



AGENDA MUQUI

**Minería Informal, Ilegal, Artesanal y
Proceso de Formalización Minera en el Perú**



Agenda Muqui - Minería Informal, Ilegal, Artesanal y Proceso de Formalización Minera en el Perú

Hecho por Red Muqui

Elaboración:

Javier Jahncke
Gloria De Marino

Diseño y Diagramación:

(basado en la elaboración de Fiorella Terrazas Espinoza)
Cecilia Sartori

Iconos:

Gabriela del Pilar Koc

Foto de Portada:

Red Muqui

Fotos de Interiores:

Red Muqui

Publicado en Diciembre de 2019

Pueden encontrar el documento en formato digital en www.muqui.org

Red Muqui

Av. República de Chile 641, Jesús María, Lima, Perú
www.muqui.org

Twitter: @Redmuqui

Facebook: Red Muqui

Esta publicación ha sido posible gracias a la colaboración de los miembros de Red Muqui.

AGENDA RED MUQUI

Minería Informal, Ilegal, Artesanal y
Proceso de Formalización Minera en el Perú



*Minería Informal, Ilegal, Artesanal y
Proceso de Formalización Minera en el Perú*



CONTENIDO

| | |
|---------------------------------------------------|----|
| I. CONTEXTO ACTUAL..... | 7 |
| II. CAUSAS DE LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL..... | 9 |
| III. EFECTOS DE LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL..... | 11 |
| IV. CASO ESTUDIO..... | 15 |
| V. MARCO NORMATIVO..... | 17 |
| VI. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA..... | 25 |
| VII. BIBLIOGRAFÍA Y SITOGRAFÍA..... | 31 |



Es necesario brindar alternativas de trabajo sostenible y rentable a las personas



I. CONTEXTO ACTUAL

Desde hace tres décadas, los conflictos socioambientales relacionados con la explotación minera en el Perú han ido creciendo en número e intensidad.

Los que son provocados por la presencia de la minería representan el 64% de todos los conflictos socioambientales del país (que a su vez ocupan el 66% de la totalidad de los conflictos nacionales -ver gráfico 1)¹.

En este contexto, una fuerte preocupación por los riesgos que la actividad minera conlleva para la salud humana y ambiental ha ido en aumento entre las comunidades indígenas y/o campesinas, la sociedad civil y sus organizaciones. Estos riesgos, que luego se convierten en daños permanentes, se multiplican cuando están causados por la minería ilegal e informal.

Las actividades mineras ilegales e informales se relacionan en la mayoría de los casos con la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), conducida por individuos, grupos o comunidades que extraen pequeñas cantidades de mineral al día, utilizando poca tecnología y maquinaria.

Considerando la confusión que existe alrededor de los términos citados, tal vez debido a la falta de una extensa literatura sobre el tema, a continuación se presentan las definiciones de los conceptos claves introducidos hasta ahora, por como son descritos en el marco normativo peruano.



Foto: REUTERS/Diego Ramos



Foto: PERÚ21/Eveline Renaud



¹ Defensoría del Pueblo, Julio 2019, pp. 19, 21.

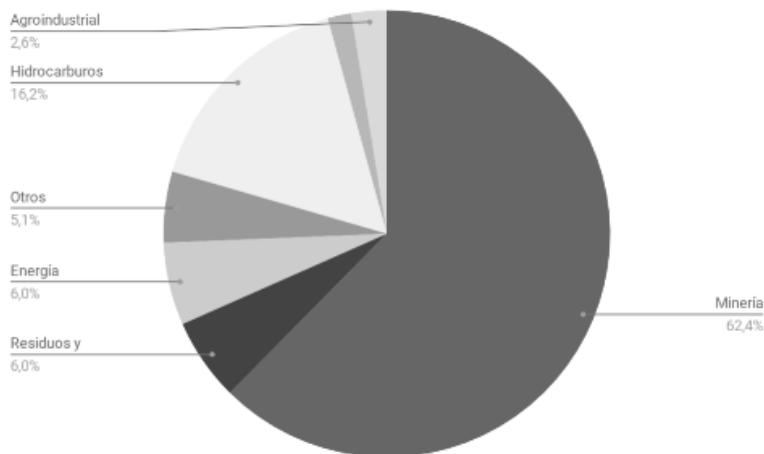
- **Minería ilegal:**
Actividad minera que es ejercida con equipo y maquinaria que no corresponde a los estándares; o que no cumple con las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales de ley; o que se realiza en zonas en las que esté prohibida, como áreas naturales protegidas, lagunas y cabeceras².

- **Minería informal:**
Actividad minera que es ejercida con equipo y maquinaria que no corresponde a los estándares o que no cumple con las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales de ley de los mineros, en zonas no prohibidas para la actividad minera y realizada por mineros que no son legales, pero han iniciado un proceso de formalización, cumpliendo con las distintas etapas establecidas por el Estado. La meta de este tipo de minería es la formalización y la puesta en regla con la ley³.

- **Minería artesanal:**
Actividad ejercida por una persona natural o jurídica de manera habitual como medio de sustento y realizada con métodos y equipos básicos. Además los productores mineros artesanales poseen 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 toneladas métricas por día⁴.

- **Minería de pequeña escala:**
Actividad ejercida por los mineros que poseen 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 toneladas métricas por día⁵.

Gráfico 1. Conflictos socioambientales por actividad en el Perú



Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

2 Decreto Legislativo N° 1105 art. 2a.

3 Decreto Legislativo N° 1105 art. 2b

4 Ley N° 27651 art. 10.

5 Ley N° 27651 art. 10.

II. CAUSAS DE LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL

Entre los factores principales que han impulsado la proliferación de la minería ilegal e informal, sobre todo entre los mineros artesanales y de pequeña escala, se encuentra la baja oportunidad de empleo y de ingreso económico de una gran parte de la sociedad peruana, que todavía sufre altos niveles de pobreza y desigualdad⁶.



