



PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL FORMAL, INFORMAL E ILEGAL: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS



PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL FORMAL, INFORMAL E ILEGAL: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
1. Pronunciamiento de la Red Muqui: Políticas integrales para frenar la minería ilegal e informal en nuestro país.	6
2. Propuestas de política pública para un nuevo rol de la minería en el Perú- Pequeña Minería, Minería Artesanal e ilegal”	9
3. Agenda pendiente- Ocho medidas de cambio para enfrentar las causas de los conflictos y avanzar hacia una nueva minería en el Perú.	27
4. Agenda para el cambio: “El país demanda un acuerdo nacional de gobernabilidad para la minería”	30
5. Informalidad e ilegalidad de la minería artesanal y pequeña minería en el Perú: Diagnóstico y Propuestas.	35
6. Cronología de los conflictos de la pequeña minería 2009-2013.	140

PRESENTACIÓN

Durante los años 2012 y 2013, los conflictos sociales asociados a la pequeña minería y minería artesanal, informal e ilegal se incrementaron en número e intensidad. Lo que hasta entonces era un problema social y ambiental localizado en algunas zonas del país como Puno, La Libertad, y Madre de Dios, se ha expandido a otros lugares del país.

En estos dos años sus demandas se hicieron más visibles, expresándose a través de diversos conflictos de alcance regional y nacional y con agendas en algunos casos legítimas porque están traduciendo un problema social, pero también con requerimientos que intentan obstaculizar los intentos de ordenamiento, regulación e interdicción de la pequeña minería y minería artesanal, informal e ilegal. Todo ello en el marco de una ausencia de políticas integrales por parte del Estado cuyas medidas por ahora están centradas sólo en la formalización y en las acciones de interdicción y sin una perspectiva de mediano y largo plazo.

Para la Red el tratamiento de las políticas y medidas de gobierno debe ser no sólo integral, sino también diferenciadas, porque detrás de la llamada pequeña minería, están operando poderosos intereses económicos, incluso de empresas formales, que hacen de la informalidad una oportunidad para conseguir sobre ganancias, a costa de la sobreexplotación de los pequeños productores y la degradación del medio ambiente.

En el mes de abril del presente año 2014 culmina oficialmente el plazo para la formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales, informales. Nuevamente se presenta una oportunidad para generar consensos nacionales y decisiones del Estado para emprender políticas públicas integrales que ataquen el problema de raíz, atendiendo sus dimensiones sociales, ambientales y económicas, de tal manera que se pueda frenar los impactos de la actividad ilegal y para orientar la pequeña minería y minería artesanal hacia esquemas que sean compatibles con el desarrollo sostenible local y los derechos humanos.

En este contexto, la Red Muqui hace entrega de un informe completo sobre el tema, donde resume su visión, sus planteamientos, los estudios de base que permitieron generar las propuestas y, una cronología de los conflictos de la pequeña minería 2009-2013.

Como parte de este informe tenemos en primer lugar el pronunciamiento público de la Red Muqui, **“Políticas integrales para frenar la minería ilegal e informal en nuestro país”**, difundido en el 2012, donde propone como idea central la urgencia de contar con una política integral para la Pequeña Minería y la minería informal en el marco de estrategias de desarrollo sostenible y de respeto de los derechos sociales. Así en este pronunciamiento

público, la Red aborda el tratamiento del sector, siguiendo una línea de coherencia con los contenidos de su propuesta general de articular social y políticamente una agenda nacional de políticas de cambio para la minería en el Perú

Luego presentamos el documento: **“Propuestas de política pública para un nuevo rol de la minería en el Perú- Pequeña Minería, Minería Artesanal e ilegal”** donde se formula propuestas de políticas públicas, medidas de corto plazo y estrategias. Es importante resaltar que esta propuesta se formuló en octubre del 2013 en el marco de los talleres “Diálogos Ciudadanos: Agenda de políticas para una nueva minería en el Perú”, impulsados por la Red Muqui donde uno de los nueve temas claves que se trabajaron en aquella oportunidad fue el referido a la pequeña minería y minería artesanal. En este documento la Eco. Julia Cuadros, puso en discusión de especialistas de Lima y de seis regiones, las propuestas de políticas para la pequeña minería. Esta actividad contó con el auspicio de ICCO y sus conclusiones serán presentadas en diversos foros públicos.

Un tercer documento es la **agenda pendiente: “Ocho Medidas de Cambio para enfrentar las causas de los Conflictos y avanzar hacia una nueva minería en el Perú ”** presentado el 19 de diciembre del 2011 por Muqui ante la opinión pública nacional, en el cual adelanta un resumen de sus planteamientos sobre la pequeña minería como parte de un conjunto de políticas que debieran dar lugar a resolver de manera democrática el escenario inmediato de conflictividad social y a CONSTRUIR UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL en torno a las actividades extractivas.

De manera complementaria presentamos también otro pronunciamiento público: **“El país demanda un acuerdo nacional de gobernabilidad para la minería”**, que hace una revisión de los avances o retrocesos de las políticas públicas en los temas claves de la agenda mínima.

Otro valioso insumo para el debate es el documento **“Informalidad e ilegalidad de la minería artesanal y pequeña minería en el Perú: Diagnóstico y Propuestas”**. Elaborado para la Red Muqui por la consultora Mg.Sc. Mary Chávez, con el propósito de construir una visión institucional sobre la pequeña minería. Este documento nos permite contar con un estado de arte en el que se identifica y analiza los aspectos críticos de la problemática social, ambiental y económica que generan estas actividades. De este diagnóstico general, que enfatiza los casos regionales de Piura, La Libertad, Puno y Madre de Dios, se desprende algunas propuestas

Finalmente, presentamos un documento final que es la **"Cronología de los conflictos de la pequeña minería desde el 2009 hasta finales del 2013"**, que aporta en el conocimiento del contexto y del desenvolvimiento de los conflictos, las agendas y los actores de la pequeña minería. La información también hace referencia, como antecedente, a algunos acontecimientos y hechos importantes del 2002 en adelante. Esta cronología forma parte del informe anual del 2013 que elabora regularmente la Red sobre los conflicto socio ambientales.

INFORME ESPECIAL



Todos estos documentos constituyen hitos importantes del proceso de construcción de una visión institucional y de formulación de propuestas desde la Red Muqui, cuyo propósito es aportar al debate público sobre la pequeña minería y la minería artesanal, formal y la informal e ilegal y a la construcción de una agenda pública de políticas y medidas para hacer frente a un problema de alcance nacional que indudablemente tendrá mayor incidencia en los próximos años.

Edwin Gonzales
Edwin Alejandro
Red Muqui

1. PRONUCIAMIENTO DE LA RED MUQUI

AGENDA MÍNIMA

POLÍTICAS INTEGRALES PARA FRENAR LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL EN NUESTRO PAÍS

La Red Muquí en los últimos meses viene planteando la imperiosa necesidad de que el gobierno asuma el compromiso de sacar adelante una agenda mínima que promueva cambios en las políticas, en la normatividad y en el marco institucional de la gestión ambiental y minera. De tal manera, que sea posible en el corto plazo prevenir los conflictos socio ambientales, atender las demandas sociales frente a los impactos negativos de la actividad minera y, regular y reorientar la industria minera hacia un nuevo rol en el desarrollo del país.

Uno de los ocho puntos de lo que la Red Muquí denomina LA AGENDA PENDIENTE - presentada en diciembre del año pasado- hace referencia precisamente a la urgente necesidad de enfrentar la expansión de la minería ilegal e informal con la implementación de políticas integrales. Hoy, en el contexto de la reciente promulgación de normas orientadas a la erradicación de la minería ilegal y, frente al nuevo escenario de conflictos relacionados con este sector, la Red Muquí pone de manifiesto lo siguiente:

1. La minería ilegal e informal, tanto artesanal como de pequeños productores, se caracteriza por su expansión acelerada en varias regiones del país, debido a la ausencia del Estado, a la falta de oportunidades de trabajo y de ingresos, así como a los altos precios internacionales del oro. En muchos casos, poderosos intereses económicos alientan esta situación con el fin de sacar provecho de la informalidad. Esta situación ha generado graves impactos sociales y ambientales como la explotación del trabajo infantil, trata de personas, problemas de salud pública, contaminación de fuentes de agua y degradación de ecosistemas. En consecuencia, la minería ilegal e informal constituyen otra fuente de conflictos socioambientales, que no está siendo adecuadamente tratada por el Estado.
2. La normatividad sólo referida a la penalización, erradicación y fiscalización es insuficiente y puede ser ineficaz para avanzar en la solución de este problema. La complejidad de la minería ilegal e informal debe ser atendida integralmente por el Estado con la finalidad de frenar su expansión; regularla cuando la actividad minera sea posible y cuando no sea así de reorientar la participación de los pequeños productores y trabajadores ilegales, hacia oportunidades de producción y empleo alternativas. Esto, con base en la identificación y reconocimiento de sus agendas legítimas.

3. En este marco es necesario y urgente adoptar medidas como:
- Revisar las concesiones para minería a pequeña escala a fin de identificar aquéllas que se superponen sobre otros derechos de uso (concesiones agrícolas, forestales y/o de turismo) y determinar el cese del derecho minero otorgado en Áreas Naturales Protegidas y en otros territorios con restricción de actividades extractivas.
 - Priorizar e impulsar los procesos de ordenamiento territorial participativos en aquellas provincias donde se tiene identificada la realización de la minería a pequeña escala, contando para ello con el liderazgo de los gobiernos regionales y locales. De esta manera, se podrá determinar dónde es posible realizar minería a pequeña escala y dónde no.
 - Implementar efectivamente el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala, actualmente descuidado por el Estado, asegurando que las instituciones cuenten con recursos técnicos y financieros y garantizando además, la implementación de sistemas ágiles y adecuados que permitan a los mineros informales ajustar sus operaciones en los aspectos legales, técnicos, de seguridad, salud ocupacional y de protección ambiental.
 - Garantizar apoyo técnico a los mineros de pequeña escala para que, como parte de su proceso de formalización en zonas autorizadas, incorporen tecnologías limpias a sus prácticas productivas, de tal manera que permitan incrementar su rentabilidad y erradicar el uso del cianuro y del mercurio. Esto último como parte de una campaña nacional de prohibición del uso del cianuro y el mercurio en la actividad minera
 - En aquellos lugares donde los mineros ilegales deben ser retirados, apoyar la reconversión económica y laboral de los productores y de los trabajadores respectivamente, a través de un programa intersectorial que ponga énfasis en estrategias de desarrollo rural. La minería informal a pequeña escala es una actividad de sobrevivencia; en consecuencia, su tratamiento exige la implementación de programas sociales y de diversificación productiva que generen oportunidades y condiciones para una vida digna.
 - Dentro de una estrategia intersectorial y desde el Estado, desarrollar acciones de erradicación del trabajo infantil y adolescente en minería, así como de la explotación sexual infantil y adulta. Del mismo modo, adoptar medidas que garanticen el trabajo digno y la protección a toda la población vulnerable.

- Fortalecer a los gobiernos regionales para un efectivo ejercicio de sus funciones de regulación y fiscalización. Esto significa el relanzamiento del Programa de Apoyo a los Gobiernos Regionales (APOGORE), de tal manera que el Estado asegure las condiciones básicas para su implementación. En este sentido, es clave que el gobierno central, a través del MEF, facilite y viabilice la ejecución de proyectos para reducir la minería ilegal e informal en sus territorios.
- Erradicar el "mercado negro" que interviene detrás de la minería ilegal e informal, identificando y penalizando a los financiadores y a los operadores, proveedores de insumos, que intervienen en la cadena de producción y a los acopiadores e intermediarios que comercializan el oro.
- Fiscalizar la comercialización del oro desde la demanda, introduciendo un sello de calidad ambiental, evitando de este modo que su producción en condiciones ilegales entre a los circuitos legales de la compra y venta del oro.
- Incorporar, como requisito para la autorización de la actividad minera a pequeña escala, los estudios ambientales territoriales, como base para implementar los Planes de Manejo y Adecuación Ambiental. Los estudios deben ser realizados por el Ministerio de Energía y Minas y los planes cofinanciados tanto por los pequeños productores mineros y mineros artesanales, como por el gobierno central.
- Implementar programas de recuperación ambiental de las zonas degradadas por la actividad minera informal, con responsabilidad central del Estado y contando con la participación de los mineros artesanales y pequeños productores.

Ante los lamentables hechos de violencia y la pérdida de vidas humanas en la ciudad de Puerto Maldonado, reafirmamos nuestra exigencia en el uso de las formas democráticas para el tratamiento de los conflictos socioambientales. La postergación del diálogo no hace sino trabar la solución de las demandas sociales. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar el respeto por los derechos humanos mientras que las organizaciones de los mineros tienen la tarea de encauzar sus demandas a través de los canales democráticos que amparan las leyes del país.

Lima, 20 de Marzo del 2012.

Red Muqui

2. RED MUQUI - DIALOGOS CIUDADANOS

PROPUESTAS DE POLITICA PÚBLICA PARA UN NUEVO ROL DE LA MINERIA EN EL PERÚ

“PEQUEÑA MINERÍA, MINERÍA ARTESANAL E ILEGAL”

Julia Cuadros Falla¹
CooperAcción

I. CONTEXTO ACTUAL

Al segundo semestre del 2013, la problemática de la pequeña minería, minería artesanal y minería ilegal, parece no tener visos de solución. Quizá porque aquella se viene abordando con respuestas unilaterales, sin una visión integral que incluya lo ambiental, lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

Nuestro país vive momentos de alta conflictividad socio ambiental, la que representa el 50% del total de conflictos sociales, 70% de los cuales se deben a la presencia de industrias extractivas². Lamentablemente la respuesta del Estado a los conflictos ha sido básicamente “reactiva”, esto es ha sido siempre tardía y marcada por una lógica represiva y resistente a abordar las causas que se encuentran a la base de los conflictos. Por su parte, los actores locales involucrados en los conflictos, frecuentemente han tenido que recurrir a medidas de fuerza para lograr que las autoridades los escuchen, habiendo también quienes han aprovechado los errores del Estado y las situaciones conflictivas para generar violencia a favor de sus intereses personales y políticos.

1. Proceso de formalización: más prórrogas, menos resultados

Tras el paro nacional de los pequeños mineros y mineros artesanales, organizados en sus centrales y federaciones, en agosto del 2013, el gobierno nacional cedió ante la presión y amplió los plazos para 4 de los 5 requisitos indispensables³ para la formalización⁴: (i) acreditación de la titularidad de la concesión o en su defecto presentación del contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación por parte del titular de la concesión minera; (ii) acreditación de la propiedad o en su defecto, autorización del propietario del terreno superficial para uso minero; (iii) presentación de la autorización de Uso de Agua a cargo del

¹ Con la colaboración de Vanessa Schaeffer, Martín Astocóndor, Margot Quispe y Elqui Cruz.

² Al respecto ver los informes mensuales sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo en <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>

³ El quinto requisito es la presentación de la Declaración de Compromiso, cuyo plazo venció el 3 de diciembre de 2012, tras una ampliación de plazo previa.

⁴ De aquellos PPM y PMA que están operando en zonas no prohibidas para la actividad minera.

ALA – Ministerio de Agricultura; (iv) presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC).

El DS N° 032-2013-EM del 24 de Agosto de 2013, además de ampliar el plazo para estos requisitos hasta el 19 de Abril de 2014, determinó el establecimiento de Programas de Asistencia Técnica y responsabilidades sectoriales para continuar con el proceso de formalización, estableciendo que los sujetos al proceso de formalización podrán recibir asistencia técnica en los siguientes aspectos: (i) *Elaboración del IGAC, a cargo del MINAM;* (ii) *obtención de la Autorización de Uso de Aguas, a cargo del ANA – MINAG;* (iii) *Gestión empresarial, asociatividad y cadenas productivas, a cargo PRODUCE;* (iv) *Seguridad minera y salud ocupacional, a cargo de MINEM y MINTRA.* La norma también señala que sólo pueden acogerse a esta ampliación aquellos mineros que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Declaración de Compromiso (RNDC), que cuenten con títulos de concesión minera o contratos de explotación y que se encuentren listados en el Anexo 1 de la norma. También pueden acogerse los PPM y PMA que realizan actividades en concesiones mineras permitidas y que han expresado su voluntad de celebrar contratos de explotación, listados en el Anexo 2.

2. Las cifras

Al 30 de agosto de 2013, según el MINEM, se encontraban registrados 3,317 pequeños mineros y mineros informales (consignados en el Anexo 1) que contaban con título de concesión minera, así como 17,558 PPM y PMA ubicados en concesiones de zonas permitidas, que habían manifestado su voluntad de suscribir convenios de explotación. Es decir 20,875 personas que habían iniciado su trámite y cumplían los requisitos en los nuevos plazos establecidos, podrán formalizarse. No obstante el número importante de mineros en el proceso, hay que prestar atención a las grandes diferencias entre las cifras registradas en el RNDC (en los Anexos 1 y 2 del Decreto) y la realidad desbordante de la minería informal e ilegal en el país⁵.

Finalmente, es preciso asumir que a pesar de las afirmaciones de autoridades y funcionarios del gobierno nacional, la ampliación del plazo para el cumplimiento de los requisitos hasta el 19 de abril de 2014, va a implicar plazos adicionales. Hay que considerar que ésta es la fecha para presentación de los requisitos, pero no para la aprobación de los mismos; más aún con la débil institucionalidad de los Gobiernos Regionales (GR), quienes no cuentan con el personal, en número y capacidad, ni los recursos suficientes para enfrentar esta tarea.

Asimismo creemos que 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. Así, por ejemplo, se prevé como obligatorio que un profesional firme el IGAC, lo que implica un gasto en servicios profesionales, que muchos

⁵ En total fueron presentadas aproximadamente 60,150 declaraciones de compromiso

mineros que quieren formalizarse, no podrán pagar. Otro aspecto crítico es el de la presentación de titularidad, contrato de cesión y acuerdo o contrato de explotación, ya que aún falta acreditar la voluntad de los titulares de concesiones mineras en documentos válidos para el cumplimiento del requisito.

Por estas razones se requiere de constante apoyo estatal, sobre todo de los Gobiernos Regionales, quienes tienen entre sus competencias la atención de este sector. De allí que nos llama la atención que en la Tercera Disposición Transitoria del DS 032-2013-EM, se deje abierta la puerta para que los GR puedan “delegar las funciones transferidas y relacionadas al proceso de formalización... al Ministerio de Energía y Minas...”, lo que podría significar una nueva centralización de las funciones y competencias en materia de pequeña minería y minería artesanal, que se convierte en un círculo vicioso que es necesario romper: se transfieren las competencias y funciones sobre PPM y PMA -acompañadas de recursos humanos, capacidades, logística, presupuestos, acorde con la magnitud de la tarea-, o no se hace y se sincera el hecho de que el gobierno nacional continúa teniendo la última palabra en lo que se refiere a inversión en minería, sin importar el tamaño de ésta.

II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La minería en el Perú está constituida por cuatro estratos: (I) gran minería; (II) mediana minería; (III) pequeña minería; (IV) minería artesanal. Todos ellos normados bajo dos regímenes: el Régimen General, que comprende a la Gran y Mediana Minería⁶ y el Régimen del Pequeño Productor Minero y Minero Artesanal⁷. Esta división toma en cuenta una serie de parámetros que determinan si una operación minera corresponde a uno u otro régimen.

Según el *tamaño de la producción*, la gran minería es aquella que produce más de 5,000 TM por día; la mediana minería es la que produce entre 350 TM y 5,000 TM por día; la pequeña minería es aquella que produce hasta 350 TM y la minería artesanal, hasta 25 TM por día. De acuerdo a la *extensión del denuncia, petitorio y/o concesión minera*, los mineros artesanales son aquellos que poseen hasta 1,000 has; los pequeños productores mineros hasta 2,000 has y los pertenecientes al Régimen General (medianos y grandes mineros), los que poseen más de 2,000 has.

En el siguiente cuadro podemos apreciar al menos cuatro parámetros por los cuales una operación minera se clasifica en el régimen general o en el régimen de pequeño productor minero y minero artesanal. Estos son: a) La Capacidad instalada de producción o beneficio; b) La Extensión de los denuncios mineros, petitorios y/o concesiones mineras; c) La Producción mínima anual; d) El monto en % de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) del pago por Derecho de Vigencia de una concesión minera.

⁶ Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

⁷ Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, N° 27651.

**CUADRO No.1: ESTRATOS DE LA MINERÍA: PRINCIPALES PARÁMETROS
(Actualizado a febrero del 2014)**

Parámetros	Minería artesanal	Pequeños productores mineros	Régimen general TUOLGM(1)	
	Ley 27651 Enero 2002	Ley 27651 Enero 2002	Mediana minería	Gran minería
Capacidad instalada de producción o beneficio	Hasta 25t/día hasta 200 m ³ /día(2)	Hasta 350t/día hasta 3,000 m ³ /día(3)	De 350 hasta 5,000t/día	Más de 5,000t/día
Extensión de denuncias, petitorios y/o concesiones mineras	Hasta 1,000 ha	Hasta 2,000 ha	Más de 2,000 ha	
Producción mínima anual <i>Según TUO LGM y Ley 27651</i>	<i>US\$ 25 año/ha para cualquier sustancia</i>	<i>US\$ 50 año/ha para cualquier sustancia</i>	<i>US\$ 100 año/ha para sustancia metálica US\$ 50 año/ha para no sustancia metálica</i>	
Según modificaciones del DL 1010 y DL1054(4)	5% UIT año/ha para cualquier sustancia	10% UIT año/ha para sustancia metálica 5% UIT año/ha para sustancia no metálica	1 UIT año/ha para sustancia metálica 10% UIT año/ha para sustancia no metálica	
Derecho de vigencia(5)	US \$ 0.50 año/ha	US\$ 1.00 año/ha	US \$ 3.00 año/ha	

En el Perú el proceso minero comprende las etapas de cateo, prospección, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero. El ejercicio de las actividades mineras excepto el cateo, la prospección y la comercialización, se realiza exclusivamente bajo el sistema de concesiones⁸.

La entidad encargada de otorgar las Concesiones Mineras, es el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú (INGEMMET). Sin embargo, en el marco del proceso de Descentralización la competencia para otorgar concesiones mineras a pequeños productores y a productores mineros artesanales fue transferida a los Gobiernos Regionales⁹. Es en el sector de pequeños productores mineros y mineros artesanales, en donde se encuentra el grueso de las actividades ilegales.

1. Minería ilegal

En diciembre de 2011, el Congreso de la República mediante la Ley 29815, delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de minería ilegal. En ese marco, hasta abril de 2012, se aprobaron varios Decretos Legislativos (DL) que tenían por finalidad ordenar la actividad minera artesanal a nivel nacional; algunos de ellos estaban referidos a zonas específicas donde se desarrolla la actividad minera.

⁸ Además, la actividad minera comprende desde el hallazgo del yacimiento minero, la extracción, el procesamiento de los minerales, hasta la obtención de los metales.

⁹DS N° 051-2009-EM, que restituyó la vigencia del DS-013-2002-EM (Reglamento de la Ley 27651– Ley de promoción y formalización de la PM y MA). En su Art. 4° modificó el artículo 14° del Reglamento sobre Primer Petitorio y Calificación de Productor Minero Artesanal, transfiriendo la competencia que anteriormente estaba en manos de la Dirección General de Minería a los Gobiernos Regionales.

Entre los principales DL aprobados se encuentran el DL 1100, publicado el 19 de Febrero de 2012, que regula la interdicción¹⁰ de la minería ilegal a nivel nacional; éste fue aprobado en fecha posterior al DL 1099 que norma la interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno, así como la remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches. Se emitió también el Decreto Supremo (DS) N° 006-2012 de Energía y Minas que aprobó las medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el Anexo 1 del DL 1100 (Madre de Dios). El DL 1101 estableció medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental; el DL 1102 incorporó al Código Penal los delitos de minería ilegal; el DL 1103 estableció medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos; el DL 1104 modificó la legislación sobre pérdida del dominio al incluir la minería ilegal; el DL 1105 precisó disposiciones para el proceso de formalización; el DL 1106, que promueve la lucha contra el lavado de activos; el DL 1107 definió medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos.

Uno de los temas introducidos por este conjunto de normas, fue la distinción formal entre las categorías de “minería informal” y “minería ilegal”. Hasta entonces, ambos conceptos se mantenían confusos. El DL 1105 sustituyó la definición de minería ilegal contenida en el Art. 3 del DL 1100; en su Art. 2, define a la *Minería Ilegal* como aquella actividad ejercida por persona, natural o jurídica, o grupos de personas organizadas, que utilizan equipo y/o maquinaria que no corresponde a las características de PPM o PMA, o que no cumple con las exigencias de carácter administrativo, técnico, social y medio ambiental; o que *se realiza en zonas donde no está permitida la actividad*, señalando que toda actividad minera ejercida en zonas en las que está prohibido el ejercicio de la actividad minera, se considera ilegal¹¹. De igual manera, el DL define la *Minería Informal* como aquella ejercida utilizando equipos y maquinarias que no corresponden a las características de PPM o PMA, o que no cumplen con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental, en *zonas no prohibidas* para la actividad minera; o que hayan iniciado un proceso de formalización.

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

¹⁰La interdicción se refiere a medidas concretas para identificar, reprimir, prohibir o vetar de manera inmediata las actividades prohibidas; decomisar bienes, maquinarias, equipos e insumos prohibidos por la norma y destruir o demoler bienes, maquinarias o equipos citados en el artículo 5° (dragas, chutes, bombas de succión, zarandas, cargadores frontales, retroexcavadoras, quimbaletes, molinos, pozas de cianuración, entre otros)

¹¹No obstante, queda en duda la efectiva aplicación de este último párrafo, porque en el contexto actual las restricciones para el ejercicio de actividades mineras son mínimas: no existe un ordenamiento territorial nacional, que con criterios técnicos -sociales y ambientales- determine en qué zonas del país se puede realizar minería y en cuáles no. Las únicas excepciones son las señaladas en el DU 012 de Madre de Dios y lo establecido en el Anexo 1 del DL 1100, también referido a Madre de Dios.

medida en que no están acompañadas de otras de carácter económico y social que hagan posible su efectiva implementación. La normativa estableció un plazo de 2 meses, para que los PPM y PMA inicien el proceso de formalización presentando la Declaración de Compromiso; sin embargo, este plazo no se correspondía con la realidad, por lo que tuvo que ampliarse en 60 días adicionales, con la aprobación de la Ley 29910 promulgada el 4 de septiembre de 2012.

Adicionalmente, recordemos que la tarea se encuentra en manos de los Gobiernos Regionales, los que carecen no sólo de los recursos y las capacidades necesarias para enfrentar este reto, sino que tampoco cuentan con los instrumentos de gestión del territorio que permitan definir con claridad las zonas donde estaría permitida la actividad minera, en la medida en que muchos de ellos recién están iniciando sus procesos de zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial.

III. PROBLEMÁTICA DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

1. Pequeña minería y minería artesanal en cifras

La información que presentamos se ha elaborado en base a los datos proporcionados por el INGEMMET a Junio de 2013. En ese momento, 3'633,437.9 ha se encontraban concesionadas en el rubro de Pequeño Productor Minero y otras 4'287,257.6 en el de Productor Minero Artesanal, totalizando el 29.91% del total de concesiones mineras a nivel nacional. En ese momento, el 20.8% del territorio nacional se encontraba bajo concesión minera: de ese porcentaje, el Régimen General ocupaba el 14.58%, el Régimen de Pequeña Minería, el 2.86% y el de Minería Artesanal el 3.37% (minería de carácter legal y formal en zonas no prohibidas para la actividad minera). Ese mes, los 12,366 titulares del estrato de PMA, ocupaban una extensión de 4'287,257 ha y los 2,623 titulares de PPM, 3'633,437 ha, totalizando 14,989 titulares de concesiones de pequeña minería y minería artesanal.

2 mil 623 PPM, eran titulares de 9,047 derechos mineros, mientras que 12,366 PMA eran titulares de 18,317 derechos mineros. Sin embargo, estas cifras están lejanas a la realidad de la minería informal e ilegal de nuestro país lo que nos lleva a reflexionar sobre la gran dificultad que significa para un Estado como el peruano -debilitado tanto en su institucionalidad como en su presencia a nivel nacional, justamente en las zonas más vulnerables y necesitadas de aquella-, enfrentar a la minería ilegal que se desarrolla, casi en su totalidad, en estas concesiones legales. La legislación aprobada en los primeros meses de 2012, como hemos dicho, define por primera vez los conceptos de minería informal y minería ilegal, declara la interdicción de la minería ilegal y establece el proceso que deberán seguir los pequeños mineros y mineros artesanales para formalizarse.

2. Problemas de forma y de fondo

2.1. Régimen de concesiones

Algunos GR que ya cuentan con ZEE y con información sobre las concesiones tituladas y en trámite, así como de las zonas prohibidas para la minería, no brindan información transparente y oportuna a los mineros informales, probablemente por temor a los conflictos sociales, que afectarían su imagen electoral. Miles de mineros que tienen la voluntad de formalizarse y que han presentado sus Declaraciones de Compromiso, no podrán hacerlo debido a que los titulares de las concesiones donde están operando ilegalmente, se niegan a firmar los Contratos de Explotación, indispensables para su formalización. A la par de ello, un gran porcentaje de titulares de concesiones mineras, amparados en la actual legislación sobre caducidad de concesiones, las mantienen ociosas, restando oportunidades de trabajarlas a los PPM y PMA. De igual manera, encontramos que los PPM y PMA se encuentran en la ilegalidad por desarrollar sus actividades en concesiones de terceros, por no contar con los permisos de los propietarios de los terrenos superficiales, produciendo situaciones de usurpación e invasión de territorios de comunidades campesinas y nativas.

Asimismo, se produce la superposición de concesiones mineras sobre otro tipo de concesiones (forestales, eco-turísticas, etc.) e incluso sobre áreas que forman parte del Sistema de Áreas Naturales protegidas del Estado. Existe falta de claridad en las normas respecto a la prioridad de los derechos adquiridos, por lo que se hace urgente tomar medidas que opten por una moratoria o suspensión del otorgamiento de concesiones, mientras no se terminan los procesos de ordenamiento territorial.

2.2. Debilidades y vacíos del marco legal

Existe un problema respecto a la caducidad de las concesiones mineras. Como se sabe, la legislación minera obliga al trabajo de las concesiones, que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales¹². El Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería (LGM), presenta problemas, tanto de forma como de fondo. Entre los de forma, tiene problemas de concordancia y redacción; así, en el Art. 38 se establece que la producción deberá obtenerse no más tarde del vencimiento del décimo año, pero en el Art. 40 se señala que en caso no se cumpliera con el Art. 38, se deberá pagar una penalidad, agregando que en caso de continuar el incumplimiento hasta el vencimiento del décimo quinto año, recién se declarará la caducidad; lo concreto es que para declarar la caducidad tienen que pasar 15 años y más. Sin embargo, en el Art. 59 precisa que además de la causal prevista en el Art. 40, también se produce la caducidad al incumplimiento de las obligaciones de producción a las que se refiere el Art. 38, durante dos años.

¹²Art. 28, DL N° 708.

Entre los temas de fondo, los plazos que se establecen para la caducidad de una concesión que no está aprovechada o trabajada, son muy extensos, por lo que se requiere identificar los aspectos clave que permitan modificar la ley y reducir el plazo para tal fin. En el Perú, la caducidad sólo se aplica por causales relacionadas a los pagos por derecho de vigencia y caducidad.

La Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, según Ley 30011, está facultada para fiscalizar las operaciones formales que por sus características (volumen de producción, número total de hectáreas, maquinarias) dejan de ser, en la práctica, operaciones artesanales. Se requiere fortalecer la norma para que luego de identificadas y reclasificadas, estas operaciones puedan ser fiscalizadas automáticamente por la OEFA. Sin embargo, somos conscientes de las debilidades que esta institución presenta respecto a fiscalización ambiental; de allí que estos cambios deberán darse con acciones de fortalecimiento, reglamentación, sistema de sanción, procedimientos, etc. que deberán alcanzar a los GR que son las entidades competentes del proceso de formalización.

En esa perspectiva, es preocupante la realidad de las oficinas de Gestión Ambiental de los Gobiernos Regionales así como la de las DREM que funcionan en dichas entidades. Tomamos como ejemplo el caso del GR Arequipa, uno de los más importantes a nivel nacional, que cuenta únicamente con 5 funcionarios¹³ encargados de dar revisión a los IGAC correspondientes. La falta de recursos humanos va acompañada de una mínima asignación de partidas presupuestales para tal labor y para la gestión ambiental toda.

Finalmente, otro tema se refiere al rol del Estado respecto al sector de PPM y PMA. El Título Preliminar del TUO-LGM, “III. *El Estado protege la pequeña y mediana minería y promueve la gran minería*”¹⁴, que luego fue sustituido por el Art. 4° de la Ley 27651¹⁵, “III. *El Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería, y promueve la gran minería.*”, nos indica que la pregunta de fondo es si la pequeña minería y la minería artesanal pueden convertirse o no en una actividad responsable, ambiental y socialmente, allí donde pueda realizarse. Creemos que sí es posible y que existen algunas experiencias exitosas en ese sentido, pero esta constatación no puede orientarse a promover su crecimiento, sino más bien a controlarlo y reducirlo, entre otras razones por las propias debilidades del Estado peruano.

2.3. Incluir en la normatividad las diferencias entre minería aluvial y minería de filón

La normativa sobre PPM y PMA no incorpora las diferencias existentes entre la minería aluvial y la de filón y ese es uno de los grandes problemas que presenta. Las diferencias se dan a varios niveles. Por un lado ambos tipos se desarrollan en ecosistemas muy diferentes. Mientras la segunda lo hace en los ecosistemas de sierra y costa fundamentalmente, la

¹³ Según testimonios de funcionarios del propio Gobierno Regional, al mes de setiembre de 2013.

¹⁴ Título Preliminar IV, DL. N° 109

¹⁵ Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal

minería aluvial lo hace en el ecosistema amazónico. Las diferencias también se dan en el tipo de maquinaria y herramientas que utilizan, en el uso de químicos, el tipo de procesamiento para la recuperación de minerales que utilizan, así como en los diferentes impactos ambientales, económicos y sociales que producen. Estas diferencias requieren ser recogidas en el marco regulador, a fin de abordar los problemas en su real dimensión.

La política pública debería estar dirigida a erradicar la minería en los ecosistemas frágiles, continuar con la interdicción de la minería ilegal, por ejemplo en Madre de Dios y en general en la cuenca amazónica. Sin embargo, encontramos una real dificultad, cuando existen derechos establecidos con anterioridad. En el caso de la sierra, por ejemplo en el sur andino donde se viene dando una explosión de actividades mineras artesanales, tanto de socavón como a tajo abierto, es urgente el ordenamiento territorial y la protección de las zonas productoras de agua, aunque por ahora no se esté realizando procesamiento de minerales salvo en las zonas de explotación tradicional.

3. Impactos Ambientales

3.1. Bosques y minería aluvial

Estos impactos se perciben con mayor claridad cuando la actividad informal se realiza en ecosistemas frágiles, como es el caso de los bosques primarios en Madre de Dios o en el Bosque Seco en Ayabaca – Piura. Además de la deforestación que la actividad ilegal produce, -utiliza maquinaria pesada y no debería ser considerada minería artesanal-, se contaminan los cuerpos de agua, tanto superficiales como subterráneos. En regiones como Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Amazonas, la selva de Cusco, Puno, Pasco y Huánuco, se han incrementado sustancialmente las actividades mineras ilegales que vienen generando graves impactos en los ecosistemas de la cuenca Amazónica. Se identifican actividades ilegales en Áreas Naturales Protegidas y en sus zonas de amortiguamiento.

Los impactos ambientales, en regiones como Madre de Dios, son devastadores; se ha depredado el bosque, y según información del MINAM, se han destruido más de 32,000 ha de bosque primario y la actividad continúa amenazando las áreas de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas. El uso de mercurio para la recuperación de oro, impacta el ambiente cuando los vapores de mercurio, son arrastrados por el viento, contaminando tanto el suelo, como el agua, los animales y las plantas, como a los seres humanos que inhalan estos gases. Adicionalmente los métodos de explotación en la minería aluvial, el uso de maquinaria prohibida¹⁶ y los métodos de beneficio por amalgamación y refogado con mercurio, son los que producen el más alto impacto en el medio físico, biológico y socio económico. Deforestan, erosionan, inundan y destruyen la calidad del suelo, produce

¹⁶ Balsa, caranchera, chupadera, shute, draga.

sedimentos y alteran el cauce de los ríos; destruyen la flora y fauna; afectan la salud de las personas y el medio biológico¹⁷.

En el caso del norte del país, en regiones como Piura, que se ven afectadas recurrentemente por fenómenos naturales como el Fenómeno El Niño, la contaminación por mercurio y por cianuro se da en las escorrentías, pero también penetra en los sistemas de agua subterránea, afectando no sólo a su entorno directo sino también a los pisos ecológicos más bajos.

3.2. Sur Andino y Sur Medio

En el Sur Andino, salvo algunas zonas de antigua minería artesanal, en la mayoría de los casos no se está procesando el mineral, por lo que el impacto principal se produce en las fuentes de agua. Los comuneros invierten en conocer la ley del mineral que se encuentra en sus territorios, para ver si es rentable o no realizar la actividad, pero no invierten en conocer qué fuentes de agua superficial y de aguas subterráneas van a verse afectadas con su actividad.

