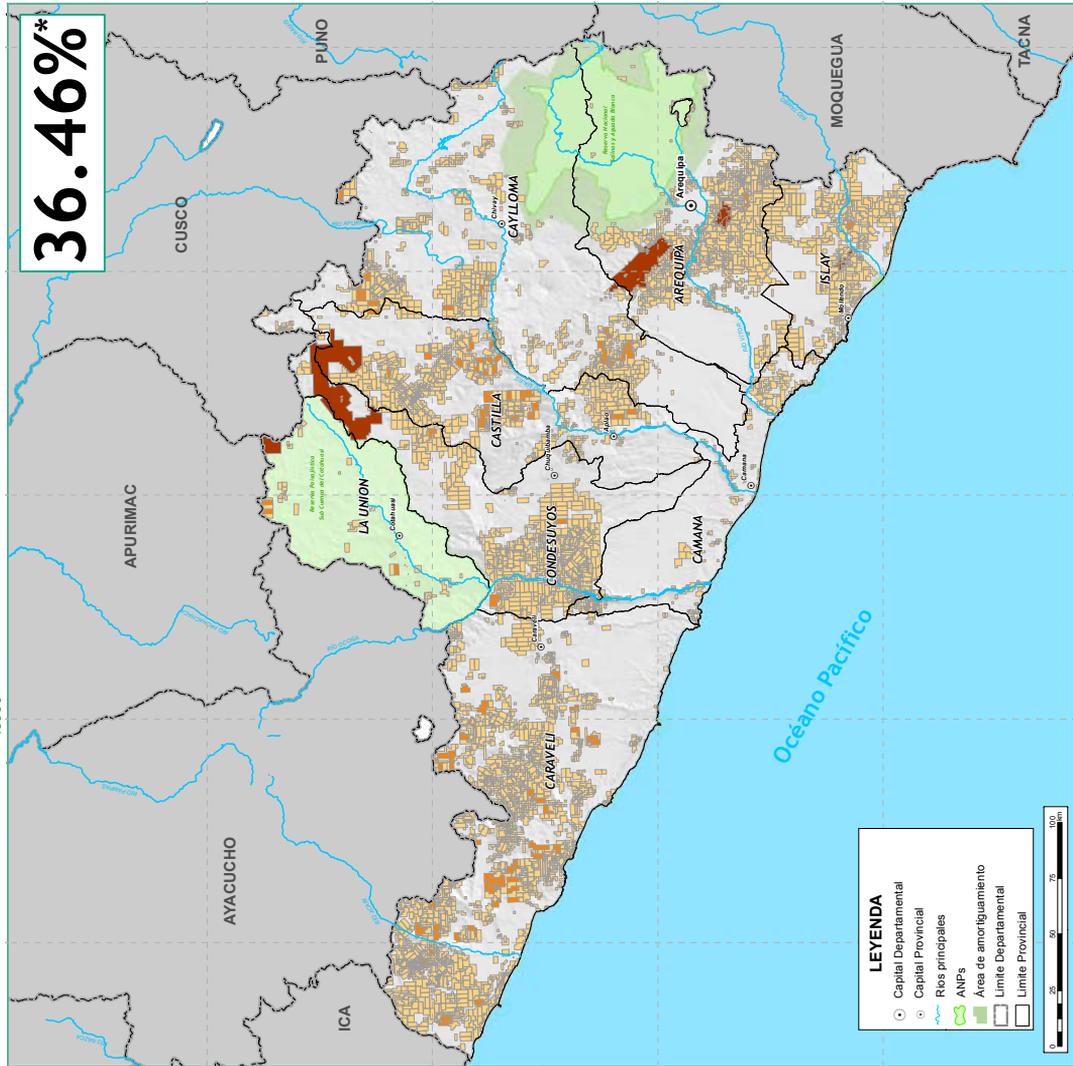
UBICACIÓN REGIONAL



Escala 1:2,500,000
 Proyección UTM Z19
 Fuente: INGENMET
 Noviembre 2018
 Área de Geografía y Ambiente



36.46%*



**Estado de las concesiones mineras – Departamento de Arequipa
(a noviembre de 2018)**

Estrato del titular	Número de titulares de concesiones	Área ocupada (ha)	% de la superficie de Arequipa bajo concesión
Productor minero artesanal	1715	2 073 346,03	32,78
Pequeño productor minero	49	111 020,65	1,76
Régimen general	5	121 798,95	1,93
Total	1769	2 306 165,63	36,46

Fuente: CooperAcción

La mayoría de estos titulares de concesiones no realizan actividades de explotación, sino que mantienen sus concesiones inactivas o se dedican a actividades de beneficio. Por ejemplo, la minera Caravelí, con fuerte presencia en la zona norte del departamento³⁵, mantiene inactivas muchas de sus concesiones y, de acuerdo con numerosos testimonios, prefiere cobrar regalías a los mineros sin contrato formal de por medio. También es una práctica frecuente que estos titulares condicionen (obliguen) a los mineros a que les entreguen directamente el mineral para procesarlo en sus plantas de beneficio. Esta es una figura muy recurrente en las redes que se crean en torno a la MAPE: plantas de beneficio que usan su concesión para concentrar el acopio del mineral extraído en esa área. Tales concesiones no realizan labores de explotación; solo utilizan su posición de dominio para fungir de intermediarios y obtener altos márgenes de ganancia.

El caso de la minera Caravelí refleja los grandes incentivos que puede tener un titular para no llegar a ningún tipo de acuerdo de explotación con los mineros que ocupan su concesión. Hasta la actualidad la posición de esta empresa sigue siendo intransigente para avanzar en este requisito. Ello a pesar de que, como indican varios testimonios, muchas de las vetas ubicadas en sus concesiones –que han venido siendo explotadas durante muchos años– ya se estarían agotando. Además, muchos de estos titulares también son dueños del terreno superficial, lo cual agrega otro problema para avanzar en el proceso de formalización.

En el marco recién descrito, las relaciones entre los titulares y los mineros en Arequipa tienden a ser tensas, con episodios conflictivos periódicos. Por ejemplo, cuando los titulares sustraen material o equipos de trabajo de los mineros, pueden producirse conatos de violencia. Por otra parte, es una práctica común que muchos mineros se agrupen

35 De acuerdo con datos de CooperAcción (a noviembre de 2018), minera Caravelí tiene 66 concesiones mineras tituladas como PMA, 3 en trámite y una de beneficio. Las concesiones tituladas ocupan un total de 27 206,1 ha, que representan el 0,4 % del departamento de Arequipa.

con la finalidad de invadir concesiones, en función de las campañas o las vetas que se puedan encontrar. Muchos de estos grupos de mineros trashumantes están vinculados a organizaciones criminales. El *modus operandi* de sus principales líderes consiste en reunir a un grupo de mineros y, luego, invadir concesiones, expulsando a los mineros que ya realizan labores allí o al titular de la concesión.

Los conflictos no solo se producen entre el titular y los mineros, sino también entre los propios mineros; por ejemplo, en los casos en que una misma veta es explotada por dos grupos distintos de mineros. Una situación así ocurrió en Río Grande (provincia de Condesuyos)³⁶.

En síntesis, las situaciones descritas revelan las dificultades que existen en el departamento de Arequipa para lograr acuerdos entre los titulares y los mineros. Sin embargo, Arequipa es también el departamento donde mayor número de mineros se ha formalizado (información obtenida al cierre de esta investigación). Según la DGFM, a noviembre de 2018 había 748 mineros formalizados en Arequipa, de los cuales 616 correspondían a personas naturales y 132 a personas jurídicas³⁷.

No obstante que el principal obstáculo para la formalización sigue siendo el contrato de explotación, existen algunas experiencias positivas de acuerdos entre titulares y mineros; es el caso de la Asociación de Trabajadores Mineros Artesanos de San Cristóbal, que llegó a un acuerdo con la empresa IED Mining, titular de la concesión Esperanza 21.

Otra experiencia interesante es la que se viene ejecutando en el proyecto Zafranal, un proyecto de oro y cobre que actualmente se encuentra en etapa de estudios de factibilidad, y que, se calcula, tendría una inversión de más de 1000 millones de dólares. En el área de concesión de esta minera existe un grupo numeroso de mineros que están realizando actividades de explotación. Luego de un difícil proceso de negociación, se ha acordado trasladar a un grupo representativo de estos mineros a un área situada fuera del polígono de operaciones del proyecto minero (donde se van a construir sus instalaciones y donde están ubicados sus yacimientos). Para convencer a los mineros, el titular del proyecto, la Compañía Minera Zafranal, ha optado por no cobrarles ningún tipo de regalías; además, viene asumiendo una serie de compromisos sociales con ellos (a través de la suscripción de un convenio de relacionamiento social). Aunque un grupo de mineros se muestra aún reticente al traslado, ello no menoscaba los avances que se han venido produciendo en este caso.

Por otro lado, en lo que respecta a la actuación del gobierno regional de Arequipa (GORE Arequipa), ha presentado los mismos problemas que sus pares para cumplir adecuadamente sus competencias sobre la MAPE: falta de presupuesto y de recursos humanos, dificultades logísticas o los continuos cambios de gerentes y directores. Un funcionario de la GREM

36 Fuente: <https://diariocorreio.pe/edicion/arequipa/mineros-informales-se-enfrentan-por-terrenos-en-condesuyos-787316/>

37 Fuente: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=20&idTitular=8078&idMenu=sub8048&idCateg=1449

de Arequipa informó que en el año 2016 existían 4697 expedientes de formalización recibidos que no habían sido atendidos.

Aun así, se puede afirmar, en términos generales, que el GORE Arequipa tiene un mayor nivel de institucionalidad que otros gobiernos regionales del país, lo cual es consecuencia directa de su mayor presupuesto. Hasta el cierre de esta investigación se pudo identificar que las relaciones entre la GREM y la DGFM eran en general positivas, y que existe una coordinación continua que se plasma en la realización conjunta de talleres y capacitaciones en las bases mineras del departamento.

Pero también se identificaron algunos problemas en las relaciones entre ambos órganos estatales. Por ejemplo, como se indicó en el capítulo 4.1.2, conforme a los actuales planes trianuales definidos para cada gobierno regional hasta 2020, se transfiere la partida presupuestal cada semestre. De acuerdo con el testimonio de un funcionario de la GREM, el presupuesto correspondiente al segundo semestre de 2018 fue transferido apenas a fines de octubre. Sobre este mismo tema, un funcionario de la DGFM sostuvo que este atraso se produjo porque la GREM se demoró en enviar su informe de resultados correspondiente al primer trimestre de 2018 (que era una condición para la transferencia del segundo semestre).

En lo que respecta a los órganos encargados de la MAPE, el GORE Arequipa presenta dos particularidades: por un lado tiene a la GREM en vez de la DREM (que es la mayoritaria en los gobiernos regionales), aunque en la práctica ambas cumplen las mismas funciones; y, por otro lado, tiene a la Autoridad Regional Ambiental (ARA). La ARA fue creada en 2007 (Ordenanza Regional N° 010-AREQUIPA³⁸) y constituyó el primer órgano de este tipo instituido en los gobiernos regionales del país. Se instauró como un órgano desconcentrado, dependiente funcionalmente de la presidencia regional. De acuerdo con el testimonio de un exfuncionario de esta entidad, fue creada porque se verificó que el tema ambiental estaba disperso en las distintas gerencias.

Sin embargo, la ARA ha tenido numerosas dificultades para posicionarse como una auténtica autoridad ambiental a nivel regional. Como indica el testimonio de un exfuncionario de esta entidad, nunca se buscó fortalecerla. Siempre ha permanecido debilitada y rezagada detrás de la GREM, que ha recibido el mayor soporte institucional del gobierno central. Además de las significativas diferencias en materia de asignación presupuestal, la menor importancia asignada a la ARA también se reflejaba en otras actitudes. Por ejemplo, cuando se llevaban a cabo capacitaciones técnicas o talleres participativos se invitaba a un mayor número de funcionarios de la GREM (en términos proporcionales) en perjuicio de los trabajadores de la ARA (incluso en los casos en que estos talleres trataran temas ambientales³⁹).