A esta condición, se suman otras causas de responsabilidad estatal, como la extensa corrupción que existe a diferentes niveles gubernamentales y la presencia de una institucionalidad débil, que junto al modelo económico imperante, ha generado una “cultura de la informalidad”; es decir, una informalidad difundida en muchos sectores de las actividades económicas peruanas⁷.

Analizando las causas de esta cultura de la informalidad, es importante afirmar

en primer lugar que la debilidad de las instituciones relacionadas a la MAPE es visible a niveles diferentes: por lo que concierne a los gobiernos regionales, los funcionarios responsables de fiscalizar las actividades de los mineros artesanales y de brindarles asistencia técnica se encuentran en número limitado y con falta de competencias, herramientas y recursos para absolver a sus cargos.

A nivel nacional, la carencia de institucionalidad se manifiesta en relación a la falta de apoyo a los gobiernos regionales en su capacitación y en su disponibilidad de recursos;

y desde el cambio de gobierno en el 2018, se ha advertido una disminución de atención e impulso hacia la formalización de las actividades extractivas ilegales e informales, y como consecuencia de ello, la dificultad de hacer cumplir las leyes sobre este tema.

En segundo lugar, el mismo modelo económico es responsable de generar esta informalidad. De hecho, priorizando ciertas actividades como las finanzas y la banca, los servicios y la importación, se está matando la producción nacional y poniendo en riesgo actividades como la agricultura familiar y la pesca artesanal, causando altas tasas de desocupación en la parte de población que no está siendo incorporada en el mercado laboral.

6 Wiener Ramos 2019, p. 11.
7 Ibid.

El desempleo juvenil aumenta el riesgo para los jóvenes de acercarse a formas informales e ilegales de generación de recursos, como son el narcotráfico, la tala ilegal de madera y la minería informal.

Además, el Estado no ha priorizado incentivar el sector agropecuario en general y en particular la implementación de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (Ley N° 30355).

El Estado es también responsable de haber reducido los estándares ambientales para priorizar la actividad minera y las inversiones públicas extranjeras en el sector extractivo; junto a la falta de una política para el ordenamiento territorial para establecer si una zona es apta o no a la extracción. Estos son todos hechos que han beneficiado el desarrollo descontrolado de la minería ilegal⁸.

A nivel internacional, un factor que ha causado el crecimiento de la minería ilegal en el Perú ha sido el alto precio de los minerales de los últimos años, que ha representado un incentivo a la extracción ilegal, especialmente del oro⁹.



8 Red Muqui 2014, pp. 57-58.

9 Ibid. p. 57; Wiener Ramos 2019, p. 14.

III. EFECTOS DE LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL

Las actividades mineras ejercidas sin respetar los estándares de protección ambiental, con maquinaria y equipo inadecuados y en condiciones de riesgo para la salud humana y ambiental, generan preocupación por los impactos ambientales, sociales, culturales y económicos.

- Los impactos ambientales se distinguen con base en el tipo de yacimiento (de filón de roca o aluvial). Con la minería de filón, que extrae oro y otros minerales del subsuelo, los efectos principales son los “drenajes ácidos de mina [...], la generación del polvo [...], la acumulación de material de desmonte y la alteración del paisaje”¹⁰.

En cambio, con la minería aluvial (que encuentra en Madre de Dios su ejemplo más conocido en el contexto peruano) se genera deforestación, contaminación del agua, del suelo y del aire.

En este escenario, se hace evidente que los dos tipos de extracción producen graves daños para los ecosistemas, la biodiversidad, la salud de los mineros mismos, de las personas que viven en pueblos más o menos cercanos y sus actividades agrícolas.

- Los impactos sociales y culturales son múltiples; primero, la actividad minera ilegal e informal pone en peligro la salud y la vida misma de los mineros que se dedican a la extracción de metales sin la protección necesaria, seguido en zonas frágiles.

Además, la minería afecta también la salud de las personas que viven alrededor de la zona, y de los que viven más alejados, los cuales consumen el agua de los ríos contaminados,

causando la presencia en la sangre de metales pesados como plomo, cadmio, mercurio, arsénico, cianuro, en cantidad que superan los límites permitidos, y que tienen graves consecuencias sobre la salud humana.

Otro grave impacto social consiste en todo el conjunto de actividades indirectas que se desarrollan alrededor de una mina. Así, se obtiene el involucramiento de mujeres, que en muchos casos son las esposas de los mineros, en la actividad del “pallaqueo” (selección de material residual conteniente mineral de bajo valor). Igualmente, los adolescentes se ven involucrados en el pallaqueo, en la prestación de servicios a los mineros, o en la extracción de los minerales.



10 Wiener Ramos 2019, p. 15.

Son frecuentes también los casos de trata y explotación sexual infantil y adolescente¹¹.

Además, la introducción de la minería en territorios habitados por comunidades indígenas y/o campesinas representa una ruptura de los valores, costumbres y relaciones interpersonales tradicionales de estos pueblos, que seguido se enfrentan con una pérdida de identidad¹², y con conflictos internos sobre quien apoya y quien rechaza la actividad extractiva en su territorio¹³.

Estos conflictos internos pueden volverse particularmente violentos, especialmente cuando culminan en amenazas armadas y enfrentamientos directos. En varias situaciones se ha llegado hasta el asesinato, como en el caso del defensor ambiental y presidente del Frente de Defensa de la Comunidad Campesina de San Sebastián, Wilbelder Ángel Vegas Torres, asesinado por su oposición a la expansión de la minería ilegal en el distrito de Suyo, provincia

de Ayabaca en Piura, el 19 enero 2019 (un evento que recuerda los más de 10 fallecidos en la misma zona en los últimos años)¹⁴.

- Entre los impactos económicos de la minería ilegal resalta la comercialización de oro ilegal, que involucra diferentes actores, como intermediarios y compradores de oro a través de operaciones informales, y autoridades enredadas en el lavado de oro sucio¹⁵. De hecho, la corrupción a nivel nacional y regional no solo es una causa de la minería ilegal (como ha sido mencionado en el párrafo precedente), sino representa también una consecuencia de esta actividad, demostrando su esencia de círculo vicioso.