4. Impactos Económicos

4.1. El oro amazónico

En la región Amazónica, el impacto de la minería ilegal e informal se da también a nivel de la economía, ya que afecta directamente otras actividades económicas como la agricultura, el ecoturismo, las concesiones forestales, entre otras. Se genera una economía subterránea que se mueve con la comercialización de oro ilegal, con la presencia de acopiadores, intermediarios y compradores del oro proveniente de las operaciones informales e ilegales y que, como se demostró en anterior oportunidad, involucra a autoridades y funcionarios públicos¹⁸ en el lavado del “oro sucio” a través de empresas exportadoras de oro y a través del sistema bancario. Según Macroconsult (2012), las exportaciones de oro ilegal, representaban entre el 20% y 30% de las exportaciones anuales de ese mineral. EL mismo informe, señalaba que a partir del 2010 las exportaciones de minería ilegal de oro “formalizable”, superaron al narcotráfico, estimándose que cerca de 1'142,000 oz. de oro que

¹⁷ Según el estudio realizado por el MINAM y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), “Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio” (2011), se estimaba que en esa región se producían entre 16,000 y 18,000 kg de oro al año; por cada kg extraído se utilizaban 2.8 kg de mercurio. El MINEM estimó la producción de oro en Madre de Dios en 22,634 Kg en el año 2011 y 12,492 Kg de oro en el 2012 que representaron 34,977 y 63 mil 300 Kg de mercurio, respectivamente. En agosto de 2012, el Diario El Comercio informó que más de 180 TM de mercurio habían sido importadas de USA y España y que 5 de las 12 empresas importadoras tenían su sede en Madre de Dios o Puno. Si el Estado cuenta con información confiable proporcionada por la SUNAT, es clara su falta de voluntad política para poner freno a empresas que bajo mantos de legalidad están promoviendo la actividad minera ilegal.

¹⁸ A fines de Marzo de 2012, se descubrió que el Vice Ministro de Hidrocarburos, Luis Zavaleta Vargas, era dueño de la principal empresa que compraba oro ilegal en Madre de Dios y se había convertido en el mayor exportador de oro, Universal Metal Trading que tiene sucursales en zonas de minería ilegal; El Comercio, 31/07/2012.

fueron exportadas en el 2011 provenían de la minería ilegal, representando US\$ 1,800 millones de dólares¹⁹.

Un tema clave es la necesidad de identificar las cadenas productivas y las cadenas de valor que se tejen alrededor de la actividad minera informal e ilegal, de la importación y comercialización de explosivos, insumos químicos y tóxicos, de las plantas de procesamiento, de la comercialización de combustibles, del acopio, intermediación y exportación del oro ilegal, tanto como de todos los actores públicos y privados que están involucrados en cualquier parte del negocio ilegal.

4.2. Cambios en dinámica económica de comunidades campesinas

En el caso de zonas de influencia de grandes operaciones mineras en sierra o costa, su presencia genera un aumento del costo de vida, que en algunas zonas se ha llegado a calcular entre 500 y 600 por ciento. Las más afectadas son las comunidades campesinas y aquellos sectores poblacionales que no están en capacidad de articularse al ciclo económico de venta de servicios para los operadores mineros (hotelería, restaurantes, lavandería, discotecas, cabinas de internet, locutorios, etc. sin contar con los negocios ilegales como prostíbulos), que sufren las consecuencias de incremento de los precios de los artículos de primera necesidad, alimentación y alojamiento. Por el momento, muchas comunidades están tomando acuerdo en Asamblea Comunal de realizar minería artesanal y están desarrollando una serie de estrategias para obtener beneficios de corto plazo.

5. Impactos Sociales y culturales

La salud de las personas se ve gravemente afectada por el uso de químicos como el cianuro y el mercurio, que al contaminar los suelos, las plantas y las fuentes de agua -ya sea por contacto directo, cuando lavan el material mineralizado con mercurio, o cuando vierten este químico en el suelo- llegan al agua y son metabolizados por plantas y animales, convirtiéndose en metilmercurio que entra directamente al torrente sanguíneo de las personas que los consumen, produciendo grave daño neurológico y muerte.

En la minería artesanal se presentan diversas modalidades de explotación de los trabajadores quienes se ven involucrados en formas de trabajo semi esclavo²⁰ y pago de deudas, entre otros. El trabajo infantil en la minería artesanal, aún no ha sido erradicado en su totalidad, aunque se encuentra en retroceso por la acción coordinada de las diferentes instituciones públicas y privadas que confluyen en la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) y por las experiencias exitosas promovidas por organismos internacionales como la OIT y UNICEF. Esto no ha sucedido con el trabajo adolescente, a pesar de encontrarse prohibido. La realización de estas actividades en zonas alejadas de los principales centros poblados, con una débil y casi inexistente presencia del

¹⁹ Ernesto Ráez, Diario La República. 16/09/2012.

²⁰ Como el denominado "cachorro", cuando el propietario de una concesión acuerda extraoficialmente dejar trabajar al minero informal en la modalidad de 20 a 25 días para el titular y el resto de días para los trabajadores.

Estado, ha permitido que se expandan prácticas vedadas como la explotación sexual y la trata de personas, siendo aún insuficientes los esfuerzos desplegados. De igual manera, la monetarización de las economías rurales ha impactado en el crecimiento de los índices de alcoholismo, violencia familiar y violencia sexual.

Por último, y más claro aún para el caso de la minería de filón, los mecanismos de articulación al mercado por parte de comunidades que antes dependieron sólo de la tierra, sus cultivos y su ganado, está cambiando los fundamentos de la cultura andina como la reciprocidad, la solidaridad, el respeto y la actitud armoniosa con la naturaleza. Se viene produciendo un proceso de aculturación y pérdida de identidad; comunidades que han sido históricamente excluidas en todos los aspectos de su vida, caen en el espejismo de la riqueza monetaria y material, situación que es promovida desde el propio Estado que es quien debiera garantizar su bienestar.

6. Causas estructurales de la minería ilegal

- a) La desatención del Estado al sector agropecuario, que es uno de los sectores que ocupa un porcentaje importante de la PEA y el mantenimiento de un 30% de la población aún en situación de pobreza o pobreza extrema.
- b) La falta de oportunidades económicas, de trabajo y medios de vida de una población que fue expulsada del sector formal a partir de la implementación del consenso de Washington, la flexibilización laboral, la privatización de las empresas públicas y la guerra interna que asoló nuestro país desde los años 80 del siglo pasado.
- c) La priorización de la inversión pública extranjera en los sectores extractivos, con incentivos que no se justifican, que se han enmarcado en la aplicación de las políticas económicas neoliberales.
- d) Los precios internacionales de metales como el oro que llegaron a precios considerados históricos en los últimos años.
- e) La débil institucionalidad pública que renunció a su rol de garante de derechos de la población y que se hizo funcional a los intereses de las grandes inversiones.
- f) Las débiles capacidades y escasos recursos en los Gobiernos Regionales y las DREM, materia en la que tienen responsabilidad los Ministerios de Energía y Minas y de Economía y Finanzas.
- g) La existencia de una corrupción institucionalizada en los diferentes niveles de gobierno y de entidades públicas y privadas y la existencia de intereses económicos que permiten que la minería ilegal se desarrolle en concesiones tituladas a terceros.
- h) La inexistencia de una política pública de ordenamiento territorial, que añada nuevos criterios para determinar si una zona está o no prohibida para actividades extractivas, en particular en zonas de ecosistemas frágiles.
- i) La presencia de grandes proyectos mineros en zonas de escaso desarrollo humano y productivo, que genera impactos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales. Se eleva el costo de vida y comunidades enteras ingresan a la actividad minera ilegal, venden su fuerza de trabajo a las empresas mineras, dejan abandonadas sus tierras y ganado. Los “beneficios” de la minería no llegan a todos por igual.

IV. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

El objetivo de una política pública para el sector debería ser el reducir el crecimiento de la PPM y PMA, 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 desprenda. La propuesta que presentamos tiene 7 políticas de carácter prioritario, con medidas de corto y mediano plazo que debieran ser asumidas por los sectores correspondientes, así como estrategias generales y otras específicas que permitirán avanzar hacia los objetivos propuestos.

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	ESTRATEGIA
<p>Ordenamiento Territorial Cualquiera sea el tamaño de la actividad que se quiera realizar, el procedimiento debe ser el mismo:</p> <p>a) Realizar Zonificación Ecológica Económica en todo el territorio nacional.</p> <p>b) Consensuar los Planes de Ordenamiento Territorial.</p> <p>c) Realizar Evaluaciones Ambientales Estratégicas que validen los resultados del ordenamiento;</p> <p>d) Implementar procesos de Consulta Previa y Consulta Ciudadana a las poblaciones respecto a modelo de desarrollo y la realización de actividades extractivas y a qué escala, antes de otorgar la concesión minera y en cada uno de los momentos del procedimiento minero.</p> <p>e) Promover la transparencia en la información.</p>	<p>Culminar de los procesos de Zonificación Ecológica Económica a nivel distrital, provincial y regional.</p> <p>Identificar las zonas donde no es posible el ejercicio de la actividad minera.</p> <p>Evaluar la caducidad y la posible reubicación de las concesiones admitidas en zonas no permitidas.</p> <p>Prohibir el otorgamiento de concesiones mineras fuera de las zonas permitidas según la ZEE y OT.</p> <p>Fortalecer las capacidades de autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y locales para la gestión del territorio.</p> <p>GR deben evaluar las concesiones otorgadas en la Amazonía.</p> <p>Ampliar la restricción de actividades mineras en zonas de amortiguamiento de ANP, ecosistemas frágiles y zonas de producción de agua.</p> <p>Evaluar los daños de las zonas impactadas por las actividades mineras, para su remediación.</p>	<p>Erradicar la minería (incluye la grande y mediana) en zonas ambientalmente vulnerables: áreas naturales protegidas, zonas de amortiguamiento, ecosistemas frágiles y nacientes de aguas superficiales y subterráneas que utiliza la población adyacente.</p> <p>Restringir el otorgamiento de concesiones a zonas ambientalmente vulnerables</p> <p>Restringir la minería (todos los estratos) en la cuenca amazónica.</p> <p>Reducir a cero el trámite de petitorios y otorgamiento de concesiones mineras en la Amazonía.</p> <p>Promover la Consulta Previa antes del otorgamiento de concesiones.</p>	<p>Generar opinión pública favorable para establecer consensos sociales respecto a la protección de los ecosistemas frágiles.</p> <p>Identificar a los actores locales y regionales cuyos intereses podrían verse afectados, a fin de construir nuevos consensos.</p> <p>Establecer alianzas con las organizaciones de mineros artesanales con voluntad de formalizarse</p> <p>La comunicación e información es clave, en particular a los mineros que no podrán formalizarse (por encontrarse en zonas de prohibidas, concesiones de terceros o no contar con permisos de los propietarios de los terrenos superficiales)</p> <p>Identificar nuevas fuentes de generación de ingresos.</p> <p>Realizar los estudios y la toma de decisiones con un enfoque ecosistémico y de cuenca.</p>
<p>Nueva Política de Concesiones</p> <p>a) Que tome en cuenta las características de los</p>	<p>Revisar el otorgamiento de concesiones debido a la superposición de derechos (con</p>	<p>Otorgamiento de concesiones mineras según los planes de</p>	<p>Articular la nueva política de concesiones mineras con la política de ordenamiento</p>

<p>territorios, que busque proteger los ecosistemas frágiles y las zonas productoras en agua, en especial en el contexto de cambio climático que vivimos.</p> <p>b) Que tome en cuenta las aspiraciones y potencialidades de otros desarrollos de las poblaciones y los territorios.</p>	<p>forestales, agrícolas, etc.)</p> <p>Revisar el Catastro Minero Nacional, a fin de 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, a fin de evitar el incumplimiento del Reglamento Ambiental y otros instrumentos de gestión.</p> <p>Revisar la posible superposición de concesiones, debido a la descoordinación entre los gobiernos regionales e INGEMMET.</p>	<p>ordenamiento territorial.</p> <p>Prohibir el otorgamiento de concesiones en zonas ambientalmente vulnerables.</p> <p>Restringir el otorgamiento de concesiones en la cuenca amazónica.</p> <p>Modificar la normativa respecto a la caducidad de las concesiones mineras, reduciendo el plazo.</p>	<p>territorial y los planes de desarrollo concertados regionales y locales.</p>
<p>Diversificación Económico Productiva</p> <p>a) Orientar la inversión pública y los recursos provenientes de las industrias extractivas a la diversificación económica del país, buscando garantizar la seguridad y soberanía alimentarias.</p> <p>b) Potenciar el desarrollo local sostenible para que sus economías no dependan del canon y regalías mineras.</p> <p>c) Visibilizar y fortalecer el aporte económico diversificado de las mujeres a las economías comunales y locales.</p>	<p>Diagnósticos de alternativas económico productivas</p> <p>Promoción de inversión pública en desarrollo productivo</p> <p>Identificación de mercados locales y nacionales</p> <p>Estudios económicos y de mercados</p> <p>Cadenas productivas</p>	<p>Modificación de la Ley de Canon y Regalías</p> <p>Redistribución de Canon y Regalías</p> <p>Inversión en el sector agropecuario y de servicios turísticos.</p> <p>Promover inversiones en desarrollo económico y productivo, dirigidas a los pequeños productores y comunidades campesinas que cada vez más se ven empujadas a realizar actividades de minería informal.</p> <p>Articular la inversión a los Planes de Desarrollo Concertado de los Gobiernos Regionales y Locales.</p>	<p>En cuanto a la actividad extractiva, incrementar los encadenamientos económicos hacia atrás, a través del fortalecimiento de proveedores locales y regionales de bienes y servicios; y hacia adelante, hacia el procesamiento de las materias primas.</p> <p>Poner el acento en actividades inclusivas y con mayor valor agregado, que se basen en el uso sostenible de los recursos renovables.</p> <p>Promover el respeto y defensa de la naturaleza.</p> <p>Fomentar la producción y productividad agraria, para garantizar la seguridad alimentaria, reorientando el apoyo del Estado.</p> <p>Fomentar el rescate e innovación de tecnología agraria intermedia.</p> <p>Rescate del saber ancestral.</p> <p>Promover investigación e inversión en sistemas de captación, almacenamiento y gestión del agua.</p> <p>Difundir la agroecología y la producción orgánica.</p> <p>Promover cadenas de comercialización de productos agropecuarios.</p>
<p>Fortalecer la institucionalidad pública y la presencia del Estado en todo el territorio</p>	<p>Desarrollar Instrumentos de gestión ambiental.</p> <p>Fortalecer el rol de las Comisiones Ambientales Municipales y</p>	<p>Autoridad Ambiental Autónoma</p> <p>Fortalecer la gestión ambiental y sus diferentes</p>	<p>Recuperar el enfoque transectorial de la política ambiental.</p> <p>Articular la política pública con</p>

<p>nacional.</p>	<p>Regionales Fortalecer la participación de la sociedad civil en la toma de decisión de la gestión ambiental y territorial. 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. Fortalecer el rol de OEFA para que identifiquen y fiscalicen automáticamente operaciones formales que han dejado de ser de PPM y PMA. OEFA como entidad encargada de capacitar a los GR en sus labores de fiscalización</p>	<p>herramientas de gestión y fiscalización. Establecer facultades a la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para el sector minero, articulando sus acciones con los GR Desarrollar un combate frontal a la corrupción en todos los sectores y en todos los niveles. Aplicar el Plan Nacional Anticorrupción. Lucha frontal contra la corrupción en los procesos de otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y autorizaciones para la actividad minera a pequeña escala.</p>	<p>el ordenamiento territorial y la gestión ambiental. Recuperar la credibilidad en la actuación pública, asegurando la supervisión e implementación de instrumentos rigurosos de protección ambiental. Prohibir el uso de tecnologías de alto riesgo. Promover mecanismos efectivos de prevención de conflictos socio ambientales. Institucionalizar los procesos de diálogo y concertación. Promover la transparencia de las empresas.</p>
<p>Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Regionales, de las DREM, a) Claridad en competencias y funciones b) Instrumentos de gestión territorial y ambiental c) Capacidades técnicas d) Infraestructura y logística e) Presupuesto f) Articulación con los Planes de Desarrollo Concertado, Presupuestos Participativos y Comisiones Ambientales Regionales y Municipales.</p>	<p>Esclarecer los procedimientos administrativos para la fiscalización y sanción entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Fortalecer las capacidades de autoridades y funcionarios Asignación de partida presupuestal determinada a órganos de fiscalización ambiental del GORE. Promover fortalecimiento de áreas de gestión ambiental. Fortalecer capacidades de actores de sociedad civil. Generar actividades económicas alternativas para quienes no podrán formalizarse. Desarrollar instrumentos de gestión territorial y ambiental. Brindar información oportuna y transparente a los mineros en proceso de formalización. Informar transparentemente a los mineros que no podrán formalizarse. Efectivizar la implementación de la "ventanilla única", para los trámite de formalización de la actividad minera.</p>	<p>Desarrollar programas de alternativas económico productivas para los mineros que no podrán formalizarse. Depurar el Catastro Minero Nacional para abrir oportunidades a mineros ubicados en zonas prohibidas. Revisar la calificación de PPM y PMA y recalificar cuando sea necesario.</p>	<p>Fortalecimiento de las mesas de diálogo o grupos de trabajo interinstitucionales instalados en las regiones. Abordar las soluciones integrando diferentes estrategias: técnicas, sociales, organizativas, económicas, legales, culturales. Construir agendas concertadas de corto y mediano plazo.</p>
<p>Fortalecimiento del sector de PPM y PMA a) Identificar la cadena productiva de la PPM y PMA: explotación, insumos (combustibles, químicos),</p>	<p>a) Cadena Productiva Identificar los actores económicos, políticos, sociales, y qué roles específicos juegan en cada etapa del proceso Identificar los responsables de la</p>	<p>Reducir el uso del mercurio Ejercer un control estricto a la provisión de insumos químicos como mercurio. Facilitar el ingreso de</p>	<p>Intervención articulada entre los diferentes sectores públicos. Identificación de las agendas legítimas de las organizaciones de PPM y PMA.</p>

<p>beneficio (plantas de procesamiento legales e ilegales), comercialización (acopiadores, exportadores, importadores extranjeros, consumidor final)</p> <p>b) Gestión ambiental de la minería artesanal y en pequeña escala con enfoque de cuenca.</p> <p>c) Reducción del uso de mercurio y cianuro</p> <p>d) Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en la PPM y PMA</p> <p>e) Proveer de asesoría y acompañamiento técnico, en aquellas zonas donde sí se pueda desarrollar minería en pequeña escala.</p> <p>f) Fortalecer las capacidades productivas, administrativas y de gestión de los mineros artesanales.</p> <p>g) Promover la inversión en minería de pequeña escala responsable.</p>	<p>inyección de dinero y de insumos tóxicos. Implementar</p> <p>Identificar a los comercializadores de oro (acopiadores, exportadores, importadores internacionales).</p> <p>Evaluar el rol de Activos Mineros en la comercialización de oro</p> <p>b) Gestión Ambiental</p> <p>Identificar y priorizar las microcuencas hidrográficas impactadas por la pequeña minería y la minería artesanal</p> <p>Formular instrumentos de gestión ambiental, de acuerdo a la forma de extracción del material, tipo de procesamiento y disposición de desechos.</p> <p>Proveer de asistencia técnica para la formulación del IGAC por parte de los PPM y PMA.</p> <p>Identificar y formular la tecnología, medidas preventivas y de fiscalización y control para potenciales fuentes de contaminación.</p> <p>Establecer programas de capacitación para estado, mineros y sociedad civil sobre gestión ambiental.</p> <p>Implementar Sistemas de Vigilancia Ambiental, con sus respectivas guías y manuales.</p> <p>Remediación ambiental de zonas degradadas</p> <p>c) Reducción del uso de Mercurio y Cianuro</p> <p>Promover el uso de equipos para la recuperación del vapor de mercurio (capacitar, donar equipos).</p> <p>Identificar la cadena de comercialización del mercurio (cantidad, procedencia, manejo, comercialización)</p> <p>Diferenciar el tipo de uso y los impactos del mercurio en Amazonía, costa y sierra.</p> <p>Sensibilizar y capacitar sobre uso y manejo de mercurio y las consecuencias en la salud humana y el medio ambiente.</p> <p>Implementación del convenio de Minamata sobre mercurio y cianuro</p> <p>d) Prevención y Erradicación del Trabajo infantil.</p>	<p>PPM y PMA a mercados con incentivos a la formalización y la eliminación progresiva del mercurio.</p> <p>Desarrollar tecnologías que protejan el medio ambiente. Tanto en técnicas de extracción como de procesamiento y disposición de desechos.</p> <p>Realizar estudios y campañas para la reducción de emisiones de mercurio y sus impactos negativos.</p> <p>Establecer metas para reducir uso y emisiones de mercurio.</p> <p>Restringir la importación de mercurio.</p> <p>Desarrollar tecnologías que permitan reducir los impactos ambientales.</p>	<p>Campañas para reducir la estigmatización del PPM y PMA.</p> <p>Promoción de acuerdos con los mineros artesanales que tienen la voluntad política para formalizarse que se encuentran en zonas de exclusión o zonas prohibidas, para acordar su traslado a una concesión, o en su defecto desarrollar participativamente oportunidades de desarrollo económico que les garanticen sus medios de vida.</p> <p>Articular a los MAPE al programa mundial de reducción del uso de mercurio.</p> <p>Desarrollar una estrategia multisectorial e integral para la prevención y erradicación del trabajo infantil y adolescente en la minería artesanal, tomando como ejemplo las experiencias exitosas ya desarrolladas.</p> <p>Remediación ambiental: En coordinación con los mineros y sus organizaciones representativas.</p> <p>Promover la participación de universidades e instituciones científicas para la innovación tecnológica</p>
--	---	--	---

	<p>Identificación de la participación de niños y adolescentes en la cadena productiva.</p> <p>Fortalecimiento de los sistemas de educación y salud del centros mineros</p> <p>Diversificación económica para mejorar los ingresos familiares</p> <p>Tecnificación y formalización para incrementar la productividad y rentabilidad.</p> <p>Evaluación de la tipificación penal de la figura de “delito de minería legal agravado” para casos de explotación infantil</p> <p>e) Asesoría y acompañamiento: En al menos los siguientes aspectos: formalización, tecnificación, diversificación económica para la familia, fortalecimiento del sistema educativo y de salud, articulación con los procesos de desarrollo local sostenible.</p> <p>f) Fortalecimiento productivo, administrativo y de gestión También implica su tecnificación, pasar del uso de instrumentos artesanales al uso de máquinas y equipos más sofisticados, o de una tecnología que haga más rentable su trabajo, pero que sobre todo garantice la protección del medio ambiente y el desarrollo de un trabajo digno.</p> <p>Fiscalizar el uso obligatorio de equipos y medidas de seguridad para los trabajadores.</p> <p>g) Inversión en MAPE Análisis de la situación actual de la inversión.</p>		
<p>Modificar y fortalecer el marco legal del Sector de PPM y PMA así como de formalización</p> <p>a) Organización y estandarización de la normativa dispersa.</p> <p>b) Incorporación de las diferencias entre minería de filón y minería aluvial en pequeña escala.</p> <p>c) Precisiones respecto a la calificación de PPM y PMA</p> <p>d) Regulación y fiscalización de plantas de tratamiento</p>	<p>Precisar los parámetros para la calificación de PPM y PMA.</p> <p>Informe de SUNAT, GR y DREM sobre Plantas de tratamiento legal e informal.</p> <p>Eliminar de la normativa los procedimientos de aprobación automática y/o administrativa.</p> <p>Resolver el vacío normativo en el DL 1105, requisito de autorización del propietario para el uso del terreno superficial, respecto a la existencia de superposición de otro tipo de derechos o</p>	<p>Organizar y estandarizar la normativa para la PPM y PMA que se encuentra dispersa.</p> <p>Incorporar en la legislación las diferencias entre minería de filón y minería aluvial.</p> <p>Incorporar en la legislación los parámetros para la calificación de PPM y PMA</p>	<p>Establecer las diferentes características entre la minería filoneana y la minería aluvial</p> <p>Diseñar políticas y estrategias diferenciadas según estas características.</p> <p>Los impactos ambientales, el uso de maquinaria y equipo, la organización y condiciones de trabajo, son diferentes en la minería de filón y en la aluvial.</p> <p>Promover incentivos como:</p>

<p>(legales e informales) e) Revisar el marco referido a la recaudación de canon y regalías y su distribución.</p>	<p>concesiones, garantizando los derechos previos. Modificar el marco legal sobre caducidad de concesiones. Establecer el control inmediato del transporte y comercialización de insumos, repuestos y equipos. Identificar qué empresas legales proveen las operaciones ilegales.</p>		<p>apoyo técnico, gestión económica, salud ocupacional y asesoría legal, antes que un enfoque represivo. Articular en la normativa la relación entre la actividad de PPM y PMA y el desarrollo local sostenible, los planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos. Los GR deben estar en capacidad de brindar estos incentivos (personal calificado y presupuesto adecuado) Continuar con la interdicción de mineros ilegales en la Amazonía que usan maquinaria prohibida y trabajan en zonas prohibidas.</p>
--	---	--	--

Cualquier política pública deberá concertarse con los pequeños mineros y mineros artesanales, ya que son ellos uno de los principales actores de quien dependerá producir cambios duraderos para abordar esta problemática y llegar a soluciones que sean de carácter sostenible en el tiempo.

3. Agenda pendiente

“OCHO MEDIDAS DE CAMBIO PARA ENFRENTAR LAS CAUSAS DE LOS CONFLICTOS Y AVANZAR HACIA UNA NUEVA MINERÍA EN EL PERÚ”

Hoy existe una agenda pendiente de cambios en las políticas minero-ambientales. El país enfrenta un escenario de alta conflictividad social que plantea la urgente necesidad de discutir democráticamente cuál es el rol que debe tener la minería en el desarrollo sostenible de nuestro país y cómo debe ser abordado, a fin de que sea compatible con el respeto de los derechos de las poblaciones y comunidades, y con la protección de nuestros recursos naturales. Los contenidos de esta agenda han sido validados en diversos espacios sociales, institucionales, sectoriales, regionales y nacionales.

La Red Muqui pone a consideración de los diferentes niveles de gobierno, así como de las organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil, un resumen de estas medidas de cambio.

1. Recuperar para el Estado capacidad de regulación pública ambiental de las actividades mineras y extractivas. Lo cual implica, fortalecer el Ministerio del Ambiente como única autoridad ambiental con capacidad y poder necesarios para implementar una gestión transectorial; con responsabilidad sobre la Autoridad Nacional del Agua y sobre la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Del mismo modo, con capacidad y voluntad para fortalecer con capacidades, recursos y autonomía el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y de reformar los EIA como instrumento de gestión ambiental.
2. Definir nuevas competencias de los gobiernos regionales y locales en la regulación de la mediana y gran minería y de las actividades extractivas en general; de tal manera que, con las capacidades necesarias, puedan participar en las decisiones de otorgamiento de concesiones y contratos, en la evaluación y aprobación de los EIA y, en la supervisión y fiscalización del cumplimiento de los estándares ambientales y sociales.
3. Implementar una política de ordenamiento territorial (OT) y aprobar la normatividad específica para, entre otros objetivos, definir donde sí y donde no es posible que se desarrollen actividades extractivas y, garantizar la conservación y uso sostenible de los recursos naturales; esto en el marco de una visión compartida de desarrollo sostenible. Se necesita un instrumento que permita de manera concertada, participativa y planificada asignar los usos del territorio, de tal modo que los planes de OT tengan un carácter vinculante. Todo ello en base al reconocimiento y la regulación de las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales en la planificación y gestión del territorio.

4. Reconocer y aplicar plenamente la Consulta Previa como derecho de los pueblos indígenas u originarios (comunidades nativas y campesinas) de conformidad con lo establecido por el convenio 169 de la OIT y por la ley vigente. Es necesario aprobar de manera inmediata el reglamento, asegurando su adecuación a los estándares del Convenio 169 de la OIT, así como las condiciones básicas que garanticen el cumplimiento de las responsabilidades del Estado. En consecuencia, es fundamental que el reglamento reconozca todos los supuestos obligatorios y especiales en los cuales el Estado está obligado a buscar el consentimiento de los pueblos indígenas. A la par de ello, fortalecer y asegurar la correcta aplicación del derecho a la participación ciudadana de todas las poblaciones afectadas en las decisiones que tienen que ver con la actividad minera y extractiva.
5. Aprobar una política de concesiones que produzca cambios sustantivos en el régimen vigente, en la Ley General de Minería y en la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Política de concesiones que tome en cuenta los procesos económicos y de planificación territorial de las regiones, así como las consultas con las poblaciones y comunidades indígenas. Además, es urgente la moratoria del otorgamiento de las concesiones mineras hasta que se hayan aprobado e implementado la ley y el reglamento de OT, así como el reglamento de la Ley de Consulta Previa y, al mismo tiempo, revisar todas las concesiones dadas en la última década que no hayan cumplido con el ordenamiento legal o que ocupan zonas prioritarias de conservación y de valor cultural.
6. Proteger y conservar las cabeceras de cuenca y sus ecosistemas hídricos, como uno de los territorios que deben estar exentos de explotación minera y extractiva, por su alto valor ambiental, ecológico, cultural y socio económico. Esto, en el marco de la aprobación e implementación de políticas de gestión integrada de los recursos hídricos a nivel nacional y regional, que aseguren disponibilidad, calidad y conservación del agua, respetando el orden de prelación aprobado por la Ley de RR.HH. Ello implica constituir los Concejos Hídricos de Cuenca y elaborar e implementar los Planes de Gestión de Recursos Hídricos, ampliando la participación de las comunidades campesinas.
7. Abordar, integralmente, la problemática de la minería informal, artesanal y en pequeña escala, con la finalidad de frenar su expansión o regularla cuando la actividad minera sea posible; reorientando la participación de los pequeños productores y trabajadores informales hacia oportunidades de producción y empleo alternativos. A la par de la formalización, con base al ordenamiento territorial, y con la incorporación de tecnologías limpias donde es posible esta actividad, desarrollar acciones de erradicación del trabajo infantil y adolescente, así como de la explotación sexual infantil y adulta; garantizando al mismo tiempo el trabajo digno y la protección a toda la población vulnerable. Revisar los

mecanismos de concesión vigentes, controlar el tráfico de insumos e introducir un Sello de Calidad Ambiental, para que particularmente el oro, producido informalmente, no entre en los circuitos legales de comercialización.

8. Invertir en la reconversión y diversificación productiva de las zonas donde hay actividades mineras y extractivas, priorizando el uso de la renta minera en la implementación de programas de capitalización y de desarrollo de capacidades productivas de la pequeña producción rural; de tal manera que las familias campesinas e indígenas incrementen sus ingresos y mejoren su competitividad. En esta perspectiva, financiar la incorporación de paquetes tecnológicos productivos que incluyan, entre otros, el riego tecnificado, así como financiar infraestructura productiva, vial y comunicacional. Impulsar cadenas de valor que permitan potenciar la producción y la comercialización de su producción, a fin de superar nuestra dependencia económica de recursos no renovables.

La Red Muqui propone que el Estado y la sociedad civil, a través de sus instituciones representativas, discutan y consensuen esta agenda pendiente, con miras a resolver de manera democrática el escenario inmediato de conflictividad social y a **CONSTRUIR UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL** en torno a las actividades extractivas, de modo que éstas sean abordadas desde criterios que compatibilicen la inversión con el desarrollo sostenible y la inclusión. Esto implica reafirmar la democracia como escenario de diálogo y la concertación como eje de la relación Estado-sociedad, alejando así cualquier forma de autoritarismo y criminalización de la protesta social, que fue el sello que caracterizó el quinquenio pasado. En este sentido, la declaratoria de emergencia en Cajamarca y el acoso a los dirigentes y gobiernos locales, no son buenas señales para el impulso de este nuevo pacto social ambiental.

Perú, 19 de diciembre del 2011.

www.muqui.org

4. Agenda para el cambio

“EL PAÍS DEMANDA UN ACUERDO NACIONAL DE GOVERNABILIDAD PARA LA MINERÍA”

La presentación en el Congreso del nuevo gabinete se realiza en circunstancias en que el gobierno tiene como responsabilidad central, concretar los anuncios del Presidente en el sentido de generar cambios en la política minera. Pero además se da en un contexto en que es imprescindible ampliar la agenda gubernamental incorporando propuestas que tiene su origen en la sociedad civil, de manera tal que pueda configurarse una verdadera agenda de cambio.

Frente a ello la Red Muqui reafirma su propuesta de articular un nuevo contrato social y ambiental en torno a la actividad minera y extractiva, para lo cual es fundamental fortalecer la democracia como escenario del diálogo y la concertación entre todos los actores. En este sentido, hoy se hace necesario abrir el debate público y constituir una mesa de diálogo nacional, superando así el secretismo que caracteriza hasta ahora la elaboración de las medidas gubernamentales.

Poner en vigencia un escenario de apertura real para perfilar una nueva minería, supone de parte del Estado asumir una nueva visión de los conflictos socio ambientales que, superando la tesis vigente del “complot minero” –justificativo de la violación de los derechos humanos fundamentales- implique el levantamiento del estado de emergencia en Cajamarca, la derogatoria de la normatividad que sustenta la criminalización de la protesta social, el reconocimiento de las demandas socio ambientales y su solución a través de nuevas políticas y, finalmente, la reversión del proceso de privatización de las fuerzas del orden en provecho de las empresas mineras.

Los anuncios presidenciales bastante puntuales y la ausencia de temas básicos en la agenda gubernamental ponen en tensión la existencia de una real voluntad de cambio que vaya más allá del continuismo o del declarado “gradualismo” en las reformas normativas. El reto que tiene el gabinete Jiménez para impulsar en el cortísimo plazo una nueva relación con la minería, el medio ambiente y los derechos de los pueblos, exige entre otros temas:

- **Apostar por la afirmación de una autoridad ambiental que supere en esencia la situación actual donde cada ministerio es una autoridad ambiental en su sector.** En América Latina, el Perú es el único país donde los estudios de impacto ambiental mineros (EIA) son aprobado por el ministerio de Energía y Minas. Se requiere en este sentido un ministerio del Ambiente con poder político para implementar una gestión transectorial y con capacidad suficiente para la regulación ambiental de las actividades mineras y extractivas. A ello se agrega el fortalecimiento del organismo de evaluación y fiscalización ambiental (OEFA): El caso de Espinar y el reciente derrame de minerales del mineroducto de Antamina, entre otros

casos, revelan la ausencia y la debilidad del control y fiscalización de las actividades mineras.

- **Producir reformas sustanciales en los instrumentos de gestión ambiental.** Se requiere que los estándares de calidad ambiental y los límites máximos permisibles se adecúen a los estándares internacionales. Del mismo modo, que los estudios de impacto ambiental (EIA) sean más exigentes y rigurosos. Además de ser más transparentes y participativos en su procedimiento, su elaboración debe estar en manos del Estado y no de las empresas mineras. En esta misma línea se requiere modificar el régimen de las concesiones mineras. Las mismas que no se han detenido y más bien se incrementaron en un millón de hectáreas en el período julio del 2011-junio 2012. Es indispensable declarar una moratoria de las concesiones hasta después de que se acuerde o implemente la ley de OT y la consulta previa a los pueblos indígenas. De igual manera, se debe revertir al Estado las concesiones que no ha sido puesto en valor o que se superponen con zonas que prestan importantes servicios ambientales y que tienen alto valor ecológico y cultural. La importancia de estas y otras reformas en los instrumentos, justifica nuestra preocupación por las dificultades que tiene la Comisión Multisectorial, encargado de elaborar las propuestas de reforma normativas, que puede estar traduciendo una falta de voluntad política para el cambio.
- **Aprobar una política y una ley de ordenamiento territorial (OT). Que ordene el territorio en función de objetivos de bien común y del desarrollo sostenible del país.** Las últimas y reiteradas referencias presidenciales de llenar los vacíos en este campo, ponen en debate ya no sólo su urgencia sino además los enfoques, objetivos y alcances de una legislación que oriente y facilite un mejor uso y ocupación del territorio. En la visión del gobierno la relación central que establece entre el ordenamiento del territorio con el aprovechamiento de los recursos naturales, no hace sino desnaturalizar la finalidad y los objetivos integrales que debe tener este instrumento de gestión. Del mismo modo, el valor planificador que tienen los planes de OT que permitirán definir entre otros aspectos donde sí y donde no se pueden desarrollar actividades mineras, se debilitan cuando los gremios empresariales le dan a los planes de OT sólo un valor referencial.
- **Mejorar la normatividad aprobada sobre consulta previa y revisar las medidas restrictivas que impedirán la participación de las comunidades campesinas como sujetos de la consulta.** Para que sea viable la instalación de un escenario de diálogo, se requiere concertar con las organizaciones indígenas los cambios a la ley y al reglamento,

asegurando al mismo tiempo los instrumentos de implementación para que en vez de restringir -como está sucediendo- amplíen la participación de las comunidades campesinas. Se requiere decisión política para que los distintos sectores y niveles de gobierno, así como los diferentes poderes del Estado, definan las materias que serán objetos de consulta y adecúen así sus reglamentos. De otra manera, la consulta previa no cumplirá con sus objetivos y correrá el riesgo de caer en la inaplicabilidad. Finalmente, para una nueva minería en el país es necesario que la consulta previa se aplique de manera previa al otorgamiento de las concesiones, modificando así el procedimiento inconsulto y libre de requisitos de las actuales concesiones que están originando los conflictos sociales. De manera complementaria se requiere fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para las poblaciones que no son sujetos de la consulta previa.

