

DOCUMENTO DE TRABAJO

# LOS DEVANEOS DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL

Ana Leyva  
Josselin Yauri  
Walter Silvera

Setiembre 2024

Imagen: Desde Adentro

COOPERACIÓN



# LOS DEVANEOS DE LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL

Según los Informes de Inteligencia Financiera (IIF)<sup>1</sup> de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SBS, en el periodo acumulado de enero 2014 a mayo 2024, el monto que se presume vinculado a las economías ilegales alcanzaría los 13,341 millones de dólares (UIF-SBS, 2024)<sup>2</sup>. En este reporte, la minería ilegal ocupar el primer lugar como posible delito vinculado con 7,810 millones de dólares. Respecto a los 12 últimos meses, contados hasta mayo de 2024, el monto involucrado en los IIF alcanzaría los 392 millones de dólares; y se mantiene la minería ilegal como líder en el ranking según posible delito vinculado con 143 millones de dólares<sup>3</sup>.

Posible Delito vinculado	Acumulado: ene 2014 – may 2024		12 últimos meses: jun 2023 - may 2024	
	Nº de IIF	Total Millones US\$	Nº de IIF	Total Millones US\$
Minería ilegal	66	7 810	4	143
Delitos Tributarios	45	1 502	0	-
Delitos contra la Administración Pública	206	1 483	15	23
Tráfico ilícito de drogas	68	657	6	29
Delitos contra el Orden Financiero y Monetario	20	473	0	-
Delitos Aduaneros	59	449	13	102
Delitos contra el Patrimonio	80	174	9	25
Tala ilegal	2	162	0	-
Delitos Informáticos	5	10	1	0.03
Otros Delitos Ambientales	3	3	1	0.5
Otros	92	617	4	70
<b>Total</b>	<b>646</b>	<b>13 341</b>	<b>53</b>	<b>392</b>

Fuente: UIF-SBS (2024)

Un delito no visibilizado en esta tabla es la trata de personas, el mismo que como sabemos incluye explotación sexual y esclavitud, y que suele estar vinculado al narcotráfico y a la minería ilegal.

1 “Documento de inteligencia financiera, con carácter confidencial y reservado, que emite la UIF -Perú luego del análisis e investigación de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) recibidos de los sujetos obligados y/o de la información que obra en las bases de datos de la SBS, en el que concluye que el caso o casos materia de análisis e investigación se presume vinculado a actividades de lavado de activos, sus delitos precedentes o de financiamiento del terrorismo. No tiene valor probatorio y no puede ser utilizado como elemento indiciario o medio de prueba en ninguna investigación o proceso judicial, administrativo y/o disciplinario, a excepción de los anexos que lo sustentan, siempre y cuando se cuente con autorización expresa de la UIF -Perú para su empleo total o parcial” (UIF-SBS, 2024).

2 UIF-SBS (2024). Información estadística Unidad de Inteligencia financiera del Perú. Enero de 2014 a mayo de 2024. <https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/2024/Bolet%20C3%ADn%20estad%20C3%ADstico%20may%202024.pdf>

3 Cabe señalar que la UIF-SBS también publica las estadísticas de las Comunicaciones de Inteligencia Financiera (CIC), la cual incluye a los IIF y otros documentos de carácter nacional o internacional. En el periodo junio 2023 a mayo 2024, se presentaron 1,688 CIC por un monto involucrado de 33,217 millones de dólares. Cerca de una tercera parte de este monto se le atribuye a la minería ilegal como posible delito vinculado: 10,246 millones de dólares (UIF-SBS, 2024).

Es probable que esté comprendido la categoría de otros. En el reporte de la Organización Capital Humano y Social S.A. sobre las economías ilegales publicado el 2023<sup>4</sup>, la minería ilegal ocupa un claro primer lugar, seguido por la trata de personas, el narcotráfico, la tala ilegal, la extorsión y otros.