En este circuito de control y comercialización ilegal también se insertan (y se crean nuevas) bandas criminales organizadas que buscan sacar el máximo beneficio de una actividad muy rentable como la minería, y saben aprovechar de la situación en un panorama de informalidad y debilidad institucional¹⁶.



Las consecuencias económicas también generan preocupación entre los pueblos indígenas y/o de campesinos.

De hecho, en zonas en las cuales se desarrolla la actividad minera, se nota un aumento de los precios y del costo de vida, que ponen en gran dificultad

11 Wiener Ramos 2019, pp. 17-18.

12 Red Muqui 2014, p. 57.

13 Wiener Ramos 2019, p. 19.

14 CooperAcción, 2019.

15 Red Muqui 2014, pp. 55-56.

16 Wiener Ramos 2019, p. 20.

la mayoría de las comunidades¹⁷. A esta situación se añade el daño económico sufrido por las comunidades campesinas, que encuentran sus tierras contaminadas por metales tóxicos. Los suelos se vuelven infértiles o se generan productos contaminados, que por consecuencia no son más competitivos en el mercado.

En cambio, un impacto negativo que afecta particularmente los ingresos del Estado es la evasión fiscal provocada por la actividad extractiva ilegal¹⁸. Pero

es importante notar que, según Red Muqui, el tema fiscal ha impulsado se dicten normas legales sobre la formalización de la minería.

La atención excesiva de estas normas dirigida a aumentar los ingresos fiscales ha perjudicado un enfoque sobre todos los otros impactos descritos en este párrafo (los daños ambientales y de salud humana en primer lugar) causando la ineficacia del presente marco normativo en cumplir con el proceso de formalización de los mineros informales.



17 Red Muqui 2014, p. 56.
18 Wiener Ramos 2019, p. 21.



La red considera como prioritarios en la labor que realiza:

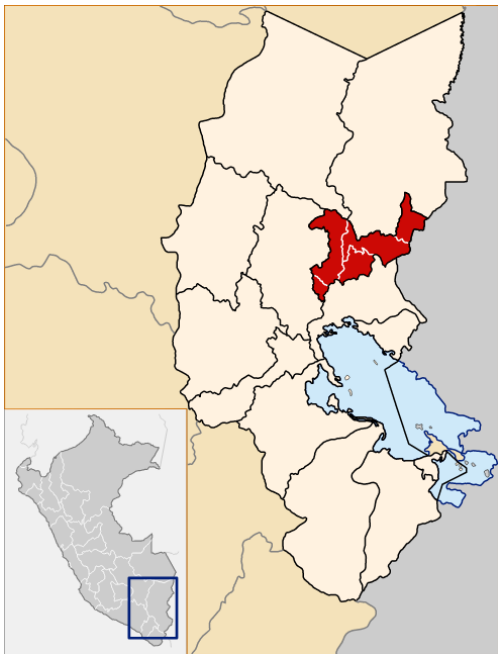
- ◇ Salud ambiental y humana, y remediación de pasivos ambientales mineros
- ◇ Transformación de conflictos: diálogo, consulta previa y negociación
- ◇ Territorio, recursos naturales y bienes comunes - concesiones mineras y ordenamiento territorial
- ◇ Criminalización de la protesta social
- ◇ Debilitamiento de la institucionalidad socio-económico-ambiental y desregulación
- ◇ Diversificación económica y alternativas al desarrollo
- ◇ Consulta previa y participación ciudadana en el proceso minero (incluyendo vigilancia y monitoreo ambiental participativo)
- ◇ Agua, minería y cambio climático (incluye protección de cabeceras de cuenca)



IV. CASO ESTUDIO

La Rinconada

En la región de Puno se encuentra uno de los casos más emblemáticos de minería ilegal e informal.



Fuente: wikipedia, ubicación de Provincia de San Antonio de Putina

Se trata de La Rinconada, una ciudad surgida a partir de la minería formal y sobre todo informal e ilegal en el nevado de Ananea, en los Andes. Este centro poblado se ubica a más de 5100 msnm, y es considerado por esto, la ciudad más alta del mundo.

A pesar de las condiciones extremas de vida causadas por el frío perenne y la falta de oxígeno, la población de La Rinconada, de 70.000 personas, “sobrevive persiguiendo el sueño del

oro”¹⁹. En los años 70 y 80 del siglo pasado este centro poblado era un pequeño asentamiento; pero esta fiebre del oro ha aumentado considerablemente la población de La Rinconada en los últimos decenios, atrayendo en los últimos 30 años, y con un pico en los últimos 10, “mineros informales, campesinos, obreros desempleados y comerciantes en busca de una oportunidad, sin importarles las condiciones climáticas, la altitud y un sistema de trabajo más propio de esclavos”²⁰.

Derechos Humanos y Medio Ambiente (DHUMA), organización de Puno y miembro de Red Muqui, ha producido un documental sobre este caso en 2016, reportando la situación social y ambiental, y las problemáticas de la zona²¹.

Por lo que concierne las consecuencias ambientales de la minería ilegal e informal, las imágenes documentan la presencia de desechos sólidos en los márgenes de ambos lados de la vía que trae a la zona minera, junto a profundas excavaciones y pozas con agua contaminada por la actividad minera de color verde y negro.

Además, se muestra el desarrollo de nuevas aberturas de tierra para la creación de nuevos espacios dedicados a la actividad artesanal, que quitan grandes áreas de tierra fértil para la crianza. El problema de los desechos sólidos se extiende también al centro poblado de La Rinconada; en sus calles se han ido acumulando basura,

19 Espinosa 2017.

20 Ibid.

21 Dhuma 2016.

desagües y relaves mineros, provocando olores pestilentes, escasa higiene y riesgos por la salud de todo el pueblo. La contaminación de los relaves mineros se observa también en el cercano centro poblado de Cerro Lunar, en donde la laguna que era conocida como “Lunar de oro”, se ha transformado en un depósito de lodo y agua con altos niveles de metales pesados.