- **Reforma constitucional del derecho humano al agua que garantice agua para todos y agua para siempre.** La incorporación explícita del derecho humano al agua en la Constitución, de concretarse, abre la posibilidad de una mayor exigibilidad y garantías para que el Estado Peruano esté obligado a cerrar las brechas de inequidad social en el acceso al agua potable y, también al saneamiento, de los sectores pobres de las ciudades y sobre todo del campo. Del mismo modo junto con la aprobación reciente de la política de Estado sobre el agua, se afirma el principio del agua como un bien público esencial, alejando así la visión de algunos que consideran al agua como un bien transable. Sin embargo, el derecho humano al agua no puede reducirse al uso y acceso humano del recurso, pues entre las prioridades de la problemática del agua aparece también la solución de los problemas de disponibilidad del recurso y de conservación de los ecosistemas hídricos. El aprovechamiento sostenible del recurso y las prioridades de su uso están siendo afectadas por la degradación y la sobrexplotación de los ecosistemas hídricos generados por la minería, a lo cual se suma los efectos del cambio climático y la demanda creciente de las actividades urbanas y productivas que hacen uso intensivo e ineficiente del agua. Por ello, es importante incorporar o enfatizar el enfoque de conservación en la constitución y en las políticas de Estado; de igual manera, es urgente aprobar la normatividad necesaria que garantice que haya agua para siempre. En esta perspectiva reafirmamos la urgencia de discutir y aprobar una ley de protección y conservación de cabeceras de cuenca, donde se ubican las nacientes de los ríos y que están siendo crecientemente impactadas. Esto, en el marco de una real implementación de la Ley de Recursos Hídricos, de adscripción de la Autoridad Nacional del agua al Ministerio del Ambiente, y de implementación de los consejos hídricos de cuenca, con capacidad de gestión y de formulación de los planes de gestión de recursos hídricos.

- **Articular una política integral del Estado para solucionar la expansión de la minería informal e ilegal y la inclusión social de sectores que luchan por la sobrevivencia.** Las afirmaciones vertidas por las máximas autoridades del gobierno en referencia a este tema, no hacen sino confirmar las limitaciones de sus políticas y los recortados alcances de la nueva normatividad, cuyo resultado es en la práctica la paralización de la intervención estatal en este sector. La expansión de la minería informal e ilegal y las consecuencias que trae consigo, no podrán ser enfrentados con sólo la formalización, entendida esta como la inscripción en la SUNAT de los mineros artesanales. Más alejado aún se muestra el objetivo de su inclusión social, cuando el tratamiento de su expansión social y territorial se reduce sólo a la acción punitiva. El freno y erradicación de la actividad o, en su defecto, la regulación cuando esta actividad sea posible en territorios determinados por los planes de ordenamiento territorial, requiere de una política integral que incluya la reorientación de los productores y trabajadores hacia oportunidades de empleo e ingreso alternativos, la formalización -cuando sea el caso- que vaya de la mano con la capacitación y asesoría para la incorporación de tecnologías limpias y el estímulo para la promoción de las buenas prácticas productivas y de gestión. Asimismo, junto con el control y la fiscalización ambiental, se hace necesario la penalización de quienes controlan la comercialización de los insumos y de quienes comercializan el oro producido ilegalmente. Finalmente, es ineludible la implementación de programas nacionales de erradicación del trabajo infantil y adolescente, así como de la explotación sexual infantil y adulta.

Estas y otra medidas de cambio son urgentes implementar teniendo en cuenta que su viabilidad política, social y de gestión supone necesariamente la participación de los gobiernos regionales y locales en las decisiones sobre las industrias mineras y extractivas, para lo cual es perentorio dotarles de competencias que les permita compartir decisiones sobre la aprobación de los EIA, las concesiones mineras, la aprobación de los proyectos mineros, participar en la gestión de los recursos hídricos y en el control y fiscalización ambiental; teniendo como marco obligado los planes de OT y los planes de desarrollo concertado. Igualmente, en la base de una nueva forma de relacionarse con la minería teniendo en cuenta los derechos de las poblaciones, es imprescindible

la aprobación de la ley de Iniciativa para la transparencia en las Industrias Extractivas, actualmente en debate en el Congreso, de tal manera que su aplicabilidad obligatoria permita acceder a la información no sólo financiera, sino además sobre las concesiones, los contenidos y el proceso de aprobación de los EIAs, regalías, los gastos directos de las empresas, etc.

El país es consciente que asumir los retos para una minería, basada en una nueva relación con el medio ambiente, los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, la

INFORME ESPECIAL



soberanía nacional y el desarrollo sostenible, no puede quedarse en los cambios cosméticos y gradualistas.

Las demandas sociales que están en la base de los conflictos socio ambientales exigen cambios profundos en las políticas, en la institucionalidad y en los instrumentos de gestión ambiental.

Red Muqui

Lima, 17 de agosto del 2012

5. INFORMALIDAD E ILEGALIDAD DE LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA EN EL PERÚ: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS



**Consultora: Mg. Sc. Mary Chávez Quijada.
Red Muqui**

Lima, Noviembre del 2012

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	38
II. LA MINERÍA ARTESANAL Y LA PEQUEÑA MINERÍA EN EL PAÍS.....	39
2.1. INFORMALIDAD E ILEGALIDAD DE LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA.....	41
2.2. LUGARES CON MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA.....	43
2.3. POBLACIÓN INVOLUCRADA Y ORGANIZACIÓN DE LOS MINEROS.....	44
2.4. MATERIALES QUE SE EXTRAEN Y MÉTODOS DE EXPLOTACIÓN.....	46
2.5. NIVELES DE PRODUCCIÓN MINERA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA MINERÍA.....	48
2.6. IMPACTOS AMBIENTALES, SOCIALES Y ECONÓMICOS.....	50
III. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES SOCIALES.....	56
3.1 INSTITUCIONES DEL ESTADO.....	56
3.2 ORGANIZACIONES MINERAS.....	60
3.3 SOCIEDAD CIVIL Y ORGANIZACIONES SOCIALES.....	62
IV. NORMATIVA LEGAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA.....	63
4.1 NORMAS ESPECÍFICAS EN REGIONES DE ATENCIÓN PRIORITARIA.....	67
4.2 LA FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA.....	69
4.3 PROBLEMAS EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN.....	77
V. CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES Y LAS MESAS DE TRABAJO.....	78
5.1 MESAS DE TRABAJO REGIONALES.....	79
VI. LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA EN LA REGION ANDINA.....	82
6.1 BOLIVIA.....	82
6.2 BRASIL.....	85
6.3 COLOMBIA.....	86
6.4 ECUADOR.....	87
6.5 LA COMUNIDAD ANDINA, CAN.....	90

6.6 INICIATIVAS A NIVEL MUNDIAL	90
VII. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	94
7.1 PRINCIPIOS.....	94
7.2 OBJETIVOS	96
7.3 POLÍTICAS PÚBLICAS	97
7.4 LINEAS ESTRATÉGICAS	102
7.5 LINEAMIENTOS PARA UN CAMBIO EN LA NORMATIVA DE LA MINERÍA ARTESANAL Y LA PEQUEÑA MINERÍA	102
VIII. AGENDA PARA UNA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA RESPONSABLE (2012 – 2016).....	104
8.1. A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL.....	104
8.2 A NIVEL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES.....	106
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	109
ANEXOS.....	111

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos diez años, la actividad minero artesanal en el país se ha expandido de manera acelerada en la explotación de metales, como el oro. La búsqueda de alternativas a las condiciones de pobreza y la necesidad de empleo y de satisfacción de necesidades inmediatas, como la manutención familiar, han sido las principales motivaciones; las mismas que definieron, en un inicio, el carácter individual e informal de la minería artesanal. Con la incorporación de métodos mecanizados, la práctica de la actividad artesanal, en su gran mayoría pasó a la escala de pequeña minería, aunque actualmente se suelen confundir una de otra.

Si bien, en el año 2002, ambas actividades fueron reconocidas en el marco legal minero, no se consideró de importancia la necesidad de establecer políticas públicas para que se desarrollen en las mejores condiciones humanas, ambientales, sociales y económicas. Las iniciativas de formalización desde organizaciones internacionales y proyectos del Estado, no han formado parte de un proceso planificado y continuo, lo que ha conllevado en estos últimos años, a la ilegalidad y destrucción de ecosistemas terrestres y ríos de algunas regiones debido a la “fiebre caótica del oro” por los altos precios que alcanzó este metal en el mundo. En Latinoamérica, el Perú es el primer productor de oro, y cerca del 12% proviene estos estratos mineros (MINEM, 2012).

La Red Muqui, con el propósito de contribuir en la erradicación de la minería ilegal, y en el desarrollo de laminería artesanal y la pequeña minería en el marco de un ordenamiento territorial y acorde a la visión de desarrollo sostenible de una localidad, fundamentalmente en las regiones donde sus socios vienen laborando, ha considerado necesario contar con un estado de arte en los que se identifique y analice los aspectos críticos de la problemática social, ambiental y económica que generan estas actividades.

El presente documento comprende un diagnóstico de la informalidad e ilegalidad de la minería artesanal y pequeña minería, del cual se desprende políticas públicas orientadas, por un lado, al desempeño social y ambiental responsable en zonas permitidas, y por el otro, donde es inviable ejecutar estas actividades, al tratamiento especial y recuperación de áreas afectadas. En el diagnóstico se enfatiza la problemática de las regiones de La Libertad, Piura, Puno y Madre de Dios.

El informe está ordenado en ocho capítulos. Se describe brevemente las principales instituciones y organizaciones sociales involucradas en la minería artesanal y la pequeña minería, la normativa legal y políticas públicas existentes, los principales conflictos socio

ambientales y espacios de diálogo, y la situación de estas actividades mineras en otros países de Sudamérica. Finalmente, se tiene la propuesta de políticas públicas y una agenda nacional, y otra para las regiones, en torno a la minería artesanal y la pequeña minería.

II. LA MINERÍA ARTESANAL Y LA PEQUEÑA MINERÍA EN EL PAÍS

Laminería artesanal, al igual que la pequeña minería, fue reconocida oficialmente a partir del 2002 mediante la Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal; incorporándose así en el marco jurídico de la Ley General de Minería promulgada en el año 1992 (modificatoria del artículo 91).

Según esta Ley, la pequeña minería puede llegar operar hasta una capacidad de 350 TM/día, 1200 Tm/día materiales no metálicos y de construcción, y 3000 m³/día en caso de gravas auríferas de placer, mientras que, en la minería artesanal la capacidad máxima es hasta 25 TM/día, 100 TM/día ó 200 m³/día respectivamente. Ver Cuadro 1.

Son pequeños productores mineros, los que poseen títulos, hasta 2,000 hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras. Son mineros artesanales los que poseen un título hasta 1,000 hectáreas, entre denuncios, petitorios u concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros.

Cuadro 1: Clasificación de la actividad minera en Perú

Estrato	Extensión de Concesión	Capacidad productiva
Gran Minería	Más de 2,000 Has	Más de 5,000 TM/día
Mediana Minería	Más de 2,000 Has	Hasta 5,000 TM/día
Pequeña Minería	Hasta 2,000 Has	Hasta 350 TM/día ⁽¹⁾
Minería Artesanal	Hasta 1,000 Has	Hasta 25 TM/día ⁽²⁾

(1) Pequeña minería: Para materiales no metálicos y de construcción: 1,200 TM/día; y yacimientos metálicos tipo placer 3000m³/día:

(2) Minería artesanal: Para materiales no metálicos y de construcción: 100 TM/día; y yacimientos metálicos tipo placer 200m³/día:

Fuente: Ministerio de Energía y Minas. 2002.

Además de la capacidad de producción, existe una marcada diferencia entre la minería artesanal y la pequeña minería, y es que la minería artesanal puede ser desarrollada en forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas que se dedican

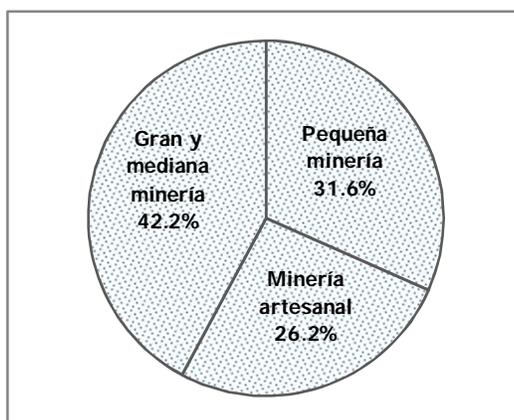
habitualmente y como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos.

En el Reglamento de la Ley 27651, D.S. N° 013-2002-EM, se establece que “no se realiza actividad minera de sustento cuando se ha efectuado la transferencia o cesión de uno o más derechos mineros, se ha celebrado acuerdo o contrato de explotación sobre uno o más derechos mineros, o si se ha contratado la ejecución de actividades mineras por tercerización y/o a través de empresas contratistas mineras”, también se indica que los “equipos básicos” comprende los elementos utilizados en la actividad minera artesanal como lampas, picos, combas, barretas, cinceles, carretillas, carros mineros, zarandas, quimbaletes, maritatas, tolvas, perforadoras eléctricas y bombas eléctricas de hasta cuatro pulgadas (4”) de diámetro y de hasta veinticinco (25) HP, y demás elementos y equipos similares que permitan la extracción y beneficio de sustancias auríferas, cupríferas, polimetálicas y no metálicas. Como “métodos manuales” se señala aquellos utilizados en la actividad minera artesanal que involucran la fuerza física, habilidad manual y destreza personal, para la extracción y escogido de minerales; así como también para la recuperación de metales por métodos sencillos de beneficio tales como gravimetría, amalgamación, cianuración, lixiviación y otros, siempre que correspondan a la capacidad máxima de producción y/o beneficio establecida.

Un gran número de mineros artesanales y pequeños productores mineros se dedican a la actividad aurífera subterránea y aluvial, seguido de mineros que extraen minerales conteniendo cobre o zinc. Otros se dedican al procesamiento de minerales no metálicos.

En marzo del 2012, el Ministerio de Energía y Minas registró un total de 11,541 titulares mineros, de los cuales 3,652 pertenecen a la pequeña minería, 3022 a la minería artesanal y 4867 al régimen de la gran y mediana minería (MINEM, 2012). Ver Gráfico 1.

Gráfico 1: Porcentaje de titulares mineros según estrato minero



Fuente: MINEM. Directorio Minero 2012.

Por otro lado, en el país también se utiliza el término de **minería en pequeña escala** para referirse a la minería artesanal y pequeña minería en forma conjunta a fin de diferenciarlos de la gran y mediana minería. Este término es una denominación utilizada por el Banco Mundial para referirse indistintamente a los pequeños mineros y/o a los mineros artesanales formales o informales. En América Latina y el Caribe adopta distintas denominaciones como "garimpeiros"(Brasil), "barequeros" (Colombia), "coligalleros" (Costa Rica), "gambusinos" (México), "guiriseros" (Nicaragua), "lavadores de oro"(República Dominicana), "pirquineros" (Chile y Argentina) y "porknockers" (Guayana y Surinam), entre otros (Veiga, 1997).

2.1. INFORMALIDAD E ILEGALIDAD DE LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA

De acuerdo a la condición de legalidad, los que se dedican a la minería artesanal y a la pequeña minería, pueden ser mineros formales, informales o ilegales.

La minería formal: La normativa establece que un minero artesanal o un pequeño productor minero es formal cuando cuenta con:

- Acreditación de la titularidad de la concesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera.
- Acreditación de propiedad o acreditación de uso superficial del terreno.
- Autorización de uso de agua.
- Aprobación del estudio o instrumento de gestión ambiental.
- Certificado de operación minera.
- Realizar la Declaración Anual Consolidada.
- Aporta económicamente al Estado y regiones a través del Canon Minero.

La minería informal: Un minero informal es la persona natural o jurídica que aún no regulariza sus respectivas autorizaciones ante la autoridad competente, para la realización de la actividad minera en concesiones mineras propias y/o de terceros.

Se entiende que, para ejercer la actividad minera no es suficiente que el minero sea el titular de la concesión minera o que presente el petitorio minero o la solicitud de la certificación ambiental u otras autorizaciones relacionadas a la actividad minera.

Asimismo, es informal el que realiza minería usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera (D.L. 1105).

La minería ilegal: Está referido a toda actividad minera que se realiza en zonas en las que está prohibido el ejercicio de la actividad minera (D.L. 1105). Además, es requisito indispensable que el minero cuente con la autorización de inicio o reinicio de operaciones.

El D.L. 1105 también considera como minero ilegal, al minero que usa equipos y maquinarias que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o cuando no cumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades.

Hoy en día, no se dispone de datos reales sobre la cantidad de mineros formales, informales o ilegales según estratos: artesanal y pequeña minería.

Por otro lado, también existe ilegalidad en la comercialización de explosivos e insumos químicos que propician que la actividad sea ilícita.

Las principales causas de la informalidad e ilegalidad de estas actividades son:

- Alto precio del oro en el mercado internacional.
- Zonas de extrema pobreza, donde la minería se concibe como trabajo de subsistencia familiar.
- Estado ausente, sobretodo en poblaciones rurales.
- Presencia de titulares de concesiones mineras y empresas que fomenta la actividad informal.

El Estado por su parte tiene grandes dificultades para controlar estas actividades, entre otras razones, debido a:

- a. El aislamiento de las zonas donde se desarrollan estas actividades.
- b. El escaso personal a cargo de las funciones de control y fiscalización. A esta dificultad –común en el aparato estatal- se agrega el poco nivel de preparación del personal a cargo en los gobiernos regionales.
- c. Escasa capacidad operativa (movilidad, equipos y otros).

- d. Débil organización institucional (ministerios y gobiernos regionales).

2.2.LUGARES CON MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA

Desde mediados de la década de 1980, la minería artesanal y la pequeña minería han sido ampliamente conocidas, sobre todo por la explotación de oro, en cuatro grandes áreas: Madre de Dios, Puno, el Sur Medio conformado por las regiones de Arequipa, Ica y Ayacucho, y La Libertad.

Actualmente, se han expandido en casi todas las regiones del país, debido a una combinación de supervivencia y oportunidad, muy ligada a la creciente pobreza y a la falta de oportunidades de empleo (Glave, 2007).

A comienzos del 2012, estuvo presente en 21 regiones de la costa, sierra y selva del país. Cabe mencionar que en la selva peruana, además de Madre de Dios, se tiene presencia de la minería artesanal y la pequeña minería en la selva norte (Loreto y Amazonas) y en selva central (Junín).

En el Cuadro 2 se presenta las principales regiones con estas actividades, fundamentalmente, en los que se explota oro. Ver Mapa en Anexo I.

En todas las regiones, estas actividades mineras se realiza generalmente en zonas apartadas, pero con condiciones geológicas que ofrecen una rentabilidad económica relativamente alta respecto a otras actividades alternativas, constituyéndose por ende, en la actividad económica predominante y única fuente de ingreso para las familias.

Cuadro 2: Regiones con mayor presencia de minera artesanal y pequeña minería aurífera

Región	Provincia	Distritos
Madre de Dios	Tambopata	Tambopata, Inambari y Laberinto
	Manu	Huepetuhe
Puno	San Antonio de Putina	Ananea
	Carabaya	Crucero, Ituata
	Sandía	Cuyo Cuyo y Limbani
	Huancané	Cojata
Ica	Ica	Yauca del Rosario
	Nazca	Marcona, El Ingenio.
Arequipa	Camaná	Cháparra, Mariano Nicolás Valcárcel
	Caravelí	Atico, Huanuhuanu
	Condesuyos	Yanaquihua
Ayacucho	Lucanas	Otoca, Sancos
	Parinacochas	Pullo
Cusco	Chumbivilcas	Colquemarca
La Libertad	Sánchez Carrión	Huamachuco
	Otuzco	Salpo
	Pataz	Pataz
Lima	Canta	Santa Rosa de Quives
Piura	Ayabaca	Paimas, Suyo y Sapillica
	Huancabamba	Carmen de La Frontera (Qda. Machete)
	Sullana	Lancones
	Piura	Las Lomas y Tambogrande
Pasco	Pasco	Ninacaca

Fuente: Elaboración propia.

2.3. POBLACIÓN INVOLUCRADA Y ORGANIZACIÓN DE LOS MINEROS

En el 2006, hubieron unos 50,000 trabajadores mineros ejerciendo directamente estas actividades y unas 300,000 personas directa o indirectamente dependientes de ellas (Medina, 2007).

A comienzos del 2012, el Ministerio de Energía y Minas estimó que hay unos 100,000 mineros (mayoría informales) y unas 400,000 personas que dependen de estas actividades. La Confederación Nacional de Mineros del Perú, CONAMI Perú, señalaba por su parte que,

a nivel nacional habría 800,000 personas involucradas de manera directa y 3'000,000 personas en forma indirecta.

La principal característica de las personas dedicadas a la minería artesanal es que poseen un bajo nivel de instrucción educativa, y participa el conjunto de la familia. En la minería subterránea, por ejemplo, las mujeres participan en las actividades del “pallaqueo”, que consiste en la recuperación de rocas mineralizadas de los desmontes, lo que les permite cubrir parte de las necesidades básicas de alimentación familiar; y en zonas de minería aluvial, las mujeres participan gestionando sus operaciones mineras o como dirigentes de sus gremios (Romero y otros: 2005: Pp. 21-22).

Los mineros artesanales y pequeños mineros habitan nuevas zonas, y llegan a formar:

- Campamentos mineros que se caracterizan por ser pequeños, y se encuentran habitados de modo permanente.
- Centros mineros que son lugares donde se realiza la actividad minera de modo exclusivo y permanente, y no hay población que realice otra actividad económica.
- Pueblos o asentamientos mineros cuya actividad principal es la minería, pero en el que conviven actividades conexas y diversas.

La población en las zonas de labores mineras está conformada por migrantes; así por ejemplo, en Madre de Dios, los mineros en su gran mayoría provienen de otras regiones y van a trabajar dejando a sus familias en sus lugares de origen o se trasladan hacia poblaciones cercanas, como la ciudad de Madre de Dios (Glave, 2007).

En el norte del país, la mayoría de mineros artesanales del lugar laboran en concesiones de empresas mineras (por ejemplo, los mineros artesanales en la concesión de la Compañía Minera La Poderosa).

Por otro lado, los mineros se encuentran organizados de manera diferente en cada lugar de explotación, por ejemplo:

- Asociación de mineros (Asociación de Pequeños Mineros y Artesanos del Bajo Puquiri, en Madre de Dios).
- Empresas mineras (Minera Briceida SAC, Minera Aurífera Buena Vista y Empresa minera Fray Alonzo, en Arequipa).
- Sociedades mineras de responsabilidad limitada (Sociedad Minera de Responsabilidad Ltda. Mollepata en Arequipa).
- Cooperativas mineras (Central de Cooperativas Mineras de San Antonio de Putina, en Puno).

2.4. MATERIALES QUE SE EXTRAEN Y MÉTODOS DE EXPLOTACIÓN

La minería artesanal y la pequeña minería comprenden la extracción y recuperación de sustancias metálicas, no metálicas y materiales de construcción.

Entre los metales, la explotación del oro ha cobrado mayor importancia, seguidamente se encuentra el cobre, y luego el zinc; tal como se puede observar en el nivel de producción nacional de estos metales en los últimos años. Ver Cuadros 4,5 y 6.

La situación sobre la explotación de minerales no metálicos y materiales de construcción es escasamente conocida y controlada.

Explotación del oro: Existen tres tipos de yacimientos de oro: a) Primarios, constituido por vetas y filones, a los que se les denominada comúnmente “filoneanos”, b) Secundarios, conformado por materiales aluviales, a los que se les conoce como “placeres”, y c) Yacimiento diseminados, que corresponde al oro fino esparcido en una gran extensión de terreno.

En Madre de Dios, ubicado en la Amazonía, el oro se extrae de yacimientos aluviales. En La Libertad y Puno, se explotan ambos tipos de yacimientos: filoneanos y aluviales. En todas las otras regiones se explotan yacimientos primarios o filoneanos.

El oro en Madre de Dios se encuentra en cauces de río, playas, terrazas y montes en forma de escamas finas, cuya extracción se ha venido realizando por métodos artesanales, semi-mecanizados y mecanizados, como se señala en el Cuadro 3. Una explotación mecanizada con el uso de maquinaria pesada (cargadores frontales) se concentra en el distrito de Huepetuhe desde los años noventa.

El oro se explota en la cuenca del río Madre de Dios, en áreas que comprenden desde la confluencia con el río Colorado hasta el lago Sandoval; además de las redes de drenaje de los ríos Inambari, Tambopata, Malinowsky, Puquiri-Colorado y Caychive.

Cuadro 3: Características de los métodos de explotación de oro en Madre de Dios

CARACTERÍSTICAS	MÉTODOS		
	Artesanal	Semi-mecanizado	Mecanizado
Forma de intervención	Manual en extracción del mineral, así como en lavado y recuperación arenilla con oro.	Manual en etapa de recuperación de la arenilla con oro.	Ninguna labor manual.
Método	Ingenio, canaleta y arrastre.	Caranchera, chupadera, balsa gringo, Shute-cargador frontal, Draga tipo lanza (8", 10" y 12")	Dragas (>16"), Dragas de cangilones.

Fuente: Cooperación. 2009.

El oro se separa del resto del material aluvial mediante un sistema de lavado por gravedad conformado por una plataforma de madera con zarandas en la parte superior y una canaleta inclinada cubierta de alfombras que atrapan el material fino "arenilla negra" conteniendo el oro. Posteriormente, la "arenilla negra" pasa a la etapa de beneficio para recuperar el oro por amalgamación.

La comercialización local se realiza en poblados como Huepetuhe, Mazuco, Laberinto y Puerto Maldonado principalmente.

En Puno, el oro se encuentra asociado al cuarzo, en vetas (Sandia, Ollachea y otros) y mantos (La Rinconada, Untuca, entre otros). El oro en forma nativa se encuentra en los depósitos morrénicos, como en la Morrena de San Antonio de Poto en las proximidades de Ananea, y bancos aluviales desde Sandia (Limbani) hacia la zona del río Inambari.

De las vetas y filones, el material aurífero se extrae usando explosivos, luego es triturado mediante combas, y finalmente, es depositado en quimbaletes para una molienda fina. En el proceso de molienda se agrega el mercurio para formar la amalgama de oro.

De los depósitos aluviales, el material aurífero es lavado con agua mediante chorros de agua, canaletas o pozos en lechos de río y/o "chichiqueo"²¹. Desde el 2001 se utilizan métodos mecanizados y semi mecanizados en zonas como Ananea, Pampa Blanca, Pampilla y Ancocala mediante volquetes, cargadores frontales y retroexcavadoras (Torres, 2007).

²¹ Es un método manual que consiste en el uso de una batea de madera o metal, en el cual se coloca un poco de material aurífero muy fino y se agrega agua, y se balancea a fin de que el oro quede concentrado en el fondo.

El material conteniendo oro es recuperado con el uso del mercurio. La amalgama de oro es sometido al fuego utilizando gas o fragua a carbón para obtener el “oro refogado”. También el oro se recupera en pozos de cianuración, construidos sin ningún criterio técnico ambiental y sin autorización por las autoridades pertinentes.

En La Libertad, se extrae el material aurífero de túneles o socavones construidos mediante métodos manuales (barreno y martillo) y con el uso de explosivos (“paco” si son minerales con óxidos o “pirita” minerales con azufre). Para profundizar los túneles o socavones se realizan perforaciones, actualmente con taladros eléctricos (perforación en seco) o compresoras convencionales. Ver Anexo 2, Resultado de aplicación de encuesta a mineros del distrito de Huamachuco.

El mineral extraído es molido y amalgamado en quimbaletes (molino de piedra), concluida la molienda y amalgamación, se separa la "amalgama" del resto del material (relave) y se procede a quemar la amalgama “refogado” para obtener el oro. También, se obtiene oro del material molido depositado en pequeñas pozas de cianuración (Torres, 2007).

Explotación de cobre: Los minerales de cobre son extraídos de yacimientos primarios (vetas) mediante túneles o socavones, utilizando barrenos y explosivos; estos minerales también están acompañados de otros metales como el zinc. En su gran mayoría, los mineros artesanales extraen minerales de cobre de minas abandonadas, posteriormente, son escogidos, chancados y comercializados a recolectores o directamente a las empresas mineras que buscan este material para procesarlos.

2.5. NIVELES DE PRODUCCIÓN MINERA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA MINERÍA

Oro: En Madre de Dios se produce no menos del 10% del total nacional. Esta producción es considerada en los reportes del Ministerio de Energía y Minas como producción de “lavaderos” de oro, sin embargo, gran parte de la producción corresponde a la pequeña minería por los métodos y equipos que se usan en su explotación (equipos de bombeo y maquinaria pesada). En tanto, la producción de la pequeña minería es reportada como el 4% del total nacional, tal como se puede observar en el Cuadro 4.

Cuadro 4: Producción de oro por estratos (miles de onzas finas)

ESTRATOS / AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 1/	2011 1/
GRAN Y MEDIANA MINERIA	3,723	3,906	4,453	5,106	5,054	6,125	5,933	4,817	5,095	5,164	4,495	4,337
PEQUEÑA MINERIA	10	13	10	31	40	44	79	129	150	197	168	212
MINERIA ARTESANAL	---	---	---	0	0	1	1	1	1	1	2	1
LAVADEROS	530	534	602	413	475	517	508	526	537	553	610	723
TOTAL	4,263	4,454	5,065	5,550	5,569	6,687	6,521	5,473	5,783	5,916	5,275	5,273

1/: Datos Preliminares.

Ministerio de Energía y Minas. 2012.

Entre los años 2000 y 2011, la producción de oro en la pequeña minería se incrementó de 10 a 212 miles de onzas finas, mientras que la producción aurífera de Madre de Dios (considerada como lavaderos de oro) de 530 a 723 miles de onzas finas.

Cobre: Entre el 2008 y 2010, la producción de cobre en minería artesanal se incrementó alrededor del 140%, de 106 a 254 toneladas secas; y en pequeña minería se incrementó de 3000 a 13,453 toneladas secas, tal como se aprecia en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Producción de cobre a nivel concentrados, según estratos 2000 - 2011 (toneladas secas)

ESTRATOS / AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 1/	2011 1/
GRAN Y MEDIANA MINERIA	1,537,765	2,054,308	2,434,525	2,333,468	3,043,364	2,897,404	3,249,546	3,610,928	4,006,512	3,977,561	3,921,762	4,934,603
PEQUEÑA MINERIA	556	1,815	1,142	997	1,122	1,124	1,225	511	3,003	7,781	9,443	13,453
MINERIA ARTESANAL	---	---	---	---	---	---	---	---	106	138	254	---
TOTAL	1,538,321	2,056,123	2,435,668	2,334,465	3,044,485	2,898,529	3,250,770	3,611,439	4,009,515	3,985,342	3,931,206	4,948,057

1/: Datos Preliminares.

Ministerio de Energía y Minas. 2012.

Zinc: La producción de zinc proveniente de la minería artesanal sólo fue reportada entre los años 2006 y 2008, entre 42 y 53 toneladas secas. Ver Cuadro 6.

**Cuadro 6: Producción de zinc a nivel concentrados, según estratos 2000-2011
(toneladas secas)**

ESTRATOS / AÑOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 1/	2011 1/
GRAN Y MEDIANA MINERÍA	1,623,509	1,845,974	2,152,661	2,392,021	2,092,465	2,089,494	2,115,294	2,590,917	2,882,203	3,029,623	3,139,138	3,147,615
PEQUEÑA MINERÍA	13,078	20,282	20,007	19,818	23,765	25,424	29,017	20,544	15,759	11,208	11,965	10,216
PRODUCTOR MINERO ARTESANAL	0	0	0	0	0	0	42	437	53	0	0	0
TOTAL	1,636,587	1,866,257	2,172,667	2,411,839	2,116,230	2,114,918	2,144,353	2,611,898	2,898,015	3,040,832	3,151,103	3,157,831

1/: Datos Preliminares.

Ministerio de Energía y Minas. 2012.

2.6. IMPACTOS AMBIENTALES, SOCIALES Y ECONÓMICOS

Impactos ambientales

El mayor impacto ambiental negativo de la minería artesanal y la pequeña minería es la contaminación química, fundamentalmente por el uso del mercurio y cianuro en la obtención del oro. El grado de contaminación está directamente relacionado con el escaso nivel de recuperación de los insumos químicos utilizados y la inadecuada disposición de los materiales auríferos, medidas que no se controlan en el país.

Por referencia bibliográfica se conoce que para extraer 01 kilo de oro en yacimientos primarios (vetas, mantos, filones), se requiere en promedio de 140-160 Kg de cianuro de sodio, y hasta 1250 Kg, dependiendo del tipo de roca (Sasher, 2010). En yacimientos aluviales, se estima que el uso de mercurio es una proporción de 2:1 respecto al contenido de oro, aunque en la práctica los mineros emplean una cantidad mayor.

Lamentablemente, en el país no se dispone de datos sobre la ruta de adquisición y la cantidad de mercurio y cianuro que se emplea en la minería artesanal y la pequeña minería del oro –tampoco en la gran minería–, menos, sobre las condiciones de manejo y seguridad de los operarios mineros.

El mercurio origina una grave contaminación del aire y de la cadena trófica, y hoy en día, constituye uno de los principales problemas ambientales no sólo en el país, sino también, a nivel mundial. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, ha clasificado a la minería artesanal y de pequeña escala del oro como la segunda

fuelle más grande de emisiones globales de mercurio al aire, que contribuye un 18% del total de emisiones al aire de todas las fuentes emisoras en su conjunto (Álvarez, 2011).

En el Sur Medio, por lo general, el material con residuo de mercurio proviene de los quimbaletes y llega al suelo y, en algunas zonas, a los cuerpos de agua. Parte del mercurio también se emite a la atmósfera durante la quema de la amalgama.

También se tiene impactos negativos por vertimientos de las pozas de cianuración, que en su mayoría se han implementado de forma improvisada y sin control de la calidad de sus aguas. Adicionalmente, hay un permanente riesgo de contaminación por los relaves de amalgamación, que obviamente contienen residuos de mercurio; y por las aguas de las plantas de cianuración, donde se crea formas solubles de mercurio altamente tóxicas y con mayores posibilidades de dispersión.

Otros impactos que se generan son: la destrucción del paisaje, erosión del suelo, polución de aire con polvos, eliminación inadecuada de los desechos industriales y domésticos, contaminación por combustibles, y la acumulación de estériles y ripios en botaderos inadecuados.

En Puno: Las operaciones mineras con maquinaria pesada, como volquetes y retroexcavadoras, realizan un gran movimiento de suelos, y generan a su vez, la mayor contaminación del río Ramis con sedimentos y sólidos en suspensión resultantes del lavado de las morrenas auríferas (en San Antonio de Poto y otros). A ello se suma el contenido de sustancias tóxicas en el agua, como el mercurio y cianuro. Esta situación crítica viene afectando las actividades agrícolas y de pastoreo de ganado que desarrolla la población de la cuenca Ramis.

El retiro del glaciar donde están emplazadas las estructuras mineralizadas en La Rinconada y Cerro Lunar, no sólo es parte del proceso de desglaciación que se experimenta a nivel mundial, otro factor local que contribuye a ello es la intensa actividad minera.

Otros impactos como modificación del paisaje, erosión del suelo, polución de aire con polvos, eliminación inadecuada de los desechos industriales y domésticos, así como la acumulación de estériles y ripios en botaderos sin Plan de Cierre, sí cobran importancia en localidades tales como La Rinconada y Ananea. En La Rinconada se concentra un gran número de operadores mineros, y en Ananea, un elevado grado de mecanización en la extracción del oro.

En Piura: La extracción de oro mediante dragasen el río Macara, ha venido afectando la calidad de las aguas en el distrito Suyo, provincia de Ayabaca. Así como de minería artesanal en las orillas del río Samaniego, en Huancabamba.

También cabe mencionar la existencia de plantas de procesamiento ilegales, sobretodo cerca a la frontera del país, en sectores como Sapillica, Pampa Larga, La Peñita, El Higuero, La Tina, San Sebastián, Cachaquito y Las Lomas; cuyas pozas de tratamiento con cianuro, constituyen un alto riesgo cuando hay lluvias en la zona, porque el agua contaminada con mineral va a las quebradas y luego ingresan a las represas de San Lorenzo o de Poechos.

Otro impacto de la minería informal en el ecosistema, poco percibido por ahora, son las consecuencias que tendría un Fenómeno del Niño.

En Madre de Dios: La actividad minera aurífera ha deforestado aproximadamente 32,750 hectáreas de bosques, y degradado unas 150,000 hectáreas adicionales (Álvarez, 2011). Con la tala, roce y quema, prácticas que realizan habitualmente los mineros, se llega a liberar grandes cantidades de carbono almacenado en los ecosistemas forestales.

Aproximadamente hace diez años los mineros ilegales ingresaron a territorios comunales de Madre de Dios, llegando a impactar un 30% de 500 mil hectáreas de 13 comunidades campesinas, y podrían seguir avanzando y devastar sus terrenos en dos años (El Comercio, 2012).

Principales ríos como Madre de Dios, Inambari y Malinowsk y presentan contaminación por el vertimiento directo de sedimentos y sólidos en suspensión proveniente del lavado del material aluvial. Esto reduce las posibilidades de distribución y reproducción de peces, y la penetración de rayos solares que imposibilita el desarrollo de alimento vegetal para los peces; así mismo, el exceso de limo dificulta la oxigenación del agua limitando el desarrollo de la vida acuática.

Hay contaminación del aire con mercurio, debido a los vapores que se emiten al ambiente durante el proceso de quema de la amalgama, por la no utilización de equipos de recuperación del mercurio (retortas y otros). Otra vía de contaminación es el derrame del mercurio en cuerpos de agua durante el lavado del material aurífero con amalgama. El mercurio vaporizado se condensa y cae al suelo o al agua, y por reacción de las bacterias se transforma en metilmercurio, un compuesto muy tóxico. El metilmercurio es consumido por los organismos de la cadena trófica y se acumula en los peces, en especial en los carnívoros (doncella, zúngaro y otros). Finalmente llega a los humanos por el consumo de pescado (Álvarez, 2011).