Las economías ilegales son delitos, lo que corresponde hacer con ellos es erradicarlos y evitar que se sigan expandiendo. Este artículo se centra en la minería ilegal y la pregunta que intenta responder es si existe en el Perú una política clara y decidida de lucha contra esta actividad ilícita. Lo que encontramos es que el Estado atiende esta problemática desde dos líneas de acción, por un lado, la reducción de la minería ilegal y por otro, la formalización de la pequeña minería y minería artesanal. El indicador que utilizaremos para responder a esta pregunta es el presupuesto destinado a estas líneas de acción y lo compararemos con otras, para entender el grado de prioridad. Además, identificaremos algunos vacíos e incoherencia de las políticas y normas.

**Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2019-2024\***

Programa Presupuestal	PIM					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
0128: Reducción de la minería ilegal	97,816,076	67,973,019	69,666,233	67,926,080	83,750,716	80,395,304
0126: Formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal	27,291,372	26,819,474	23,865,858	21,997,035	24,102,067	24,538,883
0031: Reducción del tráfico ilícito de drogas	296,869,036	270,735,126	275,588,705	273,692,558	316,582,534	268,958,914
0139: Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público	306,147,911	454,083,572	578,941,241	522,114,596	687,404,130	710,041,053

\*A junio de 2024. Fuente: MEF. Elaboración: CooperAcción.

Como podemos apreciar, el presupuesto del programa existente para reducir la minería ilegal cayó significativamente en el 2020. Si bien en los años siguientes ha habido incrementos, a la fecha, este no alcanza el presupuesto que se tenía el año 2019. Al primer semestre del 2024, el Programa Presupuestal (PP) 128: Reducción de la minería ilegal ha llegado a representar el 0.03% del presupuesto nacional. Si se compara con lo que se destina a disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público (PP139), es aproximadamente la novena parte.

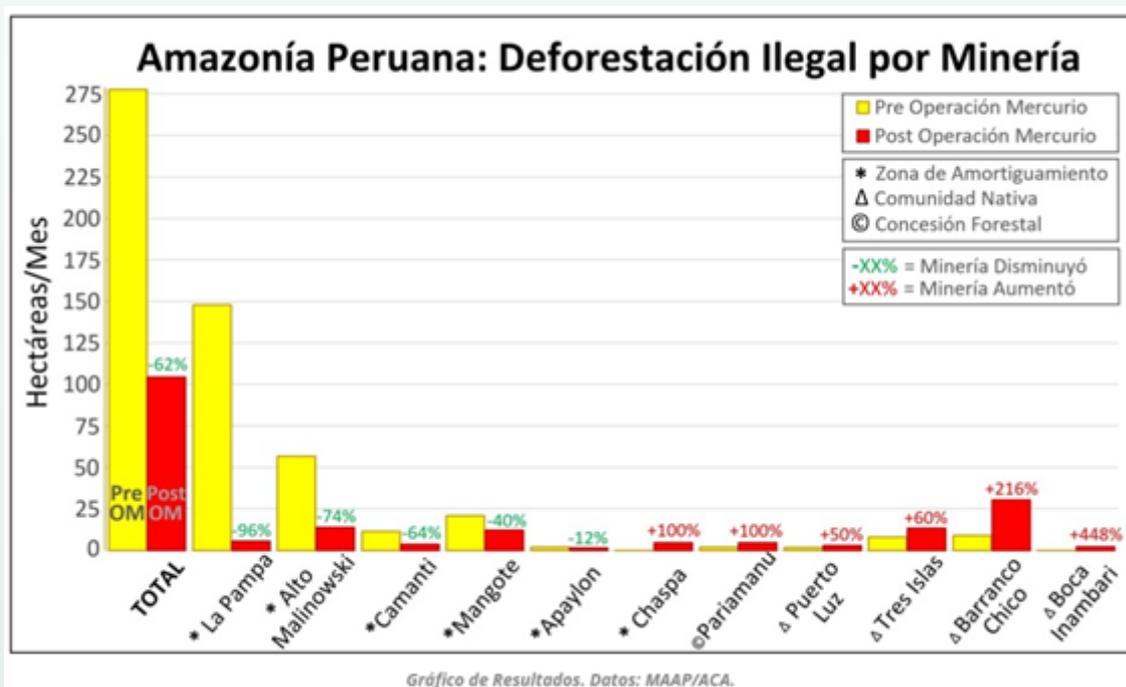
Cabe señalar que el presupuesto asignado al programa PP139 se ha venido