En conclusión, el cuadro delineado resalta los graves daños a la protección ambiental y a la salud física y psicológica de las personas que habitan la Rinconada; daños que están directamente provocados por todas las formas de actividades mineras, e incrementados específicamente por las actividades mineras ilegales e informales.

El documental evidencia como concurren a causar una fuerte miseria entre la población de La Rinconada también las problemáticas sociales:



//////////
se registran altas tasas de alcoholismo, violencia familiar y de delincuencia, junto a casos de trata de personas y prostitución de jóvenes mujeres (menores de edad).
//////////



Foto: EL PAÍS/Oscar Espinosa

V. MARCO NORMATIVO

Antecedentes

La Ley General de Minería de 1992 (D.S. N° 014-92-EM) no incluía un régimen jurídico especial en relación a la MAPE, que en cambio fue instituido en 2002 con la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (Ley N° 27651), marcando la distinción entre mineros artesanales y pequeños productores.

Mientras que el otorgamiento de concesiones mineras es un encargo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú (INGEMMET), desde 2002, con esta nueva ley, empezó la transferencia de competencia a los gobiernos regionales por lo que concierne el otorgamiento de concesiones mineras a pequeños productores y mineros artesanales (un proceso que ha sido particularmente dificultoso en la práctica y discutible en su eficacia, por carencias de acompañamiento del gobierno central)²².

Gobiernos de García y Humala

El panorama jurídico relacionado a la MAPE no experimentó muchos cambios durante los dos gobiernos de Alan García (2006-2011), dando seguimiento a la poca regulación de las actividades mineras ilegales, que por consecuencia continuaron creciendo.

En cambio, con el gobierno de Humala, unos decretos legislativos (entre otros, los DL N° 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106, 1107) impactaron el marco legal de la MAPE, diferenciando entre

minería ilegal e informal, y, sobre todo, con la finalidad de avanzar al mismo tiempo la formalización de la MAPE, y la erradicación de la minería ilegal, a nivel nacional²³.

Pero en la práctica, la atención de Humala se concentró más en la lucha a la ilegalidad, que comportó un clima de tensión con los mineros y de gran dificultad en el logro de la formalización²⁴. Al respecto, se comentó en 2014:

“Del análisis del conjunto de normas, es importante señalar que, si bien éstas efectivamente pueden ayudar a ordenar la actividad de pequeña minería y la minería artesanal en el Perú, su aplicación y el logro de los objetivos planteados muestran su talón de Aquiles, en la medida en que no están acompañadas de otras de carácter económico y social que hagan posible su efectiva implementación”²⁵.

Además,

“La normatividad para la formalización de los PPM y PMA resulta complicada y en la práctica, costosa para muchos de los mineros informales que tienen la voluntad de someterse al proceso”²⁶.

En este clima, no se tuvo resultados significativos ni en la lucha a la ilegalidad, ni a la formalización de las actividades informales.

22 Wiener Ramos 2019, pp. 23-24.

23 Ibid. p. 25.

24 Ibid. p. 27.

25 Red Muqui 2014, p. 51.

26 Ibid. p. 48.

Gobierno de Kuczynski y Vizcarra²⁷

En ésta etapa, las decisiones del Estado han “incentivado” la informalidad, y es que los marcos normativos dictados han tenido como principal finalidad “formalizar” la minería para el cobro de impuestos. Al no tener los mineros informales mayor interés en generar un gasto que consideran no les genera ningún beneficio, y como no encuentran ningún incentivo para ello, optan por no formalizarse.

Eso se ve reflejado en un paquete de decretos legislativos dictado en el actual gobierno iniciado con Pedro Pablo Kuczynski y continuado por Martín Vizcarra, para la formalización minera.

Decreto Legislativo N° 1320

En tanto el titular de la concesión no genere producción o no invierta lo mínimo en el lapso de un año, debe pagar una penalidad. Si reincide en ello en un tiempo determinado, puede recaer en causal de caducidad, lo que genera que pierda su calidad de titular de la concesión y ésta revierte al Estado. El tiempo para que se declare la caducidad por falta de pago es lo que se ha modificado con éste D. Leg. y el monto de pago.

Hasta antes de la vigencia del D. Leg., el TUO de la Ley General de Minería indicaba que la citada penalidad se debía pagar desde el primer semestre del undécimo año, y consistía en el monto equivalente al 10% de la producción mínima anual exigible por ha. y por año (que indicamos era de 1 UIT), y el titular estaba obligado a pagarla en ese porcentaje hasta que

cumpla con la producción mínima exigida.

Si la falta de pago se mantenía hasta el vencimiento del décimo quinto año, sólo en ese momento la concesión caducaba y retornaba la titularidad al Estado que la había otorgado.

Lo que se modificó con el D. Leg 1320 es que ahora la concesión caduca al vencimiento del trigésimo año (30), es decir se duplica la cantidad de años para perder la titularidad definitivamente. Con ésta medida se facilita la impunidad a quienes no pagan las penalidades a las que se han obligado al ser titulares de una concesión minera.

Habrà que evaluar si los que legislaron no pensaron en que la modificación facilita que la minería informal e ilegal se mantenga, al mantener por más tiempo la titularidad de las concesiones sin caducidad, lo que hará que los mineros informales se mantengan operando en las concesiones que son “legales”, y no tendrán porqué pasar por los procesos de formalización, porque simplemente no les son de utilidad seguirlos, pues no tienen ningún incentivo para hacerlo.