En un estudio realizado en Madre de Dios se halló mercurio en doce especies de peces de río que forman parte de la dieta regular de la gente de esta región: *yuliya*, *sapamama*, *carachama*, *bocachico*, *bacalao*, *dorado*, *paco*, *chiuchiu*, *yahuarachi*, *chambira*, *corvina* y

zorro. Los niveles en las tres últimas superaron la concentración máxima de mercurio permitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS): 05 partículas por millón (ppm). La *chambiratenía* 0.7 ppm; la *corvina* 0.59 ppm; y el *zorro* 0.52 ppm (CENSOPAS, 2010).

Entre otros impactos ambientales negativos se tiene: la contaminación del suelo y agua por hidrocarburos, la alteración del sistema de drenaje de ríos, quebradas y riachuelos, la destrucción de hábitats acuáticos, ensanchamiento del cauce de los ríos, y ruidos y tráfico de maquinaria pesada.

En La Libertad: Las aguas del río Toro ubicado en el distrito de Huamachuco se encuentran con presencia de sedimentos e insumos químicos empleado en la zonas de explotación, ubicada en la parte alta de un cerro, conocido como cerro el Toro. Cuando llueve, las aguas arrastran material depositado en las laderas del cerro y cae en las chacras, malogrando todos los sembríos. Ver Anexo 3, impactos de la actividad minera.

Impactos en la salud

La contaminación de los ríos con mercurio, sobretudo en la Amazonía, “es una bomba de tiempo química: los efectos de la contaminación con el mercurio durarán mucho tiempo y serán mucho más significativos en el futuro, tanto en la salud de las personas como en el ambiente” (Álvarez, 2011).

Existen varias investigaciones que vinculan la contaminación por mercurio con diversas enfermedades neurológicas, como el Alzheimer, o de otros tipos, como la diabetes. El mercurio es una neurotoxina, y puede provocar pérdida de inteligencia, empobrecimiento de la capacidad de habla, cambios emocionales y pérdida de atención y de habilidad en el procesamiento de información (Álvarez, 2011). También plantea graves riesgos para la salud, entre ellos, las afecciones renales, cardíacas y respiratorias.

En el país no se dispone de estudios epidemiológicos o información actualizada sobre el efecto del mercurio o del cianuro en la salud de las personas que se encuentran en las zonas con actividad minera artesanal y pequeña minería.

La única región en el que se han venido realizando algunos estudios es Madre de Dios; así por ejemplo, se conoce que, en 1995 el Instituto de Manejo del Agua y Medio Ambiente encontró resultados muy alarmantes en zonas mineras: 78% de las 45 personas analizadas presentaron contenidos de mercurio por encima de los máximos tolerables. En el 2010, el Ministerio de Salud analizó muestras de orina de 292 personas, de 5 a 60 años de edad, del distrito de Huepetuhe; de las cuales, 231 personas no tenían vinculación directa con la minería, sin embargo, el 36,4% mostró niveles de mercurio por encima del límite de referencia de la OMS: 5 microgramos de mercurio por litro de orina (5 µg Hg/L), incluso el

1,3% superó los 50 µg Hg/L. Entre la población vinculada con la minería, el 9,8% superó el límite de referencia para este grupo (35 µg Hg/L), mientras que el 3,2% mostró niveles entre 100 µg Hg/L y 500 µg Hg/L (CENSOPAS, 2010).

Por lo general, los mineros y las familias que se encuentran expuestos a la contaminación por mercurio, tienen escasa conciencia sobre los daños en la salud, especialmente en los niños y mujeres embarazadas.

Impactos sociales

Superposición de derechos de uso del suelo: Se otorgan concesiones mineras sin tomar en cuenta otros derechos de uso de suelo adquiridos. La superposición de derechos no sólo ha creado un enorme desorden, sino que, constituye una de las principales fuentes de continuos conflictos sociales y económicos. Por ejemplo, en el caso de Madre de Dios, se han otorgado concesiones mineras en propiedades agrícolas, concesiones forestales y/o concesiones para turismo.

Asentamientos humanos inseguros y sin saneamiento básico: La población minera se instala en zonas poco accesibles, creando campamentos provisionales o de forma permanente, pero sin las mínimas condiciones de habitabilidad y seguridad. Por ende, hay problemas de hacinamiento, delincuencia, y presencia de focos de infección por falta de agua potable y servicio sanitario básico.

Condiciones de trabajo inseguras: Las labores mineras, tanto superficiales como subterráneas, se realizan de manera empírica, en condiciones riesgosas e inseguras, se suma a ello, la falta de uso de implementos de seguridad. Muchas de las acciones y condiciones peligrosas son producto de actitudes imprudentes, desconocimiento de las normas de seguridad o de un falso criterio de ahorro para reducir costos en la extracción de material u obtención del metal (oro y cobre principalmente).

Trata de personas con fines de explotación laboral: En muchas zonas existe personas, que por necesidad económica, aceptan realizar trabajos de alto riesgo, exponiendo su salud e integridad personal. Los empleadores aprovechan la mano de obra barata de las personas jóvenes que vienen de otros lugares en busca de trabajo.

Por otro lado, los pequeños productores mineros no promueven la práctica de buenas condiciones laborales, y no brindan un seguro de salud, ni menos un seguro social.

Trata de personas con fines de explotación sexual: En zonas de explotación minera aurífera, y en poblados cercanos, se observan bares y cantinas con presencia de mujeres, en su mayoría, menores de edad. Ellas son sometidas a condiciones de vida deplorables y

obligadas a prostituirse, y están expuestas a enfermedades de transmisión sexual y maltratos.

Impactos económicos

La minería artesanal y pequeña minería son fuentes generadoras de empleo y de mano de obra no calificada en zonas alejadas.

Estas actividades responsablemente desarrolladas son parte de las buenas experiencias de Comercio Justo del oro, como es el caso del caserío de Santa Filomena con la empresa SOTRAMI (Sociedad de Trabajadores Mineros de Santa Filomena) que cuenta el sello de comercio justo de FLO-CERT que les permite vender su producto en condiciones que favorecen a la comunidad y sus trabajadores, y sin causar impactos negativos en el ambiente.

Entre los impactos negativos de la minería artesanal y la pequeña minería se tiene:

Evasión/reducción en la recaudación de impuestos: La ilegalidad reduce la recaudación de impuestos del Estado, además, al no recibir los aportes económicos correspondientes al canon minero, no se paga el derecho de vigencia ni penalidad, entre otros.

Un ejemplo claro de evasión de impuestos se da en Madre de Dios. En el año 2008, se produjo 16.4 toneladas de oro por un valor estimado de casi 469 millones de Dólares Americanos, y la región de Madre de Dios sólo recibió como canon minero S/. 47,800, lo que evidencia la ilegalidad de la producción y comercialización del oro en esta zona. En marzo del 2012, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT, señaló que por la minería ilegal en Madre de Dios se deja de recaudar más de S/.500 millones anuales. De esta manera, se estima que los impuestos que se dejan de pagar al fisco por este concepto representan alrededor de 0.1% del Producto Bruto Interno (PBI).

En general, se estima que, un 50% de la producción de la minería artesanal y de la pequeña minería es informal; la autoridad tributaria no las tiene registrada y la evasión de impuestos estaría sobrepasando los US\$ 593 millones anuales.

La informalidad e ilegalidad en la comercialización de los productos. La falta de protección a las actividades formales, aumenta el riesgo de que los mineros sean explotados por intermediarios o comercializadores y que no obtengan precios justos. Dado que los productos ingresan a la cadena de abastecimiento de manera informal, también pueden ser desviados por canales ilícitos y con frecuencia son vendidos en contrabando.

El oro también puede ser usado para el lavado de dinero. Por lo general, los traficantes de drogas a menudo compran oro a los mineros informales y luego declaran el metal como parte del producto de una mina formal.

Afectación a otras actividades económicas: En muchas zonas mineras, los impactos ambientales de la minería, están afectando a otras actividades productivas y rentables, como la agricultura, ganadería y turismo. Por ejemplo, en la región Puno, como consecuencia de la minería ilegal altamente mecanizada se sigue contaminando peligrosamente la cuenca de los ríos Suches y Ramis, cuyos daños al sector agropecuario aún no están siendo tomados en cuenta ni evaluados económicamente.

Control económico del área de explotación: Gran parte de los mineros que laboran en concesiones tituladas están sometidos a la forma de pago de los concesionarios. Los mineros artesanales que laboran en: yacimientos aluviales, en socavón y en minas abandonadas como la de Ica o en tajos precarios dinamitados ilegalmente, están expuesto a la explotación por mafias que controlan los terrenos en los que trabajan, recibiendo sólo una ínfima parte del metal que extraen.

III. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Las instituciones del Estado, niveles de gobierno, organizaciones mineras y organizaciones sociales, que están directa o indirectamente involucrados en el ejercicio de la actividad minero artesanal y pequeña minería, así como, en la toma de decisiones en el desarrollo local de zonas con actividad minera son:

3.1 INSTITUCIONES DEL ESTADO

MINAM, Ministerio del Ambiente. Ministerio creado mediante D. L. N° 1013 en el año 2008, y es la Autoridad Ambiental Nacional responsable de dirigir la gestión ambiental del país. Coordina con los ministerios, gobiernos regionales y locales para implementar los diversos instrumentos de gestión ambiental: ordenamiento territorial, remediación o rehabilitación de áreas degradadas, entre otros, incluyendo herramientas de gestión ambiental para la formalización de la minería artesanal y pequeña minería.

A través de sus diferentes instancias, viene participando en la problemática generada por la minería artesanal y la pequeña minería.

- **SERNANP, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.** Es el encargado de establecer los mecanismos de fiscalización y control de acciones en las Áreas Naturales Protegidas, ANPs. Asimismo, es la autoridad competente para emitir

opinión técnica vinculante a la autorización de actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales en las áreas naturales protegidas de administración nacional.

En muchas zonas del país, como Madre de Dios, la explotación aurífera pone en riesgo la conservación de las ANPs y sus zonas de amortiguamiento, como el caso de la Reserva Nacional Tambopata en Madre de Dios.

- **OEFA, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.** Es el encargado de supervisar las actividades de supervisión ambiental de las entidades públicas como ministerios, gobierno regional y local, las mismas que, están comprendidas en los Planes de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En cada región se tiene previsto contar con una oficina desconcentrada de la OEFA. Mediante D.L. N° 1100 se le otorga facultades de fiscalización y sanción para la pequeña minería y minería artesanal juntamente con el gobierno regional.

A nivel nacional, la OEFA realiza fiscalizaciones regulares a las actividades de la mediana minería; y en muchos casos la actividad minera ilegal es a este nivel, pero son tratadas como si fuera minería artesanal o pequeña minería, como en el caso de Madre de Dios.

- **IIAP, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.** Cuenta con una sede principal en Loreto y con órganos desconcentrados en las principales regiones amazónicas del Perú. Realiza acciones de investigación y desarrollo de capacidades orientadas a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad amazónica. Su rol es imprescindible en zonas de la Amazonía donde se ha expandido la minería ilegal en el país.

MINAG, Ministerio de Agricultura. Promociona la producción agropecuaria en el país. El Poder Ejecutivo mediante D.L. 1099 autorizó a este ministerio financiar estudios de pre-inversión y/o la ejecución de proyectos de inversión pública destinados a revertir los graves daños ocasionados por la minería ilegal a la agricultura en la cuenca del río Ramis y Suches de la región Puno. Sin embargo, a la fecha una de las grandes limitaciones para su implementación son los presupuestos del sector.

- **ANA, Autoridad Nacional del Agua.** Es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Agricultura, y es la máxima autoridad técnica normativa en recursos hídricos. Es la autoridad competente encargada de otorgar las respectivas autorizaciones de uso de agua, y en caso de descargas de aguas, la certificación de vertimientos líquidos.

MINSA, Ministerio de Salud. A través del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente o DIGESA realiza estudios de investigación por contaminación minera, como en el caso de Madre de Dios.

DICAPI: Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú. Es una entidad de fiscalización ambiental en relación a la autorización del uso de áreas acuáticas que sean utilizadas para la actividad de la pequeña minería y minería artesanal, en los ámbitos fluvial y lacustre. A raíz de los Decretos Legislativos emitidos en febrero del 2012 por el Poder Ejecutivo, está autorizado para intervenir en el retiro y demolición de equipos en los ríos y lagos a nivel nacional.

OSINFOR, Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre. Es un organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros que fue creado mediante Decreto Legislativo N° 1085 en el 2008 para supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, otorgados por el Estado. Su rol es importante en zonas con minería ilegal en la Amazonía.

MINEM, Ministerio de Energía y Minas. Es la autoridad competente en materia de la promoción y regulación de la actividad minera en el país. En el año 2002 promovió la Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Actualmente viene apoyando a los gobiernos regionales en el proceso de formalización.

Cabe mencionar que mediante Decreto Supremo N° 038-2004-PCM, se transfirió las competencias del Ministerio de Energía y Minas a los Gobiernos Regionales, sobre fomento y supervisión de las actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

- **INGEMMET, Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico.** Es un organismo público técnico del MINEM encargada del trámite y resolución de petitorios mineros para la obtención del título de una concesión minera, así como de la administración y distribución del Derecho de Vigencia y Penalidad. Proporciona información georeferenciada del Catastro Minero Nacional.

MTC, Ministerio de Transportes y Comunicaciones: Mediante D.L. 1107 es el encargado de establecer las rutas fiscales para las maquinarias, equipos y productos mineros mediante un Resolución Ministerial. También, de establecer el tipo y características de los sistemas GPS (sistema de posicionamiento global de navegación por satélite) de los vehículos de transporte y equipos que se usarían en las actividades mineras, los mismos que deben ser registrados en este Ministerio.

SUNAT, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Es una institución pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas. Su principal labor es gestionar integralmente el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.

Sus primeras actividades están orientadas en las principales ciudades donde se concentran los mineros artesanales y pequeños mineros, y al del empadronamiento en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Mediante D.L. 1103 está facultada a la instalación de equipos técnicos y sistemas de video que permitan el ejercicio de labores de fiscalización y control de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles.

Es la encargada de controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de maquinarias y equipos utilizados en la actividad minera, y de los productos mineros, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de otras entidades del Estado (D.L. 1107).

También es la encargada de proponer las rutas fiscales para frenar el suministro irregular de insumos químicos y maquinarias en la lucha contra la minería ilegal.

SUNARP, Superintendencia Nacional de Registros Públicos. Esta entidad a partir de fines de julio del 2012 dispone de un Registro de Inscripción de Bienes vinculados a la pequeña minería y minería artesanal, que permitirá conocer a quiénes pertenecen las maquinarias y equipos que se utilizan en estas actividades.

OSINERGMIN, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Este organismo tiene funciones de supervisión, regulación, fiscalización y sanción relacionado a hidrocarburos. En la gran mayoría de zonas de minería ilegal se usa combustible (petróleo y gasolina) para las maquinarias y equipos, en este sentido, mediante D.L. 1103 este organismo está facultado para supervisar el uso del GPS en unidades de transporte de hidrocarburos, para lo cual, primero establecería el tipo características del mismo. Asimismo, determinaría los mecanismos que permitan el control en la recepción y despacho de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles y consumidores directos.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Este ministerio es la encargada de intervenir en zonas de actividad minera en casos se identifiquen víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso.

Defensoría del pueblo. A través de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, y en coordinación con las Oficinas Defensoriales y Módulos de

Atención Defensorial en todo el país, orienta la intervención para la defensa de los derechos fundamentales de las personas y legitima los procedimientos democráticos basados en la legalidad y el diálogo. Frente a los conflictos sociales ambientales de la actividad minera, la Defensoría del Pueblo ha venido informando los casos que se suscitan en cada región.

GOBIERNOS REGIONALES: Los gobiernos regionales, a través de sus Direcciones Regionales de Energía y Minas, DREMs, u órganos con funciones equivalentes, son la autoridad competente de la promoción y desarrollo de la minería artesanal y de la pequeña minería. Son responsables de la evaluación y aprobación de los estudios ambientales, de la fiscalización ambiental, así como de la formalización y demás acciones que se establecen en la transferencia de funciones del Ministerio de Energía y Minas a los gobiernos locales en materia de minería.

-CAR, Comisiones Ambientales Regionales. Son instancias de gestión ambiental de carácter multisectorial, en su mayoría, lideradas por el gobierno regional. Tienen la función de coordinar y concertar la política ambiental regional; y sus acciones están orientadas a la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales.

Promueven el diálogo y el acuerdo entre los sectores públicos, privado y la sociedad civil. De todas las regiones, sólo en Madre de Dios se han evaluado alternativas para reducir los impactos de la minería aurífera.

3.2 ORGANIZACIONES MINERAS

AMASUC, Asociación Regional de Productores Mineros Artesanales del Sur Medio y Centro del Perú. Esta organización fue creada en el 2001 agrupando a mineros de las regiones de Ica, Ayacucho, Huancavelica y Arequipa con el objetivo de promover la formalización de la actividad minera artesanal en el Sur medio. Actualmente tiene poca actividad.

CONPEMAP, Confederación Nacional de Pequeños Mineros y Mineros Artesanales del Perú. Esta confederación fue creada en el 2011, en los últimos meses del gobierno de Alan García. Tiene como sede principal la ciudad de Lima y oficinas descentralizadas en las ciudades de Madre de Dios, Puno, Arequipa, Ayacucho, Loreto y Apurímac. A excepto de Loreto, las otras regiones tienen una alta e intensa actividad minera, y fueron los promotores para la creación de la confederación. Esta organización tuvo importante acercamiento con el gobierno regional de Loreto con la finalidad de promover la formalización minera en esta región.

CONAMI PERU, Confederación Nacional de Mineros Artesanales y Pequeños Productores Mineros del Perú. Esta organización se conformó recientemente, en diciembre del 2011, y está constituida por las Federaciones Regionales de Mineros Artesanales que agrupa a mineros de Piura, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cusco, Huancavelica y Puno.

CONAMI, solicitó un diálogo directo con el gobierno regional a razón de los últimos decretos legislativos, y el cumplimiento del Plan Nacional de formalización previsto para 5 años, y no de la forma represiva que han venido actuando. También solicitó el empadronamiento de todos los mineros artesanales de subsistencia sin concesión minera, que trabajan en concesiones mineras ociosas. Pidieron la conformación de pequeñas unidades productivas asociativas (microempresas) por medio de los gobiernos regionales.

En agosto, realizó un paro nacional, reclamando la ampliación del plazo de presentación de Declaraciones de Compromisos, la libre comercialización de minerales, nuevo régimen tributario para la minería artesanal y el cese de persecución contra los mineros artesanales en vías de formalización.

FENAMARPE, Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales del Perú. Esta Federación fue fundada en diciembre del 2002. Actualmente está conformada por 237 organizaciones, entre asociaciones de mineros artesanales y/o pequeños productores mineros del país.

Participó en la elaboración del Plan Nacional de Formalización en el 2011. En marzo del 2012 realizó una huelga nacional luego del paquete de decretos legislativos promulgados por el Estado. Fue invitado a formar un grupo de trabajo con el poder ejecutivo para la identificación de temas para la formalización de la minería artesanal, sin embargo esta iniciativa no prosperó.

SONAMIPE, Sociedad Nacional de Minería en Pequeña Escala. Esta organización representa a diversas organizaciones de mineros artesanales y de pequeña minería de doce regiones del país, formalizados y en proceso de formalización. Tiene como objetivo la formalización, uso tecnologías limpias, y el desarrollo integral de las familias y comunidades locales.

Sus dirigentes han participado en la formulación y promulgación de la Ley N° 27651 “Ley de promoción y formalización de la minería artesanal y pequeña minería”. Ante los paros de los mineros, luego de la promulgación del paquete de decretos legislativos, solicitó abrir negociación con todos los gremios de mineros del país, y como institución, estar presente en las mesas de diálogo y en las comisiones de alto nivel.

En un momento, esta organización planteó la necesidad de la construcción de parques industriales mineros.

A nivel regional, son diversas las organizaciones mineras. En Madre de Dios, la Federación Minera de Madre de Dios, FEDEMIN, es el principal referente de organización minera; y la Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes, FENAMAD, constituye la principal organización de las comunidades nativas que plantea la propuesta de realizar minería artesanal en las comunidades nativas.

En Puno y Piura se tiene las federaciones regionales de mineros artesanales y pequeños productores mineros.

3.3 SOCIEDAD CIVIL Y ORGANIZACIONES SOCIALES

En la actualidad son escasas las instituciones y ONGs nacionales e internacionales involucradas en la problemática de la minería artesanal y pequeña minería.

Pese a una preocupación mundial, fundamentalmente en la producción de oro, poco es el apoyo de hoy en día en relación hace algunos años, donde instituciones como la Organización Internacional del Trabajo, OIT, desarrolló un programa sobre trabajo infantil en minería artesanal.

Para Latinoamérica existe apoyo en la certificación de Comercio Justo (*fairtrade*) para el oro de la minería artesanal y en pequeña escala justa (*fairmined*) conforme a los estándares establecidos por la Alianza de Minería Responsable (RAM) y la Organización Internacional de Asociaciones de Comercio Justo (FLO). Para lograr la certificación se requiere cumplir estándares internacionales laborales, ambientales y sociales, como tener a sus trabajadores en planilla, no tener niños trabajadores, promover horarios justos de trabajo y, en materia ambiental, contar con Estudio de Impacto Ambiental, entre otras certificaciones.

En Madre de Dios, un grupo de instituciones, como la ONG Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), CatholicReliefServices (CRS), Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), Red Social y Caritas Madre de Dios, vienen realizando acciones orientadas a la gestión de los conflictos socio-ambientales y la protección del ecosistema amazónico.

En general, se puede observar que los diferentes sectores y niveles de gobiernos del Estado realizan sus actividades sin mayor coordinación con los otros actores (organizaciones mineras y sociedad civil organizada) involucrados en la problemática de la actividad minera

artesanal y pequeña minería, siendo necesario una participación multisectorial que involucre a instituciones del Estado y la sociedad civil con un plan integral en cada región.

En el Anexo 3 se detalla la percepción de diferentes actores locales de la región La Libertad y Piura recopilados por los socios de la Red Muqui.

IV. NORMATIVA LEGAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAMINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA

En enero del 2002, mediante la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, y su Reglamento D.S. N° 013-2002-EM²², se estableció el rol del Estado, los estudios ambientales a presentar, la prioridad de elaborar un Plan de Desarrollo de la Minería Artesanal y las sanciones pecuniarias al incumplimiento de la Ley.

Luego de 09 años promulgada la Ley N° 27651, en el 2011, se aprobó un **Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal** mediante D.S. N° 013-2011-EM. Se establecía un plazo de 5 años para la implementación de: (a) la formalización de la actividad y (b) la promoción de una actividad minera artesanal sostenible. El primer componente apuntaba al fortalecimiento del soporte institucional para la formalización, lograr agilizar trámites administrativos y procesos de formalización, y la fiscalización de la actividad. El segundo componente proponía evaluar una mejor focalización de la distribución del canon²³ a los poblados donde se desarrolla la actividad, establecer herramientas de ordenamiento territorial en donde se realiza la minería artesanal y, establecer mecanismos de solución de problemas laborales y la creación de programas sociales. Este Plan se implementaría a nivel nacional, priorizando aquellas regiones del país donde se concentra la actividad minera artesanal, como: Madre de Dios, Piura, Ica, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Apurímac, Puno, La Libertad y Cajamarca.

Sin embargo, a finales del 2011, frente al crecimiento de los conflictos socio ambientales en zonas con minería artesanal y pequeña minería, el Congreso de la República delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo mediante Ley N° 29815, para la elaboración de una legislación que combatiría la minería ilegal y para establecer los mecanismos de cómo se daría apoyo a la formalización de los pequeños mineros y los mineros artesanales que se ganan la vida en estas actividades.

²² En el 2009 se emitió una nueva Reglamentación de la Ley, mediante D.S. N° 005-2009-EM, la misma que fue derogada.

²³ Impuesto que grava a las utilidades de una empresa minera por la extracción y comercialización del recurso mineral. En la norma vigente constituye el 50% del Impuesto a la Renta.

Es así que entre febrero y abril del 2012 se emitieron 08 Decretos Legislativos orientados a la erradicación de la minería ilegal, la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, y la penalización de la minería ilegal:

D.L. 1099: Aprobó acciones de interdicción de la minería ilegal en Puno y la remediación de las cuencas de los ríos Ramis y Suche. Entre las acciones establecidas, se encuentra el decomiso y destrucción de equipos, maquinarias, bienes e insumos utilizados en actividades mineras no autorizadas.

A los Ministerios de Agricultura, del Ambiente, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Energía y Minas, y al Gobierno Regional de Puno, se les otorgó facultades para el financiamiento de estudios y ejecución de proyectos de inversión pública de remediación ambiental e infraestructura hidráulica a cargo de los presupuestos institucionales.

D.L. 1100: Regulación de la interdicción de la minería ilegal en todo el país y establece medidas complementarias. Mediante esta norma el Estado es el que promueve el ordenamiento y formalización con inclusión social de la minería a pequeña escala.

En caso de que los gobiernos regionales no cumplan con la fiscalización y sanción de la actividad minera, se harían cargo la Organización de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Osinergmin según sus respectivas competencias.

Con esta norma se regula la actividad minera en Madre de Dios mediante la creación de una zona minera.

También se prohíbe el uso de dragas y artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales del país. Los artefactos similares considerados son:

- a) Las unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los ríos con fines de extracción de oro u otros minerales.
- b) Draga hidráulica, dragas de succión, balsa gringo, balsa castillo, balsa draga, tracas y carancheras.
- c) Otros que cuentan con bomba de succión de cualquier dimensión y que tenga o no incorporada una zaranda o canaleta.
- d) Cualquier otro artefacto que ocasione efecto o daño similar.

D.L. 1101: Estableció medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.

Se estableció tres entidades de fiscalización ambiental: los gobiernos locales, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI) en áreas navegables del ámbito fluvial y lacustre; y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Estas entidades emitirían cada tres meses un reporte.

Asimismo, se fijaron sanciones pecuniarias por el incumplimiento de las normas ambientales, de los instrumentos de gestión ambiental, así como, por la ocupación de áreas acuáticas navegables sin autorización.

D.L. 1102: Incorporó al código penal los delitos de la minería ilegal. El que realice la minería sin contar con autorización de la autoridad administrativa competente sería reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor a ocho años.

Se estableció la responsabilidad del funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos, con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años e inhabilitado de un año a seis años.

También establece como delito financiar la actividad y obstaculizar la fiscalización.

D.L. 1103: Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en minería ilegal. Estos insumos comprenden el mercurio, cianuro de potasio, cianuro de sodio e hidrocarburos.

La SUNAT queda como responsable de estas actividades, incluso de la incautación de los insumos y medios de transporte utilizados. Controlará y fiscalizará el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de estos productos, así como de su distribución hacia y desde territorio aduanero.

El transporte de insumos se realizará en una ruta fiscal previamente fijada.

Los vehículos de hidrocarburos están obligados al uso de GPS (Sistema de posicionamiento global) y a brindar la información correspondiente a la OSINERGMIN.

D.L. 1105: Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Señala que el proceso de formalización culminaría en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses. Indica asimismo los pasos para la formalización desde la presentación de

Declaración de Compromisos hasta la autorización que se obtendría para el inicio o reinicio de las actividades mineras.

Para iniciar o reiniciar actividades de exploración o explotación, así como para el beneficio de minerales, se requiere la autorización del Gobierno Regional correspondiente, la misma que se emitiría previa opinión favorable del Ministerio de Energía y Minas, basada en el informe de evaluación emitido por el Gobierno Regional sobre el cumplimiento de los pasos de la formalización.

De manera complementaria establece la conformación de una Comisión Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.

D.L. 1106: Lucha contra el lavado de activos y otros delitos relacionados con la minería ilegal y crimen organizado. En el Artículo 6 se establece que la persona que se rehúsa a brindar información económica, financiera y mercantil en el marco de una investigación de un delito de lavado de activos será reprimido con pena privativa de la libertad no menor a 02 años ni mayor a 04 años. En el Artículo 12 se establece facultades especiales como la interceptación de documentación, y grabación de comunicaciones de telefónicas y otras formas.

D.L. N°1107: Medidas de control y fiscalización en la distribución de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, así como, del producto minero obtenido en dicha actividad.

Con esta norma, la SUNAT procedería a incautar maquinarias, equipos y productos mineros que constituyan objeto de delito de comercio clandestino. Las unidades que transporten maquinarias y equipos relacionados con la actividad minera, deberían usar obligatoriamente el GPS y registrarse en el Ministerio de Energía y Minas.

Sin embargo, para las medidas de control de maquinarias y equipos saldría un decreto supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas, y allí se especificarían las Sub partidas Arancelarias de las maquinarias y equipos objeto de control. Para el caso de los productos mineros se implementaría en forma progresiva los mecanismos para el control y fiscalización y se señalaría los productos mineros objetos de control y fiscalización.

Como medida transitoria, el MINEM establecería las áreas geográficas con minería ilegal, como Madre de Dios, para el establecimiento de las Rutas Fiscales (vía de transporte obligatorio autorizado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a propuestas de la SUNAT).

En términos generales, estas normas tienen un carácter represivo para la erradicación de la minería ilegal y no están acompañados de estrategias de intervención multisectorial. Por un lado, si las autoridades sectoriales no cuentan con los recursos económicos necesarios, no podrían responder efectivamente a una intervención, por ende, el Ministerio de Economía y Finanzas y la SUNAT tienen por cumplir un rol importante. Por otro lado, si bien estas normas constituyen una herramienta fundamental para erradicar la minería ilegal, difícilmente se podrá enfrentar si se tiene funcionarios y sectores que no cumplen con lo estipulado.

Como parte de la implementación y/o adecuación de estos Decretos Legislativos, se dieron las siguientes normas:

D.S.N° 020-2012-EM. Autorización de inicio de actividad de exploración y explotación para la minería artesanal, pequeña minería, mediana y gran minería. Esta norma fue promulgada en junio del 2012, y es una modificatoria del Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM, establecido en esa fecha sólo para la minería del régimen general (mediana y gran minería).

Esta norma establece los procedimientos para la evaluación y autorización de inicio/reinicio de actividades de exploración, desarrollo, preparación y explotación, incluyendo aprobación del plan de minado y botaderos.

Sin embargo, no se ha previsto un mecanismo técnico de apoyo para la adecuación y cumplimiento de esta norma, sobre todo para que los pequeños productores mineros puedan realmente formalizarse. Para la gran mayoría, es imposible contar con todos los estudios que se solicita por los costos que éstos implican, comparativamente a la disponibilidad de los empresarios de una mediana o gran minería.

Ley 29910, Ley que establece un nuevo plazo para la presentación de la Declaración de Compromisos en el marco del proceso de formalización de la minería artesanal y la pequeña minería. Esta Ley se publicó en setiembre del 2012 con un único artículo, que establece 60 días–adicionales a lo establecido en Art. 05 del D.L.1105- para la presentación de la Declaración de Compromiso.

4.1 NORMAS ESPECÍFICAS EN REGIONES DE ATENCIÓN PRIORITARIA

Las regiones de Madre de Dios y Puno han contado con normas específicas para la formalización y recuperación ambiental, por los graves impactos ambientales que ha causado la minería aurífera.

Madre de Dios. En julio del 2004, ante el crecimiento acelerado de concesiones mineras, se promulgó el D.S. N° 028-2004-EM, que establecía áreas de no admisión de

petitorios mineros en la región. En ese mismo año, mediante [Decreto Supremo N° 044-2004-EM, se prorrogó la suspensión de admisión de petitorios en áreas señaladas en el D.S N° 028-2004-EM.](#)

El boom del oro en los últimos cinco años y la creciente problemática ambiental en esta región, llevó al Estado a establecer Decretos de Urgencia (D.U N° 012-2010, D.U. N° 004-2011 y D.U. N° 007-2011) con el objeto de ordenar la actividad minera aurífera, y sobre todo, prohibir el uso de dragas que operaban en los ríos. Se ejecutaron diversos operativos desde el gobierno nacional con resultados pocos favorables, y por el contrario, generaron un mayor conflicto social entre mineros artesanales, pequeños productores mineros y la población. Sin embargo, a fines del 2011, se llegó a un previo acuerdo con el gobierno regional y las principales organizaciones de mineros para establecer un “corredor minero”, término usado para referirse a un espacio delimitado para el ejercicio de la actividad minera. Este acuerdo se concretó con una disposición emitida en el D.L.1100, y en el Anexo I se estableció los límites de la zona minera.

Cabe señalar que, el gobierno central llegó a proponer un ordenamiento de la minería mediante una norma en base a un reconocimiento de esta actividad en la zonificación ecológica y económica, herramienta que no se tiene en la mayoría de las regiones del país.

Mediante D.S. N° 006-2012-EM, promulgada en marzo del 2012, se estableció medidas concretas para la formalización de la minería en la Zona Minera de la región Madre de Dios comprendida en el Anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100. El plazo para la formalización fue establecida en 12 meses.

Puno: En el 2007 se promulgó el Decreto Supremo N° 034-2007-EM que aprobó el “Plan de Acción dirigido a lograr la Recuperación de la Cuenca Río Ramis”, habiéndose conformado una Comisión Multisectorial - Cuenca Río Ramis, adscrita al Ministerio de Energía y Minas, encargada de efectuar la coordinación y seguimiento de acciones a corto y mediano plazo. A la fecha no ha tenido mayor avance.

En junio del 2011, se emitió el Decreto de Urgencia N° 028-2011, que declaró de interés nacional y ejecución prioritaria la recuperación de la cuenca de los ríos Ramis y Suches. En este decreto se disponía la intervención de las fuerzas del orden para incautar las maquinarias y combustibles. Complementariamente a este decreto se estableció el Decreto Supremo N° 035-2011-EM que determina las zonas en que están prohibidas el uso de maquinaria en la extracción aurífera; y la priorización de estudios de pre-inversión aprobados y declarados viables en el sistema de inversión pública.

En ese mismo año, 2011, mediante Decreto Supremo 033-2011-EM se suspendió la admisión de petitorios mineros en la región de Puno por 36 meses. La posibilidad de que vuelva a otorgarse las nuevas concesiones será dentro de 3 años es decir en junio del 2014, mientras tanto ningún petitorio sería aceptado. Esta disposición también señala que todas las concesiones vigentes si se quiere que prosperen deben de contar con la aprobación de la población por medio de la consulta previa de los pueblo de acuerdo con lo que indica el Convenio 169 de la OIT.

Mediante el D.L.1099 se estableció la interdicción en los distritos de Ananea (provincia de San Antonio de Putina), Cuyo Cuyo (en Sandia), Crucero (Carabaya), Cojata (Huancané), la cuenca del río Ramis, la cuenca transfronteriza del río Suches y en determinados puntos de la provincia de Carabaya.

4.2 LA FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA

4.2.1 Iniciativas del Estado entre 1990 – 2001:

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, el Estado ha realizado una serie de acciones dirigidas a formalizar la situación de los mineros, fundamentalmente de los mineros artesanales.

Así por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas lanzó programas como el Proyecto Minería Artesanal y Pequeña Minería (MAPEM)²⁴ y el Proyecto Pequeña Minería y Minería Artesanal (PEMIN)²⁵ sin mayores resultados. También en regiones como Madre de Dios y el Sur Medio (Ica, Arequipa, Ayacucho) promovió el empadronamiento de mineros; y la suspensión de la solicitud de petitorios mineros en Madre de Dios; pero sin acciones posteriores para un mayor seguimiento.

En este periodo también se desarrolló la primera fase del proyecto GAMA²⁶, Proyecto de Gestión Ambiental para la Minería Artesanal, cuyos resultados contribuyeron en la elaboración de la Ley 27651.

4.2.2 Acciones después de la Ley de la Promoción y Formalización, 2002-2011

²⁴El Proyecto Minería Artesanal y Pequeña Minería (MAPEM) fue lanzado en enero de 1996 “para contribuir al desarrollo ordenado y eficiente de la minería artesanal y pequeña minería en armonía con el medio ambiente y con estándares adecuados de seguridad e higiene minera” (Romero y otros 2005).

²⁵ El proyecto Pequeña Minería y Minería Artesanal (PEMIN) se inició en el 2001 como una continuación del proyecto MAPEM, pero tuvo una corta duración.

²⁶El Proyecto Gestión Ambiental y de Medio Ambiente (GAMA), ejecutado por el Ministerio de Energía y Minas y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

La Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, promulgada en el 2002, constituye en esta década el hito más importante para la formalización de estas actividades y su reconocimiento en la Ley General de Minería.

En el marco de la Ley 27651, el Ministerio de Energía y Minas ha implementado diversos proyectos para la formalización de la minería artesanal y la pequeña minería:

- Proyecto GAMA, Proyecto de Gestión Ambiental para la Minería Artesanal.

Fue ejecutado con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. Este proyecto se desarrolló en tres fases, entre los años 2000 al 2008.

El principal objetivo del proyecto fue brindar apoyo técnico ambiental, socio organizativo, de gestión empresarial y legal administrativo a poblaciones dedicadas a la minería artesanal, en el ámbito de las regiones de Ica, Arequipa, Ayacucho y Puno.

Sobre la base de cambios del marco legal, logrados en la primera fase, la segunda fase estuvo orientada a la consolidación del proceso de inserción de la minería artesanal en la economía formal; y la tercera fase, a la difusión de las experiencias y los conocimientos adquiridos en gestión empresarial, ambiental y socio organizativo a la comunidad de los mineros artesanales.

- Proyecto PERCAN, Programa de Cooperación Peruano Canadiense.

Apoyó en el fortalecimiento institucional del Ministerio de Energía y Minas, MINEM, tanto para la gran minería como para la minería artesanal. Un equipo de expertos peruanos y canadienses brindó apoyo al MINEM y a los gobiernos regionales en áreas de asuntos sociales y ambientales, tecnología de la información y regionalización. Una primera etapa del programa se desarrolló entre 1998 al 2002, y la segunda etapa entre 2003 al 2008 y 2009 al 2011.