38 La Autoridad Regional Ambiental se denominaba inicialmente Autoridad Regional Medio Ambiental (ARMA). Coloquialmente se sigue utilizando más la sigla ARMA, aunque formalmente ahora es ARA.

39 Incluso, en esos talleres o capacitaciones muchos funcionarios del gobierno central pensaban que la ARA formaba parte de la GREM.

Durante el año 2017, en la gestión de Máximo Gallo en la DGFM surgió la propuesta de equiparar los presupuestos de la GREM y la ARA, lo que sería incorporado en el plan trianual para Arequipa. Pero tras su salida en marzo de 2018, esta propuesta perdió su impulso inicial.

Como indicó un miembro de la GREM, hoy cinco de sus funcionarios cumplen labores de apoyo en la ARA. Pero estas medidas refuerzan esa relación de dependencia entre ambas e impiden que la ARA se asiente institucionalmente.

No se puede dejar de mencionar que los desequilibrios que se han podido identificar en las relaciones entre la GREM y la ARA en Arequipa son similares a los que se pueden encontrar a nivel nacional entre el MEM y el MINAM. Como revelan muchos estudios sobre gobernanza en espacios de desarrollo minero, existen evidentes contrastes entre sectores como el MEM, más asentados y con un margen mucho más amplio de acción, y otros ministerios con mucho menor peso político, como el MINAM.

5.2. EL CASO DE APURÍMAC

En el departamento de Apurímac la MAPE extrae principalmente oro y, en menor medida, cobre. Sin embargo, en los últimos años algunas agrupaciones de mineros han ido migrando hacia actividades no metálicas, condicionados principalmente por las periódicas caídas de los precios del cobre. El mineral extraído es comercializado principalmente en Nasca, con lo que se forma un corredor minero que conecta a Apurímac, Ayacucho e Ica (INGEMMET, 2017: 1 y 4).

Además, en Apurímac existe MAPE en prácticamente todas las provincias del departamento. De acuerdo con información de la DGFM, de las siete provincias que tiene Apurímac, en cuatro se concentra más del 81,7 % de los mineros informales registrados en el REINFO: Andahuaylas (23,3 %), Aymaraes (21,6 %), Grau (19 %) y Cotabambas (17,9 %). En la actualidad existen 5490 mineros de Apurímac inscritos en el REINFO, de los cuales 5252 corresponden a personas naturales y 238 a personas jurídicas⁴⁰.

En lo que respecta a los titulares de las concesiones, el siguiente mapa y cuadro, elaborados por CooperAcción (con información actualizada a noviembre de 2018), describe el número de titulares de concesiones existentes en el departamento de Apurímac de acuerdo con su estrato, así como el porcentaje del territorio del departamento ocupado.

40 Fuente: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=20&idTitular=8049&idMenu=sub8048&idCateg=1442

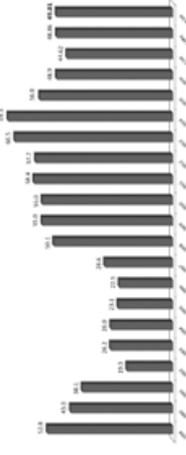
CONCESIONES MINERAS DEPARTAMENTO DE APURÍMAC - SEGUN ESTRATO

Clasificación de concesiones mineras según estrato - Departamento de Apurímac			
Estrato del titular	Color	Número de titulares	% de área ocupada en Apurímac
Productor número artesanal	601	922 851 000	43,71
Pequeño productor número	33	85 765 888	4,06
Regímen general		3	26 285,53
Total		637	1 034 902,41

Área concesionada considerando c.c.m.m.superpofeatos, s.m. considerando c.c.m.m. extratos

Nota: La minería en el Perú está constituida por cuatro estratos:
 1) Minería Artesanal
 2) Mediana Minería
 3) Pequeña Minería
 4) Minería Industrial
 Esta minería se encuentra normado bajo dos regímenes: el Régimen General, que comprende a la Gran y Mediana Minería y el Régimen del Pequeño Productor Minero y Minero Artesanal.

Evolución de la Superficie de Concesiones Mineras* en el Departamento de Apurímac (%)



fuente: INAMIRAC - Octubre 2018
 Proyección UTM Z18
 Fuente: INGENMET
 Noviembre 2018
 Área de Geografía y Ambiente

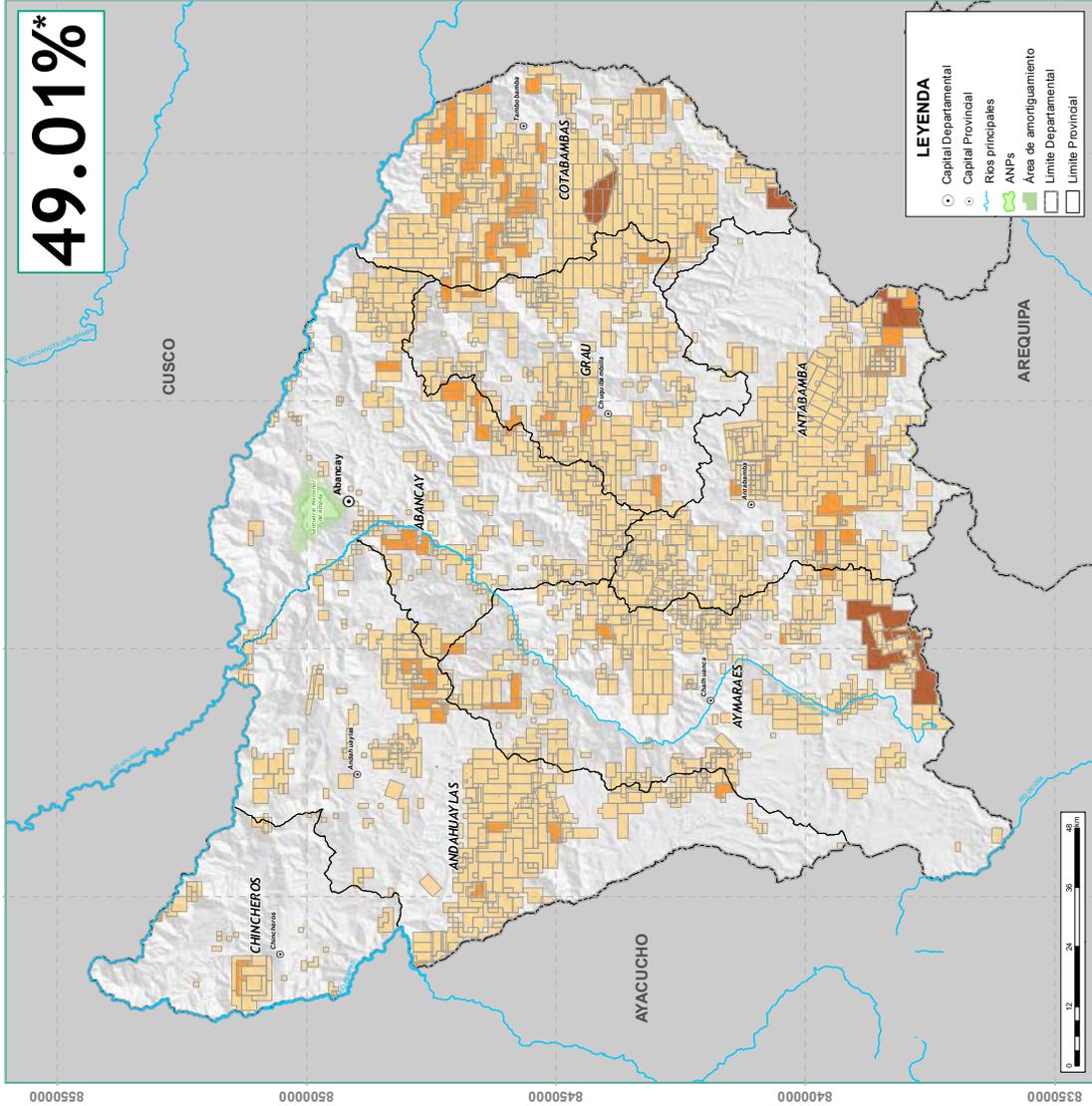
UBICACIÓN REGIONAL



Escala 1:1.150.000
 Proyección UTM Z18
 Fuente: INGENMET
 Noviembre 2018
 Área de Geografía y Ambiente



49.01%*



LEYENDA

- Capital Departamental
- Capital Provincial
- ~ Ríos principales
- ANPs
- Área de amortiguamiento
- Límite Departamental
- Límite Provincial



Estado de las concesiones mineras – Departamento de Apurímac			
Estrato del titular	Número de concesiones	Área ocupada (ha)	% de la superficie de Apurímac bajo concesión
Productor minero artesanal	601	922 851,00	43,71
Pequeño productor minero	33	85 765,88	4,06
Régimen general	3	26 285,53	1,24
Total	637	1 034 902,41	49,01

Fuente: CooperAcción.

La MAPE en Apurímac presenta algunas particularidades que la diferencian de la de otros departamentos del país. Allí es realizada principalmente por personas pertenecientes a las comunidades del departamento, y los socavones o las áreas usadas para el beneficio del mineral se encuentran en muchos casos dentro de los mismos territorios comunales. Por ello, la tasa de migrantes estacionales es menor en este departamento que, por ejemplo, en Arequipa.

Que la MAPE sea realizada por las mismas comunidades implica también otras particularidades: primero, al operar en sus propios terrenos comunales, los mineros tienen menos incentivos para formalizarse, pues saben que cuentan con mayores mecanismos para oponerse a una eventual exclusión de una empresa minera o del Estado. A su vez, tienen mayores posibilidades para ejercer un control más efectivo sobre su territorio frente a la entrada de otros mineros migrantes.

Esta misma particularidad les permite tener mayor compañía y apoyo de sus esposas e hijos. Como refiere un testimonio, este es un elemento que desincentiva la demanda de trabajadoras sexuales (que podrían encontrarse en centros urbanos próximos más grandes, pero más difícilmente en las mismas comunidades o en los campamentos mineros). Lo concreto es que en la Fiscalía de Apurímac no se tiene registro de delitos de trata de personas relacionados con la MAPE.

A diferencia, entonces, de algunos centros mineros ubicados en Arequipa o Ayacucho, que han sido creados y se han desarrollado en torno a la explotación o beneficio del mineral, las comunidades de Apurímac que se vienen dedicando a la MAPE no han surgido a partir de la minería, sino que han ido interiorizando de forma práctica las ventajas económicas comparativas que ella puede brindar. De esa manera, la proliferación de la MAPE surge como una alternativa muy poderosa frente a las limitaciones de sus actividades económicas tradicionales –agro o pastoreo de camélidos– para mejorar sustancialmente sus niveles de vida.

Igualmente, este proceso de transformación ocurrido en las comunidades a partir del crecimiento y expansión de la MAPE no ha estado exento de numerosos conflictos intra e intercomunales⁴¹. Una situación común en comunidades campesinas o localidades con presencia de MAPE en Apurímac concierne a la existencia de disputas entre quienes están a favor de hacer minería y quienes no. Los que manifiestan una oposición activa a la MAPE suelen sustentarla en su rechazo a los impactos ambientales negativos que se podrían generar, o a sus potenciales daños para la salud de la población. Pero, como señalan algunos testimonios recopilados, en otros casos se indican razones que se desprenden de las mismas dinámicas comunales y la vida en sociedad; por ejemplo, celos o envidia hacia aquellos pobladores que se están enriqueciendo con esta actividad, o que los mineros bloqueen el acceso a otro grupo de pobladores que también quieren beneficiarse de la MAPE. Frente a estas situaciones conflictivas, aquellos que se sienten desplazados optan por denunciar los hechos como represalia y manifestar una oposición directa.

Parecería, pues, que la legítima preocupación por el ambiente no iría más allá del plano discursivo. No obstante, se requieren estudios adicionales para comprobar cuán genuinas son estas demandas, cuál es el nivel de importancia de “lo ambiental” para diversos sectores de comunidades apurimeñas que manifiestan su oposición a la MAPE.