4 <https://www.larepublica.co/globoeconomia/las-nueve-actividades-de-la-economia-ilegal-en-pe-ru-valorizadas-en-us-650-millones-3518947>

incrementando año a año; y al primer semestre del 2024 representa el 0.28% del presupuesto nacional. Estos datos son una muestra de la prioridad que se le da a la lucha contra la minería ilegal dentro de las políticas públicas.

Además, los recursos del PP128 están orientados principalmente a algunas acciones de control e interdicción, pero no suelen atender causas ni efectos. Según sostuvo la Presidenta de la República en su discurso de 28 de julio, el año 2023 se realizaron 729 interdicciones y, en lo que va del año 2024, se han ejecutado 481.

Asimismo, es importante señalar que las interdicciones si bien destruyen implementos usados en la minería ilegal, no supone necesariamente la recuperación del control real del territorio. Ello supone estas y otras intervenciones sostenidas en el tiempo, como por ejemplo la vigilancia y el monitoreo permanente. En Madre de Dios, a inicios del año 2019 se realizó la Operación Mercurio que redujo significativamente la deforestación en La Pampa. Lamentablemente, la deforestación realizada por mineros ilegales se trasladó hacia territorios comunales y áreas de amortiguamiento de áreas protegidas<sup>5</sup>.



4

Es importante también considerar la penetración política que ha logrado la minería informal e ilegal en todo tipo de autoridades. Este es un aspecto difícil de abordar, pero muy necesario.

Tampoco parece tener prioridad el control de los eslabones de la cadena

5 Informe "Minería ilegal en la Amazonía Peruana-Actualización 2022" de Conservación Amazónica, ACCA

de minería ilegal: adquisición de maquinarias e insumos como combustibles y mercurio. Además, no habría una intervención decidida sobre los mecanismos de transporte y comercialización. Según un estudio realizado por IPE<sup>6</sup>, el año pasado se habría extraído 77 toneladas de oro ilegal, nos preguntamos cómo y a dónde fue a parar ese enorme volumen de mineral.

Respecto a ello es importante recordar que según información estatal existe una diferencia entre oro producido y oro exportado<sup>7</sup>. En otras palabras, se exporta más de lo que se produce. Esto podría deberse a una posible “legalización” a través de empresas formales.



Finalmente, es bastante sintomático que según la UIF en su reporte de enero de 2014 a mayo de 2024 (UIF-SBS, 2024), señale que entre enero 2014 y diciembre de 2021 se emitieron solo 6 sentencias condenatorias por delito de minería ilegal.

La segunda forma de intervención del Estado, es la formalización del pequeño minero y minero artesanal.

<sup>6</sup> Dato mencionado en: <https://www.rumbominero.com/peru/peru-oro-ilegal-exportado-en-el-2023/>

<sup>7</sup> Informe elaborado por la Organización de los Estados Americanos (2021): Tras el Dinero del Oro Ilícito. Washington.

Esta política igualmente tiene un muy bajo presupuesto. Al primer semestre de 2024, el PIM del PP126: Formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal alcanzaba aproximadamente 6.80 millones de dólares (0.01% del presupuesto nacional).

Por otro lado, existe una confusión en el Poder Ejecutivo y Congreso entre minería artesanal y minería ilegal que tiene que ver con volúmenes de producción y métodos de extracción. No se puede dar tratamiento de minero artesanal a quien es minero ilegal por los volúmenes que produce<sup>8</sup>. La producción minera informal e ilegal de oro representaría el 39.3% de la producción total de oro<sup>9</sup>. Son volúmenes de producción muy altos.