Decreto Legislativo N° 1244, 1293 y 1336

Estos decretos son parte de la declaración de interés nacional de la formalización de las actividades de los Pequeños Productores Mineros (PPM) y los Productores Mineros Artesanales (PMA). Estos han creado el Proceso de Formalización Minera Integral de dichas actividades, y con ello el Registro Integral de Formalización Minera, a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

27 Red Muqui 2019.

El detalle es el párrafo 4.5 del artículo 4 del D. Leg. 1293, que establece que “los sujetos que realizan actividad minera en zonas permitidas y que no formen parte del proceso de formalización minera establecido en el D. Leg. 1105 y normas complementarias, o que no se inscriben en el Registro Integral de Formalización Minera, se les aplica las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal que correspondan”.

Es decir, el sólo hecho de estar inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera hace que ya no se aplique las sanciones establecidas para la minería ilegal, por lo menos hasta el 31 diciembre 2021. Esta fecha límite ha sido modificada con la Ley 31007 que salió en octubre 2019, postergando el plazo del proceso de formalización minera integral establecido en el D. Leg. 1293 (plazo que era previsto para agosto 2020). Cabe señalar que esta postergación puede contribuir a facilitar la informalidad.

Además, el D. Leg. 1293 debe ser revisado de manera complementaria con el D. Leg. 1336, que establece las disposiciones para el proceso de formalización minera integral, entre ellas los requisitos para la

culminación de la formalización minera integral.

- **La no exigencia del CIRA**

Entre los requisitos el D. Leg. 1336 señala que ya “no será exigible la presentación del certificado de inexistencia de restos arqueológicos (CIRA), siendo suficiente la presentación de una declaración jurada” sujeta a posterior fiscalización por el MINCUL. Es decir ya no se exige el CIRA.

En la publicación de RED MUQUI y GRUFIDES “Paquetazos Normativos 2013-2015 y su impacto en los derechos fundamentales en el Perú”, analizamos el D.S. 054-2013-PCM del año 2013 (los primeros paquetazos del gobierno anterior), y respecto de la aplicación del silencio administrativo en el proceso de emisión del CIRA, establecimos que ésta norma era ilegal e inconstitucional, porque iba contra lo establecido en una norma de mayor jerarquía como la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de la aplicación del silencio administrativo.

En esa lógica, reiteramos que el CIRA

Desde Red Muqui hemos planteado en nuestro documento “Propuestas de Políticas Públicas para una nueva minería”

- ◇ la necesidad de tomar medidas como la de una nueva política de concesiones, que considere la Zonificación Económica Ecológica y el Ordenamiento Territorial a cargo de Gobiernos Regionales y Locales y busque proteger los ecosistemas frágiles, las zonas productoras de agua y las tierras de potencial económico

sigue vigente como mecanismo de protección de nuestro legado histórico, que debe ser respetado y aprovechado sosteniblemente, por el turismo, por ello es necesario el otorgamiento del CIRA y no sólo una mera declaración jurada que no sabemos si será supervisada respecto de la existencia de los restos arqueológicos, que para el momento en que se realice eventualmente, ya estarán destruidos por el tipo de actividad a la que nos referimos.

- **Sobre la autorización de uso de terreno superficial**

Quizá el requisito que mayores riesgos presenta en el proceso de registro integral de formalización minera, es el relativo a la acreditación de “terreno superficial”, y es que el D.Leg. 1336 sólo EXIGE UNA DECLARACION JURADA con firma legalizada ante notario, en la que el solicitante indica o “que es propietario o que está autorizado por el(los) propietario(s) de las acciones y derechos del predio para utilizar el(los) terreno(s) superficial(es) en el que viene desarrollando la actividad de explotación (...)”. “En el segundo supuesto, dicha DECLARACIÓN JURADA CONTARÁ CON LA FIRMA DE QUIEN REFIERE SER EL(LOS) PROPIETARIO(S) DEL TERRENO”.

Esta norma pone en riesgo con sólo una declaración jurada la propiedad o posesión de cualquier propietario, pero especialmente de la propiedad o posesión colectiva de las comunidades campesinas y nativas.

El Convenio 169 de la OIT en su artículo 14 inciso 2 establece que los gobiernos deberán “garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y

posesión” (de los pueblos indígenas), lo que el gobierno con éstas medidas está muy lejos de hacer.

Por ello es inviable, ilegal e inconstitucional que se pretenda acreditar el acceso a un terreno superficial con una declaración jurada. Si bien se deja en manos del MINEM, MINAGRI y MINCUL establecer las reglas para la acreditación de las autorizaciones de tierras superficiales en zonas de comunidades campesinas y nativas, no garantiza ningún derecho una DDJJ.

- **Aprobación del IGAFOM**

El Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAGOM) se constituye en el art. 6 del D. Leg 1336, y contempla 2 aspectos:

- El Correctivo, con sólo una DECLARACIÓN JURADA “cuando se adopten medidas de carácter correctivo a las actividades mineras que desarrolla quien se inscribe en el Registro Integral de Formalización Minera”, y
- El Preventivo, con la Adopción de medidas de carácter preventivo durante el desarrollo de la actividad minera de parte del que se inscribe en el Registro.

El D. Leg. 1336 establece en su art. 7 que la OEFA “puede”, no la obliga, acompañar las supervisiones que realice la entidad de fiscalización ambiental competente, que debe corresponder al Gobierno Regional (GORE), que ni tiene claras las funciones adecuadas, ni personas capacitadas y/o especializadas, ni presupuesto suficiente para ello. Por ello, el decreto en su novena disposición complementaria y

final, establece que los GORE pueden mediante Convenio delegar funciones transferidas y relacionadas al proceso de formalización minera al Ministerio de Energía y Minas. Es decir, no hay la voluntad de fortalecer a los GORE en sus funciones, sino re centralizarlas nuevamente.

Esto último hace ver que el hecho que se establezcan acciones en una declaración jurada, sin que haya una entidad responsable que asuma la debida fiscalización y además cuente con las funciones necesarias para ejercer aplicación de sanciones y multas, será insuficiente y riesgoso, ya que es meramente declarativo, y no permite que se logren los resultados esperados.