Se elaboró guías y manuales (Manual de Procedimientos Mineros y de Fiscalización en Pequeña Minería y Minería Artesanal, Guía para Pequeños Mineros y Mineros Artesanales), se estableció metodologías para la elaboración de Líneas de Base de la Minería a Pequeña Escala, y programas de capacitación concernientes a la administración de la minería a pequeña escala y acompañamiento en tres regiones pilotos: La Libertad, Moquegua y Pasco.

- Proyecto APOGORE, Apoyo a los Gobiernos Regionales.

Este proyecto se inició en el 2010 y estuvo orientado al apoyo de los gobiernos regionales en la formalización de la minería artesanal, priorizándose las regiones de Arequipa, Madre

de Dios, Puno y Piura. Fue un proyecto de asistencia y capacitación del MINEM en convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cooperación Suiza (COSUDE), previsto para un periodo de cuatro años.

Se estuvieron realizando talleres de sensibilización y capacitación para la formalización; sin embargo, desde mayo del 2012 no está activo, y el MINEM está tratando de armar otro proyecto.

En términos generales, en esta década poco se ha logrado en la formalización de los mineros artesanales y pequeños mineros, así como en el control de los impactos que éstos provocan en el ambiente y la sociedad.

Este poco avance se debió a que no se tuvo un enfoque de intervención integral. Al respecto, un estudio de Barreto (2002) señala que el proceso de formalización de la minería en pequeña escala debe contemplar las dimensiones de acceso al crédito, legislación, fortalecimiento institucional, gestión ambiental y tecnológica, gestión local y participativa, acceso a información y transparencia, y mejora de condiciones de trabajo.

Experiencias exitosas de organización y formalización, se han dado en este período, como los de Santa Filomena-SOTRAMI, AURELSA y MACDESA en el Sur Medio, que ahora funcionan como empresas de mineros artesanales debidamente formalizados.

El éxito de estos procesos ha sido el involucramiento de los actores sociales locales, así como el apoyo de la cooperación nacional e internacional.

Hoy, muchas empresas están en la búsqueda de la certificación en el sistema de Comercio Justo, como la Sociedad de Trabajadores Mineros, la Minera Aurífera 4 de Enero, Comunidad Aurífera Relave, Empresa Minera Nueva Victoria, Empresa Minera San Luis, Minera Chimú y la Empresa Minera Águila Dorada 24 Quilates. Esto se está logrando como parte del proceso de trabajo conjunto entre la Alianza por la Minería Responsable (ARM) y la Sociedad Nacional de Minería de Pequeña Escala (SONAMIPE).

4.2.3 El proceso de formalización en el marco de la nueva regulación

Del paquete de Decretos Legislativos elaborados por el poder ejecutivo, el D.L. 1105 promulgado en febrero del 2012, es el que establece las disposiciones para el proceso de formalización de la minería artesanal y la pequeña minería.

El plazo para la formalización es de 02 años, y sólo por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Energía y Minas podría ampliarse el mencionado plazo.

En el caso específico de Madre de Dios, el plazo de formalización fue establecido en 12 meses (D.S. N° 006-2012-EM).

En el D.L. 1105 se establece 06 pasos para la formalización:

1. Presentación de Declaración de Compromisos.
2. Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la concesión minera.
3. Acreditación de Propiedad o Autorización de uso del terreno superficial.
4. Autorización de Uso de Aguas.
5. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.
6. Autorización para inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de Minerales.

Ejecutado estos pasos, el Gobierno Regional correspondiente emitiría la correspondiente Resolución de Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales, dando por concluida el proceso de formalización.

De lo establecido en el D.L.1105, las organizaciones mineras vienen reclamando al gobierno central una ampliación del plazo de proceso de formalización, como es el caso que se han presentado en las regiones de Madre de Dios, Puno y Piura.

Los instrumentos de gestión ambiental correctivos para la formalización, IGAC.

El D.L. N° 1105 establece la competencia total del Ministerio del Ambiente para las disposiciones complementarias referidas a los instrumentos de prevención, control y mitigación, así como las medidas de recuperación y remediación ambiental que deberán cumplir los sujetos de formalización.

En setiembre, mediante D.S. N° 004-2012-MINAM, el Ministerio del Ambiente aprobó las medidas complementarias que regula el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo, IGAC, para la formalización de actividades de minería artesanal y pequeña minería en curso.

Se establece un plazo de cinco (05) meses, para que el titular minero presente el IGAC al correspondiente gobierno regional. El IGAC sería suscrito por un profesional inscrito en el registro de consultoras autorizadas por la región o por el MINEM.

La Comisión Permanente para el seguimiento del proceso de formalización

Mediante Decreto Supremo N° 075-2012-PCM, se estableció una Comisión Permanente del Ejecutivo para el seguimiento de la iniciativa contra la minería ilegal y para la formalización (conforme se señala en la sexta disposición complementaria del Decreto Legislativo N° 1105), la misma que está conformada por un representante titular y un alterno de:

1. La Presidencia de Consejos de Ministros, quien la presidirá;
2. El Ministerio de Energía y Minas;
3. El Ministerio del Ambiente;
4. El Ministerio de Cultura;
5. El Ministerio del Interior;
6. El Ministerio de Defensa;
7. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT; y,
8. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

La primera tarea de esta comisión sería elaborar una estrategia de interdicción de la minería ilegal, y luego darle seguimiento y recomendar ajustes que se puedan dar en el camino. Dicha estrategia de intervención requiere ser documentada y puesta a disposición para la opinión pública.

La interdicción y la intervención de las Fuerzas Armadas

La interdicción de la minería ilegal se basa en las siguientes acciones:

- Decomiso de los bienes, maquinaria, equipos e insumos prohibidos: a) Cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas, camión cisterna que provee combustible o agua destinados a la minería ilegal; b) Dragas y otros artefactos similares (dragas hidráulicas, dragas de succión, balsa gringo, balsa

castillo, balsa draga, tracas, carancheras y otros equipos que cuentan con bombas de succión) en cursos de río, laguna, humedales o aguajales; c) Chutes, quimbaletes, molinos y pozas de cianuración para el procesamiento de minerales, motobombas y otros equipos.

- Destrucción o demolición de bienes, maquinaria o equipos que por sus características o situación no resulte viable su decomiso.

En los últimos Decretos Legislativos para erradicar la minería ilegal, se establece que, las acciones de interdicción serán activadas por el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, adicionalmente, podrán solicitar los procuradores públicos de los Ministerios de Energía y Minas o del Ambiente, el procurador público regional o de la respectiva municipalidad provincial o distrital.

El tema de preocupación de muchas instituciones que defienden los derechos humanos es que, los Decretos Legislativos establecen la interdicción con participación de las Fuerzas Armadas:

- Art 4 del D.L 1099, apoyo de las fuerzas armadas para la interdicción (decomiso y destrucción de equipos, maquinarias no autorizadas).
- Art. 16 del D.L. 1106, el fiscal en lugares de difícil acceso puede solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas para las acciones de la interdicción de la minería ilegal, lavado de activos u otras formas de crimen organizado.
- Art. 6 del D.L. 1107. En lugares de difícil acceso que impliquen la ausencia de efectivos suficientes de la Policía Nacional del Perú o sin logística o infraestructura necesaria, la SUNAT puede excepcionalmente solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas para las acciones que aseguren la efectividad del presente Decreto Legislativo.

Si bien estas disposiciones se basan en el Decreto Legislativo 1095, cabe señalar que, la función de las Fuerzas Armadas es brindar seguridad nacional y protección contra amenazas del exterior fundamentalmente.

En el Cuadro 7 se muestra los roles y responsabilidades de instituciones que intervendrían en una interdicción.

Cuadro 7: Roles y responsabilidades en una interdicción de minería ilegal

Autoridad / Institución	Rol y responsabilidades
El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, OSINFOR, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros	Fiscalizar de manera inmediata las concesiones forestales y verificar si los titulares incurrieron en actividades de minería ilegal o la promovieron a fin de declarárseles la caducidad de la concesión.
La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, SUNARP, organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia	Deberá emitir disposiciones para regular los bienes inscribibles y actos obligatorios en el Registro de Bienes Muebles vinculados a la actividad minera, y esto permitirá identificar la responsabilidad de las personas que figuren como titulares de bienes y que permitan el desarrollo de la minería ilegal.
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA, organismo adscrito al Ministerio del Ambiente; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y el OSINERGMIN.	En virtud a la modificación del artículo 14 de la Ley N° 27651 Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, se les adiciona facultades de fiscalización y sanción, conjuntamente con los Gobiernos regionales.
Fiscalía de la Nación, Ministerio del Interior (Policía Nacional del Perú) y Ministerio de Defensa (Dirección de Capitanía y Guardacostas del Perú)	Serán los responsables de incautar, decomisar los bienes, maquinarias, equipos e insumos prohibidos, así como la destrucción de los bienes prohibidos (dragas, equipos similares, bienes y maquinarias, etc., previa remisión de informe del GORE y MINEM a su solicitud.
Las Procuradurías MINAM, MINEM, de GORE y Municipalidades.	Podrán activar y solicitar adicionalmente, a la Policía, DICAPI y Fiscalía las acciones de interdicción.
Gobiernos Regionales (GORE) y Ministerio de Energía y Minas.	A solicitud de la Fiscalía, la Policía y la DICAPI, Gobiernos Regionales (GORE) y Ministerio de Energía y Minas deberán remitir en un plazo de 15 días hábiles bajo responsabilidad y con carácter de declaración jurada, información y relación detallada de los titulares mineros que cuenten con autorización, así como relación de maquinaria autorizada para tal fin y sus propietarios.
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Cuando se identifiquen víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso el Ministerio Público les remitirá comunicación a efectos que atiendan y recuperen a dichas personas, para lo cual deberán prever acciones necesarias, como casas hogar, albergues por ejemplo.
Contraloría General de la República	Iniciar las acciones de control pertinentes una vez que el OEFA les remita informe que señala la inacción o incumplimiento por parte del GORE sus obligaciones de fiscalización.
Procuraduría Especializada en delitos ambientales	Iniciar en coordinación con el OEFA las acciones legales bajo responsabilidad y con denuncia contra el funcionario del GORE en virtud al título XIII del Código Penal.

Fuente: SPDA. 2012.

Rutas fiscales e insumos de control y fiscalización

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) mediante Resolución de Superintendencia N° 162-2012/SUNAT estableció puestos de control obligatorio en Lima y Puerto Maldonado para el ingreso de bienes utilizados en la minería ilegal que rigen a partir del lunes 16 de julio del 2012 hasta 31 diciembre del 2014.

Los insumos químicos sujetos a control y fiscalización son el mercurio, el cianuro de potasio, el cianuro de sodio, el diesel, la gasolina y los gasoholes.

Formalización en la comercialización del oro

Mediante D.S. N° 012-2012-EM, se facultó a la empresa Activos Mineros S.A.C. para implementar un programa temporal de formalización a través de la comercialización de oro para Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales que están en proceso de formalización, la misma que constituiría de un registro de transacciones donde constarán sus operaciones de compraventa, indicando el destino, así como, la realización de estudios para establecer precios de referencia en las operaciones de compraventa.

Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas establecería un Registro Especial, en el cual deberán inscribirse obligatoriamente todas las personas naturales o jurídicas que se dedican a la compraventa y/o refinación de oro, precisando si se trata de formales o en proceso de formalización; quienes están obligadas a llevar un registro detallado de sus proveedores y del destino del oro metálico.

Hoy en día, las empresas compradoras de oro han dejado de comprar o están aprovechando este contexto para pagar menor precio, porque el precio internacional sigue alto. El precio está siendo manejado por aquellas personas que compran el oro.

La formalización de la comercialización del oro ha sido materia de queja de los mineros en Puno, haciendo que se eliminara la declaración de compromiso por parte de los vendedores y compradores de oro, lo que permitirá el libre comercio de ese producto minero.

Al respecto, la experiencia ha demostrado que, así como en el resto de las actividades productivas, debería primar criterios de competitividad y libre mercado, de manera que los mineros artesanales y pequeños productores de oro puedan elegir las mejores opciones de comercialización de su producción, incluyendo la posibilidad de exportación. Debe remarcarse que la exportación de oro certificado con el sello de *FairTrade* y *Fairmined*

(Comercio Justo y Minería con Justicia) puede significar para estos productores la obtención de mayores ingresos y para el país la formalización de un sector hasta ahora desvinculado de la institucionalidad del Estado.

4.3 PROBLEMAS EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN

En el Decreto Legislativo Nro. 1105 la formalización es concebida como un proceso administrativo (02 años) que obliga a los mineros cumplir con la entrega de documentos de acreditación y autorizaciones requeridas a fin de obtener una Resolución del Gobierno Regional. El propósito de la formalización se focaliza en la incorporación del minero al registro de productores mineros artesanales o pequeños productores mineros, con el principal objetivo de recaudar los pagos correspondientes a los impuestos y canon minero.

La promoción de la formalización sólo incluye a los informales, pero en muchos casos, en estas actividades están involucrados los titulares de concesiones mineras que subcontratan a informales, por ende, es necesario tener en cuenta este aspecto en cualquier propuesta.

Se establecen medidas para formalizar la actividad minero artesanal y pequeños mineros, sin embargo no se consideran aspectos que incentiven al minero, como a) Facilidades para cada estrato minero, b) Acceso al crédito financiero, c) Fortalecimiento organizacional y en gestión ambiental, d) Técnicas o métodos de explotación adecuadas por tipo de material, e) Gestión local y participativa, f) Acceso a información y, g) Mejora en las condiciones de trabajo.

Por otro lado, cabe mencionar que la formalización para los mineros artesanales no necesariamente debe tener una lógica empresarial, de lo contrario se convierte en un grupo de mineros elegidos para esta función o de profesionales contratados por el grupo minero artesanal. Este tipo de minería empezó en la informalidad, hasta que algunos potenciaron su capacidad de producción y generación de empleo, pasando al estrato de pequeños mineros. Por ende, resulta crucial fortalecer las capacidades de organización y gestión de los mineros artesanales, a fin de que, puedan estar mejor preparadas para cumplir con las exigencias que involucra un proceso de formalización; situación muy distinta a los pequeños mineros que tienen exclusivamente una visión empresarial.

En el proceso de formalización, los mineros manifiestan tener los siguientes problemas:

- No se facilita el trámite para la formalización en la denominada “ventanilla única”. Tampoco se encuentra regulado su funcionamiento.

- Excesivo gasto en trámites, que dificultan el acceso a la formalidad.
- Costo excesivo para la elaboración de los estudios ambientales y para la obtención del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos.
- Trámite burocrático para la obtención del Certificado de Operación.
- Corto plazo para el proceso de formalización (2 años).

Las Direcciones Regionales de Energía y Minas, DREMs, por su parte, no disponen de presupuesto suficiente, personal calificado ni capacidad operativa para el cumplimiento de las normas. Los gobiernos regionales no disponen de un Plan de Formalización acorde a la realidad local, con plazos, competencias, estrategias, indicadores de logro y mecanismos de financiamiento.

Los mineros artesanales y pequeños productores mineros sólo formalizarán y registrarán las operaciones si ven que logran ciertas ventajas reales al hacerlo. Además, únicamente dejarán la minería si se les ofrecen otras fuentes de ingreso alternativas y más interesantes. Por ende, es necesario establecer apoyo técnico, legal, en gestión económica y salud ocupacional, habiéndose conocido de buenas experiencias como el proyecto GAMA.

Para un pequeño minero es importante el acceso a tecnologías y servicios, junto con la información acerca de temas como salud, seguridad y gestión ambiental. Para ambos casos, minero artesanal y pequeño minero, también es importante obtener asesoría financiera, además de información sobre los precios en los mercados y el acceso a ellos –lo cual los haría menos dependientes de los intermediarios para la venta de sus productos y les permitiría obtener mejores precios-; sin embargo, estos aspectos aún no se considera dentro del proceso de formalización.

V.CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES Y LAS MESAS DE TRABAJO

En el país, la actividad minera ha generado los mayores conflictos socio-ambientales en los últimos años, y marca una tendencia creciente año tras año. En abril del 2012, según la Defensoría del Pueblo, se tuvo 171 conflictos activos en el país, de este total, un 71,9% (123 casos) correspondía a conflictos del tipo socio-ambiental, generados principalmente por la actividad minera (Defensoría del Pueblo, 2012).

Una principal característica de los conflictos en minería artesanal y pequeña minería es que hay protestas tanto de los mineros como de la población afectada, sin embargo, se presta una mayor atención a los reclamos de los mineros porque mediante paros y

movilizaciones regionales solicitan la intervención del gobierno central; mientras que los reclamos de la población afectada no tienen una respuesta resolutive inmediata.

En Puno, los pobladores afectados por la minería informal de la cuenca del Ramis reclaman al Estado por desatender la zona y por el incumplimiento de compromisos establecidos en las normas desde el año 2007. Por otro lado, hay conflictos latentes en la frontera: el desvió de cauce del río Suches por los mineros artesanales podría generar conflictos con el vecino país de Bolivia, debido a que han variado la ubicación de los hitos 17 y 19 en perjuicio de unos 200 a 300 metros del territorio peruano.

En Piura, donde la actividad agrícola es muy intensa, el desarrollo de la extracción ilegal ha ocasionado altos niveles de contaminación ambiental, afectando a los agricultores que han protestado ante las autoridades locales para que adopten una postura fuerte. Así por ejemplo, los agricultores del valle de Chipillico, en Las Lomas, bloquearon la carretera que conduce al distrito de Sapillica, para exigir al Alcalde de esa localidad el cumplimiento de la ordenanza municipal que prohíbe la explotación clandestina de oro.

En Madre de Dios, los mineros ilegales realizaron un paro general en marzo del 2012, con actos violentos que trajeron como resultado 03 personas muertas y más de 32 heridos.

A esto se suma, los paros mineros en distintas zonas del país a raíz de los Decretos Legislativos emitidos en febrero del 2012. Están en su pedido: la ampliación del proceso de formalización y una solución para la comercialización del oro y movilización de explosivos, debido a la aparición de comerciantes informales que incrementaron el costo de los insumos y bajaron el precio de compra del oro.

En este escenario y en atención a los movimientos sociales de los mineros, el poder ejecutivo, llegó a formar mesas de diálogo o grupos de trabajo en las regiones con problemas de las actividades minera artesanal y pequeña minería.

5.1 MESAS DE TRABAJO REGIONALES

En ocho regiones se han instalado mesas o grupos de trabajo:

1. Ayacucho
2. Arequipa
3. Apurímac
4. Ica
5. Madre de Dios
6. La Libertad
7. Piura
8. Puno

Las principales características de tres de estas ocho mesas regionales, se describe brevemente a continuación.

Madre de Dios, el Poder Ejecutivo instaló una Mesa de Trabajo en abril del 2012, conformado por representantes de la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), el Ministerio de Energía y Minas, funcionarios de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio del Ambiente, de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos y de la Autoridad Nacional del Agua. Esta Mesa tendría 90 días para establecer los mecanismos de formalización, bajo el criterio de ventanilla única.

En esta región se instaló también una mesa de trabajo con las comunidades nativas que solicitaban el derecho preferencial para el ejercicio de la actividad minera. A la fecha no se tiene soluciones concretas.

Puno, entre el 2011 y 2012, se han instalado diversas mesas de trabajo con objetivos puntuales. El Ministerio de Energía y Minas en noviembre del 2011 instaló una Mesa de Trabajo con el objetivo de formular una propuesta de solución para el ordenamiento de la actividad minera en la zona La Rinconda. Esta mesa estuvo conformada por la empresa Ananea, representantes de la Central de Cooperativas Mineras y representantes de las asociaciones Lunar de oro, Cerro San Francisco y San Francisco, contando con un representante del gobierno regional como facilitador. A la fecha no se conoce de los resultados de esta mesa de trabajo.

Tras un paro de los mineros, en marzo el 2012, se instaló un grupo de trabajo con los mineros ilegales de la zona norte de Puno, para que estos mineros logren un acuerdo con los propietarios de los petitorios mineros para que inicien su formalización. Asimismo, para efectos de la formalización, el Ministerio de Energía y Minas abrió una oficina en la localidad de Ananea.

En julio del 2012, luego de una reunión entre los representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, funcionarios del Ministerio de Energía y Minas, autoridades y mineros informales de Puno, se acordó la instalación de una mesa de trabajo para debatir la problemática de la minería informal en la región.

Por otro lado, cabe mencionar que el problema que existe con la minería ilegal en Puno, traspasa las competencias del gobierno regional, debido a que las operaciones que se realizan, estarían ya dentro de la categoría de mediana minería.

Asimismo, no existe voluntad por parte de los mineros informales para acogerse a la formalización debido a que la mayoría no son propietarios de las concesiones, y no llegan a un acuerdo con los propietarios de las concesiones mineras.

El gobierno regional por su parte, no tiene previsto un presupuesto institucional ni capacidad técnica y operativa para atender y solucionar los reclamos de los mineros artesanales informales.

Piura, en agosto del 2011, mediante Resolución Ejecutiva del Gobierno Regional se conformó una Mesa de Gestión Interinstitucional frente a la problemática de la minería ilegal, presidida por el gerente regional de Recursos Naturales. Esta Mesa tiene como objetivo definir una agenda de trabajo y la implementación de instrumentos.

Cabe precisar que la región Piura tiene como políticas de gobierno en este tema: a) Análisis y Diálogo interinstitucional para la búsqueda de soluciones a la informalidad; b) Erradicación de la actividad minera en beneficio de la actividad agrícola, c) Erradicación de la minería en zonas protegidas, y c) Erradicación de la minería de los páramos y humedales.

En marzo del 2012, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los ministerios de Energía y Minas y del Ambiente, y los representantes de la Federación de Mineros Artesanales de Piura se integraron a la mesa de diálogo para formalizar a los mineros artesanales.

En términos generales, los gobiernos regionales están facultados para desarrollar procesos de gestión para erradicar la minería ilegal y formalizar a mineros artesanales y mineros de la pequeña minería.

Sin embargo, puede observarse que en las Mesas de Diálogo Regional se requiere:

- La participación del Estado, las organizaciones mineras y de la sociedad civil, para el análisis global y atención de la problemática de la minería artesanal y pequeña minería informal e ilegal local.
- Construir plataformas o agendas para un corto, mediano y largo plazo.
- Equipo técnico con profesionales especializados con el manejo del tema.
- Presupuesto regional para viabilizar los acuerdos.
- Participación de funcionarios capacitados y bien pagados en el nivel que se forma, sea municipal o regional.

VI. LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA EN LA REGION ANDINA

6.1 BOLIVIA

En Bolivia existe una marcada presencia de cooperativas mineras, las mismas que surgieron en la década del cincuenta. La actividad cooperativa se desarrolla al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas, promulgada en septiembre de 1958, norma que establece la naturaleza de las sociedades cooperativas, el carácter de utilidad pública e interés social de sus actividades, su estructura organizacional básica, la obligatoriedad del sometimiento a las leyes sociales y algunas medidas de apoyo estatal.

Concesiones mineras: En el año 1973, en un gobierno de facto, se estableció un régimen jurídico que permitía la explotación minera en áreas de reserva fiscal mediante contratos de concesión con el Estado. Este proceso fue posteriormente estimulado por el gobierno democrático en 1982 como una medida social. Actualmente, aproximadamente un 90% de las cooperativas mineras auríferas –sobre todo en norte de La Paz- posee una concesión minera, el 10% restante opera en concesiones mineras arrendadas; los pequeños productores también tienen adjudicadas concesiones mineras, excepto los productores artesanales denominados barranquilleros que trabajan en forma muy precaria en los lechos de los ríos (La Fuente: 2010).

En los ríos Beni y Madre de Dios, existen pequeños operadores auríferos que en su mayoría poseen concesión minera, obtenidas de forma conjunta entre varios operadores bajo la forma de una organización cooperativa; sin embargo, la mayor parte de estos productores realiza sus operaciones de manera ilegal en áreas fuera de las concedidas.

Marco legal minero: Se dispone de un Código de Minería, aprobado en marzo de 1997 mediante Ley N° 1777; sin embargo, esta norma no contempla ningún tratamiento particular en el otorgamiento de concesiones mineras a las cooperativas mineras o mineros a pequeña escala respecto a cualquier otro sujeto de derecho minero, permitiendo a las sociedades cooperativas mineras asociarse y suscribir contratos de cualquier naturaleza, incluidos contratos de riesgo compartido con la Corporación Minera de Bolivia u otras personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras, sin perder su naturaleza de entidades de interés social.

Mediante Decreto Supremo N° 24782, se aprobó el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, vigente desde julio de 1997. En su Título IX define las Actividades Mineras con Impactos Ambientales Conocidos no Significativos (AMIAC), estableciendo principios y normas de protección ambiental a los cuales deben regirse. Se consideran AMIAC todas aquellas actividades mineras con capacidad de extracción y/o concentración menor o igual a 300 toneladas por mes. Casi la totalidad de las cooperativas mineras que

operan en Bolivia se encuentran clasificadas en esta categoría, y por tanto, son objeto de un tratamiento particular en materia de regulación ambiental.

Impuestos: Dos impuestos directos rigen para cualquier actividad minera localizada en Bolivia. Por una parte el Impuesto Complementario de la Minería (ICM), que es un tributo aplicable específicamente al ámbito minero, y por otra, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), que tiene aplicación general sobre cualquier actividad económica.

El Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas está normado por la Ley N° 843 (Texto Ordenado) que determina una alícuota del impuesto del 25% de la utilidad neta registrada por una empresa al término de una gestión fiscal. El Decreto Supremo N° 24780 de julio de 1997, artículo 34, establece un tratamiento particular para las cooperativas mineras y mineros chicos. Bajo esta norma se permite realizar deducciones adicionales a las establecidas con carácter general en la determinación del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, de este modo, la base imponible de este impuesto se reduce para este sector.

El Impuesto Complementario de la Minería es un tributo establecido por el Código de Minería. La base imponible es el valor bruto de venta y las alícuotas son diferenciadas para cada mineral en función de la fluctuación de los precios; el pago efectivo se realiza al momento de la exportación. En el caso de la pequeña minería, aunque no existe un tratamiento particular específico, la norma establece que en las ventas internas de minerales sólo rige el 60% de la alícuota de exportación; en la práctica, esta medida favorece a las cooperativas mineras, quienes venden casi el 100% de su producción en el mercado interno.

Uno de los temas críticos en el desempeño de las cooperativas mineras es el incumplimiento de obligaciones tributarias (Ley N° 843), por ende en julio de 1997 mediante Decreto Supremo N° 24780, artículo 34, se estableció para las cooperativas mineras y pequeños mineros, la posibilidad de deducciones adicionales a las establecidas para otros sectores en la determinación de una base imponible.

Políticas estatales que promueven los procesos de formalización: En los últimos años se han desarrollado diversos programas: a) Programa de Formación Integral para las Cooperativas Mineras, ejecutado por el Proyecto REFORMIN (ACDI), b) Programas de capacitación sobre seguridad minera de CEPROMIN, cooperación belga, c) Plan Nacional de Mujeres Mineras, con la cooperación danesa, d) Proyectos en materia ambiental ejecutados por la Fundación MEDMIN, e) Programas de erradicación del trabajo infantil en minería del IPEC-OIT y CARE-Bolivia, entre otras.

En abril del 2000, mediante Decreto Supremo N° 25747, se creó el Seguro Social con el objeto de facilitar la incorporación de las cooperativas mineras al régimen de seguridad de

corto plazo (prestaciones de salud). Esta norma faculta a la Caja Nacional de Salud afiliar a los cooperativistas mineros al Sistema de Seguro Social de Corto Plazo con un aporte equivalente al 10% de 1.3 salarios mínimos nacionales, disponiendo asimismo el castigo de cotizaciones devengadas que no hubiesen sido retenidas por comercializadores, procesadores u otros compradores de minerales a este sector.

En octubre del 2003 se creó el Fondo Minero de Inversión (FOMIN) mediante Decreto Supremo N° 27205, con el objeto de impulsar la reactivación económica y transformación productiva de la minería cooperativa, a través de la promoción de mecanismos de financiamiento, sistemas gerenciales en la administración de sus operaciones, generación de valor agregado, mejoras en la gestión tecnológica, ampliación de áreas productivas y un adecuado manejo ambiental.

Se creó la Empresa Boliviana de oro con el fin de formalizar la comercialización de oro, que hace dos años más o menos comenzó a trabajar, fundamentalmente en la zona del río de Madre de Dios, para la compra de oro y evitar el contrabando.

Informalidad e ilegalidad: A partir del año 2004, con el boom minero y los precios altos de los metales como el oro, la actividad minera se incrementó. Un fenómeno relevante fue la invasión de la creciente actividad minera aurífera en los ríos del departamento Beni, en la frontera con Perú y Brasil, donde operan aproximadamente 300 barcasas y algunas dragas, con una producción estimada de 1 tonelada por año.

La minería aurífera de pequeña escala ha mostrado hasta ahora el más alto grado de informalidad. Se estima que más del 95% de estos operadores no cumplen con el pago de la regalía minera ni de los impuestos directos a los cuales están sujetos; es más, ni siquiera están registrados como contribuyentes.

Minería en frontera con Perú: Existe explotación ilegal de oro en áreas de frontera, que requiere la atención en temas de seguridad nacional, protección ambiental, seguridad de las personas y respeto a los derechos sociales.

En mayo del 2012 se confirmó que el hito 18 en la frontera de Perú con Bolivia está contaminado debido al colapso de cinco pozas de sedimentación construidas artesanalmente por mineros informales instalados en la zona de Japucollo Suches, lado Boliviano. También se suscitaron derrames de relaves mineros en el río que causó daños en varias hectáreas de pastizales en los hitos 17, 18 y 19 de la jurisdicción del distrito de Cojata y territorio peruano, existiendo el compromiso de resarcir todo los daños que causaron los mineros informales. Los Ministros de Relaciones Exteriores de Perú y Bolivia se han comprometido a participar en este proceso.

6.2 BRASIL

La pequeña empresa de minería y la minería artesanal, llamada garimpo en Brasil, tienen gran importancia económica y social en este país. La actividad minera está conformada por un 71% de pequeñas minas, 25% de mediana minería y 5% de minas grandes. No se dispone de información del número de pequeñas minas debido a la ilegalidad, la dificultad de control y fiscalización.

El aprovechamiento de los recursos mineros antiguamente fue por el régimen de licencia, y ahora, se realiza por el régimen de concesión minera (área de licencia es 50 hectáreas). Este régimen depende del edicto de autorización y de decreto de concesión del Gobierno Federal, además de la licencia ambiental dada por el órgano estatal respectivo.

La Constitución Política de 1988, que fue la primera en la historia brasileña que dio preferencia a las cooperativas sobre otras formas de organización del garimpo, otorgándoles prioridad en la autorización de investigación y permiso de labranza de los recursos minerales garimpeables. Luego se tuvo la revisión constitucional y la promulgación de la Ley 7805/89, revocando la legislación ordinaria anterior a este respecto.

Con la Ley 6.938/81 de Política Nacional de Medio Ambiente, la cuestión ambiental entró en el universo de toda actividad económica. El garimpo tuvo que adaptarse a la nueva realidad y el tema de la legalidad pasó también a la esfera ambiental. Algunos desafíos son comunes a la pequeña empresa y al garimpo, en especial la necesidad de simplificar las exigencias para legalizar las actividades, incluida la necesidad de una mayor interacción entre las exigencias para la legalización ambiental y minera.

El Código de Minería actual no trata de manera específica la pequeña y la gran minería. La principal distinción se basa en la clasificación de los yacimientos.

Entre los desafíos específicos para la pequeña empresa de minería, se destaca la necesidad de procesos de legalización adecuados al tipo de yacimiento y de programas integrados de apoyo y asistencia.

Planes del gobierno: El Estado brasileño realiza planes que incluye la actividad minera. Resalta el Plan Plurianual de 1994 que propuso para la pequeña empresa minera: a) Simplificar los regímenes de explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, b) crear el régimen de permiso de labranza, con vistas a la extracción de minerales que dispensen trabajos previos de investigación, para el inicio inmediato de la labranza; c) establecer un programa de difusión tecnológica con énfasis en la seguridad y protección

ambiental; d) desarrollar un programa piloto de asistencia técnica y capacitación de recursos humanos, para la gerencia y administración de pequeños emprendimientos de minería.

El Plan Brasil en Acción (1997-1999) tuvo entre sus objetivos “el apoyo a las micro y pequeñas empresas y a las actividades artesanales, buscando la descentralización de la actividad económica, la creación de empleos y la promoción de agentes emprendedores”. El Plan Avanza Brasil (2000-2003) propuso la fiscalización de la producción irregular de minerales.

Actualmente, la Secretaría de Minas y Metalurgia está elaborando un “Programa de Fomento de las Pequeñas y Medianas Empresas de Minería” bastante detallado. Este plan incluye diversas acciones en materia de informaciones geológicas, capacitación tecnológica, formación de recursos humanos, infraestructura básica, legislación minera, medio ambiente y seguridad, asistencia empresarial y gerencial, asistencia financiera y estímulos fiscales y financieros.

Gran parte de los planes gubernamentales para las pequeñas empresas mineras se aplican a la realidad del garimpo. No obstante, el Ministerio de Minas puso en marcha el Proyecto de Seguimiento Ambiental de las Áreas Garimpeadas en la Amazonia Brasileña, con el fin de evitar desastres ecológicos, sustituir en forma gradual las técnicas y métodos utilizados en los garimpos, perjudiciales al medio ambiente, y crear programas de descontaminación de áreas degradadas. El gobierno federal viene implantando además proyectos piloto para evitar la contaminación del medio ambiente por el mercurio.

6.3 COLOMBIA

La máxima autoridad minera en Colombia es el Ministerio de Minas y Energía, que a través de decretos y resoluciones ministeriales, ha delegado facultades al INGEOMINAS, la unidad de Planeación Minero Energética –UPME- y a las gobernaciones regionales.

En 1996 se promulgó un Código de Minas, pero luego, en el 2001 mediante la Ley 685 se aprobó el actual Código de Minas. En este Código aparece la figura de la Unidad Productora Minera –UPM–, que corresponde a cualquier persona natural o jurídica que lleva a cabo actividades mineras, sin distinguir entre pequeña, mediana o gran minería; y el control y el cumplimiento de la legislación ambiental queda a opción del operador minero.

El panorama colombiano en cuanto a pequeña minería se ha desarrollado en mayor grado en el sector del carbón, materiales para construcción -como arcillas y recibos- y metales preciosos como el oro.

En Bogotá, se dio la apertura de un Parque Minero Industrial, PMI, en dos distritos: Mochuelo y Tunjuelo, con el fin de reubicar a los pequeños mineros que cuentan con un registro en el Ministerio de Minas. En el Plan de Ordenamiento Territorial de estos distritos se han contemplado estos parques industriales conformado por fabricantes de ladrillo fundamentalmente, actividad que eventualmente no genera un fuerte impacto por vertimientos, pero sí por emisiones producidas en los hornos de combustión. Constituyen espacios adecuados para la industria derivada de las dichas actividades, y cuentan con respaldo legal, Decreto 190 de 2004).

En el caso de la minería de carbón y del oro, ésta se encuentra ubicada a lo largo del territorio nacional, y como en otros casos, los pequeños mineros se ven amenazados por las actividades de gran minería, en complemento de las políticas de gobierno siempre tendientes a cortar su reconocimiento legal.

En el territorio colombiano hay una notable reducción de áreas indígenas y de afro-descendientes y una ampliación para las compañías mineras de mediana o gran minería.

En cuanto a la parte ambiental, no todas las actividades mineras requieren licencia ambiental. Esta licencia es expedida por diferentes autoridades ambientales según la envergadura del proyecto, estas pueden ir desde la división de medio ambiente de la Alcaldía de un Municipio, hasta la división de Licencias ambientales del Ministerio, según el caso.

Las políticas de formalización no van más allá de presionar a los pequeños mineros a tener un título minero y así tener su registro, en realidad, esto no les da ningún tipo de garantía de permanencia, ni mucho menos de acceso a programas de mejoramiento tecnológico. Hace algunos años, se llevaron a cabo algunos programas de erradicación de trabajo infantil, por medio de fuertes contrapartidas de organizaciones internacionales.

Por parte del gobierno y las grandes empresas mineras se tiende a desacreditar la pequeña minería, con el argumento de que este tipo de minería ilegal no aporta económicamente el país, que no se preocupa por cuidar el ambiente, y que contamina más por el uso de tecnología obsoleta, un argumento del que la gran minería no se aleja demasiado.

6.4 ECUADOR

En el sector minero, la minería en pequeña escala se orienta a la producción aurífera, la mayoría ejecutada a través de sociedades mineras formales, y en algunos casos, por informales (CEDA, 2005).

La pequeña minería y la informalidad surgieron a raíz de una crisis económica y social en los años 70, que continuó hasta los años 90. Con el tiempo se han realizado varios esfuerzos para formalizar a los pequeños grupos mineros.

La minería en pequeña escala es un referente sectorial del país, no dispone de capacidad económica para acceder a una tecnología apropiada que le permita un racional aprovechamiento del recurso minero, situación que induce, en ocasiones, al incumplimiento de obligaciones fiscales, sociales y ambientales, por lo que, precisa de asistencia y mayor control por parte del Estado.

En setiembre del 2003 se elaboró el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo Minero, que es un instrumento elaborado en un marco de concertación nacional, y propicia una minería técnicamente sustentable y socialmente responsable. Presenta la política estatal minera y los correspondientes programas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo en cinco ejes fundamentales: marco normativo, investigación geológica, gestión ambiental y responsabilidad social, promoción y desarrollo de la industria minera.

Respecto a la minería en pequeña escala, establece una franca posibilidad de acceso al crédito a fin de promover su ascenso a unidades productivas de mediana minería, que sean prósperas y conscientes de sus obligaciones fiscales y socio-ambientales (AIME, 2006).