Por otro lado, a pesar de que las personas dedicadas a la MAPE en Apurímac proceden principalmente de las comunidades, existe una organización de nivel superior que, como refieren varios testimonios, tiene un considerable grado de representatividad entre las distintas comunidades y asociaciones de mineros de la región dedicadas a la MAPE. Se trata de la Federación Regional de Pequeños Productores Míneros y Mineros Artesanales de Apurímac (FERMAPA), cuyo dirigente máximo se llama Hernán de la Cruz Enciso y es conocido como *Tankar Rau Rau*. Esta persona, que funge como una especie de caudillo regional, ha sido varias veces candidato al Congreso de la República y tiene un proceso judicial abierto por su participación en un paro de mineros ocurrido en Arequipa en marzo de 2012.

Otra de las características de la MAPE en Apurímac es que su mayor expansión ha empezado en la década de 2010⁴², confluyendo con el alza del precio de los minerales y la

41 En la Fiscalía Ambiental de Apurímac, las principales denuncias presentadas en relación con la minería ilegal tienen que ver con problemas intercomunales: denuncias de miembros de una determinada comunidad que se oponen a que otro grupo de la misma comunidad realice esta actividad. Se tiene, por ejemplo, el caso de la comunidad San Juan de Chacña (distrito de San Juan de Chacña, provincia de Aymaraes). También el del Apu Pisti, que se encuentra ubicada entre la zona de Choyocca (provincia de Aymaraes) y la comunidad Antilla (Antabamba). En ambos lados del cerro se realiza MAPE, y se han presentado denuncias de sectores de la población de los dos lados del cerro respecto a las actividades que vienen realizando los mismos miembros de su localidad o comunidad o respecto de los pobladores del otro lado del cerro. Otro conflicto intercomunal hace referencia a la comunidad de Chiara (distrito de Chiara, provincia de Andahuaylas), en el cual un conjunto de personas residentes (originarios de la comunidad pero que residen en otra ciudad) también han denunciado los impactos que viene generando esta actividad.

42 Sin embargo, existen excepciones, como el caso del distrito de Progreso (provincia de Grau), que tiene una larga tradición de actividad minera en pequeña escala.

entrada de una serie de grandes proyectos mineros en la región: Las Bambas, Los Chancas, Haquira, Anama, entre otros. La puesta en operación de estas minas (y otros proyectos en cartera) permitieron posicionar a Apurímac como una de las principales regiones mineras del país.

Como se ve, existe una correlación directa entre la proliferación de la MAPE en Apurímac y el aumento de grandes proyectos de inversión mineros en distintas partes del departamento. Frente al ingreso de grandes empresas con millonarios proyectos, muchas de las comunidades aledañas comienzan a interiorizar de forma práctica las ventajas comparativas que les otorga la actividad minera realizada de forma directa. Además, los mineros tienen mayores incentivos para trabajar autónomamente, en contraposición a ser un asalariado dependiente de la empresa minera.

Sin embargo, esta interacción entre grandes proyectos mineros y comunidades dedicadas a la MAPE no ha estado exenta de conflictos. Por ejemplo, en el caso de Las Bambas, las comunidades de Pamputa y Huancuire empezaron a explotar parte de sus terrenos comunales que se encuentran sobre el área de influencia de esta mina casi desde que esta comenzó a operar. Durante los años previos la empresa les había permitido realizar labores en esas zonas, aunque de manera informal. Pero con la reciente expansión del tajo de Las Bambas, el proyecto ha ido ocupando varios de los terrenos que venían siendo utilizados por los comuneros para la MAPE. Ante esta situación, las citadas comunidades están demandando una renegociación de sus tierras comunales, porque consideran que han recibido poca plata a cambio o porque se ha hecho un uso indebido del dinero recibido anteriormente por ciertos dirigentes inescrupulosos. Se debe resaltar también la concurrencia de actos violentos entre los mismos comuneros y otras personas dedicadas a esta actividad, por problemas de malversación de fondos, corrupción o las posiciones que asumían las distintas facciones respecto al proceso de formalización. Incluso se han producido asesinatos, como el perpetrado por un grupo de sicarios en el año 2013 contra la esposa y el hijo menor del dirigente de la Asociación de Mineros Artesanales de Cotabambas, Carmelo Hanco Champi⁴³.

Otros proyectos mineros que también tienen problemas por la presencia de mineros artesanales y en pequeña escala en su área de concesión son el proyecto Anama (empresa Anabi S.A.C.) y Los Chancas (empresa Southern Peru Copper Corporation). Las recientes denuncias presentadas por estas empresas contra los mineros ante la Fiscalía Ambiental de Apurímac por lo general se han archivado, debido a que estos mineros figuraban en el REINFO. Por tanto, de acuerdo con la normativa actual, formalmente no se les puede impedir que sigan operando (por lo menos hasta el 2020, cuando termina el proceso de formalización).

Como en el caso de Arequipa, en Apurímac el principal problema para alcanzar la formalización de la MAPE se relaciona con la imposibilidad de concretar los acuerdos

43 Fuente: <https://larepublica.pe/politica/739607-matan-a-esposa-e-hijo-de-dirigente-por-apoyar-formalizacion-minera>

o contratos de explotación entre los titulares de concesiones y los mineros. Los ejemplos descritos reflejan los obstáculos existentes para avanzar en este requisito del proceso de formalización. La particularidad de Apurímac es que este entrapamiento afecta a ambas partes: por un lado, el titular de la concesión puede optar por no suscribir el acuerdo de explotación (como efectivamente ocurre); por el otro, el de los mineros, siendo ellos los dueños de los terrenos superficiales que forman parte de sus comunidades, también podrían bloquear las posibilidades del titular de la concesión para realizar actividades de exploración u otras acciones que impliquen un uso efectivo del área concesionada. Es un juego de suma cero.

Por su parte, la DREM de Apurímac reproduce en menor escala todos los problemas identificados de los gobiernos regionales para cumplir con eficacia sus competencias sobre MAPE. Por un lado, un escaso personal para la evaluación de los expedientes. De acuerdo con el testimonio de un extrabajador de la DGFM, durante el año 2018 solo dos ingenieros se ocupaban de evaluar técnicamente los expedientes de formalización. Además, en un período la DREM no contaba con especialista legal, por lo cual la DGFM le asignó uno para que se integrara al área⁴⁴. Resalta asimismo la falta de preparación de buena parte del personal sobre conceptos o procedimientos mineros (o cuestiones vinculadas con otras actividades de energía y minas a cargo de las DREM). Los bajos sueldos de estos funcionarios limitan sustancialmente las posibilidades de contratar profesionales con mayor conocimiento y experiencia sobre estos temas⁴⁵. Si bien las causas de estos problemas refieren a la falta de presupuesto, no se pudo obtener mayor información sobre sus implicancias y en qué medida la DGFM o la DREM tienen responsabilidad en ello.

Otros problemas descritos en la DREM de Apurímac se relacionan con los continuos cambios de personal (sea o no una consecuencia de la falta de preparación). Otra razón está constituida por las grandes distancias a los asentamientos mineros, que se encuentran muy dispersos y son de difícil accesibilidad. Así, un viaje regular desde la capital del departamento (Abancay) hasta uno de estos lugares puede durar entre 6 y 8 horas.

En esas condiciones, los funcionarios de la DREM no tienen mayores incentivos para cumplir con eficacia sus funciones, consistentes en brindar asistencia técnica y fiscalizar a los mineros que venían desarrollando actividades fuera de la ley. Se sabe que, en Apurímac, personas que no están en el REINFO realizan MAPE en muchas zonas del departamento, con lo que su práctica resulta ilegal. Sin embargo, la DREM no ha paralizado sus operaciones ni las ha sancionado. Esta convivencia implícita entre la DREM y los mineros

44 La asignación de funcionarios de la DGFM como personal de apoyo a las DREM es una tendencia que se ha venido desarrollando en los últimos meses en varios departamentos, en un contexto de desmantelamiento de las OTA. Al parecer, se habría evaluado internamente que esta era una buena alternativa para mejorar los niveles de coordinación a nivel vertical (entre el gobierno central y los gobiernos regionales), y evitar la duplicidad de acciones o presentar discursos distintos ante los mineros.

45 Una cuestión que es mencionada por muchos especialistas y conocedores de temas de MAPE es que no existen muchos profesionales en el mercado con conocimientos y experiencia suficientes para trabajar en este ámbito.

(legales o ilegales) podría entenderse en un contexto de redes clientelares entre mineros y funcionarios de este órgano. Pero se requieren mayores estudios sobre estos presuntos casos de corrupción que se habrían estado presentando.

Hasta el cierre de esta investigación, los avances de la DREM de Apurímac no han sido muy significativos. Conforme a datos actualizados hasta noviembre de 2018,⁴⁶ en este departamento se había logrado la formalización de 28 mineros informales, de los cuales 26 son personas naturales y 2, personas jurídicas (una de estas es la empresa Santa Cruz de Piscoya, que agrupa a 68 socios⁴⁷). Con excepción de la planta concentradora María Mercedes S.A.C., todos los demás venían laborando en la concesión de la unidad minera Chanca 195 de la empresa Southern Peru Copper Corporation. Según información de la DREM de Apurímac, la formalización se logró como consecuencia de un trabajo conjunto entre la DREM, la DGFM, el titular de la concesión y el grupo de mineros formalizados⁴⁸.

46 Fuente: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Archivos_dgfm/Formalizados_regiones/apurimac_0718.pdf

47 Fuente: <https://andina.pe/agencia/noticia-formalizacion-minera-autorizan-extraccion-oro-a-pequenos-mineros-apurimac-716082.aspx>

48 Fuente: <https://www.regionapurimac.gob.pe/servicios-en-linea/noticias/641-2018-07-10-21-53-24>; <https://andina.pe/agencia/noticia-formalizacion-minera-autorizan-extraccion-oro-a-pequenos-mineros-apurimac-716082.aspx>

6. ALGUNOS ASPECTOS POR TOMAR EN CUENTA EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA

Este capítulo tiene como finalidad describir y desentrañar algunos aspectos específicos del marco normativo actual que regula el proceso de formalización de la MAPE, que se considera deben ser tomados en cuenta por su relevancia para comprender el fenómeno en su multidimensionalidad, así como para establecer elementos de cambio y continuidad entre las experiencias pasadas de impulso a la formalización y el escenario actual del proceso y los obstáculos que impiden avanzar en los objetivos planteados por el gobierno central.

6.1. LAS DIFICULTADES DE NO CONTAR CON UNA LÍNEA BASE

Una frase atribuida al físico y matemático británico William Thomson Kelvin señala: “Lo que no se mide, no se puede mejorar”. Esta premisa resulta muy válida para la gestión pública y tiene muchas implicancias en la problemática de la MAPE. Cuando se comenzó a generar el marco normativo y las políticas relacionadas con ella, a partir del año 2002, no se contaba con una línea base que permitiera determinar el número de personas que se dedicaban a esta actividad, cuáles eran sus condiciones de trabajo, sus niveles socioeconómicos o la condición jurídica del territorio donde venían operando.

De esa manera, sin un diagnóstico que pudiera comprender las múltiples dimensiones de este problema y las propias particularidades de la MAPE en las distintas regiones del país donde tiene presencia, se ha venido gestando la normativa orientada a promover su formalización. El actual REINFO ha incorporado 54 857 inscripciones⁴⁹. Pero se sabe que existe un número mucho mayor de personas que se dedican a esta actividad, y no se cuenta con información que permita aproximarse a una cifra estimada (de acuerdo con algunos gremios mineros, existen cientos de miles de personas dedicadas a la MAPE). Además, al no contar con un número exacto o por lo menos aproximado de las personas vinculadas a esta actividad de forma directa, tampoco se puede estimar el número de quienes dependen de ella de manera indirecta. Muchos de estos beneficiarios indirectos habitan en localidades próximas a las áreas de operaciones, como proveedores de diversos servicios (alimentación, hospedaje, entretenimiento, equipamiento y dotación de insumos), pero sus beneficios económicos tampoco pueden ser medidos. De tal modo, tampoco resulta posible estimar el peso económico de la MAPE en sus zonas de influencia.