- **Régimen excepcional de otorgamiento de concesiones mineras en áreas de no admisión de petitorios**

En el art. 17 del D. Leg. 1336 se ha facultado al INGEMMET el otorgamiento de concesiones mineras en áreas de no admisión de petitorios (ANAP) para trabajos de prospección minera regional a favor de la empresa del Estado Activos Mineros S.A.C., que ha sido facultada a su vez para suscribir contratos de explotación con los mineros informales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera que desarrollen actividades en dichas áreas.

Es decir, prioriza la realización de minería informal, avalada por el Estado con participación de Activos Mineros, frente a la protección de zonas de no admisión de petitorios que pueden ser para la protección y conservación de ANP y sus zonas de amortiguamiento, de ecosistemas frágiles como

páramos, bosques primarios, áreas para concesiones forestales y para ecoturismo, de las concesiones de reforestación, de las concesiones para conservación, como lo señala el propio INGEMMET.

Esto se complementa con lo establecido por el D. Leg. 1293, que en su tercera disposición complementaria final establece que, “los titulares de concesiones mineras otorgadas antes de la vigencia del D.U. 012-2010 (el que estableció zonas de exclusión minera en la Región Madre de Dios) en áreas declaradas zonas de exclusión minera, PUEDEN INSCRIBIRSE en el Registro Integral de Formalización Minera.

Es decir, Madre de Dios es ya un primer ejemplo de la aplicación de esa medida, que prioriza la formalización de la actividad minero informal en zonas de mucha fragilidad ambiental y de serios impactos, para priorizar la formalización de una actividad cuyas consecuencias han sido nefastas en esta región del país, para el ambiente y la vida y salud de las personas.

- **Incentivos económicos**

El art. 19 del D. Leg. 1336 establece una serie de beneficios económicos para el minero informal inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera y para quienes contraten con ellos.

Si hay un contrato explotación o cesión entre ellos, por 3 años pagan por concepto de derecho de vigencia por concesión, lo que corresponde al PPM y si se trata del minero informal inscrito en el Registro que obtiene autorización de inicio de actividades de explotación,

que exento del pago correspondiente al derecho de vigencia por un año.

En el art. 20 del citado decreto, se establece que si un titular minero (de concesión) suscribe contratos de explotación por un plazo no menor de 3 años con los mineros informales inscritos en el Registro que se encuentren desarrollando actividad dentro de la concesión minera, queda exento de pago de penalidad por un plazo igual a la vigencia del referido contrato respecto al área señalada en el mismo.

Esto último es grave. Y es que justo comentamos líneas atrás que lo que ocurría en la práctica era que empresas mineras formales eran las que solicitaban la titularidad de las concesiones mineras, y facilitaban el acceso de los mineros informales, y de esa manera mantenían el negocio informal sin ningún interés del tema ambiental y social.

Este incentivo lo que hace es apoyar la formalización de la situación informal que se ha vivido, sin superar las implicancias de impactos ambientales y sociales que la actividad genera.

Y esto último se refleja con claridad en el art. 23 del D. Leg. 1336, cuando se establece que “El titular de la concesión minera que suscriba contrato de cesión o de explotación con el minero informal inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera, NO ES RESPONSABLE DE LAS OBLIGACIONES AMBIENTALES Y DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, las cuáles son asumidas por el minero antes mencionado”.

El problema es que la responsabilidad corre por quien no tiene ni los recursos para asumir acciones frente a los impactos ambientales, y se limita la responsabilidad de las empresas



Público en evento organizado por Red Muqui y Comisión de Pueblos, Ambiente y Ecología, febrero 2019

mineras formales que tienen la titularidad de las concesiones, las plantas de procesamiento, y la compra y comercialización del mineral y la tierra mineralizada, que son los que finalmente se benefician de la actividad informal.

Es lamentable que el gobierno busque eliminar las responsabilidades que deben asumir las empresas formales frente a los impactos ambientales y sociales.

- **Consulta previa**

Respecto a la aplicación de la consulta previa, la décimo tercera disposición complementaria final del D. Leg. 1336 establece que “si en el marco de la presente norma se proponen medidas que pueden afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas (PPII), éstas deben ser sometidas al

proceso de consulta previa (...)”. El tema es que el decreto en sí mismo establece mecanismos que afectan derechos de pueblos indígenas, y por ello la propia norma legal debió ser materia de consulta previa, y no “medidas posteriores”. Es otro argumento que considera la ilegalidad del presente decreto.

Complementariamente a ello,

*////////////////////////////////////
se debe aplicar la consulta previa
para todos los casos que involucren
a pueblos indígenas en el marco
del decreto legislativo 1336,
////////////////////////////////////*

lo que debe considerar la actualización de la base de datos de PPII a cargo del MINCUL.



Ronderos de Ayabaca en el día de la Consulta vecinal del 16 de setiembre del 2007

En resumen

El problema de la minería ilegal es complejo. Desde Red Muqui hemos planteado, en nuestro documento “Propuestas de Políticas Públicas para una nueva minería” (2014), la necesidad de tomar medidas como la de una nueva política de concesiones, que considere la Zonificación Económica Ecológica y el Ordenamiento Territorial a cargo de Gobiernos Regionales y Locales, y busque proteger los ecosistemas frágiles, las zonas productoras de agua y las tierras de potencial económico, puesto que en la mayor parte de casos la minería ilegal se realiza en concesiones mineras legales, por titulares que la facilitan y permiten.

No entendemos como el Estado no ha considerado el impacto de estas medidas, puesto que al revisar el conjunto de normas sobre minería ilegal que se han dictado, comprobamos que todas en conjunto facilitan la minería ilegal de manera impune y sin mayor control, por el sólo hecho de estar inscritos en un registro, sin tomar ninguna medida que mejore sustancialmente sus condiciones de trabajo, sabiendo los problemas que la minería ilegal conlleva actualmente para nuestra economía por evadir impuestos, no respetar nuestro medio ambiente y la salud y vida de las personas, incluso de aquellas que se dedican a dicha actividad.