En materia de gestión ambiental, establece como instrumento valioso la formulación del ordenamiento territorial, consensado a todo nivel, y no dejar de lado el seguimiento y control por parte de los entes gubernamentales correspondientes.

Sobre ésta base se han diseñado los lineamientos, estrategias, políticas y objetivos para cada uno de los ejes, orientados a la reactivación del sector minero ecuatoriano. Para lograr que el Plan mantenga coherencia con los enunciados propuestos, es preciso que paralelamente se ejecuten estudios temáticos que hagan factible: a) La revisión y actualización de la normativa reglamentaria aplicable al sector minero; b) El reordenamiento institucional del sector minero (Transición de la Dirección Nacional de Geología al Servicio Geológico Ecuatoriano); c) La industrialización y comercialización de minerales; d) La preparación de proyectos mineros para promover la inversión privada y la cooperación técnico-financiera internacional; e) La elaboración de un Plan Nacional de Capacitación para promover a la minería en pequeña escala; f) El diseño de un Programa de Gestión Ambiental, que reduzca los pasivos ambientales de los distritos mineros, estableciendo prioridades; g) El diseño de una política de comunicación social sostenida, para la promoción del sector minero; h) El análisis de la inversión en minería, en procura de diseñar un esquema financiero adecuado a la realidad minera nacional.

Control de la minería ilegal: Según el Ministerio del Ambiente en Ecuador, la explotación ilegal de minerales deja una pérdida anual de 1.352 millones de dólares. Esta actividad ilícita afecta más a los ciudadanos que habitan en los alrededores y al medio ambiente, por ende, el Gobierno Nacional, a través de la Comisión Especial para el control de la minería ilegal, busca erradicar esta actividad. Se creó un equipo interinstitucional (ministerios de Recursos Naturales No Renovables, del Ambiente, Coordinación de Seguridad, Fuerzas Armadas, Policía y Fiscalía), que actúa inmediatamente cuando se detecta una actividad de este tipo.

Para el ejercicio de la minería a pequeña escala y acceder a la formalización, se cuenta con las siguientes forma de organización: a) Sociedades; b) Cooperativas: asociaciones legalizadas en el sistema cooperativista del Ministerio de Bienestar Social; c) Condominio: organizaciones conformadas para recibir del Estado el título minero a varias personas que lo hayan solicitado mediante un solo documento.

En el Ecuador con la Ley Minera y la Ley Ambiental, ya se inició un proceso de regulación de los pequeños mineros y mineros artesanales para incluirlos en una actividad legal. Se les ha comprometido a los mineros a ser cuidadosos con el ambiente, a no hacer uso de mercurio, para no contaminar los ríos y cumplir con los procesos de reforestación.

El gobierno emprendió un proceso de regularización masiva a comienzos del 2012. Según el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables se formalizarán todos los mineros artesanales que han presentado su respectiva solicitud en la fecha previamente establecida, y luego de su formalización, los mineros artesanales recibirán un permiso provisional de operación por 120 días. El proceso incluye tramitar en el Ministerio del Ambiente la ficha ambiental (proceso simplificado de la licencia ambiental), un permiso del líquido vital ante la Secretaría Nacional del Agua (Senagua), y una autorización ante el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. Dentro del proceso de calificación masiva, los mineros fueron eximidos de la mayoría de los costos. Cumplidos esos requisitos, el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, a través de la Subsecretaría Regional respectiva, entregará el permiso definitivo de operación hasta 10 años.

Para erradicar la minería ilegal, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) realiza operativos a centros mineros en coordinación con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Los sitios clausurados se ubicaron en Chuquiribamba, Macará, Sabiango, Sozoranga, Calvas y Espíndola. Según el artículo 97 y 99 de la Ley de Minería, las sanciones para estos centros serían de hasta 200 remuneraciones básicas, además del remate de la maquinaria y otros equipos.

6.5 LA COMUNIDAD ANDINA, CAN

A fines de mayo del 2012, en Quito – Ecuador, se realizó un Seminario Taller Internacional sobre Intercambio de Información para el Control de la Minería Ilegal, y los principales acuerdos fueron: contar con mecanismos de cooperación entre las fuerzas públicas para la erradicación de la minería ilegal, y la protección del medio ambiente y los recursos naturales. También se anunció la creación de un Comité Andino contra la minería ilegal, encargado de dirigir y coordinar las acciones de cooperación entre los países miembros.

Con los aportes de los delegados de los países miembros de la CAN, entre ellos el Perú, se elaboró el documento titulado “Lineamientos para una Decisión Andina en materia de lucha contra la Minería Ilegal”. Ver Anexo 4.

En julio del 2012, en Bogotá – Colombia, se reunieron los representantes de los países miembros y de la Secretaría General de la CAN para discutir el texto final del documento sobre la “Decisión política Andina en Materia de Lucha contra la Minería Ilegal” que será presentado al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN para su aprobación.

Durante el encuentro, los delegados de los países miembros de la CAN destacaron la importancia de una lucha conjunta contra la minería ilegal, por todos los efectos negativos que se ven reflejados en la parte social, económica y ambiental.

6.6 INICIATIVAS A NIVEL MUNDIAL

El Proyecto Mundial del Mercurio: Es una iniciativa dirigida por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que apunta a demostrar que es posible superar los obstáculos para la adopción de buenas prácticas en la minería del oro artesanal y en pequeña escala, incluso mediante estrategias de reducción de los desechos al mínimo y medidas de prevención de la contaminación para limitar su propagación en aguas internacionales.

La Asociación de Mineros Artesanales y de Pequeña Escala, ha adoptado la meta de 50% de reducción del uso de mercurio en el 2017, basado en un informe reciente preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, estima que el uso de mercurio podría ser reducido en un 50% a 60% en la siguiente década a través de una estratégica y agresiva promoción de bajo costo para los mineros de pequeña escala, y las

técnicas prácticas de producción más limpia para reducir las emisiones de mercurio sin menoscabar los beneficios económicos para los mineros.

La Asociación de Mineros Artesanales y de Pequeña Escala está conformada por: Burkina Faso, Senegal, Tanzania, los Estados Unidos, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el *Argonne National Laboratory*, *Booz Allen Hamilton*, la Academia de Ciencias de China, la Coalición para la Gestión del Mercurio, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, el *Quicksilver Caucus* (Estados Unidos), el Consejo de Sudáfrica para la Investigación Científica e Industrial, la Universidad de Tsinghua, el Proyecto Mundial sobre el Mercurio de la ONUDI, el Programa para las Comunidades y la Minería en Pequeña Escala (CASM) del Banco Mundial.

Las actividades experimentales del proyecto se concentraron en seis países: Brasil en Latinoamérica, República Democrática Popular Lao, Indonesia, Sudán, Tanzania y Zimbabue.

En las zonas mineras de estos países, el Proyecto Mundial del Mercurio ha puesto énfasis en programas de creación de capacidad para superar los obstáculos que impiden la adopción de tecnologías más limpias. Estos programas tienen unidades de capacitación móviles que pueden llegar a los mineros en las zonas rurales para atender a las prioridades locales. Este modelo de asistencia comunitaria está recibiendo un amplio apoyo, y el Programa ya ha certificado a equipos de instructores locales. No obstante, las regiones beneficiadas por el Programa constituyen apenas una pequeña parte de la población mundial que sufre los efectos nocivos de la minería del oro artesanal y en pequeña escala. Se requiere un mayor grado de compromiso y más recursos en estas y otras regiones, objetivos éstos que se perseguirán en la segunda fase del Proyecto Mundial del Mercurio (véase: www.globalmercuryproject.org).

Existe un Comité Intergubernamental de Negociación, CIN, encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial sobre el mercurio que inició su labor en el 2010 y se encuentra en periodo de sesiones de trabajo aún hasta el 2013.

Entre los avances, se tiene una **propuesta para las negociaciones que contempla un régimen de acuerdo que en gran medida es voluntario** y se basa en buenos deseos.

El artículo 9 de la propuesta, está referido a la minería de oro artesanal y a pequeña escala. Este artículo comienza con una declaración subjetiva de intenciones: Cada Parte en cuyo territorio se lleve a cabo la minería artesanal y en pequeña escala del oro en la fecha de entrada en vigor del presente Convenio para ella deberá reducir y, de ser posible, eliminar el uso del mercurio en esa actividad minera. No obstante, no incluye ningún compromiso real. Lo único que están obligadas las Partes a hacer para lograr esta loable meta subjetiva

es “considerar tomar medidas”. Las Partes no están obligadas a hacer nada específico. La propuesta justifica esto argumentando que le proporciona a las Partes “flexibilidad y enfoques no vinculantes”.

En el artículo se señala sobre proponer medidas voluntarias para abordar la problemática, lo que, podría colocar los esfuerzos de las Partes por abordar la extracción aurífera artesanal y en pequeña escala fuera del régimen de cumplimiento de la propuesta de Convenio, con lo cual es muy posible que estas actividades puedan resultar inelegibles para recibir apoyo por parte del mecanismo financiero del Convenio.

El artículo 9.2 de la propuesta señala que será voluntaria la asistencia técnica y financiera para apoyar las medidas nacionales para reducir y eliminar el uso de mercurio en la extracción aurífera. Afirma que para prestar asistencia técnica y financiera y otras cuestiones relacionadas: “Las Partes podrán cooperar entre sí y con las organizaciones intergubernamentales y otras entidades pertinentes”. Desde esta perspectiva, serán considerables los costos asociados con los programas nacionales efectivos y ambiciosos para la reducción y la eliminación del uso de mercurio en laminería artesanal y en pequeña escala del oro. Un acuerdo global para el control del mercurio que sea contundente necesita incluir disposiciones que obliguen a las Partes donantes a proporcionar un apoyo sustancial a tales programas.

El artículo 9 requiere ser enmendado para exigirle a cada una de las Partes que cuenten con actividades de minería artesanal y en pequeña escala del oro en su territorio que desarrollen e ejecuten un plan nacional de acción cuyo objetivo sea minimizar y eliminar el uso de mercurio en estas actividades. Estos planes deberán incluir:

- Una declaración de los objetivos nacionales, los objetivos de reducción, y las medidas que se usarán para el logro de los objetivos;
- Las medidas que tomará la Parte para limitar la oferta disponible de mercurio para la minería artesanal y en pequeña escala del oro, incluyendo cómo prohibirá las importaciones de mercurio y de otras fuentes de mercurio para este sector;
- Las medidas que tomará la Parte para prohibir, restringir, o desalentar la práctica del amalgamamiento de oro; y
- Las medidas y mecanismos que usará la Parte para limpiar, reparar y rehabilitar los sitios de minería artesanal y en pequeña escala del oro una vez concluida la actividad extractiva.

- Las Partes deberán informar a la estructura institucional del Convenio periódicamente sobre sus progresos bajo los planes que hayan realizado y el artículo 9 deberá estipular que los planes se actualizarán periódicamente.
- Este enfoque le da a las Partes una flexibilidad considerable, pero también coloca las actividades de las Partes para reducir y eliminar el uso de mercurio en la minería artesanal y en pequeña.

La Alianza por la Minería Responsable y el Oro Verde: La certificación “Oro Artesanal de Comercio Justo” es una etiqueta que se otorga al oro producido por mineros artesanales y de pequeña escala que respetan un conjunto predefinido de normas de desarrollo social, económico, laboral y ambiental en los países y regiones que participan en el programa. El objetivo de este programa es ayudar a las organizaciones de mineros a reducir al mínimo el uso de mercurio y cianuro dentro de un plazo convenido, mediante la aplicación de prácticas responsables y tecnologías capaces de mitigar los efectos sobre el medio ambiente y la salud humana.

La Alianza por la Minería Responsable (ARM) ha propuesto normas que contemplan dos “niveles” de certificación. En el primer nivel está prohibido amalgamar todo el mineral, se exige el uso de retortas y es obligatorio almacenar y manejar correctamente los materiales peligrosos. En el segundo nivel (“premium”) está prohibido usar mercurio o cianuro en la producción. Cuando el minero artesanal o en pequeña escala llega a este segundo nivel, su “Oro Verde” certificado se vende en los mercados locales e internacionales verdes y de comercio justo, y el minero recibe una bonificación por encima del valor de mercado del oro, en reconocimiento de los beneficios que aporta una actividad sostenible. Ver Anexo 5, Experiencia Oro Verde.

Programa de Comunidades y Minería en Pequeña Escala. Es una iniciativa del Banco Mundial y otras organizaciones de desarrollo que se lanzó en el 2001, con el objetivo principal de contribuir a la reducción de la pobreza y establecer comunidades y economías sostenibles donde se realicen actividades de minería artesanal y de pequeña escala. El programa ofrece una red coordinada de información compartida, un conjunto completo de recursos para uso a nivel local y un centro de intercambio de conocimientos y experiencia acumulada sobre el trabajo con comunidades mineras artesanales y de pequeña escala en todo el mundo.

Se ha otorgado pequeñas donaciones a dirigentes de las comunidades, organizadores, grupos de mineros, organizaciones no gubernamentales y otros interesados que han propuesto proyectos para fomentar la comunicación, el intercambio de información y buenas

relaciones de colaboración entre los mineros y las comunidades (ya sean las suyas propias u otras comunidades afectadas por sus actividades); entre pequeños y grandes mineros; y entre las diversas partes interesadas que intervienen de un modo u otro en el proceso de producción, como los trabajadores de las minas, los propietarios de pequeñas minas, los propietarios de molinos mineros, los comerciantes y transportistas de minerales, los acreedores, los propietarios de tierras y los gobiernos.

VII. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Los mineros artesanales y los de pequeña minería laboran en la informalidad e ilegalidad, en lugares alejados o poco accesibles, donde el Estado no ha logrado ingresar para regular y apoyar el desarrollo de estas actividades. Si bien, son actividades generadoras de fuentes de trabajo, sin embargo, no han logrado aportar al desarrollo socioeconómico local y regional.

La problemática del ejercicio de la minería artesanal y la pequeña minería requiere ser abordado mediante políticas públicas que consideren la gestión del territorio con enfoque eco-sistémico y la defensa de derechos fundamentales de las personas, a fin de lograr una real y efectiva gestión ambiental de estas actividades en zonas permitidas.

El abordaje de la implementación de las políticas públicas requiere de la participación de los diferentes sectores y niveles de gobierno (local, regional y nacional), ya que no sólo es competencia del sector de minería.

7.1 PRINCIPIOS

a. Aplicación de tecnologías respetuosas con el ambiente. El minero artesanal y el pequeño productor minero deben ampliar sus conocimientos y utilizar tecnologías limpias a fin de conservar los ecosistemas naturales de su entorno y reducir los impactos ambientales negativos.

La aplicación de técnicas extracción y de procesamiento de minerales debe ser lo menos peligrosa y dañina para el ambiente, y apropiada para cada realidad local. Esto incluye la disposición adecuada de materiales de desmontes y desechos mineros.

Constituye un reto recuperar la mayor cantidad de insumos químicos utilizados en el procesamiento de los minerales; y en la obtención del oro, hacer un mejor manejo del mercurio y/o cianuro, y reducir en forma gradual el uso de mercurio.

Durante el desarrollo de la actividad minera, y en la etapa de cierre, los pequeños productores tienen el compromiso de restaurar el área afectada y compensar daños que se pudieron haber generado por la mala práctica de la actividad. En la minería artesanal, es durante la extracción del material que se aplicarían las medidas de restauración del área de manera simultánea.

b. Cuidado de los bienes de la naturaleza y conservación de ecosistemas naturales frágiles. Los bienes de la naturaleza pueden ser aprovechados de manera razonable y racionalmente, sin poner en riesgo los ecosistemas vitales para la existencia de la vida humana. El ejercicio de la minería artesanal y pequeña minería –lo mismo que para la mediana y gran minería- es restringido en áreas naturales protegidas, y requiere ampliarse a las zonas de amortiguamiento por los fines de conservación de la diversidad biológica por la que fueron creados. Otras áreas para la restricción de estas actividades, serán zonas con ecosistemas frágiles y, las fuentes de agua superficial y subterránea, de los que depende la población adyacente.

c. Protección de la salud pública. En la extracción y beneficio de minerales en la minería artesanal y la pequeña minería, es imprescindible que los mineros apliquen técnicas que eviten la emisión de sustancias químicas contaminantes en el ambiente, como el mercurio y cianuro.

Asimismo, se requiere la participación del sector salud y vivienda para evitar la instalación de asentamientos humanos cercanos a zonas de explotación minera en condiciones deplorables.

d. Realización del proceso de consulta y respeto a los derechos sociales y culturales de la población local. Cuando los pueblos indígenas y otros grupos étnicos son dueños del territorio donde un minero artesanal o pequeño minero desea realizar minería – en muchos casos los mismos indígenas-, éstos son responsables de llevar a cabo consultas basadas en el espíritu del Convenio 169. En el caso de comunidades campesinas también aplica dicha consulta.

De obtenerse el permiso, se podrá ejercer la actividad previa información de los impactos ambientales negativos y posibles beneficios que se pretende alcanzar.

e. Actividad minera sin trabajo infantil. El trabajo de los mineros artesanales y pequeños productores mineros está sujeto al Convenios de la OIT, por ende, debe realizarse en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana y libre de trabajo infantil.

En minería artesanal y pequeña minería no se debe utilizar mano de obra infantil bajo modalidades socialmente inaceptables que puedan contribuir a que los niños pierdan oportunidades educativas.

La Organización Laboral Internacional recomienda una edad mínima de 15 años para la admisión a un trabajo ligero, esto es, que no implique riesgo. Por tanto, los niños y niñas requieren recibir educación y no participarán en labores mineras riesgosas en socavones o en las orillas de los ríos.

f. Mejora de las condiciones de vida y desarrollo local sustentable. La minería artesanal y la pequeña minería han demostrado tener la capacidad suficiente para organizarse, formalizarse y desarrollar una actividad económica para el sustento económico de las familias de escasos recursos económicos.

Constituye un reto para los pequeños productores mineros fundamentalmente, contribuir al desarrollo sustentable de su localidad en el marco de la visión de desarrollo de dicha localidad. Además del aprovechamiento racional de los recursos mineros, se requiere contar con la responsabilidad social de estos mineros.

7.2 OBJETIVOS

Para los lineamientos de política pública en la minería artesanal y la pequeña minería, se plantea los siguientes objetivos:

- a. Reducir la expansión de la minería informal.
- b. Impulsar la gestión ambiental de la minería artesanal y la pequeña minería en zonas permitidas.
- c. Promover la reducción del uso del mercurio en la obtención del oro y la incorporación de métodos alternativos.
- d. Recuperar áreas impactadas por la minería artesanal y pequeña minería informal y/o ilegal.

7.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

En base al diagnóstico de la problemática social, ambiental y económica en zonas con minería artesanal y pequeña minería, surgen las siguientes propuestas de política pública que la Red Muqui puede impulsarlas a nivel nacional y regional.

El planteamiento de las políticas públicas se basa en un enfoque territorial, ecosistémico, con respeto a los derechos de las personas y al modelo de desarrollo sostenible que elija la población local.

Ordenamiento territorial de la actividad minera artesanal y pequeña minería en las regiones. Un distrito o provincia, con presencia de actividad minera tiene la facultad de establecer una zona -y los límites de esta zona- donde se puede realizar minería artesanal y pequeña minería, en coordinación con el gobierno regional.

Para el ordenamiento territorial de la actividad minera artesanal y pequeña minería se tomará como base herramientas técnicas, como la Zonificación Ecológica Económica, ZEE, cuya elaboración corresponde a los gobiernos locales (distritales y provinciales) y regionales. La ZEE requiere ser considerado como instrumento vinculante para el ordenamiento territorial de toda actividad productiva, fundamentalmente la minería, y de uso obligatorio en la elaboración de los estudios ambientales para esta actividad.

Acciones prioritarias:

A los municipios provinciales y distritales les corresponde conocer y evaluar la presencia de la actividad minero artesanal y/o pequeña minería en sus territorios jurisdiccionales, y formular una Zonificación Ecológica Económica a nivel de una microzonificación²⁷ por distrito o microcuenca, que permitirá planificar el desarrollo socio económico para su población a mediano y largo plazo.

El gobierno regional incorporaría estas zonas con actividad minera a los diversos instrumentos de gestión del territorio de la región; y conjuntamente con el Ministerio de Energía y Minas, se restringiría el otorgamiento de concesiones mineras, fuera de las zonas mineras permitidas.

El gobierno provincial y regional son las autoridades competentes de la elaboración de las políticas públicas específicas para el ordenamiento territorial de la actividad minera.

El proceso de ordenamiento territorial requiere de un Plan de Fortalecimiento de capacidades dirigido a autoridades, funcionarios y técnicos de los gobiernos regionales y

²⁷ Propuesta elaborada a escala 1:25,000 – 1:50,000. Reglamento de Zonificación Ecológica Económica.

locales. Formarán parte del Plan de Fortalecimiento, los diversos materiales de orientación como manuales, guías o protocolos para funcionarios y población organizada.

Por otro lado, el gobierno regional requiere llevar un registro actualizado de los mineros artesanales y pequeños mineros en base al ordenamiento territorial.

Gestión ambiental de la minería artesanal y pequeña minería en microcuencas hidrográficas. Esta política se enmarca en la elaboración e implementación de la gestión ambiental en microcuencas hidrográficas con presencia de minería artesanal y/o pequeña minería. Incluye la elaboración de instrumentos de gestión que describa las técnicas adecuadas de extracción y procesamiento de los materiales, uso de insumos químicos y medidas preventivas y de control de las potenciales fuentes de contaminación, a fin de evitar la degradación de los recursos naturales.

Las microcuencas hidrográficas, deberán ser consideradas bajo un enfoque social, económico y operativo, además del enfoque territorial e hidrológico tradicionalmente utilizado en la planificación para la gestión de los recursos naturales.

Acciones prioritarias:

Identificar las microcuencas hidrográficas impactadas por la minería artesanal y la pequeña minería, y reconocerlas como ámbitos territoriales para ordenar la actividad minera y para realizar la gestión ambiental de la minería artesanal y/o pequeña minería en zonas permitidas.

Los gobiernos regionales requieren atender, como prioridad, las microcuencas (o subcuencas de darse el caso) con actividad minera.

Elaborar instrumentos de gestión ambiental para la minería artesanal y la pequeña minería acorde a la realidad local, incluyendo planes de cierre. Estos instrumentos requieren ser traducidos a manuales, guías o folletos prácticos.

Dar impulso al relanzamiento de programas de apoyo de cooperación internacional a los gobiernos regionales.

Establecer Programas de Capacitación a los funcionarios regionales, autoridades provinciales y distritales, organización de mineros, mineros y población civil organizada.

Implementar un Sistema de Vigilancia Ambiental, con la participación de la población civil organizada. Elaborar herramientas (guías, programas de monitoreo y otros) para la vigilancia ambiental a fin verificar el cumplimiento de los compromisos ambientales de los

mineros artesanales y pequeños productores mineros. Para la vigilancia se requiere el acceso a materiales educativos y programas de fortalecimiento de capacidades.

En las provincias y distritos se requiere crear –o reconocer- un espacio institucionalizado para la toma de decisiones como resultado de la participación de la población civil en la vigilancia ambiental de las actividades mineras.

Erradicación de la minería en áreas ambientalmente vulnerables. Esta política estará orientada a la erradicación de la actividad minera –que incluye a la mediana y gran minería- de áreas naturales protegidas, zonas de amortiguamiento, ecosistemas frágiles y/o fuentes de reserva de agua superficial y subterránea que utiliza la población adyacente.

Acciones prioritarias:

Cada región, en coordinación con las autoridades provinciales y distritales, requiere identificar en su territorio jurisdiccional las áreas donde no es viable el ejercicio de la minería artesanal y la pequeña minería.

Para las áreas identificadas se requieren instrumentos normativos y de gestión para su respectiva conservación y/o recuperación.

Esta medida implica la restricción o no admisibilidad de concesiones mineras en estas áreas. El gobierno regional y el sector competente son los encargados de evaluar la caducidad y la posible reubicación de las concesiones admitidas en estas zonas.

Restricción de la minería en la Amazonía. En las regiones que forman parte de la selva amazónica del país se deberá restringir la actividad minera de pequeña, mediana o gran escala, a fin de evitar daños a la biodiversidad y bosques naturales.

Acciones prioritarias:

Los gobiernos regionales están obligados a investigar y realizar evaluaciones de las concesiones mineras otorgadas en la Amazonía, a fin de evitar el ingreso de la actividad minera, fundamentalmente de la minería mecanizada.

Reducir a cero el trámite de peticiones y otorgamiento de concesiones mineras en la selva amazónica.

Evaluar el impacto de la deforestación para su respectiva compensación y/o rehabilitación.

Elaborar e implementar medidas de recuperación de los ríos y zonas impactadas por la minería aurífera.

Evaluar los daños ambientales ocasionados por contaminación con mercurio en zonas priorizadas y, gestionar su respectiva recuperación.

Reducción del uso del mercurio en la minería artesanal y la pequeña minería. El país requiere contar con un Plan Estratégico Nacional para la eliminación progresiva del uso del mercurio en la minería artesanal y la pequeña minería. En lugares donde no fuese posible, se debe promover el uso adecuado del mercurio y de equipos para la recuperación del vapor del mercurio durante la quema de la amalgama.

Para la elaboración e implementación del Plan será necesario contar con una base de datos sobre la cantidad, procedencia, manejo y comercialización del mercurio en la obtención del oro en minería artesanal y en la pequeña minería. Los datos por regiones serán un buen indicador, diferenciando su ubicación en la Amazonía, costa o sierra del país.

Las primeras acciones del Plan estarían orientadas a:

- La reducción de emisiones de vapores de mercurio, proveniente de la quema de la amalgama (mercurio y oro) y refinación del oro.
- Brindar facilidades a los mineros para el acceso a mercados como incentivos a la formalización y a la eliminación progresiva del mercurio.
- Sensibilizar y capacitar sobre el uso y manejo inadecuado del mercurio, y las consecuencias en la salud de las personas.

El manejo, almacenamiento y empleo del mercurio por los mineros artesanales y pequeños productores mineros en la obtención del oro, requiere de medidas correctivas para proteger la salud de los trabajadores y sus familias. Asimismo, se requiere de medidas que reduzcan los efectos negativos acumulativos a largo plazo debido a la contaminación de las aguas, suelo y aire con mercurio.

- Campañas y estudios científicos que permitan reducir la cantidad de emisiones de mercurio en el ambiente y sus impactos negativos.
- Promover técnicas de procesamiento del oro menos contaminante que el mercurio.
- Metas para reducir el uso y las emisiones de mercurio y la exposición al metal del mercurio (50% en cinco años, por ejemplo).

- Restringir la importación del mercurio, previa evaluación de la cadena de comercio de este químico.
- Promover la minería artesanal y pequeña minería del oro mediante incentivos económicos y apoyo financiero. Por ejemplo, el Comercio Justo del oro libre de mercurio.
- Estrategias para la difusión y comunicación de riesgos ambientales y de salud a las poblaciones expuestas, incluidas las poblaciones sensibles.

Contribución de la minería artesanal y pequeña minería formal en el desarrollo local sustentable. El ejercicio de la actividad minero artesanal y pequeña minería tiene como rol principal promover el desarrollo de la localidad donde se encuentran, por las condiciones geográficas alejadas y de pobreza que las caracteriza.

Como primer paso, cada región requiere formalizar estas actividades previa evaluación de los aspectos técnicos (actividad artesanal propiamente dicha y la pequeña minería con sus diferentes métodos y técnicas de explotación), sociales y culturales de la región. La formalización debe permitir al minero incorporarse a este proceso y cumplir con su responsabilidad social y ambiental con el entorno durante el ejercicio de la actividad minera.

Acciones:

Se hace necesario identificar apropiadamente a los mineros artesanales, puesto que, requiere un tratamiento especial respecto a un pequeño productor minero. En este sentido, es indispensable tener una clara diferenciación de la categoría a la cual pertenecen los mineros informales.

Para la formalización se requiere incentivos para los mineros, así como, apoyo técnico, legal, en gestión económica y salud ocupacional. Por ende, cada gobierno regional requiere elaborar e implementar un Programa Integral para la formalización y control de la actividad minero artesanal y pequeña minería. La formalización también implica considerar las plantas de tratamiento informales y su regulación específica.

Asimismo, las regiones requieren establecer la cadena productiva de los minerales que se explotan mediante la minería artesanal y pequeña minería, y establecer y coordinar acciones conjuntas con los sectores competentes para el control y fiscalización de estas actividades.

Planificar e implementar un programa de capacitación a las autoridades regionales y mineros.

Los diferentes sectores e instancias involucradas, y el gobierno regional, deben contar con presupuesto y personal calificado para facilitar el proceso de formalización.

La formalización de la minería artesanal y la pequeña minería implica la revisión del mecanismo de distribución del canon minero, a fin de que localidades donde se realiza estas actividades obtengan un mayor aporte del canon.

Asimismo, se hace necesario que estas actividades aporten al desarrollo sustentable de la localidad por propia iniciativa de los gremios o asociaciones de mineros, manteniendo las condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las otras actividades económicas.

7.4 LINEAS ESTRATÉGICAS

Las propuestas de política pública para el ejercicio de la minería artesanal y la pequeña minería, requiere de estrategias institucionales que promuevan espacios de discusión y análisis, con la participación de todos los sectores y niveles de gobierno del Estado.

Entre las estrategias que se recomienda, se encuentran:

- a) Generación de información y comunicación en medios.
- b) Fortalecimiento institucional y de las capacidades locales de las instituciones socias de la Red Muqui.
- c) Incidencia para la gobernanza regional²⁸ en gestión ambiental minera.
- d) Facilitar la comunicación y cooperación internacional.
- e) Alianzas estratégicas y búsqueda de fuentes de financiamiento.

7.5 LINEAMIENTOS PARA UN CAMBIO EN LA NORMATIVA DE LA MINERÍA ARTESANAL Y LA PEQUEÑA MINERÍA

La Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal promulgada en el 2002, ha sido modificada en gran parte a comienzos del 2012 con el

²⁸Gobernanza regional definido como el conjunto de procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados, formales e informales en una región, que regulan la acción de los organismos políticos (Mesa de Concertación, 2011).

paquete de Decretos Legislativos, los que establecen disposiciones para la formalización de estas actividades, así como para la erradicación y penalización de la minería ilegal. Sin embargo, es imprescindible un nuevo marco legal que:

a) Unifique y organice la normatividad dispersa relacionada a estas actividades mineras.

b) Precise la categorización de un productor minero artesanal. En la Ley 27651 se clasifica la actividad minero artesanal en función a la extensión de una concesión minera (hasta 1,000 hectáreas) y capacidad de producción (25 tn/día o 200 m³/día), pero también, se señala que esta actividad se realiza “*como medio de sustento*” y con “*métodos manuales y equipos básicos*”. Estas imprecisiones llevan a cometer errores en el proceso de categorización y formalización de los mineros artesanales y de los pequeños productores mineros.

c) Establezca un proceso de promoción, formalización y desarrollo para la minería artesanal sin disposiciones represivas. También se evalúe el pago de los trámites y la necesidad de obtener la certificación de operación para un minero artesanal. El actual proceso de formalización conduce a los mineros artesanales a la informalidad, antes que, a la formalización de la actividad.

d) Incorpore un Programa de Asistencia Técnica para los mineros artesanales y pequeños mineros a fin de mejorar la productividad, racionalidad en la explotación y mejoras en la recuperación del metal, protegiendo el ambiente.

e) Considere la consulta previa en el proceso de otorgamiento de concesiones mineras.

f) Priorice el ordenamiento territorial minero en las regiones con intensa actividad minera.

g) Incorpore la minería artesanal y pequeña aluvial, con sus características y métodos de explotación permitidos.

h) Considere la fiscalización ambiental a través de terceros o una instancia distinta a la Dirección Regional de Energía y Minas.

i) Promueva la participación de las universidades e instituciones científicas en la innovación tecnológica para la reducción del uso del mercurio, así como en métodos de explotación.

Asimismo, se requiere considerar una nueva propuesta de la distribución de los pagos administrativos e impuestos (canon y otros) proveniente de la minería artesanal y la pequeña minería.

VIII. AGENDA PARA UNA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA RESPONSABLE (2012 – 2016)

8.1. A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL

Incorporar los criterios de la ZEE de una región en el proceso de adquisición de concesiones mineras a mineros artesanales y pequeños mineros, y restringir concesiones en zonas no permitidas.

Las regiones que disponen de una ZEE o plan de ordenamiento territorial, en coordinación con el INGEMMET, deberán tomar en consideración aquellas zonas establecidas para la realización de la actividad minera artesanal y pequeña minería.

El otorgamiento de concesiones mineras en zonas que se encuentran fuera del uso del suelo recomendado por la ZEE, deberán ser restringidas.

Incorporar criterios de evaluación para el otorgamiento de concesiones a los mineros artesanales y pequeños mineros.

Existen titulares mineros con más de 2000 hectáreas concesionadas, o con capacidad de producción que supera lo establecido en la categoría de pequeños productores mineros, sin embargo, se encuentran bajo esta categoría.

Por otro lado, existen diversos problemas generados por el otorgamiento de concesiones mineras, como: concesiones que se superponen a otros derechos de uso del suelo otorgados por otros sectores, concesiones que se encuentran en ecosistemas frágiles, entre otros.

Por ende, el Ministerio de Energía y Minas, con cada gobierno regional, está en la obligación de establecer un nuevo procedimiento en el otorgamiento de concesiones, así como evaluar aquellas concesiones que están causando conflictos sociales y ambientales.

Esclarecer los procedimientos administrativos para la fiscalización y sanción entre los sectores del gobierno central y los gobiernos regionales. El Ministerio de Energía y Minas transfirió a los gobiernos regionales las funciones de promoción, fiscalización y sanción de la minería artesanal y la pequeña minería. Sin embargo, con los nuevos dispositivos legales para la formalización y erradicación de la minería ilegal, las Direcciones Regionales de Energía y Minas nuevamente dependen del Ministerio de Energía y Minas y otros organismos nacionales.

Este proceso viene generando una demora en el análisis, resolución y despacho de los trámites administrativos. Por ende, se requiere esclarecer los procedimientos administrativos y mecanismos de fortalecimiento a los gobiernos regionales.

Asimismo, se hace necesario realizar un mapeo de las necesidades de los cambios a realizarse, y promover su ejecución para que se apliquen de manera eficaz.

Análisis de la inversión minera de la minería a pequeña escala y minería artesanal.

Este análisis permitirá el diseño e implementación de esquemas financieros para estas actividades de acuerdo a la realidad nacional, y a las regiones con mayor actividad minera.

Nuevo marco regulatorio con visión de desarrollo local y atención a la población vulnerable. El marco legal de la minería artesanal y la pequeña minería, Ley 27651, ha sido materia de modificaciones a raíz de los nuevos Decretos Legislativos promulgados a comienzos del 2012.

Surge la necesidad de contar con un nuevo marco general regulatorio para estas actividades (ítem 7.5) que unifique las normas dispersas. Es importante que se sigan los canales adecuados para regular y afrontar este problema.

Despolarización de la minería artesanal y el régimen general de la minería. Se polariza los daños ambientales generados por la minería artesanal y pequeña minería – aunque en algunos casos se debe a la mediana minería pero que son considerados como de pequeña minería-; sin embargo, no se toma en cuenta que el sector minero industrial también ha causado y causa graves impactos ambientales.

Durante los últimos cinco años se ha dado una creciente división y polarización entre el sector minero industrializado de gran escala y los millones de mineros artesanales que continúan extrayendo minerales.

Cabe recordar que la industria minera ha gozado de grandes beneficios y flexibilidad en la normativa para adecuarse a la normativa ambiental, por ende, constituye un gran desafío del Estado: a) Establecer mecanismos y estrategias de apoyo y mejora de oportunidades de desarrollo para los mineros artesanales y sus familias en proceso de formalización, b) Diferenciar a mineros artesanales y sus cadenas de comercialización, de los pequeños productores mineros, c) Apoyar a los gobiernos regionales y locales con instrumentos y capacidad técnica y operativa para apoyar a las labores de vigilancia y control de la expansión de la informalidad de la pequeña minería.

Reducción del uso del mercurio. El Perú es uno de los países que se caracteriza por la producción del oro –en minería artesanal y pequeña minería- con el uso del mercurio.

Existe un programa mundial que viene apoyando a los países latinoamericanos para la reducción del uso del mercurio por los graves impactos ambientales y en la salud. El país puede obtener financiamiento para lograr este objetivo, siendo un punto de partida la elaboración del Plan Estratégico Nacional para la reducción del uso del mercurio.

Intervención articulada de los sectores del Estado en zonas con actividad minera.

En zonas con actividad de minería artesanal y pequeña minería requieren la intervención conjunta y coordinada de los diferentes sectores, como por ejemplo:

Ministerio de Agricultura (manejo del agua, programas de reforestación, promoción de la agricultura, otros). Recientemente este ministerio está involucrando a sus dependencias, como la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA).

Ministerio de Salud. Mediante programas que apuntan a disminuir los riesgos del mercurio para la salud de los mineros, sus familias y la población local. Las Direcciones Regionales de Salud Ambiental deben trabajar con las asociaciones o grupos organizados de mineros formales, y en proceso de formalización, para encontrar formas de reducir el uso y exposición al mercurio.

Ministerio de Energía y Minas. Gestionar proyectos para con expertos y generar la capacidad técnica en los gobiernos regionales.

Recuperación de pasivos mineros producto del ejercicio de la pequeña minería y minería artesanal. A nivel nacional se requiere contar con información técnica de los pasivos ambientales de estas actividades, el nivel de atención que requiere –urgente, de primera prioridad u otro- los responsables, y el presupuesto que implica rehabilitar o recuperar dichos pasivos si el Estado tiene que asumirlo.