A ello se suma que la ambigüedad de la ley minera, permite que se concionen mineras en ríos y riberas, impidiéndose que se configure el ilícito penal de minería ilegal. Para aclarar este punto debemos recordar que la minería está prohibida en fajas marginales de cuerpos de agua, sin embargo, actualmente existen concesiones en ellas, como en los casos de los de los ríos Nanay<sup>10</sup>, Marañón<sup>11</sup>, Cenepa<sup>12</sup>, Madre de Dios. Este hecho se explica solo por una inacción del Estado, ya que la prohibición existente solo opera con la determinación y delimitación de las fajas marginales en cada caso, y ello constituye una tarea en la que poco se ha avanzado desde que se aprobó la Ley de Recursos Hídricos el año 2009. Es decir, si no se delimitan las áreas de fajas marginales para cada río, la prohibición no se aplica.

Las concesiones mineras otorgadas en ríos también suponen concesiones en sus lechos. Sobre ello, no queda claro de si están prohibidas o no. Al parecer no lo estarían y es por ello que existen concesiones en los lechos de varios ríos amazónicos. Lo que sí está prohibido por la ley penal es el uso de dragas y artefactos similares, que es el medio de explotación que se usa para extraer oro de los ríos.

## 6

8 Ojo Público da a conocer varios casos de mineros inscritos en el Reinfo que sobrepasan la producción de un minero artesanal. <https://ojo-publico.com/5235/un-sistema-que-facilita-el-lavado-oro-y-un-congreso-que-lo-defiende>

9 <https://www.rumbominero.com/peru/mineria-no-formal-oro-del-peru/>

10 <https://convoca.pe/investigacion/mineros-ilegales-invaden-con-impunidad-el-rio-que-abastece-la-principal-ciudad-de-la>

11 <https://es.mongabay.com/2023/11/peru-autoridades-aprueban-concesiones-mineras-se-superponen-a-cuencas-de-rios-maranon-nanay/>

12 <https://convoca.pe/agenda-propia/minem-entrega-derechos-mineros-sobre-1300-hectareas-en-las-orillas-de-los-rios-cenepa>

Al respecto nos preguntamos para quién se otorgan estas concesiones mineras en ríos, si las dragas son el medio de explotación que generalmente se usa y constituye un delito utilizarlas. Estas ambivalencias, abren las puertas para que la minería ilegal prospere y pueda evadir la justicia.

Además, esta falta de claridad en el Poder Ejecutivo y Congreso sobre lo que debe hacer y cómo, se expresa también en el proceso de formalización minera en curso y que se inició hace más de 20 años<sup>13</sup>. Como parte de este proceso se creó un registro de mineros informales, estableciéndose un plazo determinado para su formalización, este plazo ha sido ampliado en varias oportunidades y vence en diciembre de 2024, pero hay varios congresistas de la República que pretenden aprobar una nueva ampliación, lo que desnaturaliza la temporalidad del proceso.

Asimismo, la eficacia de la formalización ha sido muy baja. En la actualidad existe un total de 87,082 personas inscritas en el Registro de Integral de Formalización Minera (Reinfo), de ellas solo 14,766 (16.95%) tienen su inscripción vigente y 72,316 (83.04%) la tienen suspendida porque no han cumplido con los requisitos básicos exigidos por ley<sup>14</sup>. Aparentemente, en muchos de los inscritos no habría voluntad para formalizarse y permanecen en el registro porque impide que sean considerados mineros ilegales.

La situación de los mineros informales de la Amazonía ha sido documentada por la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible<sup>15</sup>. Su informe señala que al 2021, en las Regiones de Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Amazonas y Huánuco, estaban inscritos en el Reinfo 11,023 mineros informales, de los cuales el 78.42% tenían inscripción suspendida y solo el 21.58% contaban con inscripción vigente, lo que no significa que estén formalizados. Es más, gran parte de los mineros informales inscritos no cumplen con la mayoría de requisitos exigidos por la ley para formalizarse.