49 Fuente: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=20&idTitular=8049&idMenu=sub8048&idCateg=1442

6.2. PROBLEMAS PARA ACREDITAR EL ACUERDO O CONTRATO DE EXPLOTACIÓN

Partiendo del principio jurídico de que no pueden existir en un mismo espacio territorial más de dos concesiones mineras simultáneas, la acreditación del acuerdo o contrato de explotación entre los mineros y el titular de la concesión se ha convertido en el principal “cuello de botella” para avanzar en el proceso de formalización. Este es un requisito que, en última instancia, depende de la buena voluntad del titular de la concesión, pues no existe ni ha existido norma que lo obligue a concretar acuerdos con los mineros. En ese marco, se pueden presentar ciertas situaciones relativamente comunes en la interacción entre ambos actores privados:

- 1) El titular de la concesión opta por no celebrar ninguna clase de acuerdo o contrato con los mineros que operan en su área de concesión, debido a que ya se encuentra explotando o tiene avances efectivos en los requisitos y condiciones legales para hacerlo en el corto plazo. En esos casos, las posibilidades de que se puedan producir situaciones conflictivas dependen en buena medida de las capacidades del titular para expulsar a los mineros de su área de concesión, o de las posibilidades que tengan estos últimos para hacer valer sus condiciones y seguir operando en un área donde difícilmente podrán ser formalizados. Ocurre en muchos casos, también, que el titular opta por no denunciar a los invasores por temor a las represalias. Pero en otros casos, particularmente en proyectos mineros de mayor envergadura (mediana y gran minería), el titular tiene la posibilidad de ejercer mayores mecanismos de presión sobre los mineros para excluirlos de su zona de operaciones, sea mediante acciones realizadas por su seguridad privada (por ejemplo, cercando el área de operaciones), sea por medio de otros mecanismos que desincentivan a los mineros de seguir trabajando en las zonas restringidas.
- 2) El titular de la concesión busca negociar con los mineros para trasladarlos a una zona dentro de su área de concesión que no va a ser utilizada para sus operaciones (que no va a ser explotada). En esos casos, la oposición de los mineros al traslado podría deberse a que tienen conocimiento de que la zona adonde quieren reubicarlos cuenta con yacimientos de minerales de baja ley (o de menor ley respecto del área donde vienen operando). También pueden presentarse otros factores que reducen los incentivos de los mineros para trasladarse, como la lejanía territorial (respecto de sus localidades o lugares de descanso) o los niveles de accesibilidad (para trasladar los minerales o el equipo de trabajo). Además, este tipo de situaciones podría propiciar ciertos niveles de enfrentamiento y divisiones entre los mineros: aquellos que desean trasladarse y los que no.
- 3) El titular de la concesión no quiere celebrar ningún tipo de acuerdo con los mineros que ocupan su concesión, pues tiene una relación conflictiva con ellos. Esta situación ocurre normalmente porque los mineros han invadido su concesión y el titular los ha tratado de expulsar, lo que ha generado episodios conflictivos entre ambos actores.

- 4) El titular de la concesión es una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que no busca explotar su concesión, sea porque no tiene suficiente capital o porque simplemente prefiere especular con los precios de los minerales, frente a la posibilidad de una futura transferencia del derecho minero en caso se presenten condiciones favorables. Este no tiene ningún tipo de acuerdo o trato con los mineros que operan en su concesión. Ante la ausencia del titular minero y la imposibilidad de que ejerza un control directo sobre el área de su concesión, confluyen mayores elementos para que esa área se convierta en una zona liberada para la MAPE.
- 5) El titular de la concesión opta por celebrar acuerdos verbales con los mineros que operan en su área de concesión, cobrando regalías altas en contraprestación o exigiendo que los mineros le vendan su producto en condiciones establecidas unilateralmente por él (este último supuesto se produce particularmente en el caso de que el titular realice actividades de beneficio, que es una situación bastante común en el departamento de Arequipa). Otra forma de generar dependencia en los mineros es a través de préstamos usureros, comprándoles equipos y bienes que son utilizados para sus labores. En contraprestación, el minero se obliga a trabajar para el titular y –en muchos casos– bajo condiciones muy precarias⁵⁰.

De alguna manera, el titular ha adquirido una forma de hacer rentable su concesión mediante este tipo de acuerdos, e incluso, en muchos casos, incita a otros mineros para que trabajen en su concesión, de modo que obtiene mayores regalías. A su vez, ello genera que el titular no tenga mayores incentivos para explotar su concesión. Tal como se describe en el supuesto 4, ello podría deberse a una lógica especulativa supeditada a los cambios en los precios de los minerales o a las expectativas por una futura venta de la concesión.

Estos dos últimos supuestos, el 4 y el 5, reflejan uno de los puntos más críticos del proceso de formalización: la existencia de concesiones “ociosas” que pueden estar vigentes durante muchos años sin ejecutar acciones específicas relacionadas con la explotación del mineral (planes de inversión, estudios de exploración o factibilidad). A pesar de los evidentes problemas relacionados con este tipo de concesiones inactivas, particularmente en lo que se refiere a la consecución de los objetivos de formalización de la MAPE, en enero de 2017 el gobierno de PPK aprobó el DL N° 1320, que amplió el plazo máximo para mantener concesiones inactivas hasta por 30 años⁵¹ y, además, redujo los montos establecidos para el pago por penalidades. Se debe resaltar que antes de esta modificación normativa, el plazo máximo establecido en el TUO de la Ley General de Minería era de 20 años, e incluso antes contemplaba solo 15 años como máximo. Es decir, la norma

50 Uno de estos métodos de trabajo se denomina «cachorro», e implica que el titular de la concesión o sus contratistas acuerdan informalmente dejar trabajar al minero informal en el área de concesión bajo la siguiente modalidad: de 20 a 25 días el mineral extraído se destina al titular, y el resto de días los beneficios van para los trabajadores (Cuadros, 2013: 207).

51 El DL N° 1320 fue publicado el 5 de enero de 2017, pero sus disposiciones entran en vigencia a partir del 1 de enero de 2019.

incentiva a quien mantiene la concesión sin producir o invertir en ella, lo que solo puede entenderse como un incentivo perverso que dificulta aún más las posibilidades de efectuar un adecuado ordenamiento territorial que incorpore a la MAPE y que también reconozca otras actividades económicas que pueden concurrir en los territorios concesionados para la minería. De acuerdo con el testimonio de un actual funcionario de la DGFM, el DL N° 1320 fue como “un disparo a los pies” para el trabajo que venían haciendo, y, además, nunca se les informó o se les pidió opinión antes de la emisión de la norma.

Asimismo, existen situaciones comunes que se repiten cuando los mineros tienen la intención de contactar al titular minero para celebrar el acuerdo de explotación: por un lado, que estos no puedan ubicar la dirección física del titular de la concesión (como persona jurídica⁵²); o, por otro lado, que simplemente no se les atiende. La ocurrencia de este último supuesto se puede deber a que previamente ya existía una situación conflictiva entre los mineros y el titular. Pero, desde otro punto de vista, también podría interpretarse que esta negativa del titular de la concesión a atender a los mineros trasluce varios de los problemas estructurales en el modelo de gobernanza minera vigente en el país: una situación de clara disparidad entre las empresas mineras y las poblaciones del área de influencia impactadas. Esta disparidad no solo se debe medir en términos de ingresos económicos, sino también como expresión de las disparidades sociales existentes en el país en materia de acceso a la educación, uso de la lengua e, incluso, color de piel.

En este contexto, ni la DGFM ni las DREM han impulsado iniciativas que permitan destrabar esta situación y canalizar los procesos de negociación entre el titular y los mineros. No existe una política institucional orientada a generar acciones de incidencia para convencer a los titulares de celebrar los acuerdos de explotación. Esta es una cuestión muy importante, pues de nada sirve gastar miles de miles de soles en costear los continuos traslados a los asentamientos mineros y dar asistencia técnica si no se realiza ninguna gestión ante la otra parte involucrada en la consecución de los fines de la formalización. Por las limitaciones presupuestales y logísticas que se han podido identificar en los gobiernos regionales, esta es una tarea que le debe corresponder a la DGFM, en su condición de ente rector en temas de formalización de la MAPE.

Otras falencias en el ámbito intraorganizacional del MEM también contribuyen a trabar aún más las posibilidades de que se cumpla este requisito del acuerdo o contrato de explotación. Tal como ya se indicó (acápites 4.2.2), no existe una adecuada coordinación entre la DGFM y el INGEMMET, puesto que el último no cruza información con el primero respecto a la presencia de MAPE en las áreas solicitadas para concesiones mineras. Esta es una cuestión muy importante, ya que el otorgamiento discrecional de concesiones sobre áreas ocupadas por la MAPE solo contribuye a ahondar las dificultades para cumplir con el requisito del acuerdo o contrato de explotación (considerando todos los supuestos y realidades que se presentan en las interacciones entre mineros y titulares).

52 Muchos de ellos son empresarios o empresas extranjeras que no tienen una presencia física en el país u operan a través de testaferros o simulando empresas ficticias, lo cual dificulta significativamente las opciones que tienen los mineros de poder cumplir este requisito.

Estos son algunos de los problemas que traban el avance de este requisito para la formalización, los cuales se arrastran desde los orígenes de la legislación sobre MAPE (2002) y tampoco han podido ser resueltos en esta última etapa. Los beneficios promovidos en la normativa actual para motivar a los titulares de las concesiones a llegar a acuerdos (por ejemplo, la exceptuación del pago por derecho de vigencia o por penalidades) parecieran no constituir incentivos suficientes.

Existen en la DGFM algunas propuestas que buscan destrabar esta situación pero que todavía no han podido ser plasmadas en el ámbito normativo. Una busca definir áreas específicas y exclusivas para la realización de la MAPE y en las cuales ya no se admitan petitorios mineros (o solicitudes de concesión).

La otra propuesta consiste en que, dentro de una determinada concesión, se defina un área para la realización de la MAPE por un tiempo determinado. La condición es que esta zona destinada a los mineros estaría fuera del polígono en el cual realizaría sus operaciones el titular de la concesión. Los mineros ya no tendrían que pagar una regalía o contraprestación al titular de la concesión, sino al Estado directamente. Este, a su vez, compartiría ese monto con el titular. Con esta figura no se afectaría la inversión del titular y tampoco se promovería un clima que desincentive las inversiones (elemento muy relevante para la adopción de cualquier política minera en el país). Por el lado de los mineros, permitiría validar su actividad con reglas claras, generando, en suma, un adecuado equilibrio entre los actores de la gobernanza. Esta es una figura similar al caso del proyecto minero Zafranal en Arequipa (descrito en el apartado 5.1), con la diferencia de que en Zafranal ni siquiera se está exigiendo a la empresa una regalía en contraprestación.

6.3. PROBLEMAS EN LA ELABORACIÓN DEL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL

Tal como ya se indicó, se ha podido identificar que muchos mineros en proceso de formalización tienen altos niveles de incertidumbre y recelo respecto al éxito de las reformas planteadas en el actual esquema de formalización. Esa percepción se explica en buena parte por las dificultades que se presentaron en el proceso anterior (durante el gobierno de Humala), particularmente en lo que se refiere a la elaboración del IGAC.

Inicialmente, el proceso de extraordinario de formalización creado en el gobierno de Humala a partir del 2011, estableció que uno de los requisitos que tenían que cumplir los mineros para formalizarse consistía en la presentación del IGAC. Este se concibió como un instrumento de gestión ambiental orientado a adecuar las actividades del minero artesanal (en proceso de formalización) a las obligaciones ambientales establecidas por ley. Por ello, comprendía una serie de medidas para prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales producidos por esta actividad, y cuyo cumplimiento estaba sujeto a fiscalización por parte de los gobiernos regionales.

Uno de los requisitos para la presentación del IGAC era que estuviera suscrito por los denominados “consultores”: personas naturales o jurídicas autorizadas para elaborarlos. La normativa estableció que cada gobierno regional debía crear un registro en el cual

debían estar inscritos estos consultores⁵³. Hasta que los gobiernos regionales no crearan este registro, los mineros podrían utilizar el registro de consultoras a cargo del MEM o del MINAM.