8.2 A NIVEL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Frente a la problemática socio ambiental, se hace necesario fortalecer las Mesas de Diálogo o Grupos de Trabajo Interinstitucional que se ha instalado en las regiones.

Las alternativas de solución no pueden ser exclusivamente técnicas, sino que requiere de una acción integral que aborde simultáneamente aspectos técnicos, sociales, organizativos, económicos, legales y culturales de los diferentes grupos de mineros artesanales; e implica, principalmente, procesos de innovación tecnológica, fortalecimiento organizativo y formalización.

Por ende, en cada Mesa de Diálogo, se requiere mínimamente:

- Evaluar las concesiones otorgadas y la categorización de los mineros artesanales y pequeños mineros.
- Construir plataformas o agendas para un corto, mediano y largo plazo
- Funcionarios regionales capacitados para la gestión de estas actividades mineras.
- Un equipo técnico con profesionales especializados en el manejo del tema.
- Presupuesto regional para viabilizar los acuerdos.

Acorde a la realidad de cada región, las acciones que se pueden abordar son:

- Identificación de zonas donde la actividad minera puede realizarse (ZEE).
- Plan de formalización y desarrollo de la minera artesanal y la pequeña minería. La misma que debe basarse en un diagnóstico o actualización de datos de la situación de la minería artesanal y pequeña minería.
- Fiscalización ambiental a cargo de terceros (empresas consultoras o profesionales independientes).
- Programa de asistencia técnica a los mineros artesanales (unidades de capacitación móviles que pueden llegar a los mineros en las zonas rurales para atender a las prioridades locales).
- Programa de fortalecimiento institucional en gestión ambiental minera.
- Programa de sensibilización para la erradicación gradual del mercurio.
- Elaboración de instrumentos de gestión (reglamento para fiscalización, manuales de buenas prácticas en la extracción y procesamiento de minerales, otros).
- Fortalecimiento de las capacidades organizativas de los gremios mineros artesanales y en pequeña escala de oro para el desarrollo del sector.
- Programas de fiscalización y vigilancia ambiental.
- Planes de Capacitación (técnicas de explotación superficial y subterránea, procesamiento de minerales auríferos, normas de seguridad e impactos ambientales, otros).
- Promoción de tecnologías alternativas mediante proyectos pilotos, eventos y otros.

- Promoción del Comercio Justo del oro.
- Generación de actividades económicas alternativas (iniciativas empresariales o el desarrollo de actividades económicas sostenibles distintas a la minería, muchas de las cuales actualmente tienen gran potencial y hay oportunidades para desarrollarse en base a incentivos adecuados).
- Remediación de pasivos ambientales.
- Recuperación de áreas afectadas y degradadas.
- Creación de Intendencias regionales de la SUNAT.
- Programas de atención a la salud pública (exposición a metales pesados como mercurio).

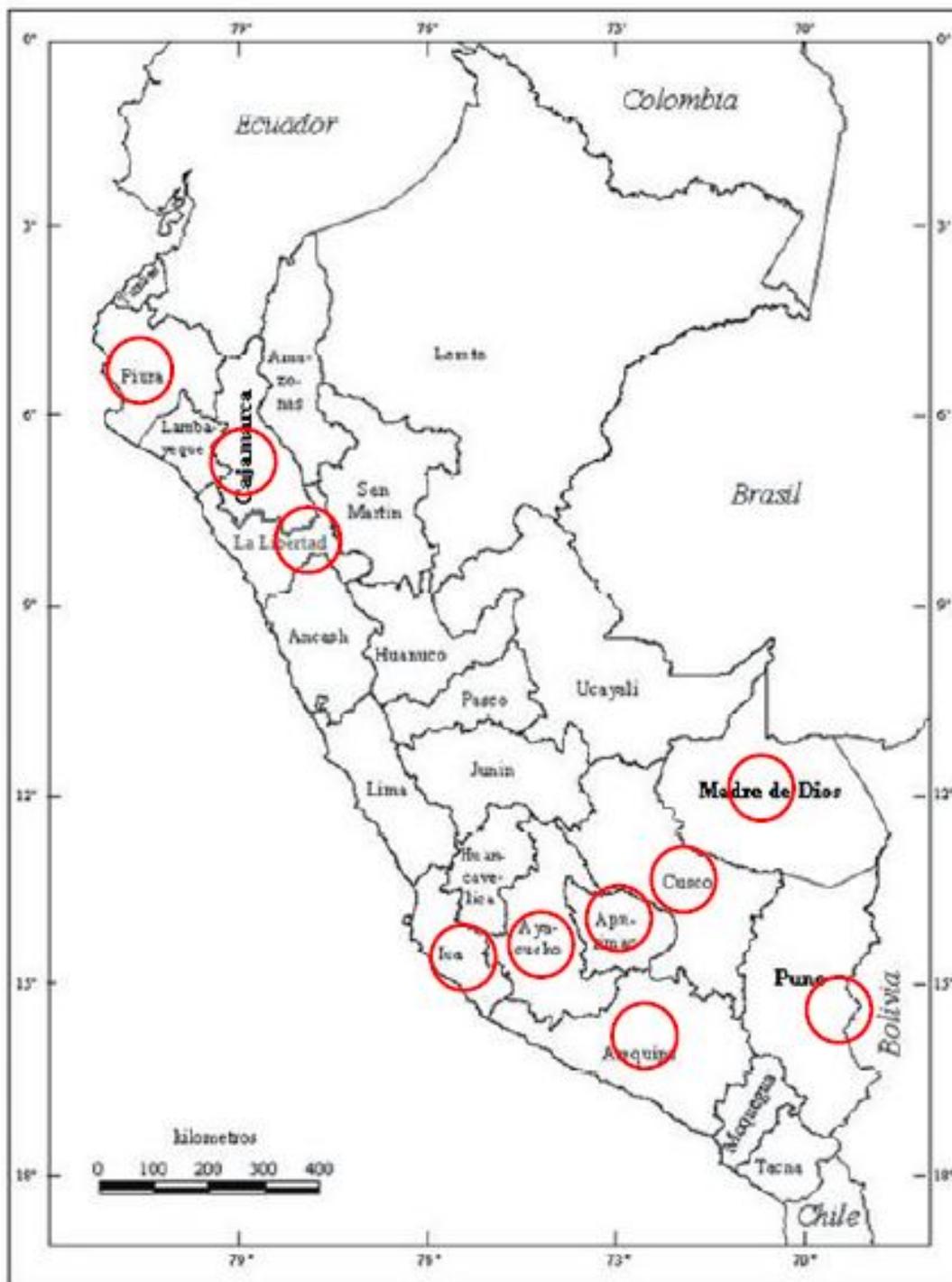
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Álvarez José, Brack Antonio y otros. 2011. Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio: una bomba de tiempo. Instituto de la Amazonía Peruana y el Ministerio del Ambiente. Abril. Lima. Perú. 103 p.
- Asociación de Ingeniero de Minas del Ecuador. AIME. 2006. Plan Nacional de Minería. Ministerio de Energía y Minas. Secretaría de Minas. Noviembre. Quito –Ecuador. 57p.
- Aranibar, María. 2005. Formalización de la minería en pequeña escala en Bolivia. La Paz. Cumbre de Sajama.
- Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud, CENSOPAS. 2010. Estudio de Intervención a la población de Huepetuhe, Madre de Dios. Ministerio de Salud. Julio. Lima –Perú.
- CEDA, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. 2005. Memoria de taller sobre proceso de formalización en Ecuador. Quito.
- Defensoría del Pueblo. 2012. Reporte de Conflictos Sociales N° 98. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. Abril. Lima
- Diario El Comercio. Setiembre del 2012. Mineros ilegales devastan territorios indígenas. Páginas A12. Noticia regional. 17 de setiembre.
- Glave Manuel y Kuramoto Juana. 2007. La minería peruana, lo que sabemos y lo que aún nos falta conocer. Lima – Perú. 181 p.
- Kuramoto H., Juana. 2011. Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal. Comisión Técnica Multisectorial. Consultoría USAID Perú –Pro Descentralización. Lima, Perú.
- La Fuente. 2010. Minería en pequeña escala y su promoción en Bolivia. La Paz.
- Medina C. Guillermo, Quea Julio y Arévalo A. Jorge. 2007. Estudio sobre la Minería Artesanal/Informal - Ilegal en el Perú, Repercusiones para el sector minero y el país.
- Ministerio de Energía y Minas, MINEM. 2012. Perú 2011, Anuario Minero – Reporte Estadístico. Dirección de Promoción Minera. Primera Edición. Abril. 132 p.
- Martínez, Zoila. 2002. Proyecto de Investigación en Red: Problemática y justificación. Presentación realizada en la Segunda Reunión de CASM, Ica-Perú; en septiembre del 2002. <http://www.ekamolle.org>

- Ministerio de Energía y Minas, MINEM. 2012. Directorio Minero. Mayo.
- Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. 2011. Trabajo de Investigación de la XXVIII Convención Minera. Setiembre. Lima-Perú.
- Programa de las Naciones Unidas. Módulo 3: El uso del mercurio en la minería del oro artesanal y en pequeña escala. Disponible en la web www.unep.org/hazardoussubstances/LinkClick.aspx?fileticket...
- Romero, Kathia y otros (2005). El proceso de formalización de la minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe: un análisis de experiencias en Perú. IIPM/IDRC, Cooper Acción. Lima.
- Sacher William, 2010. Introducción al uso del cianuro en la explotación del oro. Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina. Septiembre.
- Torres, Víctor. (2007). Minería Artesanal y a Gran Escala en el Perú: El Caso del Oro. Cooperación. Lima.
- Veiga, Marcelo 2002. Minería artesanal y en pequeña escala. Proyecto Global de Mercurio patrocinado por GEF/UNDP/UNIDO

ANEXOS

ANEXO 1. REGIONES CON PREDOMINIO DE LA MINERÍA ARTESANAL Y LA PEQUEÑA MINERÍA



Fuente: MINEM. 2011.

ANEXO 2

**PERCEPCIÓN DE ACTORES LOCALES SOBRE LAS ACTIVIDADES MINERÍA
ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA**

(Sistematización de entrevistas)

Entre febrero y marzo del 2012, socios de la Red Muqui de las regiones de La Libertad (Asociación Proyecto Amigo de Huamachuco, liderado por la Sra. Nury García) y Piura (Red Regional Agua y Desarrollo, liderado por Lupo Cantera c) realizaron una entrevista a diferentes actores locales, cuyos resultados se presenta a continuación.

REGIÓN LA LIBERTAD

Primera Parte: Se entrevistaron a representantes de instituciones del Estado, como Agrorural, la Agencia Agraria y de la Municipalidad Provincial Sánchez Cerro:

1. Agro Rural..... Tito Oscar Rengifo Marreros
2. Agencia Agraria Sánchez CarriónDirector: Juan A. Tam Córdova
3. Municipalidad Provincial Sánchez Carrión ... Regidor: Mario Vargas Vega
4. Municipalidad Provincial Sánchez Carrión ... Gerente Serv. Públicos: Jorge Vargas Álvarez
5. Municipalidad Provincial Sánchez Carrión ... Regidora: Ceci E. Villa Vera

La respuesta de las 05 personas entrevistadas mantiene el mismo número y orden para cada una de las 08 preguntas relacionadas con la actividad minera artesanal y la pequeña minería:

1. ¿Cuál es su percepción sobre la minería artesanal/pequeña minería en la región?

Respuesta
1. Este tipo de minería si bien genera ingresos esta contraviniendo un conjunto de normas, como las ambientales, laborales, tributarias, etc. Su presencia sería positiva si se formaliza, partiendo de la asociatividad para ser competitiva
2. Que están desarticulados, no están organizados y que operan en forma informal, no contribuyen y contaminan el medio ambiente. No tienen el apoyo del ente rector competente MEM.
3. Es una actividad extractiva que genera ingresos para pequeños grupos pero que no aporta al Estado los impuestos de ley, y lo peor, emplea mano de obra expuesta a peligros y contamina el medio ambiente.

<p>4. La minería artesanal se viene desarrollando en diversas regiones del país y nuestra región no es la excepción. La minería artesanal se ha desplegado en muchos ámbitos y se desarrolla con menores técnicas y mal uso de herramientas y químicos para la extracción del mineral, los cuales sus consecuencias es la contaminación del agua, suelo y aire</p>
<p>5. La Minería Artesanal representa una alternativa de supervivencia en zonas deprimidas porque absorben mano de obra, así mismo expone al ser humano a un deterioro irresponsable en la salud, y eventualmente están en riesgo de accidentes que pueden ser fatales.</p>

2. ¿Conoce de algún estudio/diagnóstico de la actividad minera artesanal/pequeña minería y sus impactos en su localidad/región? Citar referencia del estudio e institución que lo realizó.

Respuesta
1. Desconozco estudios, solo algunas cifras y la observación cualitativa del crecimiento y sus efectos de esta actividad.
2. No respondió
3. No respondió
4. Los estudios de impacto ambiental, EIA, son los que identifican e interpretan los impactos ambientales, tanto benéficos como dañinos al ambiente que pueden dejar la minería a la ecología y medio ambiente. Cuentan con Estudios de Impacto Ambiental: La Arena, Minaspampa, Barrick. Y Declaraciones de Impacto Ambiental: El Amito, Cóndor Negro, Manuel Alonso, Concesión del Perú SAC, Julissa 23, El Pallar.
5. El estudio de calidad de aguas realizado por Caritas.

3. ¿Cuáles son los fines/objetivos/metast de su institución referido a la problemática social, económica y/o ambiental de la minería artesanal/pequeña minería?

Respuesta
1. Mi institución busca mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales, partiendo del fortalecimiento de los activos físicos (recursos naturales), humanos (capacidades), comerciales (mercados), de manera sostenible. La Minería contamina los recursos naturales, causa abandono de la actividad agrícola y produce contaminación social.
2. No respondió.
3. Contribuir a la formalización empresarial, coadyuvar a mejorar las condiciones laborales de los obreros y favorecer el cuidado del medio ambiente.

4. Lograr la reducción de la contaminación ambiental y contribuir con la política de formalización de la minería informal para que los empresarios y microempresarios asuman su responsabilidad social.
5. En realidad no contamos con un plan de trabajo referente al tema de la minería artesanal, por lo que, felicito a la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza por esta iniciativa de trabajar en este tema, en la cual debemos integrar a todos los sectores y actores sociales para que con un trabajo conjunto se haga frente a esta minera y evitar el daño que produce a la humanidad y al medio ambiente. Se puede elaborar un plan específico para tener una minería formal y responsable.

4. ¿Con qué instituciones coordina/trabaja sobre el tema y en qué espacios?

Responde
1. Las actividades relacionadas con los recursos naturales (suelo, agua y forestación) y se ejecutan en coordinación con los gobiernos locales, principalmente en la región sierra de La Libertad.
2. No respondió
3. Dirección Energía y Minas regional, fiscalía, en espacios de informes y coordinación.
4. La coordinación se realiza con las áreas de la municipalidad: Ejecutar coactivo, serenazgo, policía municipal y con las instituciones: Fiscalía y Policía Nacional del Perú.
5. Se debe coordinar con la mesa de concertación de lucha contra la pobreza ya que es una institución en la cual no pinta ninguna política más bien se encuentra los representantes de las instituciones, representantes de la provincia los cuales de una forma unánime debemos de trabajar para enfrentar este problema tal álgido que tenemos.

5. ¿Cuáles serían las principales causas del crecimiento acelerado y desordenado de la minería artesanal y de la pequeña minería en el país, y especial en su región?.

Responde
1. La cultura de la informalidad en diferentes sectores; la ineficiencia y/o inaplicabilidad de las normas; la mínima intervención del Estado en la promoción de otras actividades económicas en el campo (agropecuario). La carencia de un Plan de Ordenamiento Territorial.
2. No están en regla, no contribuyen, no invierten en seguridad personal y ambiental, se lo llevan todo y es rentable la actividad.
3. Necesidad de empleo, falta de oportunidades para la formalización.

<p>4. La principal causa es que no ha existido una fiscalización por parte del Estado sobre los aspectos ambientales a través del ministerio competente, en este caso el Ministerio de Energía y Minas que es el que fiscaliza el cumplimiento de las normas ambientales. Otra causa parte de los mismos empresarios al no respetar los estándares ambientales.</p>
<p>5. Se mantiene al margen, en la ilegalidad, no contribuye al fisco, pago de mano de obra barata, el trabajo artesanal sin medidas adecuadas para cuidar el medio ambiente y al ser humano.</p>

6. ¿Qué limitaciones considera Ud. que existe en la solución de la problemática social/económica y/o ambiental de la minería artesanal/pequeña minería ilegal de la localidad/región?

Responde
<p>1. Indiferencia de autoridades por incapacidad o conveniencia. Incapacidad de los sectores económicos por promover otras alternativas de desarrollo para las familias pobres. Ausencia de una conciencia ambiental por parte de los “empresarios” y obreros. Inseguridad económica que impulsa a las personas a aprovechar alternativas fáciles de enriquecerse.</p>
<p>2. No les interesa formalizarse y están a derecho (contribuir y proteger a su familia y al medio ambiente)</p>
<p>3. Falta de planteamientos nobles, Ausentismo de las autoridades respectivas, Falta de toma de conciencia de los mineros artesanales.</p>
<p>4. La limitación para solucionar la problemática en la minería artesanal se comprende de acuerdo a los decretos legislativos 1100,1101 los mismos que se generaron para la formalización de la minería artesanal a través de los monitoreos de agua, suelo y aire, se puede limitar a la minera e su contaminación.</p>
<p>5. El dueño de las tierras donde se encuentra las minas prefiere trabajar en la ilegalidad porque obtiene mejores réditos y no paga tributos al estado. Falta de asesoramiento por parte de las instituciones que tienen que ver con la minería para que estas se formalicen.</p>

7. ¿Cuáles serían los criterios económicos, culturales o institucionales que se requieren para abordar la problemática de la minería artesanal y de la pequeña minería?

Respuesta

<p>1. Desarrollar una economía sostenible. Aprovechamiento de los recursos del Estado implica una justa retribución tributaria. Desarrollo de una cultura ambiental en todas las actividades humanas. Ejercicio del principio de autoridad.</p>
<p>2. La implementación sí o sí de los Decretos de Emergencia emanados por el actual gobierno.</p>
<p>3. Brindar oportunidad de formalización; Sensibilización a los involucrados; Trabajo multisectorial responsable.</p>
<p>4. Aplicar una política de sensibilización y educación a la población, organizando alianzas estratégicas entre instituciones estatales competentes con la participación activa de las organizaciones de base, empresas promotoras.</p>
<p>5. La minería artesanal es un problema multicausal y para solucionar esta problemática tienen que trabajar en forma multisectorial: Ministerios del interior, producción, transportes y comunicaciones; región La Libertad, gobierno local y los responsables de estas áreas mineras.</p>

8. ¿Cree Ud. que se requiere cambios en la normativa? ¿Cuáles serían esos cambios?

Respuesta
<p>1. Antes que cambios, diseñar estrategias para el cabal cumplimiento de las normas. Por demás estaría seguir cambiando normas, si estas no se van a cumplir.</p>
<p>2. No respondió.</p>
<p>3. Lo que se debe cambiar son las estrategias o mecanismos de aplicación de la normatividad.</p>
<p>4. No, solamente se requiere que las autoridades competentes apliquen las normas</p>
<p>5. Las normas están dadas, lo importante es hacerlas cumplir, porque las personas dedicadas a la minería artesanal se merecen hasta la cárcel porque están poniendo en riesgo la vida de los seres humanos.</p>

Segunda parte: Corresponde entrevistas grabadas (audios) realizadas a 10 personas: 03 alcaldes vecinales, 02 representantes del FEDIP, 02 regidores provinciales, 01 representante de las rondas campesinas y 02 representantes del gobierno regional de La Libertad.

1. **¿Cuál es su percepción sobre la minería artesanal/pequeña minería en la región?**

Con esta primera pregunta los entrevistados perciben a la minería artesanal y pequeña minería como una actividad que genera empleo, y por ende ingresos; pero que no contribuye al Estado y que viene contaminando el medio ambiente, y poniendo en riesgo la salud de los trabajadores mineros y sus familia. Así mismo, manifiestan que la minería informal es la causante de la disminución de la calidad y baja producción de la agricultura y de la salud de los pobladores de la región, pero que, todo ello se mejoraría siempre y cuando se les apoye para que los trabajadores se asocien u organicen, y finalmente se formalicen. Su formalización debiera darse en base al dialogo y concertación tanto con las autoridades, dueños de las concesiones, sociedad civil y los propios mineros.

Por otro lado, se observa una confusión en el manejo de términos, puesto que, a pequeños mineros y mineros artesanales se les conoce como artesanales, y se les llama también informales. Otro aspecto que se rescata de las entrevistas es, la percepción del Gerente Regional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien considera que los mineros artesanales son dependientes de la gran y pequeña minería, debido a que, son éstos quienes les compran el oro y les proveen de insumos como el cianuro; y el Gerente considera que los mineros artesanales están condicionados y plantea como alternativa el fortalecimiento de capacidades para darle valor agregado a la producción del minero.

Gerente:entonces que es lo que tenemos ahorita, el minero artesanal muchas veces es pasto de la gran minería o de la pequeña minería, está indefenso y su producción como la adquisición de insumos muchas veces está condicionada.....

2. ¿Conoce de algún estudio/diagnóstico de la actividad minera artesanal/pequeña minería y sus impactos en su localidad/región? Citar referencia del estudio e institución que lo realizó.

Es claro que la actividad minera artesanal y/o pequeña minería que se desarrolla en Huamachuco (Cerro el Toro) no cuenta con ningún tipo de estudio o diagnóstico respecto a los impactos ambientales que ocasiona, ya que, todos los entrevistados respondieron que no conocen. Sin embargo, sí perciben los impactos que dicha actividad viene ocasionando en su medio ambiente (agua aire y suelo) y la salud de sus trabajadores, así como los impactos a nivel social de la provincia Sánchez Carrión.

Por parte del Gerente de RNMA del gobierno regional se tiene referencia de un estudio realizado aproximadamente en el año 2005 por una ONG –no precisó qué institución-, la misma que no entregó los resultados ni el informe.

3. ¿Cuáles son los fines/objetivos/metos de su institución referido a la problemática social, económica y/o ambiental de la minería artesanal/pequeña minería?.

Quiénes respondieron a esta pregunta se plantean como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población. Algunos consideran que la problemática de la minería

artesanal no es de su competencia, otros no tienen claro si tienen o no un fin, objetivo o metas frente a la problemática de la minería artesanal/pequeña minería. Sin embargo, queda claro que tienen un nivel de preocupación con respecto a la informalidad de los mineros y la contaminación ambiental, principalmente de las aguas. Todos consideran que la autoridad que debiera ser responsable de atender este tema en el interior del gobierno regional es la Dirección Regional de Energía y Minas, así como, el MINEM.

También se percibe que existe un trabajo independiente de cada actor apartado del tema porque existe un temor de que si se empieza a tratar esta problemática se generará mayor conflicto social.

***Alcalde vecinal:** Mire, en primer lugar como Alcalde Vecinal, lo que nosotros estamos haciendo es cuidar nuestra agua porque el agua es fuente de vida, y si no lo cuidamos a tiempo que va ser*

...Como alcalde vecinal el objetivo es trabajar por el desarrollo de todo nuestro sector ya sea en el tema de infraestructura a través del mejoramiento de sus vías de comunicación de sus calles las pavimentaciones....

Por su parte el Gerente de Producción del gobierno regional señaló una propuesta sobre el control de insumos, que contribuiría a frenar el crecimiento de la minería artesanal e informal:

...nosotros intervenimos desde el año 2007 y producimos una norma legal que al final fue aprobado por el Concejo Regional y emitida como norma especialmente para ejercer un control sobre los insumos, en ese entonces, quien nos estuvo asesorando fue PERCAN...

4. ¿Con qué instituciones coordina/trabaja sobre el tema y en qué espacios?

Los entrevistados señalan que el único espacio de concertación que existe en la región es la Mesa de Concertación, pero que aún no ha logrado integrar a todos los actores involucrados en la problemática. Algunos esperan que en un futuro se logre, por lo menos, que los principales actores se involucren en este espacio.

Cada actor realiza sus labores de manera independiente, o por sector, y que el problema de la minería artesanal aún no ha sido visto como un problema grave, y que requiere de la atención de todos en forma articulada.

Los entrevistados consideran que el problema que ocasiona la minería artesanal informal se solucionaría con la formalización de los mismos, si bien por el momento muchos de ellos están apostando por la mesa de concertación, no están muy convencidos, ya que están cansados de engaños, charlas y de que todo se quede en papeles y palabras.

5. ¿Cuáles serían las principales causas del crecimiento acelerado y desordenado de la minería artesanal y de la pequeña minería en el país, y especial en su región?

Las principales causas identificadas fueron: a) Desatención del gobierno para fortalecer la agricultura como actividad de desarrollo, b) Poca oportunidad laboral en la región, c) Teniendo un recurso como el oro cuya cotización se ha incrementado enormemente en estos años ha generado que los agricultores abandonen sus campos de cultivo y se dediquen a la explotación minera, d) Fácil adquisición de insumos para la minería y a un costo relativamente barato, en gran parte de manera ilegal sin tomar en cuenta los riesgos a los que están expuestos día a día, e) Bajo nivel de educación y cultura de quienes se dedican a esta actividad, la gente vive el momento sin pensar en el futuro, lo que los hace más vulnerables (explotación) frente a aquellos que tienen mayor poder económico o son dueños de las concesiones.

Regidor: ... entonces creo que aquí se confunde que el tener plata es tener desarrollo, y ser dueño no implica que seamos malos educados, malos ciudadanos,... ese vecino nos maltrata porque tiene plata y no cree en nadie y pone una cantina, un bar y hace bulla...

Regidor: ... ahora la gente que siembra y se dedica a la agricultura es un héroe porque produce su papa, sus productos ...

Gerente RRNN: Bueno, lo primero es el precio de los minerales, pucha es increíble, yo creo que cuando empezó Barrick, el precio de la onza fue algo de 240 dólares creo y el costo era 120, eso era aproximadamente en el año 2004; y ahora vemos que el precio del oro esta cerca de 1800 dólares...

Asimismo, otra de las causas que consideran los entrevistados es la dejadez o incapacidad de las autoridades (alcaldes, regidores, fiscales, policías, etc.) que en muchos casos tienen sus propios intereses en las minas, y por ello, desde un inicio no reglamentaron o hicieron algo por detener este crecimiento. Ahora se ha superado la capacidad de control, ya que, por ejemplo, ni siquiera pueden acceder al cerro el Toro a pesar de que es un espacio público.

Se observa que no existen instrumentos de gestión del territorio y su crecimiento se viene dando de manera desordenada y desorganizada. Los entrevistados sienten que no hay una distribución equitativa de los recursos, que se está incrementando los problemas de salud (digestivos y respiratorios) debido a la contaminación.

Sr. Elías: las mismas autoridades han estado metidas en la mina. Como ves, las mismas autoridades: los jueces, los fiscales y algunos directivos de las ronderos, los policías; entonces, ¿quién va a poner en alto a esta minería informal?

Gerente: Yo creo que aquí también hay un tema de educación, en el Perú lamentablemente hay personas que creen que se pueden ir contra normas

establecidas..., no solamente la estamos viendo con la minería, la vemos con otras actividades económicas..., lo último que faltaría es que un ladrón cuando sea detenido invoque la libertad al trabajo, Yo estoy robando porque tengo la necesidad de trabajar,...

6. ¿Qué limitaciones considera Ud. que existe en la solución de la problemática social/económica y/o ambiental de la minería artesanal/pequeña minería ilegal de la localidad/región?

Se mencionan varios aspectos, como:

- a. La cultura de la informalidad – no les interesa formalizarse por no pagar tributos al Estado, y así los mineros obtienen mayores ingresos.
- b. Desconocimiento de las ventajas de la formalización.
- c. La indiferencia y dejadez de las autoridades, que desde que se iniciara esta actividad poco o nada han hecho. Y a la fecha no quieren asumir este compromiso.
- d. Débil capacidad para el diálogo y la concertación de las autoridades locales y regionales.
- e. Débil compromiso de las autoridades para apoyar la formalización de los mineros.
- f. Evasión de responsabilidades de algunos funcionarios del Estado.
- g. Ausencia de alternativas de desarrollo económico (ausencia de incentivos para promover la agricultura como actividad de desarrollo).
- h. Ausencia de conciencia ambiental.
- i. Inseguridad económica.
- j. Temor de las autoridades
- k. Conflicto de intereses
- l. Se considera que es una actividad que genera economía en la zona, aunque de manera ilegal.
- m. Fácil acceso a los insumos de producción minera.

***FEDIP:** Bueno, las limitaciones que hay, en primer lugar es que los amigos mineros quienes tienen pozas que vienen contaminando, no quieren formalizarse porque saben que si se formalizan, van a tener que pagar sus impuestos al Estado...*

7. ¿Cuáles serían los criterios económicos, culturales o institucionales que se requieren para abordar la problemática de la minería artesanal y de la pequeña minería?

Se hace referencia de los siguientes aspectos:

- Desarrollar una economía sostenible, con proyectos alternativos a la minería y que fortalezca la agricultura.
- Retribución frente al aprovechamiento de los RRNN, pago de impuestos y tributos.
- Desarrollar una cultura ambiental a través de la educación y sensibilización de la población.
- Intervención multisectorial en base a alianzas estratégicas, diálogo y concertación con los diferentes actores.
- Brindar oportunidad para la formalización (diseño de estrategias para la socialización de las ventajas de la formalización)
- Ejercicio del principio de autoridad.
- Control estricto de los insumos, empezando por el cianuro.
- Trabajo en base a una visión de futuro: visión de desarrollo.

8. ¿Cree Ud. que se requiere cambios en la normativa? ¿Cuáles serían esos cambios?

Los entrevistados consideran que es necesario realizar un análisis de la normatividad. Algunos ven que esta no requiere cambio alguno, más por el contrario, mencionan que se necesita estrategias que permitan su implementación, así mismo sugieren que se les brinde apoyo y facilidades a los mineros para su formalización.

Por otro lado, plantean que se realice una revisión de la normatividad relacionada con las concesiones mineras, que limitan a los informales para lograr su formalidad; así mismo que se evalúe el tema de las concesiones no explotadas.

También señalan que es necesario que se promulgue una norma que controle la comercialización de los insumos (cianuro) para la producción del oro.

FEDIP: *El problema está en que no se cumplen, no se respetan las normas. Por ejemplo: bien claro se menciona que antes de empezar hacer explotación minera tiene que haber los EIAs, y que tienen que ser aprobados por las comunidades; sin embargo esto no se respeta...*

Gerente RRNN: *Eso de las concesiones no explotadas es un negocio, es un inicio de la ilegalidad porque la mayoría de ilegales están ubicados en concesiones que ya tienen titular, y el titular en la mayoría de las veces les cobran...*

REGIÓN PIURA

En esta región sólo se logró entrevistar a dos representantes del gobierno regional.

1. **¿Cuál es su percepción sobre la minería artesanal/pequeña minería en la región?**

Ambos representantes del gobierno regional de Piura coinciden en que la minería artesanal/ informal e ilegal es una actividad alternativa de desarrollo que sólo requiere que se formalice.

2. **¿Conoce de algún estudio/diagnóstico de la actividad minera artesanal/pequeña minería y sus impactos en su localidad/región? Citar referencia del estudio e institución que lo realizó.**

Ambos hacen referencia al diagnóstico realizado por la DREM de Piura, con el apoyo del MINEM en convenio con PERCAN. Sin embargo no conocen los alcances de dicho diagnóstico.

3. **¿Cuáles son los fines/objetivos/metás de su institución referido a la problemática social, económica y/o ambiental de la minería artesanal/pequeña minería?.**

Para ambos, el objetivo es la formalización de la actividad, ya que con ello se considera que se solucionarían los problemas que esta actividad viene ocasionando.

4. **¿Con qué instituciones coordina/trabaja sobre el tema y en qué espacios?**

La mesa de gestión es considerada como el espacio de concertación donde participan en su mayoría representantes del sector público de la región y que sólo se convoca a los otros sectores (sociedad civil) cuando ellos consideran necesario. Otro aspecto que rescatamos es que están incorporando en dicha mesa a los representantes de los sectores del nivel nacional, y que por acuerdo no han permitido la creación de un nuevo espacio.

5. **¿Cuáles serían las principales causas del crecimiento acelerado y desordenado de la minería artesanal y de la pequeña minería en el país, y especial en su región?**

El costo del oro, el mercado atractivo para la venta de material en bruto y/o semi procesado, así como de los relaves. Otro aspecto importante es la falta de oportunidades laborales.

6. **¿Qué limitaciones considera Ud. que existe en la solución de la problemática social/económica y/o ambiental de la minería artesanal/pequeña minería ilegal de la localidad/región?**

- Se considera que debido a la ausencia de una norma que regularice esta actividad los gobiernos regionales no avanzaron en la atención de esta problemática.

- Otra limitación es el problema de las concesiones mineras ya que muchos de los mineros se encuentran asentados o explotando en concesiones ajenas.
- También se tiene como limitante la capacidad y grado de comprensión de los mineros y de las comunidades respecto a las implicancias del marco regulatorio y marco legal.

7. ¿Cuáles serían los criterios económicos, culturales o institucionales que se requieren para abordar la problemática de la minería artesanal y de la pequeña minería?

Ambos entrevistados consideran a la formalización de esta actividad como elemento fundamental para resolver este problema, así como también el dialogo con los mineros artesanales.

8. ¿Cree Ud. que se requiere cambios en la normativa? ¿Cuáles serían esos cambios?

Ambos entrevistados consideran que las normas emitidas “recientemente” son buenas y que no requiere de cambio alguno, lo que si consideran ellos es que se debe brindar apoyo a todos aquellos mineros que quieren formalizarse.

ANEXO 3

CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD MINERO ARTESANAL Y DE LA PEQUEÑA MINERÍA

REGIÓN LA LIBERTAD

Con el objeto de tener información proporcionada por los propios mineros artesanales y pequeños productores mineros, se elaboró una encuesta.

En la región La Libertad la encuesta fue aplicada por “Proyecto Amigo de Huamachuco”, socio de la Red Muqui. A continuación se presenta el resultado de la encuesta aplicada a 12 mineros del distrito de Huamachuco, provincia Sánchez Carrión.

IDENTIFICACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS MINEROS

Nombre de la zona o área: 04 no respondieron. Del total de encuestados, 07 están asentados en el cerro El Toro y 01 en Cumumbamba.

Cargo del entrevistado: 04 no respondieron. 02 se dedican a ser capachos, 01 perforista, 01 carretillero, 01 picador, 01 minero de socavón, 02 realizan más de una tarea (picador y carretillero, capachador y chancador).

Grupo/Asociación a la cual pertenece: 04 no respondieron. 02 pertenecen al grupo de mineros asociados, 01 a Demetrio Sicha, 01 Bernardo Polo, 01 Mario Raúl Carrión, 01 al grupo Crisólogo 02 grupo Montol.

Nro de mineros artesanales: El número de mineros varía de 6 hasta 60.

Ubicación del área de labores mineras (preferente georeferenciada, UTM): 03 no respondieron. 02 están ubicados en la cara céntrica del cerro El Toro, 01 en el cerro cachito, 01 sobre la quebrada amarilla, 01 en Cumumbamba, 01 al costado izquierdo de la quebrada amarilla, 01 sobre Caigobamba y 01 a un costado de la cara céntrica del cerro El Toro.

Población cercana a las labores mineras: 07 no respondieron. 02 estarían ubicados cerca de Shiracmaca, 02 a Colgobamba y Cerro Cachito y 01 Cerro el Toro – Paranshique.

DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA ARTESANAL/PEQUEÑA MINERÍA

Nro. Hectáreas donde se realizan las labores mineras: 02 respondieron en Cerro el Toro, 03 respondieron 400 m², 01 en una hectárea, 01 en 200m², 01 en 300m² y 03 entre 15 y 50 m².

INFORME ESPECIAL



¿Se encuentra sobre una concesión minera?: Sí (03), No (06), No respondieron 03 y no sabe 01

Situación: Informal (09), En proceso de formalización (01), Formalizado (0), No respondió (02).

Metal que se explota: 10 respondieron que producen sólo oro, 01 carbón, y 01 oro y carbolín.

Cantidad que explota: 02 no respondieron, 01 no sabe, 01 (80gramos por quincena), 01 (entre 400y 500 gramos por mes), 01 (400-450 gramos por mes), 01 (200- 400gramos al mes), 01 (25 a 30gramos por día), 01 (15gramos por día), 01 (100 a 120 carretillas), 01 (140carretillas entre tierra y metal) y 0 (20 carretillas por día).

GENERACIÓN DE EMPLEO

N° de personas empleadas: Los mineros forman grupos de trabajo cuyo número varían desde 5 hasta 80 personas.

Ingreso por día/semana: Varía desde S/. 25 a S/. 42 Nuevos Soles diarios.

¿Cuántas personas son de la localidad? 01 no respondió. 09 dijeron que todas son de la localidad, 01 dijo que algunos son de Sanjapumpa Cuezos, y 01 señaló que el 50% es de Marcobolito y Cojemba. Se estima que un 20%de los mineros son de otros lugares.

¿Cuántas horas se trabajan al día? 02 no respondieron.01 (6 horas), 01 (7 horas), 04 (8 horas), 02 (8 1/2 horas), 01 (9 horas), 01 (10 horas). El horario de trabajo varía de 6 a 10 horas.

¿Utilizan equipos de seguridad? No (04). No respondieron (03). Sí (05), pero sólo cascos, botas y guantes.

Existen menores de 18 años trabajando en la zona. 05mineros respondieron que Sí (en total hay 12 menores), 05 no respondieron y sólo 02 dijeron que no hay menores.