Consideramos que el problema de la minería ilegal es difícil de abordar, que no es tan fácil solucionarlo con las solas interdicciones, y es necesario brindar alternativas de trabajo sostenible y rentable a las personas para que no se queden sin fuentes de ingresos, pero

tampoco se puede plantear un proceso sin condiciones adecuadas.

Red Muqui en su momento propuso la necesidad de identificar quienes están detrás de las cadenas productivas de los Pequeños Productores Mineros (PPM) y los Pequeños Productores Artesanales (PMA), el abastecimiento de insumos (combustible, químicos), proceso de beneficio (plantas de procesamiento legales e ilegales), comercialización (acopiadores, exportadores, importadores extranjeros y consumidores finales). Son ellos con su participación en la cadena, los que mantienen vivo el negocio de la minería ilegal.

Medidas como la reducción del uso de mercurio y cianuro, la prevención y erradicación del trabajo infantil, la gestión ambiental con enfoque de cuenca, el brindar asesoramiento técnico en los lugares donde pudiera hacerse la actividad, el fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales, con competencias y funciones claras, instrumentos de gestión territorial y ambiental necesarios, y la logística y presupuesto suficientes, son los temas de fondo que realmente se deben abordar.



VI. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El objetivo de una política pública para el sector debería ser el reducir el crecimiento de la MAPE, erradicarla de las zonas prohibidas y ordenar aquella minería en pequeña escala existente que cumpla con los requisitos legales, sociales y ambientales.

Para ello, el Estado debería fortalecer su rol regulador, fiscalizador y sancionador, debiendo desarrollarse, aprobarse y aplicarse políticas públicas de carácter integral, que aborden los aspectos de la gestión del territorio y los recursos naturales, la protección del agua, la política de concesiones, la diversificación económica, el fortalecimiento de la gestión e institucionalidad ambiental, el fortalecimiento de los gobiernos regionales y de las instancias del sector público involucradas, mejorando el marco legal e institucional que de ella se desprenda²⁸.

Han pasado 5 años desde cuando la Red Muqui, con sus instituciones miembros, ha afirmado con estas palabras su visión sobre los cambios necesarios en materia de política pública en relación a la MAPE. Hoy en día estas palabras siguen siendo actuales. A seguir, se presentan las propuestas de política pública de Red Muqui en relación al contexto presente de la MAPE y de las actividades mineras ilegales e informales, actualizando la proposición publicada en Propuesta de Políticas Públicas para una nueva minería en el Perú (2014).

Estas propuestas nacen de un objetivo a largo plazo de Red Muqui, es decir, reducir la dependencia económica del país de cualquier tipo de minería (de escala larga, mediana, pequeña y artesanal), promoviendo alternativas al desarrollo,

representadas por los sectores de la agricultura familiar, del ecoturismo y de la gastronomía.

Es importante subrayar que estas alternativas para una mejor calidad de vida de las comunidades deben ser pensadas en función de las experiencias, de los conocimientos ancestrales, de las características territoriales y de la disponibilidad de mano de obra de cada región, sin imponer una forma de vida que desestructura la cohesión social, la relación con la tierra y las tradiciones propias de las comunidades.



28 Red Muqui 2014, p. 58.

Siendo consciente que este pasaje hacia las alternativas citadas necesita de tiempo y de un consistente apoyo estatal, en esta fase Red Muqui soporta los procesos de formalización de las actividades artesanales y de pequeña escala informales, siempre teniendo en cuenta que a lo largo plazo el objetivo es la reducción de las actividades mineras, que generan graves daños a la salud humana y ambiental, y a las actividades económicas de los campesinos.

De hecho, Red Muqui afirma que la actividad minera y otras actividades económicas, como por ejemplo la agricultura familiar, no pueden convivir en las mismas áreas y por este motivo, para evitar esta superposición, se recalca la importancia del ordenamiento territorial (OT) y de la zonificación ecológica económica (ZEE) como medidas de organización del territorio.



Red Muqui, Asamblea Nacional, octubre 2019



| OBJETIVO | PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA | MEDIDAS DE CORTO PLAZO | MEDIDAS DE MEDIO Y LARGO | ESTRATEGIAS |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ordenar la MAPE existente para que cumple con los requisitos legales, sociales y ambientales.</p> | <p>Fortalecer la institucionalidad pública a nivel regional y nacional, garantizando la presencia del Estado en todo el territorio, junto a la evaluación y al cumplimiento del proceso de formalización.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los gobiernos regionales, brindándole más apoyo desde el gobierno central. Desarrollar un sistema de medida de la MAPE, que evalúe su peso económico y cuantos mineros están involucrados. | <ul style="list-style-type: none"> Proveer de asesoría y acompañamiento técnico los mineros, en aquellas zonas donde sí se pueda desarrollar minería en pequeña escala. | <ul style="list-style-type: none"> Formar adecuadamente los funcionarios de los gobiernos regionales; asegurar que tengan las herramientas y los recursos necesarios para cumplir con sus cargos; garantizar un número suficiente de funcionarios. Realizar un censo de la MAPE. Aplicar el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción. Recuperar la credibilidad en la actuación pública, asegurando la supervisión e implementación de principios de transparencia, justicia y buena gobernanza. Organizar encuentros informativos para los mineros en fase de formalización. Monitoreo y evaluación. |
| | <ul style="list-style-type: none"> Identificar y sancionar a autoridades y funcionarios públicos que infringen la ley y promueven la actividad ilegal. Identificar las redes económicas delictivas, establecer responsabilidades y aplicar la ley. | <ul style="list-style-type: none"> Lucha contra la corrupción en los procesos de otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y autorizaciones para la actividad minera a pequeña escala. Lucha contra las bandas criminales organizadas | <ul style="list-style-type: none"> Fiscalización del proceso de formalización por parte de los gobiernos regionales. | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Brindar informaciones y apoyo adecuado a los mineros en fase de formalización. | | | |