Con estas disposiciones comenzaron a presentarse los primeros problemas relacionados con la elaboración del IGAC. Al inicio, los gobiernos regionales tuvieron demoras para crear su registro de consultores, lo cual obligaba a los mineros a recurrir al registro del MEM o al del MINAM. Luego, una vez que los gobiernos regionales crearon los registros de consultores, los mineros tenían que recurrir a aquellos consultores inscritos en el registro de su departamento (aquel en donde se iban a formalizar). Así, por ejemplo, un minero artesanal de Arequipa solo podía recurrir a un consultor inscrito en el registro del GORE Arequipa. Este tipo de restricciones generaba una evidente reducción de la oferta de consultores disponibles, lo cual, a su vez, encarecía los costos en los que tenían que incurrir los mineros para contratarlos y les elaborasen y suscribiesen sus IGAC. Frente a la presión por elaborar el IGAC en los plazos establecidos (considerando su carácter preclusivo), muchos mineros optaban por desistir de seguir el trámite, manteniéndose en la informalidad, mientras que otros consideraban que su única opción era pagar los altos costos que solicitaban estos consultores para la elaboración de sus IGAC⁵⁴. Por ello, posteriormente se modificó la normativa sobre la presentación de los IGAC, estableciendo que los mineros podían utilizar los servicios de los consultores inscritos en cualquiera de los registros existentes a cargo de los gobiernos regionales o del MEM. De este modo, se dejó de exigir que el consultor estuviera inscrito en el mismo departamento del minero que contrataba sus servicios⁵⁵.

Los mismos consultores contribuían en muchos casos a encarecer los costos por sus servicios, dando a entender a los mineros que la elaboración de los IGAC constituía una tarea muy compleja y engorrosa. De igual manera, la informalidad que subyace a la MAPE en todas sus dimensiones también se trasladaba a los alcances de los acuerdos realizados entre estos consultores y los mineros para la elaboración de los IGAC. Por lo general, estos consultores cobraban un monto por adelantado, y todo (o casi todo) el saldo una vez presentado el IGAC ante la respectiva DREM. Pero si se hacían observaciones al IGAC, el expediente retornaba al o a los mineros solicitantes, y estos tenían que incurrir en nuevos gastos con el consultor que habían contratado o para solicitar los servicios de uno nuevo. Se generaban así lazos de dependencia entre los mineros y los consultores, en la medida en que frente a cualquier nueva observación de la DREM (o de los organismos que emitían opiniones sobre el IGAC), el minero tenía que incurrir en un nuevo gasto. Incluso se comenta que en muchos casos estos consultores “desaparecían” sin haber completado el servicio para el que se les contrató y habiendo cobrado por adelantado; en otros casos los consultores presentaban idénticos IGAC para los mineros que los contrataban. Ello

53 De acuerdo con el artículo 2, literal ‘c’, del DS N° 004-2012-MINAM.

54 Por ejemplo, en Arequipa existían unos 20 consultores, cifra muy reducida para la cantidad de mineros que había que formalizar.

55 De acuerdo con el artículo 3 del DS N° 001-2013-MINAM.

llevó a algunos funcionarios del gobierno de Humala a considerar la posibilidad de que sea el mismo Estado el que elaborase los IGAC a cambio de un pago de los mineros. Esta podría haber sido una medida apropiada para agilizar la aprobación de estos instrumentos, pues con ella el proceso de certificación se concentraría en el Estado y se excluiría a los consultores. La propuesta, al final, no se concretó.

En la línea de lo descrito, estos esquemas de relacionamiento entre mineros y consultores propiciaron la aparición de redes de corrupción en los gobiernos regionales. Se comenta que varios funcionarios de las DREM (o de la autoridad regional ambiental en caso correspondiera) encargados de la evaluación y aprobación de los IGAC se coludieron con algunos consultores encargados de su elaboración (sean profesionales individuales o empresas) con la finalidad de condicionar a los mineros a que contraten a estos últimos para agilizar los trámites de evaluación y así sus expedientes no se entrapen. De tal modo, los mineros no tenían más opciones que contratar a tal o cual consultor para que elaborara sus IGAC como condición para que la solicitud no se atascase o fuese rechazada una vez ingresada al gobierno regional. Varios testimonios coinciden en señalar que este fue un problema recurrente en varias regiones y motivó que se hicieran cambios radicales en los equipos de funcionarios de los gobiernos regionales encargados de la evaluación de los IGAC.

Más allá de los detalles y responsabilidades que corresponden a diversos actores públicos y privados involucrados en estas microrredes de corrupción, lo concreto es que durante el período de vigencia de los IGAC se presentaron múltiples problemas en las relaciones entre los consultores y los mineros en proceso de formalización.

Otro de los principales problemas reportados como una traba para agilizar la aprobación de los IGAC tiene que ver con el papel desempeñado por las entidades estatales encargadas de brindar opinión técnica en el proceso de evaluación, particularmente en el caso de la ANA. Inicialmente, las normas emitidas durante el gobierno de Humala establecieron que uno de los requisitos que debían cumplir los mineros era la aprobación por la ANA de la autorización de uso de este recurso. Ahí comenzaron los problemas, pues el Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos (DS N° 001-2010-AG), condicionaba esta autorización a la obtención previa de la certificación ambiental⁵⁶. Se generó, así, un círculo vicioso: para cumplir con el requisito del IGAC, el minero debía cumplir previamente con el requisito de la autorización del uso de aguas, y, a la vez, las normas vigentes en ese momento autorizaban a la ANA a emitir esa autorización solo si el minero contaba con la certificación ambiental correspondiente (el IGAC).

Como consecuencia de esta falta de adecuación normativa, que propició que muchas solicitudes de mineros fueran rechazadas por la ANA, una nueva norma determinó que el requisito de autorización de uso de aguas se consideraría cumplido con la opinión favorable

56 De acuerdo con el artículo 71.2 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, DS N° 001-2010-AG.

de la ANA para la aprobación de los IGAC⁵⁷. Pero, como refieren varios testimonios, este nuevo esquema produjo excesivas dilaciones de la ANA para dar sus opiniones técnicas a los IGAC, lo que provocó las molestias de los mineros, quienes al final atribuían la responsabilidad por estas demoras a los gobiernos regionales, porque eran ellos quienes recibían la documentación de los mineros y al final decidían la aprobación de los IGAC.

Así las cosas, el gobierno de PPK, quien asumió la presidencia de la república en julio de 2016, planteó la necesidad de crear un instrumento de gestión ambiental más sencillo para los mineros y que, a su vez, permitiera reducir la dependencia respecto de los consultores. Así nació el Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM), que cuenta con dos partes: un componente correctivo⁵⁸ y el otro preventivo⁵⁹. El primero constituye una declaración jurada que no requiere la firma de un consultor o especialista técnico, mientras que el segundo componente sí lo contempla.

Aunque muchos mineros han acogido positivamente el IGAFOM, por sus ventajas respecto al IGAC y la simplificación administrativa que conlleva, las malas experiencias pasadas con el IGAC hacen que sobrevivan altos niveles de incertidumbre y desconfianza respecto a la posibilidad de que los procesos se agilicen con el IGAFOM. Por ello, una de las principales demandas de los mineros es que tanto la DGFM como los gobiernos regionales los capaciten sobre su elaboración y los acompañen en todo el proceso de evaluación. Dado el estado del proceso actual, todavía es muy pronto para poder evaluar con claridad cuáles son los resultados que se vienen obteniendo con la aplicación de estos IGAFOM.

6.4. LAS LIMITACIONES DE LAS ENTIDADES ESTATALES PARA FISCALIZAR EFICAZMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS SOBRE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA

Uno de los atributos primarios del Estado es el ejercicio de su *ius imperium*, es decir, poder aplicar su poder coercitivo para que los ciudadanos cumplan sus órdenes y disposiciones y, así, conseguir que sus normas sean eficaces. Pero lo que ha ocurrido con la experiencia de la MAPE refleja totalmente lo contrario: una profunda debilidad institucional de las entidades estatales encargadas de hacer cumplir las leyes.

En la práctica, esto se traduce en que muchos mineros tienen carta blanca para seguir operando ilegalmente con impunidad. Para ejemplificar este punto, resulta apropiado

57 De acuerdo con el artículo 6 del DS N° 032-2013-EM.

58 El aspecto correctivo del IGAFOM “comprende la corrección, mitigación, cierre y/u otras medidas que permitan minimizar los impactos ambientales negativos generados en el área donde el/la minero/a informal declare que ha desarrollado y viene desarrollando actividad minera” (numeral 3.4.4 del DS N° 038-2017-EM).

59 El aspecto preventivo del IGAFOM “comprende la identificación, prevención, control, supervisión, medidas de cierre y/u otras medidas que permitan minimizar los impactos ambientales negativos a generarse en el área donde el/la minero/a informal declare que va a desarrollar actividad minera” (numeral 3.4.5 del DS N° 038-2017-EM).

hacer referencia a la disposición que reabrió el registro (DL N° 1293) para aquellos mineros que pudieran acreditar labores en un derecho minero por un mínimo de cinco años. La norma establece que, mediante acciones de verificación (que se pueden realizar en campo o gabinete), la DGFM determinará si estos mineros cumplen o no con este requisito. Aquellos que no lo hagan serán expulsados del REINFO y se considerarán mineros ilegales.

De acuerdo con el testimonio de un funcionario de la DGFM, existen aproximadamente 10 000 mineros que ingresaron con la reapertura del Registro. Como sabe la DGFM, la gran mayoría de estos mineros no puede acreditar este requisito de los cinco años. Pero, considerando las limitaciones de esta entidad estatal para realizar las acciones de verificación –particularmente en lo que atañe al personal disponible y las capacidades técnicas, logísticas y administrativas–, es muy probable que la mayoría de mineros que declaró falsamente haber estado trabajando en un derecho minero durante cinco años pueda seguir haciéndolo con impunidad; por lo menos hasta el 2020, a no ser que se les vuelva a otorgar una prórroga.

CONCLUSIONES

- 1) El marco normativo e institucional creado para la MAPE –a partir de 2002 hasta la actualidad– no ha sido eficaz para impulsar la formalización de esta actividad y, a la vez, atacar toda la criminalidad asociada a ella. Este marco comprende normas y obligaciones de hacer y no hacer que –en la práctica– no están siendo cumplidas por los mineros. Las entidades estatales encargadas de fiscalizar el cumplimiento de las normas de formalización y cautelar el correcto desarrollo de esta actividad – particularmente la DGFM y los gobiernos regionales– tienen serias limitaciones para llevar a cabo adecuadamente sus funciones y posicionarse como autoridades en los espacios territoriales de desarrollo de la MAPE. Las causas que explican esta deficiencia provienen de diversos factores, como las restricciones presupuestales (para contratar un mayor número de funcionarios y con mejor calificación), las trabas burocráticas y administrativas (por ejemplo, para gestionar los continuos viajes y traslados que se tienen que realizar a los asentamientos mineros) o la corrupción y el clientelismo entre mineros, consultores privados y funcionarios estatales.

Pero existe un elemento subyacente y que comprende todas las variables descritas: las normas aprobadas por los sucesivos gobiernos que han tratado de regular y establecer límites a la MAPE nunca partieron de una política y plan integral de mediano y largo plazo, con algún nivel de organicidad multisectorial, que pudiera atacar esta problemática en sus múltiples dimensiones. Todas las normas dictadas desde el año 2002 se han orientado principalmente a regular procedimientos administrativos y establecer restricciones de diverso tipo, pero no han diseñado una estrategia coherente que recoja la propia realidad de los mineros y establezca incentivos concretos que los impulsen a formalizarse y desarrollar prácticas adecuadas. Tampoco se han realizado esfuerzos para fortalecer institucionalmente a aquellas entidades encargadas de acompañar este proceso, particularmente la DGFM y las instancias existentes en los gobiernos regionales competentes. Al final, la inercia del Estado para atacar este problema solo se rompió con algunos episodios desplegados por impulsos individuales, aislados y rápidamente discontinuados (como podría ser durante las gestiones de Daniel Urresti o Máximo Gallo, más allá de cómo se las valore).