Participan las mujeres en el trabajo? 08 de los encuestados dijeron que Sí, 03 dijeron que No, y sólo 01 no respondió.

¿Qué actividades de apoyo realizan las mujeres? 06 dijeron que llevan la comida a los trabajadores, solo 01 respondió que chancan el mineral.

ORGANIZACIÓN

¿Desde cuándo vienen realizando la actividad? 01 desde el 2002, 01 en el 2004, 02 en el 2005, 02 en el 2007, 01 en el 2008, 02 en el 2009, 01 en el 2010, 01 en el 2011, y 01 en el 2012.

¿Cómo se organizan para realizar la explotación del mineral? Unos mencionan que hay un convenio o trato con los propietarios de las concesiones, y otros, son contratados por tarea.

¿Tienen convenio con el titular de la concesión minera? Hay respuestas no son muy claras, ya que, en muchos casos se refieren a la modalidad de empleo que tienen. Aquellos que responde con claridad mencionan que tienen contrato o alquiler de minas (4).

¿Cómo es la forma de pago a los trabajadores? Todos respondieron que el pago es en efectivo, sólo uno mencionó que también es mediante la entrega de mineral según al acuerdo que llegan.

EXPLOTACIÓN DE MINERALES (referido a la extracción de minerales)

Tipo yacimiento (veta, diseminado, grava aurífera). 09 de los encuestados respondieron que el tipo de yacimiento es veta con socavones y que emplean explosivos, 01 respondió que es el yacimiento es diseminado con socavones.

Cantidad de material que se extrae por día. Las respuestas sobre las unidades de extracción varían, la extracción de 08 de los encuestados varía entre 5 y 120 carretilladas, 03 entre 2 y 4 toneladas y 01 menciona 80 sacos al día.

Equipos que se utiliza: La mayoría mencionan lo siguiente: sacos o costales, carretillas, picotas, palanas, combos cuñas, guantes, ropa vieja, plásticos y mantas.

¿El mineral se procesa en el mismo lugar?. Si (11), No (01).

BENEFICIO DE MINERALES (mineral que es sometido a un proceso físico químico)

Equipos utilizados:

Quimbaletes artesanales: Si (04). Cantidad de material por día: 12 y 15 Kg por día.

Molinete eléctrico: Si (08). La cantidad de material por día varía entre 2 y 6 toneladas.

Otros: se menciona también el uso de molinete artesanal.

¿Se abastecen de combustible?: A través de Grifo local (10). No respondieron (02)

Insumos utilizados:

INFORME ESPECIAL



Productos químicos: 05 mencionan **Cianuro**, desde 2 Kg por día hasta 250 Kg. Compran de diferentes lugares o personas, tiendas, ferreterías, el dueño les trae o el que les compra el oro les provee. 02 mencionan que utilizan el **Borax**, la cantidad varía entre 4 a 6 Kg por persona y lo adquieren de Trujillo. 02 mencionan que utilizan **Soda cáustica** entre ½ Kg por semana o 25 Kg por mes, y lo compran de Trujillo. 04 mencionan **Ácido nítrico**, entre 1 Kg semanal y 15 litros al mes, y lo adquieren de Trujillo

Sólo 01 menciona el uso del **Mercurio**, pero no menciona la cantidad o de donde lo adquiere.

Materiales: Plásticos (12) entre 15 y 80 m., aunque la mayoría prefiere 20 m y lo compran en el mercado, tienda o ferretería de Huamachuco.

Otros: Mencionan el uso de mantas procesadoras, cal, cemento y agua

Para el caso del **Agua** refieren que lo adquieren por cilindros, en el mercado de Huamachuco.

Comercialización:

11 mencionan que comercializan **oro**, sólo 01 hace referencia al carbón.

04 mencionan que la venta se realiza a una empresa minera: Melva 20 y a la que está ubicada en el mismo caserío. 01 a un transportista, Sr Alejandro Monzón. 04 a tiendas locales en Shiracmaca y otras ubicadas en Huamachuco y el Toro.

Otros: El dueño lo transporta a Lima para su venta y a las plantas de procesamiento de minerales.

CAPACITACIONES

Reciben capacitaciones: Se obtuvo un No contundente.

Instituciones de las que reciben capacitaciones: Ninguna.

Temas: Ninguno.

IMPACTOS AMBIENTALES Y SALUD

Componente ambiental impactado por la actividad **minera artesanal**.

Agua superficial. 10 respondieron que Sí contaminan los ríos. 06 dijeron que contaminan el río El Toro con cianuro, residuos sólidos y en épocas de lluvia. 03 mencionan que el

cianuro contamina al río que se encuentra cerca a Shiracmaca. 01 menciona que afecta al río Cumumbamba y 02 mencionan que estas aguas dañan la agricultura que se encuentra aguas abajo del río Shiracmaca.

Agua subterránea. 08 respondieron que sí se contaminan las aguas subterráneas con las aguas de mina, petróleo y aceites de máquinas. Los disparos con explosivos también influyen.

Ecosistema acuático (lagunas u otros). 06 respondieron que sí impactan: Pantanos de Corgobamba donde hay truchas, bagres y sapos, 02 dijeron que No, y 04 no respondieron.

Suelos: Impacto en Áreas de cultivo (05), Pastoreo (05), Centro poblado (05). Otros (05).

Los sembríos de papa y maíz, pastoreo de ovejas y toros la población de Shiracmaca, Cruz Colorada, Corgobamaba y el Toro, Chamis, se contaminan por cianuro

Paisaje. Impactos a paisajes naturales: 05 de los encuestados. Árboles, cerros, vegetación en general se mueren, el cerro queda bastante afectado y con bastante productos químicos entre ellos el cianuro.

Actividad económica. Afecta a la Agricultura y ganadería. No compran los productos de estos lugares por estar contaminados, además se ha reducido la producción.

Por otro lado se ha mejorado el comercio, venta de comida, bebidas artículos de primera necesidad, en el caso de venta de madera se ha reducido debido a que los arboles se están secando.

Área arqueológica. Si (02). Se menciona que antes habían restos arqueológicos en algunos lugares donde hay minería.

Aire. 07 respondieron que sí afectan la calidad del aire. Contaminación por los gases químicos de cianuro, ácido nítrico, soda cáustica, pólvora de los explosivos. Están matando a las aves e insectos (moscas, mariposas, etc.)

Ruido. Sí (08). Por los disparos, explosivos, motores, perforadoras y máquinas compresoras.

Salud: 07 consideran que sí les afecta la salud: la columna, dolor de cabeza, dolor de garganta y pulmones, inflamación de riñones, dolor de espalda, palidez, pérdida de peso, mareos, decaimiento del cuerpo, hígado, cáncer, tuberculosis, el sonido del motor afecta al oído, el polvo a los pulmones, enfermedades y muertes por derrumbes.

INFORME ESPECIAL



Salud: 08 consideran que la minería afecta a la salud de la población y mencionan los siguientes efectos: enfermedades respiratorias, digestivas, dolores de cabeza, decaimiento de cuerpo, falta de apetito y muertes.

La Población ya no puede consumir agua del río cerca a Shiracmaca

Los estudiantes del colegio de Shiracmaca, los niños menores de 3,4 y 5 años se enferman con frecuencia.

¿Se están solucionando algunos de estos impactos?: Es claro que no se hace nada, ya que los 12 respondieron que no.

IMPACTOS SOCIALES

Prostitución. Si (07), No (04)

Encarecimiento de alimentos de pan llevar. Si (06), No (02)

Violencia familiar. Si (09), No (02)

Otros: Alcoholismo, pandillaje y abandono de los niños y niñas.

Es claro que esta actividad viene teniendo impactos negativos en el aspecto social ya que como podemos ver la mayoría de los encuestados responden respecto a la presencia de situaciones que perjudican el desarrollo de la localidad.

ACCIONES DE CONTROL DE IMPACTOS AMBIENTALES

Ningún minero realiza acción de reducción o control de vertimientos y desechos.

ANEXO 4**ACTA DEL SEMINARIO – TALLER INTERNACIONAL DE INTERCAMBIO DE
INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE LA MINERÍA ILEGAL**

En atención con los compromisos asumidos por los Presidentes de la República del Ecuador, Economista Rafael Correa y de la República de Colombia, Doctor Juan Manuel Santos, en la Declaración Conjunta, suscrita el 19 de diciembre de 2011, en la ciudad de Quito, así como en el Acta de la Reunión de Altas Autoridades de Colombia y Ecuador sobre Seguridad y Defensa, llevada a cabo en la ciudad de Villa de Leyva, los días 12 y 13 de enero de 2012, además de los distintos compromisos suscritos en el Encuentro Presidencial y V Reunión del Gabinete Binacional de Ministros del Ecuador y del Perú, celebrados en la ciudad de Chiclayo, el 29 de febrero de 2012, se desarrolló en la ciudad de Quito, del 29 de mayo al 01 de junio de 2012, el “Seminario – Taller Internacional de Intercambio de Información para el Control de la Minería Ilegal”, con la participación de las delegaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, así como de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

En el encuentro, las delegaciones mantuvieron un diálogo amplio, franco y cordial, y reiteraron su firme compromiso de continuar fortaleciendo las relaciones comunitarias, la seguridad fronteriza y, principalmente la cooperación en contra de la minería ilegal, a través de los distintos mecanismos institucionales existentes.

El Seminario-Taller se desarrolló bajo la modalidad de cuatro mesas de trabajo, cada una con la finalidad de abordar una temática específica, a saber:

- 1) Intercambio de información y experiencias sobre estrategias, planes y actividades desarrollados a nivel gubernamental para la erradicación y control de la minería ilegal, desde el enfoque del Comité Especial para el Control de la Minería Ilegal del Ecuador (CECMI), y la gestión de pasivos ambientales en cada país;
- 2) Intercambio de información y experiencias de las estrategias implementadas como respuesta del Estado desde lo económico-social, para la atención y apoyo al desarrollo en áreas afectadas por la minería ilegal y para la regularización y desarrollo de proyectos mineros comunitarios;

3) Intercambio de información y experiencias de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional de cada país, sobre las acciones de apoyo para el control y erradicación de la minería ilegal en el ámbito de sus competencias; y,

4) Análisis y discusión de la propuesta conjunta para motivar a la Comunidad Andina (CAN), que aborde de manera expedita la problemática de la minería ilegal como una nueva forma de crimen transnacional, a fin de desarrollar un marco normativo que le permita a los países combatir efectivamente este flagelo transfronterizo.

En estas mesas de trabajo se realizó un fluido intercambio de información referente al esfuerzo que cada país participante ha efectuado como parte de sus estrategias contra la minería ilegal, así como se compartieron las buenas prácticas desplegadas tanto en los ámbitos social como de seguridad para combatir este flagelo. La lista de los miembros de cada delegación que participaron en las Mesas de trabajo, se encuentra en el Anexo I.

Con los aportes de los delegados de los Países Miembros de la CAN, en especial lo analizado, discutido y concertado en la Mesa 4, se elaboró el documento titulado “Lineamientos para una Decisión Andina en materia de lucha contra la Minería Ilegal”, cuyo texto se encuentra adjunto en el Anexo II.

Así mismo, se encargó a la Secretaría General de la Comunidad Andina preparar un proyecto de Decisión con base en el mencionado Anexo, para ser circulado antes del 15 junio de 2012.

Las delegaciones acordaron celebrar una reunión entre el 5 y 6 de julio de 2012, en la ciudad de Bogotá, para consensuar el texto de la Decisión propuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Anexo I

Participantes.

BOLIVIA

- 1 WILLIAM MIGUEL TICONA AGUILERA MINISTERIO DE DEFENSA
- 2 ILSE MÓNICA BELTRÁN MONASTERIOS MINISTERIO DE MINAS
- 3 CRNL. ITALO CARRAZAVA BALDIVIEZO EMBAJADA DE BOLIVIA
- 4 RODRIGO SILES EMBAJADA DE BOLIVIA
- 5 YOVANA SORIA PINAYA SENARECOM

COMUNIDAD ANDINA

- 6 SANTIAGO CEMBRANO CABREJAS COMUNIDAD ANDINA
- 7 ALVARO ALEJANDRO GÓMEZ COMUNIDAD ANDINA
- 8 GENARO BALDEÓN HERRERA COMUNIDAD ANDINA

PERÚ

- 9 EMB. MARIO LÓPEZ CH.

INFORME ESPECIAL



- 10 ERNESTO RÁEZ LUNA MINISTERIO DE AMBIENTE
- 11 MARIANO LÓPEZ BLACK EMBAJADA DEL PERÚ
- 12 COR. ROBERT BAXERIAS. V.

COLOMBIA

- 13 CLAUDIA HERNÁNDEZ A. MINISTERIO DE DEFENSA
- 14 TC. CARLOS EDUARDO DOMÍNGUEZ MINISTERIO DE DEFENSA
- 15 CC. JESÚS GONZÁLEZ BOHORQUEZ MINISTERIO DE DEFENSA
- 16 TN. JUAN MANUEL ROMERO REYES MINISTERIO DE DEFENSA
- 17 BG. SANTIAGO PARRA RUBIANO MINISTERIO DE DEFENSA
- 18 TC. WILSON CHAPARRO MINISTERIO DE DEFENSA
- 19 SI. HENRY PATIÑO SACHE MINISTERIO DE DEFENSA
- 20 CARLOS ANDRÉS CANTE MINISTERIO DE MINAS
- 21 JUAN JOSÉ PARADA H. MINISTERIO DE MINAS
- 22 BIBIANA CALA MOYA MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
- 23 EDGARDO JOSÉ PACHECO OCHOA FISCALÍA ESPECIALIZADO
- 24 JULIA CAROLINA BONILLA MINISTERIO INDUSTRIAS Y TURISMO
- 25 ALVARO RODRÍGUEZ EMBAJADA DE COLOMBIA
- 26 BERTHA PATRICIA ALEMÁN MINISTERIO DE RELACIONES EXTERNAS

ECUADOR

- 27 ECON. GLORIA POLASTRI AMAT MINISTERIO DE COORDINACIÓN SEGURIDAD
- 28 CRNL. LUIS TROYA BENITEZ MICS
- 29 DRA. SUSANA VACA MICS
- 30 TCRN. WILSON BETANCOURT MICS
- 31 LIC. TOMÁS GUAYASAMÍN MICS
- 32 CRNL. LINO PROAÑO MICS
- 33 OSCAR OBANDO MINISTERIO DEL INTERIOR
- 34 GRAL. RODRIGO SUÁREZ MINISTERIO DEL INTERIOR
- 35 ING. LENIN TERÁN MINISTERIO DE DEFENSA
- 36 ING. FEDERICO AUQUILLA MINISTERIO DE REC. NATURALES NO RENOV.
- 37 DRA. LORENA TAPIA MINISTERIO DE AMBIENTE
- 38 DRA. FABIOLA CHECA MINISTERIO DE AMBIENTE
- 39 MYR. RUBÉN JIMÉNEZ MINISTERIO DE DEFENSA
- 40 CALM. MARIO SALINAS COMACO
- 41 AB. CRISTINA SÁNCHEZ MINISTERIO DE AMBIENTE
- 42 ING. DIEGO ARCOS MINISTERIO DE AMBIENTE
- 43 DANNY NOROÑA MINISTERIO DE AMBIENTE
- 44 DR. EDUARDO ESTRELLA MINISTERIO DE JUSTICIA
- 45 DR. JORGE ARÉVALO V. MINISTERIO DE JUSTICIA
- 46 DR. JAIME JARRÍN JURADO ARCOM
- 47 ING. EDGAR ROMERO ARCOM
- 48 ING. DANIEL SALAZAR SENAIN

- 49 DRA. MARIA VICTORIA PROAÑO SENAIN
- 50 ING. ESTEBAN SERVIGÓN SENAE
- 51 ING. DAVID RUEDA A. ENAMI
- 52 MYR. ANTONIO POVEDA COMACO
- 53 ANGEL PÁEZ SENAE
- 54 CARLOS CASSANELLO SNGR
- 55 LUIS NUÑEZ M. MRNNR
- 56 CRNL. VÍCTOR ANDRADE C.O. 1 NORTE -COMACO
- 57 CMDTE. JAIME MOSCOSO COMACO
- 58 CRNL. RENÉ PAREDES M. C.O. 1 NORTE - COMACO
- 59 DR. RÓMULO DEL POZO
- 60 AB. ROBERTO GUALOTO FGE
- 61 AB. LAURA FLORES ARIAS
- 62 AB. RAÚL GUAÑA PILATAXI
- 63 ING. VÍCTOR GRANDA CASTILLO
- 64 AB. FRANCISCO BUSTAMANTE
- 65 MYR. MARIO MERINO POLICÍA NACIONAL
- 66 CAPT. FABRICIO CALDERÓN POLICÍA NACIONAL
- 67 ING. MARIO BENAVIDEZ SNGR
- 68 ING. MANUEL GAONA SNGR
- 69 PAÚL MARTÍNEZ
- 70 JOSÉ PINARGOTE
- 71 MARTHA DURANGO
- 72 REGINA ESPINOZA G.
- 73 SAYDA ROSALES ARGOTI
- 74 ZONIA ALMEIDA
- 75 JORGE ESPINOZA G.

Anexo II

Lineamientos para una Decisión Andina en materia de lucha contra la Minería Ilegal (Versión 1.2 – 2012/06/01)

1. Objeto

Enfrentar de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad, los recursos naturales, el medio ambiente y a la salud humana, ocasionadas por la minería ilegal;

Optimizar el control y vigilancia en lo que respecta a la importación, exportación, transporte, comercialización y cualquier otro tipo de transacción, a nivel Andino y desde terceros países, de minerales producto de la minería ilegal, así como de maquinarias, equipos, insumos e hidrocarburos utilizados en la misma, sin sus correspondientes autorizaciones mineras y ambientales;

Coadyuvar a la promoción del desarrollo económico, la formalización de la minería ilegal y la inclusión social de los habitantes de la Comunidad Andina, en las áreas de actividad minera, en especial en las zonas de integración fronteriza.

2. Definiciones

Para efectos del presente instrumento se definirán, entre otros, los siguientes términos:

- Actividad minera- Formalización minera- Minería Ilegal- Minería artesanal
- Minería tradicional - Pequeña minería- Rehabilitación- Remediación - Restauración

3. Principios

Las acciones y políticas comunitarias que se desarrollen al amparo de la Decisión que se adopte se regirán por los siguientes principios:

Seguridad: La prevención y combate a las amenazas a la seguridad regional generadas por la minería ilegal, dentro de una concepción democrática y no ofensiva de la seguridad externa y promoviendo las condiciones necesarias para que la población pueda gozar libremente y en igualdad de oportunidades del ejercicio de sus derechos.

Prevención: La anticipación al desarrollo de amenazas a la seguridad regional, los recursos naturales y al medio ambiente, a través de mecanismos de alerta y respuesta temprana para el control de la minería ilegal.

Integralidad: La complementariedad y refuerzo mutuo de las acciones y políticas a ser desarrollados para el control a la minería ilegal, a fin de atender las necesidades del desarrollo económico y social sostenible, la protección al medio ambiente y los recursos naturales, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la promoción y protección de los derechos humanos, y lograr los mejores términos de inserción de los Países Miembros en la economía mundial, a través de la exploración y explotación lícita de los recursos mineros.

Cooperación: El desarrollo de un sistema que permita fortalecer la capacidad y efectividad de cada uno de los Países Miembros en la prevención y control de la minería ilegal y sus efectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, trabajando para ello de manera armónica.

Gradualidad: Las prioridades de la agenda comunitaria andina, regional, hemisférica y mundial, se abordarán de manera progresiva, conforme a los intereses comunes.

4. Medidas de cooperación

Las acciones que se deriven de la Decisión que se adopte comprenderán, entre otros, la cooperación en los siguientes temas:

- 1) Combatir el lavado de activos y delitos conexos provenientes de la minería ilegal.
- 2) Fortalecer mecanismos de control y trazabilidad de maquinaria, hidrocarburos, equipo se insumos, utilizados en la minería, así como del producto final de la misma.
- 3) Planificar y ejecutar operativos contra la minería ilegal mediante acciones coordinadas en zonas de frontera.
- 4) Colaborar en la persecución de quienes participen en aparatos o estructuras organizadas al margen de la ley para realizar minería ilegal y delitos conexos.
- 5) Colaborar en planes de restauración, remediación o rehabilitación de ecosistemas transfronterizos afectados por la minería ilegal.
- 6) Intercambiar experiencias sobre procesos para la formalización de la minería ilegal.
- 7) Desarrollar programas, proyectos y acciones para el combate a la minería ilegal y el desarrollo económico social en las zonas de integración fronteriza.
- 8) Otros asuntos que puedan ser decididos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y el Comité Andino contra la Minería Ilegal que será creado mediante la Decisión que se adopte.

5. Los Países Miembros adoptarán las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, en particular con el objeto de:

- a) Formalizar la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional.
- b) Establecer sanciones suficientemente disuasivas a quienes realicen minería ilegal y actividades ilícitas conexas y para quienes las apoyen y financien.
- c) Ejecutar acciones contra la minería ilegal por parte de las autoridades nacionales competentes, de conformidad con su legislación interna, incluyendo el decomiso de los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de la minería ilegal así como la destrucción o demolición de bienes, maquinaria y equipos cuando por sus características o situación no resulte viable su decomiso, traslado o, desde el punto de vista económico, su administración.
- d) Controlar y fiscalizar el transporte, distribución y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.
- e) Combatir el lavado de activos y delitos conexos producto de la minería ilegal.
- f) Incentivar el desarrollo de cadenas de suministro responsable usando buenas prácticas internacionalmente aceptadas.

6. Los Países Miembros intercambiarán información sobre:

- a) Registros de personas naturales o jurídicas que comercialicen, importen o exporten minerales, maquinaria, equipos, insumos e hidrocarburos utilizados en la minería.
- b) Operativos realizados en zonas de integración fronteriza.
- c) Personas que estén siendo investigadas o hayan sido condenados por actividades de minería ilegal y delitos conexos.
- d) Otros temas que acuerde el Comité Andino contra la Minería Ilegal.

Para estos efectos, la Secretaría General, previa opinión favorable del Comité Andino contra la Minería Ilegal, establecerá las disposiciones técnicas y los mecanismos de intercambio de información a utilizar.

7. Comité Andino contra la Minería Ilegal

Se creará el Comité Andino contra la Minería Ilegal, en el cual tendrán asiento representantes de las autoridades nacionales competentes en la materia, con el fin de coordinar la implementación de las disposiciones establecidas en el presente instrumento.

8. Cooperación aduanera

Se recomendará agregar un literal al artículo 6 de la Decisión 728 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, incorporando las actividades de minería ilegal.

ANEXO 5**EL ‘ORO VERDE’ Y LA ASOCIACIÓN POR LA MINERÍA RESPONSABLE**

(Fuente: El PNUMA, Módulo sobre uso del mercurio en la minería artesanal del oro y a pequeña escala)

El objetivo del programa “Oro Verde” es prestar apoyo a las organizaciones de mineros que están tratando de reducir al mínimo su uso de mercurio y cianuro dentro de un plazo convenido, mediante la aplicación de prácticas responsables y tecnologías capaces de mitigar los efectos sobre el medio ambiente y la salud humana.

Los criterios de certificación del “Oro Verde” se formularon sobre la base de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y de origen africano del Chocó, la experiencia adquirida por los mineros locales en sus tareas diarias. El organismo certificador, que es el IIAP, hace un seguimiento de los bio-indicadores para verificar la rehabilitación de las zonas en las que se ejecuta el programa de Oro Verde.

Las normas propuestas por la AMR para el oro comprenden dos “niveles” de certificación.

En el primer nivel está prohibido amalgamar todo el mineral, se exige el uso de retortas y es obligatorio almacenar y manejar correctamente los materiales peligrosos. En el segundo nivel (“premium”) está prohibido usar mercurio o cianuro en la producción. Cuando el minero artesanal o en pequeña escala llega a este segundo nivel, su “Oro Verde” certificado se vende en los mercados locales e internacionales verdes y de comercio justo, y el minero recibe una bonificación por encima del valor de mercado del oro, en reconocimiento de los beneficios que aporta una actividad sostenible.

La rehabilitación de las tierras mediante la aplicación de técnicas de “forestación análoga” desempeña un papel central en el plan. La forestación análoga es una tecnología innovadora que favorece la recuperación de los ecosistemas y su biodiversidad con una metodología que acelera los procesos de sucesión de los bosques. El proyecto apunta fundamentalmente que constituyen una fuente de ingresos basada en la comercialización de productos poco comunes y sumamente apreciados, en particular fruta, plantas aromáticas y medicinales, madera y fibras, entre otros.

El programa “Oro Verde” ha gozado de una amplia aceptación entre las comunidades beneficiarias y los mineros tradicionales de la región piloto. Esto se debe en parte al enfoque ascendente del programa, que es compatible con la cultura local del Chocó en Colombia, y a la participación de las comunidades en la adopción de decisiones en el marco de Consejos Comunitarios. El programa también fortalece a las organizaciones de

las comunidades, empodera a las comunidades, mejora sus capacidades y aumenta la seguridad alimentaria y los medios de vida en las comunidades mineras. En la actualidad el 'Oro Verde' certificado se vende en Colombia, los Estados Unidos, los Países Bajos, el Reino Unido y Alemania, creando así un nuevo sector del mercado cuya existencia alentará la creación de otros proyectos mineros sostenibles.

Si desea obtener más información sobre el Programa Oro Verde y las direcciones de Internet de las asociaciones participantes y asociadas, véase el sitio web de la AMR en:

<http://www.communitymining.org/pilotoeng.htm>.

CONCEPTOS UTILIZADOS

Autoridad Competente. A partir del proceso de descentralización de funciones del gobierno central a los gobiernos regionales, la Autoridad Competente para fiscalizar las actividades de pequeña minería y minería artesanal es cada gobierno regional del país, a través de la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos.

Certificado de operación minera: Documento expedido por la autoridad competente para tramitar ante la DICSCAMEN la utilización de explosivos en la actividad minera.

Concesión minera: Derecho que otorga el Estado para la realización de la actividad minera en las etapas de exploración y explotación en una determinada área de terreno superficial. En la concesión minera encontramos la característica de ser resultado de un acto administrativo, porque la confiere el Poder Ejecutivo por mandato de la Ley General de Minería, a través de la autoridad minera.

Declaración Anual Consolidada: Formato con carácter de declaración Jurada, mediante el cual los titulares mineros informan al Ministerio de Energía y Minas sobre sus actividades desarrolladas en el año previo.

Fiscalización. Acciones de control del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de la actividad minera, realizadas por los fiscalizadores de la Autoridad Competente. Se realiza a través de los programas anuales de fiscalización y los exámenes especiales.

Ley General de Minería: Comprende todo lo relativo al aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y del subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo. Se exceptúan del ámbito de aplicación de esta Ley, el petróleo e hidrocarburos análogos, los depósitos de guano, los recursos geotérmicos y las aguas minero medicinales.

Microcuenca hidrográfica: Espacio territorial delimitado naturalmente que comprende desde la naciente de las aguas que drenan hasta un río principal. Es el ámbito lógico para planificar el uso y manejo de los recursos naturales, en la búsqueda de la sostenibilidad de los sistemas de producción y los diferentes medios de vida. En la microcuenca ocurren interacciones indivisibles entre los aspectos económicos (relacionados a los bienes y servicios producidos en su área), sociales (asociados a los patrones de comportamiento de las poblaciones usuarias directas e indirectas de los recursos de la cuenca) y ambientales (vinculados al comportamiento o reacción de los recursos naturales frente a los dos aspectos anteriores).

Titular minero: Persona natural o jurídica a quien el Estado Peruano otorga una concesión minera. El titular minero adquiere obligaciones y derechos respecto al mineral alojado en el subsuelo, y las condiciones establecidas en el Art. 91° del D.S. N° 014-92-EM.

6. CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL 2013

La cronología del conflicto de la pequeña minería y minería artesanal (ilegal e informal) se resume en dos partes. En la primera parte ponemos como antecedentes los sucesos que ocurrieron desde el año 2002 – 2012. La segunda parte resaltamos los hitos que marcaron el conflicto de la pequeña minería y minería artesanal en el año 2013.

Cronología 2002 – 2012:

PERIODO	HECHOS DEL CONFLICTO
2002	<p>Se promulga la Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú (Ley 27651)</p> <p>Se crea la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN).</p>
2004	Aprueban un nuevo Reglamento de la Ley N° 27651 – Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal.
2009	Suspenden la admisión de petitorios mineros en Madre de Dios hasta 31 diciembre del 2010.
2010	<p>Se declara de interés nacional el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios – Decreto de Urgencia N° 012 – 2010.</p> <p><u>FEDEMIN, convoca a un paro para el 4 de abril contra el Decreto de Urgencia N° 012 – 2010</u></p>
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Se declara en estado de emergencia el sector la Pampa, provincia Tambopata en Madre de Dios y se faculta a DICAPI para que proceda a la destrucción y demolición de dragas y artefactos (Decreto de urgencia N° 007 – 2011). • <u>04 de marzo, paro minero en Madre de Dios, en rechazo al Decreto de Urgencia N° 012 – 2010 y concluye con la firma del acta entre el presidente de la región Madre de Dios y los dirigentes mineros.</u> • Aprueban el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal. DS N° 013 – 2011 – EM. • El Congresista Amado Romero presenta proyectos de ley para el

	<p>ordenamiento minero en Puno y Madre de Dios. (Proyecto de Ley N° 131/2011 – CR).</p> <ul style="list-style-type: none"> • 25 de noviembre el gobierno declara de interés nacional lucha contra la minería ilegal en todo el país.
2012	<p>En marzo del 2012, se inicia el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal con la promulgación del D.L. 1105. Inicia el registro para las “Declaraciones de Compromisos”. Se otorgó dos años como plazo para la formalización.</p> <p>Marzo 2012, se produce un paro de mineros artesanales, exigen derogatoria de los DL N° 100, 1101 y 1102 que establecen la formalización de la minería artesanal en un plazo de 120 días. Asimismo piden se respete la Ley 27651. En Madre de Dios, se produce un enfrentamiento que deja como saldo tres muertos, 336 heridos y 62 personas detenidas.</p> <p>Se estableció un plazo adicional de sesenta (60) días hábiles, contados a partir del 06 de Setiembre del 2012 para que los sujetos de formalización, cumplan con presentar la Declaración de Compromisos, Mediante Ley N° 29910.</p>

Hitos del conflicto de la pequeña minería y minería artesanal que marcaron en el 2013:

PERIODO	HECHOS DEL CONFLICTO
ENERO	<p>Se inicia el primer conflicto con el ingreso de mineros informales al Valle de Supe y pone el riesgo ciudadela de Caral, Patrimonio Cultural de la Humanidad según Unesco. Los representantes del proyecto Caral hacen la denuncia pública.</p> <p>La federación de mineros artesanales del Perú saca un comunicado especial. “De 61,000 mineros solo 200 presentaron sus Instrumentos de Gestión Ambiental Correctivo”.</p> <p>Triple asesinato en Paramonga (coincidiendo con el sangriento asalto en octubre 2012 en Puno) donde asaltantes acribillaron a tres mineros artesanales que transportaban oro.</p>
	<p>Se emite el Decreto Supremo N° 001-2013-MINAM ampliando el plazo para presentar el “instrumento de Gestión Ambiental Correctivo” hasta el 05 de setiembre de 2013.</p>

<p>FEBRERO</p>	<p><u>06 de febrero, La Confederación Nacional de Mineros Artesanales (Conami) inicia una huelga nacional indefinida solicitando la ampliación del plazo para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Corregido – IGAC.</u></p> <p>07 de febrero, luego del paro minero, el gobierno dio una prórroga de ocho meses para su formalización DS 003-2013-EM.</p>
<p>MARZO</p>	<p><u>15 marzo 2013, en el departamento de La Libertad se produce un enfrentamiento entre policías y mineros artesanales de Pataz que dejó como saldo 2 muertos y ocho heridos.</u> El motivo el desalojo de 500 mineros artesanales.</p> <p>En la provincia de Sandia – Puno, la policía nacional destruye una retorexavadora, 8 motobombas siete shutes, cinco campamentos y un generador eléctrico, en interdicción de minería ilegal.</p>
<p>ABRIL</p>	<p>Aprueban la guía para la evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC), RM: 121 – 2013 – MINAM.</p> <p>SUNAT, modificó de 1.5% a 4% del Régimen de Retención de Impuesto a la Renta sobre los cuales se emitan liquidaciones de compra con el objeto de promover la formalización de las operaciones comerciales que realizan los productores mineros artesanales</p> <p>En el río Aguaytia - Ucayali, intervienen dos dragas de minería informal (24 abril).</p>
<p>MAYO</p>	<p>Se designa a un asesor de la PCM para asuntos de interdicción de la minería ilegal en el Perú. RM N° 116-2013-PCM.</p> <p>Federación minera de Madre de Dios rechaza las acciones de interdicción que viene realizando la Marina de Guerra. Coordinan con sus bases para iniciar un paro indefinido.</p> <p>17 de mayo, Investigan a presidente de la Corte de Justicia de Madre de Dios por la presunta vinculación con la minería ilegal en Tambopata.</p>
<p>JUNIO</p>	<p>04 de junio, Las Rondas Campesinas se pronuncian sobre minería ilegal y 200 ronderos de la provincia de Sánchez Carrión, Otuzco y Quiruvilca en la Libertad, protestaron contra la contaminación de la minería formal e informal.</p> <p>La Federación de Mineros Artesanales de Sandia – Carabaya, se pronuncia sobre la formalización: 12 mil mineros presentaron su declaración de compromisos, pero demandan que no hay avance en la formalización.</p>

<p>JULIO</p>	<p>La Confederación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (CONAMI-Perú) y la Sociedad Nacional de Minería a Pequeña Escala (SONAMIPE) convocaron a un paro nacional indefinido para agosto con el propósito de exigir facilidades Y AMPLIACIÓN en el proceso de formalización de los mineros artesanales.</p>
<p>AGOSTO</p>	<p>07 de agosto, se incauta cinco generadores eléctricos, 24 motores y maquinaria usada para la minería ilegal en Madre de Dios.</p> <p><u>20 de agosto, se desarrolló el paro de mineros artesanales, pero con mayor intensidad en la provincia de Nazca</u> a donde llegaron entre siete mil a ocho mil mineros artesanales de las regiones de Ica, Arequipa, Ayacucho, Apurímac y Cusco. Tres mineros resultaron heridos.</p> <p>En Apurímac se registraron 2 mineros heridos. Mientras que unos 500 mineros informales de Huanchuy – Ancash, se trasladan hasta la ciudad de Casma para sumarse al paro y desde las 0 horas del lunes 20 bloquean el puente carrizales en la Panamericana Norte.</p> <p>23 de agosto, mineros artesanales suspenden huelga indefinida tras decretarse la ampliación del plazo para formalizarse hasta abril del 2014 y suspender las acciones de interdicción por 90 días. Acuerdo firmado entre la PCM y representantes de la Confederación Nacional de Mineros Artesanales y Pequeños Mineros.</p>
<p>SETIEMBRE</p>	<p>Piura: se realizaron la primera interdicción contra la minería ilegal en el caserío Laguar, distrito de Suyo. Eliminaron dos dragas usadas en minería informal.</p> <p>Mineros artesanales solicitan cumplimiento de acuerdos firmados el 22 de agosto con la PCM, donde se acordó suspender las acciones de interdicción por 90 días.</p> <p>Mineros de catorce regiones acuerdan desarrollar un paro indefinido para el día 30 de setiembre. El presidente de la FEDEMÍN, Luis Ozuca señaló que luego de 19 meses no existe ningún minero formalizado.</p> <p><u>30 de setiembre inician huelga indefinida. Motivo es el rompimiento del acuerdo firmado el pasado 22 de agosto. El paro se desarrollo con mayor intensidad en Puno, La Libertad Y Madre de Dios.</u></p> <p>30 de setiembre, los dirigentes de la provincia de Azángaro – Puno piden no se otorgue más plazos para la formalización minera, señalan que se ha dañado el Río Ramis.</p>
	<p>01 de octubre se desarrolla el segundo día de paro. Se bloquean las carreteras de Puno, La Libertad y Madre de Dios. Hay dos heridos en</p>

<p>OCTUBRE</p>	<p>Madre de Dios y varios detenidos.</p> <p>Se agudiza el paro en Puno, las provincias de Sandía, San Antonio de Putina y Carabaya exigen la renuncia del Ministro del Ambiente. Se registra varios heridos y detenidos.</p> <p>En Trujillo, cerca de 2 mil mineros artesanales de La Libertad se plegaron al paro, donde bloquearon las principales vías de acceso y se produjo enfrentamiento con la policía hay varios heridos y detenidos.</p> <p>4 de octubre se levanta la huelga tras cinco días de protestas, luego de arribar a un acuerdo con la PCM sobre sus demandas, pero están en contra de las interdicciones emprendidas por el gobierno.</p>
<p>NOVIEMBRE</p>	<p>Autoridad Nacional del Agua – ANA, emite una resolución jefatural N° 481-2013-ANA para facilitar el trámite de formalización de opinión favorable a 30 días.</p> <p>Poder Judicial admite acción de amparo a favor de investigado por minería ilegal (Yony Baca Casas) y ordena a los ministerios de Energía y Minas y Ambiente abstenerse de excluirlos del registro nacional de compromisos.</p>
<p>DICIEMBRE</p>	<p>03 de diciembre se rompe el diálogo entre los mineros artesanales de Sandía y Carabaya con el Gobierno. El motivo: la modificatorio del Decreto Legislativo 1105.</p> <p>09 de diciembre, 500 mineros ilegales provenientes de Cusco toman territorio de Oropesa, provincia de Antabamba – Apurímac, para realizar actividades extractivas. Se produce enfrentamientos con la policía y dejó ocho personas heridas. Se mantiene la amenaza de un segundo enfrentamiento.</p>