13 La primera Ley sobre la minería artesanal y de pequeña escala data del año 2002.

14 <https://www.rumbominero.com/peru/formalizacion-minera/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Reinfo%2C%20son%2087%2C082,y%20el%2072%2C316%20est%C3%A1n%20suspendidas>

15 Minería Ilegal en la Amazonía Peruana. Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible y Unidos 2023, pág. 8 y 9. <https://drive.google.com/drive/folders/19dMVhxdQSAkzEm0-ZM0r3vPbLc-QOcn4->

Tabla 02: Estado de avance de la formalización minera en regiones amazónicas (2021)

Requisito	Estado	Madre de Dios	Loreto	Ucayali	Amazonas	San Martín	Huánuco	Total	%
Igaform	Presentados	1236	44	16	40	16	174	1526	13.54
	No presentados	8489	98	77	249	77	886	9876	87.6
Expediente técnico	Presentados	210	7	3	2	3	3	228	2.02
	No presentados	9382	135	90	287	90	1057	11041	97.97
Acreditación del derecho minero/contrato explotación	Presentados	0	0	0	0	0	0	0	0
	No presentados	9592	142	93	289	93	1060	11269	100
Acreditación del uso de terreno superficial	Presentados	0	0	1	0	1	1	3	0.02
	No presentados	9592	142	92	289	92	1059	11266	99.97
Acreditación de inexistencia de restos arqueológicos	Presentados	31	0	2	0	2	1	36	0.31
	No presentados	9561	142	91	289	91	1059	11233	99.68
TOTAL		9592	142	93	289	93	1060	11269	

Elaboración: FCDS Perú

## 8

Un nuevo asunto preocupante es que la Comisión de Energía y Minas aprobó un Dictamen promovido por el Congresista Eduardo Salhuana, recién elegido presidente del Congreso, de una "Ley que establece un régimen especial de concesiones en las zonas de pequeña minería y minería artesanal en el departamento de Madre de Dios". Entre otras cosas, lo que se pretende con este dictamen es suspender el procedimiento ordinario de otorgamiento de concesiones mineras por 18 meses en la zona catalogada por el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100 como de pequeña minería y minería artesanal de Madre de Dios para favorecer con ello a los mineros informales inscritos en el Reinfo. Asimismo, busca suspender, en esta zona, las solicitudes y el otorgamiento de concesiones forestales, con el mismo objeto. De aprobarse esta norma en el pleno del Congreso, esto significaría también limitar las facultades soberanas del Estado para realizar una gestión sostenible del patrimonio forestal y evitar que la minería del oro siga creciendo en un territorio que ha sido ya bastante depredado.

Detrás de lo que se cataloga como minería informal existe también un problema social que debe ser abordado. Se estima que los mineros informales



CUADRO 14   PRESUPUESTO ASIGNADO POR LAS ENTIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO INTERSECTORIAL ENTRE 2021 Y 2023							
Entidad	Periodo 2021		Periodo 2022		Periodo 2023		Presupuesto total (2021-2023)
	Recursos de la entidad	Donaciones	Recursos de la entidad	Donaciones	Recursos de la entidad	Donaciones	
MEM	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	-
MIDAGRI	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	-
MRE	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	-
MININTER	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	-
MINAM	No especifican periodo	Ninguna	No especifican periodo	Ninguna	No especifican periodo	Ninguna	S/.620,000
MIMP	S/.295,157	Ninguna	S/.332,666	Ninguna	S/.310,050	Ninguna	S/.937,873
MINJUS	S/.124,199	Ninguna	S/.166,400	Ninguna	Ninguno	Ninguna	S/.290,599
MINCUL	S/. 2,200	Ninguna	S/.70,000	Ninguna	S/.50,000	Ninguna	S/.122,200

Elaboración propia.

Como conclusión podemos decir que desde el Ejecutivo y el Congreso de la República parece existir una negativa a ver la gravedad y complejidad de los problemas que acarrea la minería ilegal y la necesidad urgente de revisar sus definiciones, normas, estrategias y prioridades. Todo pareciera indicar que los lobbies de la minería ilegal serían más fuertes que los intereses nacionales.



# COOPERACCIÓN