En la práctica, con un Estado ausente en muchos aspectos y con pocas posibilidades de hacer eficaces sus disposiciones, los mineros artesanales y en pequeña escala se mantendrán como ilegales/informales si perciben que los riesgos de permanecer fuera del sistema son menores y se justifican con el poco material que logran extraer. Además, los mineros consideran probable que fracase el actual proceso de formalización, y especulan respecto a la posibilidad de que los plazos se puedan extender, lo que les permitiría seguir trabajando en la ilegalidad/informalidad más allá del año 2020. Así,

estos mineros no tienen mayores apremios para avanzar en el cumplimiento de los requisitos, y las intenciones de formalizarse se mantienen en un plano discursivo.

- 2) Las normas establecidas por el Estado para la MAPE no se han propuesto atacar los aspectos medulares que imposibilitan avanzar en el proceso de formalización de esta actividad, conforme al sistema de concesiones mineras vigente. Los problemas para cumplir con el requisito del acuerdo o contrato de explotación representan la prueba más clara de esta afirmación. Los beneficios definidos por estas normas para que los titulares de la concesión suscriban acuerdos con los mineros (como la reducción de las penalidades o del pago por derecho de vigencia) no representan mayores costos adicionales para ellos y, por tanto, no constituyen estímulos suficientes para motivarlos a negociar con los mineros.

Frente a la dificultad del Estado para obligar a las partes involucradas (el titular de la concesión y los mineros), y las nulas iniciativas para impulsar los procesos de negociación entre ambos, las alternativas que podrían destrabar esta situación giran en torno a la implementación de reformas sustanciales en el sistema de concesiones mineras. Salvo algunas variaciones menores, es en esencia el mismo sistema erigido a inicios de la década de 1990, en el marco del proceso de liberalización de la economía. Sin embargo, la posibilidad de efectuar este tipo de reformas colisiona contra grandes poderes fácticos asociados a la mediana y gran minería, que no quieren ver comprometidos en modo alguno sus intereses, y que tienen una alta eficacia para influir en las decisiones adoptadas en las esferas públicas. Esto opera como una importante restricción, de modo que cualquier transformación sustancial del ordenamiento territorial para el mejor aprovechamiento de los recursos o el mejoramiento de los estándares ambientales (por citar algunos ejemplos) enfrenta los grandes intereses empresariales en el país.

- 3) En el escenario actual, con mineros que pueden seguir desarrollando labores –por lo menos– hasta el año 2020, aunque estén en condición de ilegalidad, y con un Estado que no tiene las capacidades para fiscalizar y hacer cumplir sus normas, se ha entrado en una inercia en las relaciones entre el Estado y los mineros. Salvo ciertos incidentes focalizados, no se ha producido alguna protesta generalizada que cuestione el nuevo esquema de formalización implementado a partir de 2017. Como consecuencia, las organizaciones de mineros se encuentran relativamente inactivas, y los focos de presión se han trasladado a las (conflictivas) relaciones entre los titulares de las concesiones y los mineros (con excepción de la situación de Madre de Dios, cuyas particulares aristas no aborda esta investigación). Los incidentes o disputas entre ambas partes no han aminorado en esta nueva etapa de la formalización. Si el número o la intensidad de las pugnas entre estos actores se incrementa, es altamente probable que el Estado comience a adoptar una actitud más confrontacional frente a los mineros, dificultando aún más sus labores de intermediación y las posibilidades de que se logre el requisito del acuerdo o contrato de explotación.

- 4) Se han podido identificar ciertas particularidades que distinguen las situaciones actuales de los departamentos de Arequipa y Apurímac en torno a la MAPE. En Arequipa existe una larga tradición de minería artesanal, que se enmarca en una compleja red de actores involucrados en el procesamiento y “blanqueo” del mineral y las ganancias. La procedencia de las personas que se dedican a la extracción del mineral es muy variada, debido al dinamismo migratorio en ese departamento. Si bien no se puede identificar un sentido de pertenencia o de identidad colectiva en los distintos asentamientos mineros de la región, hay zonas con niveles organizativos altos.

En Apurímac, en cambio, el crecimiento de la MAPE se asocia con la entrada de grandes proyectos mineros a la región, que han generado poderosos incentivos para que las comunidades propietarias de los terrenos y las aldeañas perciban en esta actividad económica una vía para mejorar sus precarias condiciones de vida. Por ello, la MAPE en Apurímac está directamente asociada a la institucionalidad comunal, lo cual genera, a su vez, otras consecuencias: el índice migratorio al departamento es menor, existe una mayor participación de la familia en las labores mineras, y se puede identificar un mayor control del espacio territorial frente a la entrada de terceros externos.

Sin embargo, el hecho de que la MAPE en Apurímac sea realizada por las mismas comunidades contribuye también a que periódicamente se produzcan episodios conflictivos en los ámbitos intra e inter comunales: en el primer caso, debido a las divisiones internas entre aquellos a favor de la minería y aquellos que no lo están; en el segundo, por los problemas que pueden surgir porque algunos mineros comienzan a explotar en el territorio de la comunidad vecina (que se derivan en muchos casos también de problemas de demarcación territorial).

En ambos departamentos, el principal obstáculo para la formalización es el cumplimiento del acuerdo y contrato de explotación. Pero existen algunas diferencias: en Arequipa se presentan muchos casos de concesiones inactivas, o que solo realizan actividades de beneficio para aprovechar su posición de ventaja como intermediarios frente a los mineros. Por su parte, en el caso de Apurímac es más notoria la presencia de empresas de los estratos mediano y grande, algunas de las cuales (Las Bambas, Anama) vienen operando o se encuentran en fase de exploración o factibilidad (Los Chancas). Estas características distintivas del titular de la concesión en cada departamento determinan que sus incentivos en torno al proceso de formalización sean distintos: en Arequipa los titulares pueden asumir un rol más especulativo (que en muchos casos lindan con actividades ilegales), mientras que en Apurímac la resolución del problema se deriva de las mismas dinámicas conflictivas entre la gran empresa minera y las comunidades del área de influencia que también quieren extraer minerales. En este último caso, las relaciones pueden variar en función de la mayor o menor predisposición del titular de generar un espacio para que las comunidades también puedan realizar labores mineras en sus concesiones.

- 5) Desde el año 2002 en adelante, cuando comienza a regularse la MAPE en el país, los gobiernos que se han sucedido han tendido a reorientar la práctica de esta actividad dentro del marco legal e institucional existente que rige las actividades mineras en el país. Pero, tomando en cuenta los impactos ambientales y sociales que se han podido evidenciar como consecuencia de la práctica descontrolada de la MAPE, existen ciertas posturas, principalmente desde el plano académico, que consideran que el Estado debería modificar el derrotero seguido hasta la actualidad y poner en marcha mecanismos y políticas que vayan desincentivando la práctica de la MAPE y propongan otras alternativas económicas más sostenibles o que generen menores impactos ambientales y sociales. Desde la academia es importante también destacar los esfuerzos de investigación en tecnologías minero-metalúrgicas más eficientes y amigables con el ambiente y la salud de las personas.

Sin embargo, debe considerarse que en último término la MAPE representa un problema social, pues de esta actividad dependen miles de personas que no tienen muchas opciones para obtener sus ingresos (ante mercados débiles y un Estado ausente en muchos aspectos); y, además, se carece de información clara y accesible sobre las implicancias de esta actividad (en materia de niveles de producción, rentabilidad, número de personas vinculadas de forma directa e indirecta, niveles de contaminación generados, riesgos personales directos y de salud). En ese sentido, sería prematuro adelantarse a proponer políticas públicas que desincentiven el ejercicio de la MAPE. Replicar experiencias como las seguidas para el narcotráfico (sustitución de cultivos de coca por cultivos alternativos) no necesariamente garantiza algún éxito, ni tampoco asegura que no se vayan a generar otros impactos ambientales y sociales. No se debe dejar de lado que una de las principales causas de la deforestación de la Amazonía se relaciona con el desbosque, sea para instalar una agricultura migratoria o para desarrollar la MAPE en esa región. Por ello, se requieren mayores estudios (principalmente de tipo cualitativo y focalizados en zonas específicas en las cuales se desarrolla la MAPE) para poder determinar con mayor claridad la viabilidad de aplicar políticas públicas que permitan desincentivar el ejercicio de esta actividad.

RECOMENDACIONES

1. REALIZACIÓN DE UN CENSO DE LA MINERÍA EN PEQUEÑA ESCALA

En la actualidad, el número de inscripciones en el REINFO no es un indicador confiable de la cantidad de personas que se dedican a esta actividad, por tres motivos principales: 1) Porque existen muchos mineros con duplicidad de registro. Eso quiere decir que estos mineros se inscribieron primero en el RNDC o en el RS, y luego generaron una nueva inscripción a partir de la reapertura del registro en 2017 (con la creación del REINFO). De acuerdo con la normativa actual, en estos supuestos se elimina la última inscripción. 2) Porque otros se han inscrito como personas jurídicas, y no se tiene información concreta sobre el número de personas naturales dedicadas a la MAPE que las integran. 3) Porque simplemente hay muchos mineros que han optado por no incorporarse a ningún registro y seguir realizando labores mineras ilegalmente.

En esa medida, se justifica la realización de un censo de la MAPE, que sería un gran esfuerzo presupuestal y de recursos humanos disponibles, pero que marcaría un punto de quiebre en lo que refiere a las políticas ejecutadas hasta el momento. Se considera que la realización de un censo tendría las siguientes ventajas:

- Permitiría cuantificar el número de personas que se dedican a esta actividad, sus condiciones laborales y socioeconómicas, y sus principales zonas de labores a nivel departamental y distrital. A su vez, ello facilitaría identificar sus dinámicas de trabajo (en lo que se refiere a desplazamientos, períodos de labores y formas de organización).
- Haría posible no solo calcular con mayor exactitud el número de personas dedicadas a la MAPE de forma directa, sino también el de aquellos beneficiarios indirectos (que brindan todo tipo de servicios a los mineros, como equipos, alimentación, hospedaje o entretenimiento). Este cálculo posibilitaría a su vez estimar los montos económicos que se mueven con la MAPE a escala global (de forma directa e indirecta), a partir de lo cual podrían detectarse otros casos de evasión tributaria o lavado de activos.
- Permitiría rastrear de mejor manera la trazabilidad del mineral, al identificar con mayor claridad a todos aquellos actores que intervienen en los procesos de extracción, beneficio y comercialización del mineral (acopiadores, facturadores, plantas de beneficio, etcétera).
- Contribuiría significativamente al ordenamiento territorial del país, al identificar con certeza las zonas donde se realiza MAPE y la condición jurídica del territorio. Ello permitiría facilitar el cumplimiento de numerosos requisitos en el esquema de concesiones minero actual y, además, generaría insumos para mejorar los filtros en el sistema de otorgamiento de derechos mineros que rige en la actualidad en el país.