| OBJETIVO | PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA | MEDIDAS DE CORTO PLAZO | MEDIDAS DE MEDIO Y LARGO PLAZO | ESTRATEGIAS |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Reducir el crecimiento de la MAPE, restringiendo su presencia a las actividades existentes. Esta orientación se ve necesaria para limitar sus impactos dañinos para la salud humana y ambiental, aunque haya consciencia de los problemas sociales que causan la MAPE. Por este motivo, se proponen alternativas a las actividades mineras, que necesitan de apoyo estatal para poderse desarrollar.</p> | <p>Incentivar el ordenamiento territorial (OT), con el fin de evitar la superposición de las actividades extractivas con las actividades económicas alternativas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la participación de la sociedad civil en la toma de decisión de la gestión ambiental y territorial. Prohibir el otorgamiento de concesiones mineras fuera de las zonas permitidas según la ZEE y OT. | <ul style="list-style-type: none"> Asegurar la continua consulta ciudadana y previa (en caso de pueblos indígenas) sobre cualquier cambio del OT. Erradicar la MAPE de las zonas prohibidas (áreas ambientalmente vulnerables, frágiles y protegidas), y de las zonas de importancia agrícola y agroecológica para el consumo humano, a fin de evitar riesgos para la seguridad alimentaria. | <ul style="list-style-type: none"> Aplicar la Ley de consulta previa y garantizar el pleno derecho sobre la propiedad comunal de comunidades y pueblos indígenas. Culminar los procesos de ZEE e identificar las zonas donde no es posible el ejercicio de la actividad minera. |
| <p>Promover alternativas al desarrollo y a la extracción minera.</p> | <p>Promover alternativas económicas productivas a la extracción minera.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Diagnósticos de alternativas económicas productivas. Promoción de inversión pública en agricultura familiar. Rescate del saber ancestral. Promover el respeto y defensa de la naturaleza. | <ul style="list-style-type: none"> Inversión en el sector agropecuario y de servicios de ecoturismo. Apoyo dirigido a los pequeños productores y comunidades campesinas que cada vez más se ven empujadas a realizar actividades de minería informal. | <ul style="list-style-type: none"> Aplicar la Ley sobre agricultura familiar. Difundir la agroecología y la producción orgánica. Promover cadenas de comercialización de productos agropecuarios. Fomentar la producción y productividad agraria, para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria, reorientando el apoyo del Estado. |

| OBJETIVO | PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA | MEDIDAS DE CORTO PLAZO | MEDIDAS DE MEDIO Y LARGO | ESTRATEGIAS |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Actualizar y modificar el marco normativo relacionado a la minería artesanal y de pequeña escala, para obtener una formalización eficiente y un pleno respeto de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y/o campesinas, así como el respeto del ambiente. La preservación de la biodiversidad y de la naturaleza son especialmente fundamentales en este contexto histórico, amenazado por el cambio climático.</p> | <p>Modificar y fortalecer el marco legal del sector de PPM y PMA, así como de formalización.</p> | <ul style="list-style-type: none"> · Incorporación de las diferencias entre minería de filón y minería aluvial en pequeña escala, para superar las dificultades que se encuentran en diseñar un plan común de formalización para toda la MAPE. · Identificar qué empresas legales proveen las operaciones ilegales. | <ul style="list-style-type: none"> · Promover incentivos como: apoyo técnico, gestión económica, salud ocupacional y asesoría legal, antes que un enfoque represivo. · Los gobiernos regionales deben estar en capacidad de brindar estos incentivos (personal calificado y presupuesto adecuado). | <ul style="list-style-type: none"> · Las leyes sobre la formalización de la actividad minera informal no deben tener como prioridad el aumento de ingresos estatales, sino necesitan ser establecidas por la preocupación por el ambiente, la salud de los mineros informales y de las personas que viven cerca a los yacimientos. |
| | <p>Reformar el sistema de concesiones mineras.</p> | <ul style="list-style-type: none"> · Revisar el otorgamiento de concesiones debido a la superposición de derechos (con forestales, agrícolas, etc.) y debido a la descoordinación entre los gobiernos regionales e INGEMMET. · Identificar aquellos titulares que se hacen pasar por PMA o PPM cuando deben ser considerados en el Régimen General, porque superan el número de hectáreas permitido. | | <ul style="list-style-type: none"> · Articular la nueva política de concesiones mineras con la política de ordenamiento territorial. |

La Red Muqui promueve medidas como

- ◇ la reducción del uso de mercurio y cianuro
- ◇ la prevención y erradicación del trabajo infantil
- ◇ la gestión ambiental con enfoque de cuenca
- ◇ el brindar asesoramiento técnico en los lugares donde pudiera hacerse la actividad,
- ◇ el fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales, con competencias y funciones claras, instrumentos de gestión territorial y ambiental necesarios, y la logística y presupuesto suficientes



VII. BIBLIOGRAFÍA Y SITOGRAFÍA

CooperAcción, Boletín electrónico: Actualidad minera del Perú, enero 2019 – n° 235.

Decreto Legislativo N° 1105.

Defensoría del Pueblo, Julio 2019, Reporte de Conflictos Sociales n.º 185, <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-185-Julio-2019.pdf>>.

Dhuma, Documental La Rinconada y Cerro Lunar - Situación Social y Ambiental, 2016, <<https://www.youtube.com/watch?v=czDYWYMkHtE>>

Espinosa, O., La Rinconada, el ‘dorado’ helado, El País, 09/09/2017 <https://elpais.com/elpais/2017/09/06/planeta_futuro/1504706117_915831.html>.

Ley N° 27651.

Red Muqui, Propuestas de Políticas Públicas para una nueva minería en el Perú. “Pequeña minería, minería artesanal e ilegal” – CooperAcción - Julia Cuadros, Lima, 2014. P. 45-66.

Red Muqui, Normas y Políticas públicas que afectan derechos fundamentales, colectivos y ambientales 2016-2018, enero 2019.

Wiener Ramos, L., La gobernanza de la minería en pequeña escala en el Perú – CooperAcción. Lima, 2019.