2. RESPECTO A LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA MINERÍA EN PEQUEÑA ESCALA

En el actual esquema de formalización minera se han simplificado los requisitos para la certificación ambiental, lo cual se plasma en el IGAFOM. Si bien no se cuenta aún con suficientes elementos empíricos que permitan determinar cuáles son los resultados de este aspecto de la reforma normativa, no se pueden dejar de mencionar algunos temas que se requiere tomar en cuenta para que no se repitan los mismos (o similares) problemas que sucedieron con la aplicación del IGAC (ver más información en el apartado 6.3):

- El IGAFOM, en su aspecto correctivo, se ha simplificado para que sea más accesible a los mineros. Pero, en la práctica, varios de los ítems incluidos en este documento no son fácilmente comprensibles. No se puede obviar que probablemente la mayoría de personas que se dedican a esta actividad tienen conocimientos de tipo empírico sobre la minería. Ello implica que no necesariamente están familiarizados con términos técnicos o prácticas regulares y estandarizadas en la minería formal. Por ello, el Estado no debe asumir que, por haber simplificado este requisito, su responsabilidad en el acompañamiento y apoyo a los mineros debe atenuarse. Las acciones de capacitación y apoyo técnico sobre el IGAFOM es hoy una de las principales demandas de los mineros (más allá de sus intenciones reales de formalizarse).
- El sentido del IGAFOM correctivo es que el minero pueda elaborarlo por sí mismo, de modo que reduzca sus niveles de dependencia de los consultores (tomando en cuenta los problemas producidos antes con el IGAC). Pero, al mismo tiempo, la falta de capacidades y conocimientos técnicos de muchos mineros los llevará a cometer errores de forma y fondo en el llenado de los ítems del IGAFOM correctivo (tal como ya ha venido ocurriendo, de acuerdo con varios testimonios de funcionarios de gobiernos regionales). Esta no es una cuestión menor, considerando que el IGAFOM correctivo tiene un carácter de declaración jurada y, como se sabe, faltar a la verdad en una declaración de este tipo puede acarrear responsabilidades penales. Por ello, es preciso alertar sobre los peligros y conflictos que se podrían generar si se decide adoptar acciones penales contra los mineros que incurran en errores o falseen sus declaraciones juradas. Lo ideal sería reformar el carácter de declaración jurada del IGAFOM correctivo, y establecer un período de levantamiento de observaciones para que el minero pueda subsanar cualquier error u omisión cometida. En caso contrario, se hace más patente la necesidad de que el Estado acompañe y apoye técnicamente a los mineros en todas las fases del proceso de formalización, lo que contribuiría a reducir las posibilidades de errores en la tramitación de los expedientes.
- Tal como se describe en el apartado 4.1.2, de acuerdo con el nuevo esquema para la aprobación de los IGAFOM, se requiere la opinión favorable de la ANA, el SERNANP y el SERFOR. Tomando en cuenta los problemas que se produjeron anteriormente con la evaluación del IGAC y los conflictos entre la ANA y los gobiernos regionales (ver acápite 6.3), en el nuevo marco legal se requiere que estas tres entidades unifiquen sus criterios de evaluación a nivel intrainstitucional. De esa forma, ante supuestos

similares resolverán de la misma manera, lo que facilitará el proceso de aprobación de los IGAFOM.

- Otra de las aristas que se desprenden de esta simplificación administrativa que conlleva el IGAFOM tiene que ver con el sentido mismo de la certificación ambiental; parte por reflexionar hasta qué punto el Estado puede flexibilizar sus condiciones para promover la formalización, sin traicionar a la vez su rol constitucional como protector del ambiente y la salud de las personas. Ese es un tema debatible que excede los propósitos de este trabajo. Lo que sí se puede señalar es que si el Estado relaja los procedimientos de certificación (*ex ante*), lo que debería promover más bien es el fortalecimiento de las acciones de fiscalización (*ex post*). Ello resulta poco viable en las condiciones actuales de los gobiernos regionales, a no ser que se promuevan reformas estructurales que permitan potenciarlas para que cumplan con eficacia sus acciones de fiscalización, y bajo una adecuada supervisión de la autoridad fiscalizadora ambiental a nivel nacional (el OEFA). Además, el fortalecimiento de las acciones de capacitación debe ir acompañado de apoyo y asesoría técnica del Estado o de cooperantes privados para promover mejoras en las prácticas ambientales de los mineros (tecnologías limpias).

3. REFORMA DEL SISTEMA DE CONCESIONES MINERO

Este es un tema bastante amplio y que puede ser abordado a partir de muchos aspectos. En este informe se ha querido presentar aquellas propuestas de reforma que se consideran indispensables para avanzar en el proceso de formalización minera, en el marco de un reordenamiento territorial más acorde con la realidad de la actividad minera en el país y con la búsqueda de una mayor promoción social de aquellos sectores de la población menos favorecidos. Así, se ha optado por dividir y sintetizar en tres puntos principales las propuestas de reforma del actual sistema de concesiones minero:

ATACAR LAS CONCESIONES ESPECULATIVAS

Si el principio de la concesión minera es que se otorgue con una finalidad de inversión y producción, no se debería incentivar a aquellos que especulan con sus concesiones y las mantienen inactivas o las subarriendan a los mineros artesanales y en pequeña escala, tal como ha venido ocurriendo. En ese sentido, se considera indispensable realizar reformas en el sistema de concesiones minero para atacar estas concesiones “ociosas” o especulativas. Una propuesta plausible podría ser exigir al titular de la concesión que, luego de un período razonable tras el otorgamiento de su derecho minero, presente un plan de inversión con metas programáticas y con plazos definidos para todas sus actividades proyectadas (exploración, explotación o beneficio, según corresponda). Ello permitiría sincerar aquellas concesiones que solo tienen fines especulativos y ningún propósito de inversión concreto.

Otra medida directamente relacionada pasa por reformar el período máximo de vigencia de una concesión minera, que, de acuerdo con la última norma aprobada (DL N° 1320), es ahora de 30 años. No se tiene referencia de casos de proyectos de inversión mineros que requieran un proceso de maduración tan largo, por lo menos de los estratos de PPM o PMA (en cuyas áreas de concesión tiene mayor presencia la MAPE). Por ello no resulta entendible la razón de ser de esta norma, y se refuerzan los argumentos para proponer la reducción de estos plazos.

REDEFINIR LAS CARACTERÍSTICAS ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE MINERÍA PARA EL ESTRATO DE LA PEQUEÑA MINERÍA

Otra de las reformas propuestas pasaría por modificar el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería en lo que concierne al número de hectáreas, capacidad instalada y niveles de producción establecidos para cada uno de los estratos de la minería en el país. Respecto a este punto, hay que indicar que las características y dimensiones de cada uno de los estratos de la minería se definieron en un marco de promoción de las inversiones, con márgenes muy flexibles en lo que se refiere al tamaño máximo del área concesionada o la vigencia misma del derecho. Así, la PMA puede ocupar hasta 1000 hectáreas y la PPM hasta 2000. Pero la realidad evidencia una serie de problemas derivados de este marco liberal y desregulado, que se pueden sintetizar en dos principales:

- i. En los estratos de PMA o PPM se concentran las concesiones “ociosas” o especulativas, que en muchos casos terminan subarrendando el área a los mineros artesanales y en pequeña escala y cuyos titulares tampoco tienen muchos incentivos para concretar los acuerdos de explotación. En la práctica, la mayor parte del área concesionada puede estar inactiva durante muchos años, y así se genera el mismo círculo vicioso que tantas veces se ha expuesto.
- ii. Las características de los equipos y maquinarias que en la práctica se utilizan para la MAPE están desnaturalizando el concepto establecido en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería. Se conocen muchos casos de personas naturales o jurídicas con autorización como PPM o PMA, pero cuyos niveles de producción y tecnificación diferían en muchos aspectos de la forma cómo se catalogaban en el artículo 91 del TUO. Incluso sucedía que un titular podía acumular varias concesiones de PMA o PPM de forma contigua, y en el acumulado el nivel de producción excedía los límites reconocidos para su estrato de pequeño. Eso les permitía controlar mejor la comercialización del mineral y evitar a entidades fiscalizadoras como OEFA o el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN). Por ello, en 2014 el OEFA aprobó una norma⁶⁰ para aplicar el principio de primacía de la

60 Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, que regula la aplicación del artículo 17 de la Ley del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental – SINEFA, Ley N° 29325. Este artículo señala lo siguiente en uno de sus párrafos: “Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder

realidad en sus acciones de fiscalización ambiental. Ello permitía que el OEFA pudiera fiscalizar a aquellas operaciones mineras acreditadas como PPM o PMA, pero que en la práctica no cumplían con las condiciones establecidas para estos estratos en el artículo 91 del TUO (sea por los métodos de extracción y procesamiento del mineral, la capacidad instalada o los niveles de producción, la existencia de varias concesiones contiguas de un mismo titular u otras variables).

En suma, más allá del legítimo interés de los mineros por formalizarse, el marco legal limita las posibilidades de efectuar un adecuado ordenamiento del territorio que permita validar la actividad de los mineros y, a la vez, no ser confiscatorio respecto al titular de la concesión. El actual sistema de concesiones tiene muchos incentivos para que los titulares catalogados como PPM o PMA protejan sus actividades en un marco legal con bajas exigencias ambientales y tributarias.

Lo descrito plantea la necesidad de impulsar una discusión abierta entre actores públicos y privados, de carácter técnico, que permita reevaluar los criterios de clasificación de la PPM y PMA vigentes desde 2002.

Pero para que se planteen propuestas viables se necesitan datos más concretos que aquellos con los que hoy se cuenta. En las condiciones actuales de los gobiernos regionales (presupuesto, personal, logística), difícilmente podrán verificar si los PPM o PMA exceden los márgenes establecidos por ley. La cuestión nuevamente pone sobre la mesa la necesidad de impulsar una línea de base de la MAPE (censo minero) a partir de la cual se pueda depurar el catastro minero nacional y plantear reformas concretas que fortalezcan a los gobiernos regionales⁶¹ y, en general, que permitan una mayor presencia del Estado (en todos sus niveles) en los espacios de desarrollo de esta actividad.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL

La experiencia de la MAPE abordada en este estudio es una expresión más de los problemas que se generan por no haber implementado un adecuado ordenamiento territorial en el país. En la práctica, es el sistema de concesiones mineras en el Perú el que termina por definir los usos del territorio. Las condiciones para otorgar un derecho minero terminan siendo tan flexibles que no se cruza información sobre los usos del suelo, no se conecta con las herramientas de planificación territorial local y regional, y no se brinda información a los habitantes y titulares de derechos sobre los terrenos donde se asientan las concesiones. En la práctica se otorgan derechos mineros discrecionalmente, sin tomar en cuenta estudios o instrumentos técnicos previamente elaborados por los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y locales) que pudieron haber identificado un uso distinto de la actividad minera en el territorio concesionado.

al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar”.

61 Considerando que uno de los principios de la descentralización es su irreversibilidad, estipulada en el literal ‘c’ del artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783).

El Estado no tiene las capacidades para ordenar y establecer controles para el correcto desarrollo de la minería (entendiéndola en todos sus estratos). De acuerdo con diversos estudios (Bebbington et al., 2013; Burneo, 2014), en el sistema de otorgamiento de concesiones no existen mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales. Estos últimos no son informados de modo adecuado sobre el otorgamiento de las concesiones que realiza el INGEMMET. Y esta situación se replica a nivel intrasectorial entre la DGFM y el INGEMMET, pues se han identificado problemas en relación con la falta de una adecuada comunicación entre ambos organismos (o voluntad para hacerlo) para que la evaluación del otorgamiento de concesiones cruce información con la información que maneja la DGFM respecto a la existencia de MAPE.

En esa medida, se considera necesario mejorar los mecanismos de coordinación intrasectorial entre la DGFM y el INGEMMET en función de la existencia de MAPE en el área concesionada. Un trabajo articulado entre estos organismos contribuiría a mejorar las capacidades de cada uno: por el lado del INGEMMET, la información actualizada brindada por la DGFM (sobre la presencia de mineros en un área determinada), le permitiría al primero evaluar más claramente las implicancias sociales y económicas de otorgar una concesión en un área que viene siendo ocupada por la MAPE. Además, la persona natural o jurídica que ha solicitado la concesión (como potencial inversor) tendría también mayores elementos para evaluar su solicitud, por los riesgos que podría asumir al entrar en una zona ocupada informalmente.

Por el lado de la DGFM, le permitiría posicionarse como entidad rectora de la MAPE (tal como está establecido formalmente) e impulsar que el INGEMMET incorpore la presencia de MAPE como una variable de evaluación para otorgar concesiones.

4. INCENTIVOS CONCRETOS QUE MOTIVEN A LOS MINEROS ARTESANALES Y EN PEQUEÑA ESCALA A FORMALIZARSE

¿Cómo incentivar a los mineros para que se formalicen?, es lo que se preguntan casi todas las personas calificadas sobre la MAPE, sean ellas actores públicos o privados. Aunque pueda parecer una pregunta sencilla, tiene un alto nivel de complejidad, y al final termina siendo el meollo por resolver para alcanzar una real formalización de la MAPE (más allá del cumplimiento de los requisitos exigidos por ley).

Ante tal pregunta han surgido muchas respuestas diversas; también en el ámbito político se han tratado de implementar algunas débiles iniciativas que no tuvieron mayor eficacia. En la práctica, desde los años 1990 –tomando como referencia la desaparición del Banco Minero y, con ello, de la banca de fomento– no se ha puesto en práctica ninguna política concreta que genere reales incentivos económicos para que los mineros quieran formalizarse.

En ese marco, en esta parte final de la investigación se busca plantear algunas de las propuestas de incentivos económicos obtenidas a partir de numerosos testimonios y el acopio de algunas fuentes secundarias. Desarrollar con mayor profundidad cada una

excedería los propósitos de esta investigación, por lo que se propone presentar algunos lineamientos generales que luego pueden ser desarrollados con mayor detalle en una futura investigación que tenga un enfoque más económico.

MEJORA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL Y DE SEGURIDAD

Este incentivo parte de un profundo proceso de sensibilización a los mineros respecto de los problemas que acarrea la realización de la MAPE si no se aplica ninguna medida de seguridad ni se cumple ningún tipo de cuidado ambiental que proteja su salud y la de sus familias, máxime si se considera que en muchos casos participan de ella los demás miembros de la familia. Así, se pueden introducir incentivos para la formalización en función del apoyo y financiamiento para la conversión tecnológica de muchos de los procedimientos que vienen utilizando estos mineros (principalmente manuales y altamente contaminantes), introduciendo tecnologías limpias. Por ejemplo, para realidades como las de Arequipa y Apurímac, una buena alternativa consistiría en incorporar la utilización del cianuro para el beneficio del mineral (que es biodegradable y reutilizable) en vez del mercurio (Medina, 2014: 66). Al introducir mejores sistemas de trabajo y tecnologías más limpias, el minero tiene mayores posibilidades de impulsar una escala en las operaciones, mejorando la productividad y la rentabilidad.

REDUCCIÓN DEL PAPEL DE LOS INTERMEDIARIOS

Durante la última campaña presidencial de 2016 surgió como una propuesta que el Estado, o entidades privadas por cuenta del Estado, compren directamente el mineral a los extractores⁶². Ello permitiría monitorear de mejor manera la trazabilidad del mineral. La mala experiencia con el rol cumplido por Activos Mineros S.A.C. durante el proceso anterior (que celebró convenios con empresas vinculadas con la compra de oro ilegal y lavado de activos) refleja la necesidad de establecer candados más sólidos para evitar casos de corrupción y lavado de activos si se decidiera volver a impulsar una propuesta de estas características. Además, planteamientos de este tipo tendrían una fuerte oposición en muchos sectores económicos, que no avalarían un retorno a una figura parecida al histórico banco de fomento minero.

Pero, exceptuando los problemas por corruptelas, no se puede negar que una propuesta de estas características podría contribuir a eliminar gradualmente la importancia de los intermediarios (entre plantas de beneficio, facturadores o casas comercializadoras), promoviendo casas formales reguladas por el Estado para que el minero pueda vender directamente su mineral y obtener mayores ganancias por su venta. Para incentivar al minero a que venda directamente su oro a las casas formales podrían promoverse diversos mecanismos de apoyo crediticio, como el respaldo financiero contra la venta para financiar el trabajo de los mineros, así como asistencia técnica y difusión de tecnologías.

62 Fuente: <https://rpp.pe/politica/elecciones/ppk-plantea-banco-minero-que-promueva-estandares-ambientales-modernos-noticia-960497>

Además, el Estado podría ganar una comisión por la compra del mineral, y parte de ese dinero podría destinarse a un fondo de previsión social para los mineros y sus familias. Otra parte de ese dinero recaudado podría ir al Fondo Minero, regulado por el DL N° 1336. La norma indica que se crea este Fondo “con el propósito de generar incentivos que coadyuven a la formalización de los sujetos que participan en el presente proceso”. Este aún no está reglamentado, pero podría constituir una buena alternativa para que el Estado regule de mejor manera el proceso de comercialización del mineral.

Sin embargo, no se puede obviar que, en la situación actual de precariedad institucional del Estado y notorias deficiencias en los mecanismos de fiscalización internos, implementar iniciativas de este tipo sin establecer candados y controles adecuados puede derivar en más casos de corrupción, burocracia inútil y, en última instancia, más costos al Estado.

REGÍMENES ESPECIALES DE TRIBUTACIÓN

Una propuesta audaz pasaría por dejar de condicionar la formalización de la MAPE al pago de impuestos. Por ejemplo, que el Estado proponga formalizar a los mineros sin que tengan que pagar impuestos por un año y partir de un volumen mínimo de venta de minerales. Luego se trabajaría con aquellos mineros que aceptaron formalizarse para que paulatinamente adquieran una cultura tributaria. El punto de partida actual es que estos mineros no son contribuyentes, por lo que no se afecta ingresos que no están siendo recaudados y se crean condiciones para que esto ocurra en el futuro.

IMPULSO A CONSORCIOS

Una alternativa interesante para que los mineros mejoren sus niveles de rentabilidad y, a la vez, formen parte de un sistema de tributación especial, es a través del impulso a la conformación de consorcios⁶³. Estos pactan las utilidades entre sus miembros en función de lo que cada minero aporta con su trabajo, y cada uno mantiene su autonomía. El mineral extraído en total es vendido por un operador que los representa a todos. Las utilidades por la venta se reparten equitativamente, y se tributa como consorcio (no como personas individuales), de modo que se puede acceder a una serie de beneficios tributarios (como el descuento del Impuesto General a las Ventas – IGV).

63 Los consorcios se encuentran regulados en los artículos 445-448 de la Ley General de Sociedades (Ley N° 26887). El consorcio implica un contrato mediante el cual “dos o más personas se asocian para participar en forma activa y directa en un determinado negocio o empresa con el propósito de obtener un beneficio económico, manteniendo cada una su propia autonomía”. Ello implica que cada uno de los miembros del consorcio mantiene la propiedad de los bienes comprometidos en el negocio. Además, cada miembro del consorcio se vincula con terceros adquiriendo derechos y obligaciones a título particular, aunque en caso el consorcio contrate con un tercero, la responsabilidad será solidaria entre todos sus miembros.

ACCESO A PRESTACIONES SOCIALES POR PARTE DEL ESTADO

Relacionado directamente con el punto anterior, se debería promover como un incentivo para la formalización el acceso a prestaciones y programas de salud y seguridad social. Los mineros deben interiorizar que al formalizarse tienen la posibilidad de acceder a diversos beneficios que les otorga el Estado. La primera contribución que podrían pagar es la que les asegura una atención de salud para ellos y sus familias. Para que los mineros puedan tomar conciencia de la necesidad de generar salvaguardas para ellos y sus familias, que su proyección de vida pase del corto al mediano o largo plazo, se requiere una profunda transformación en el esquema de gobernanza que ha venido aplicando el Estado hasta ahora respecto a la MAPE. Parte por enfocarla como un problema social y que responde a una histórica ausencia del Estado en las zonas más pobres del país o que han sido azotadas por los estragos de la guerra contra el terrorismo. Bajo esa mirada, difícilmente podrán generarse redes de gobernanza eficaces que lleven a los mineros a formalizarse si no se mejoran los niveles de presencia efectiva del Estado en las zonas de MAPE.

BIBLIOGRAFÍA

BARAYBAR, Karla

2015 Crimen y oro ilegal: impacto diferenciado del boom de los recursos naturales en Perú y Colombia. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015.

BEBBINGTON, A., SCURRAH, M. y CHAPARRO, A

2013 La gobernanza por el Estado de las industrias extractivas en el Perú. En *Proyecto Industrias Extractivas, Conflictos Sociales e Innovaciones Institucionales en la Región Andino-Amazónica*. Documento de trabajo N.º 2. Lima: Ford Foundation.

BURNEO, María Luisa

2014 Estado, extracción y conflictos por la gobernanza de territorios: el caso del Proyecto Minero Río Blanco en la frontera norte peruana. En *Territorios en movimiento: hacia un desarrollo inclusivo*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social (RIMISP).

CUADROS, Julia

2013a La minería informal en el Perú. En *Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, CooperAcción, AcSur Las Segovias, EntrePueblos.

2013b Propuestas de política pública para un nuevo rol de la minería en el Perú. Pequeña minería, minería artesanal e ilegal. Lima: CooperAcción.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2014a Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú, 2012-2014. Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional. Lima: Defensoría del Pueblo.

2014b Reporte de conflictos sociales, 121. Lima: Defensoría del Pueblo, Instituto Redes de Desarrollo Social (Red Social) y Solidaridad, marzo.

2017 Pallaqueras. Entre piedras y oro: diagnóstico participativo en las regiones de Ayacucho, Arequipa y Puno. Proyecto Minería Artesanal Responsable para la Reducción de la Pobreza y la Promoción del Desarrollo Rural Sostenible. Lima: Red Social y Solidaridad.

INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y METALÚRGICO – INGEMMET

2017 Actividad minera artesanal en las regiones de Apurímac y La Libertad. Boletín Serie E: Minería N.º 12. Lima: Dirección de Recursos Minerales y Energéticos del INGEMMET.

MEDINA, Guillermo

2014 *Formalización de la minería en pequeña escala ¿Por qué?.. Y cómo.* Lima: Proyecto Better Gold Initiative.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS – MEM

2017 *Anuario minero 2017.* Lima: MEM.

MINISTERIO DEL AMBIENTE – MINAM

2016 La lucha por la legalidad en la actividad minera (2011-2016). Avances concretos y retos para enfrentar la problemática de la minería ilegal y lograr la formalización de los operadores mineros. Lima: MINAM.

MINISTERIO DEL AMBIENTE – MINAM y otros

2015 Informe Evaluación de la contaminación ambiental causada por la pequeña minería y minería artesanal en la zona urbana del distrito de Chala, Arequipa – 2015. Lima: MINAM, Autoridad Regional Ambiental de Arequipa – ARA Arequipa, Municipalidad Distrital de Chala, ONG Solidaridad, Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA

2015 Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal. Lima: OEFA.

TORRES CUZCANO, Víctor

2015 Minería ilegal e informal en el Perú: impacto socioeconómico. Lima: CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo.

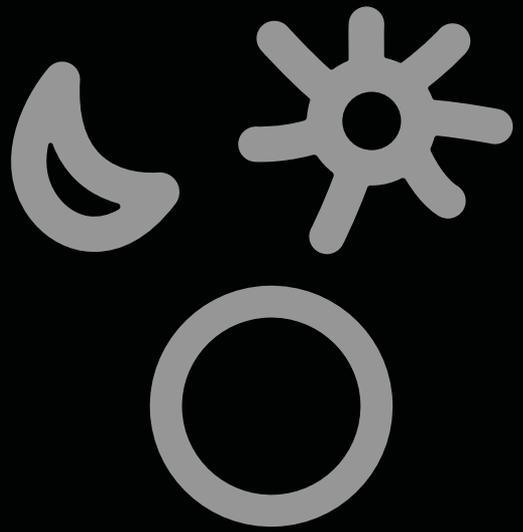
WELLS, Miriam

2013 Desglosando la cadena del oro ilegal en Perú. *InSightCrime* (12 de diciembre del 2013). Extraído de: <http://es.insightcrime.org/analisis/desglosando-la-cadena-del-oro-ilegal-en-peru>

La Gobernanza de la Minería
en Pequeña Escala en el Perú

Impreso en Perú/ Printed in Perú por:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L
Av. Gral. Santa Cruz 653 - 102 Jesús María – Lima
Teléfonos: 726 9082 / 277 3629

Junio 2019



COOPERACCIÓN



Calle Río de Janeiro 373
Jesús María. Lima 11 - Perú
Teléfonos (511) 461 2223 / 461 3864
www.cooperaccion.org.pe