

MADRE DE DIOS: ¿PODEMOS EVITAR LA TRAGEDIA?

POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO DE LA MINERÍA AURÍFERA

Lenin Valencia Arroyo





Lenin Valencia Arroyo

Cusco, 1979. Es sociólogo egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Estudios en Desarrollo y Políticas Públicas (Universidad Erasmus de Rotterdam) y Maestro en Ciencias Ambientales (Universidad Central Europea).

En Perú ha dirigido proyectos vinculados a la promoción del desarrollo económico local y la educación superior. Además ha participado como consultor en investigaciones referidas a políticas educativas, ambientales y agrarias y en evaluaciones referidas a los impactos socioambientales de actividades mineras.

Ha ejercido actividades de docencia en la PUCP y ha participado como ponente en eventos internacionales en Holanda y el Reino Unido. Como activista social ha participado en una serie de iniciativas internacionales referidas a la defensa de los derechos humanos y ha brindado su apoyo al Transnational Institute para campañas de difusión en temas diversos. Actualmente se desempeña como investigador del Programa de Ciudadanía y Asuntos Ambientales de la SPDA.

MADRE DE DIOS: **¿PODEMOS EVITAR LA TRAGEDIA?**

POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO DE LA MINERÍA AURÍFERA

Lenin Valencia Arroyo



MADRE DE DIOS: ¿PODEMOS EVITAR LA TRAGEDIA? **POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO DE LA MINERÍA AURÍFERA**

Programa de Ciudadanía y Asuntos Socioambientales

El objetivo del Programa es que las decisiones referidas a recursos naturales, conservación, desarrollo y paisaje urbano se realicen de acuerdo con consideraciones ambientales y sociales, respetando los derechos de los ciudadanos, y con criterios de interés nacional y de largo plazo. Asimismo, que los ciudadanos utilicen herramientas legales y mediáticas para hacer valer sus derechos a un ambiente saludable. Las líneas de acción del Programa son el empoderamiento ciudadano (a través de la promoción de herramientas para el ejercicio pleno de derechos y el fortalecimiento de capacidades), la investigación académica (a través de publicaciones, estudios rápidos y la promoción del debate) y la incidencia política (a través del cabildeo, la participación en colectivos y las campañas mediáticas).

Autor: Lenin Valencia Arroyo

Fotografías: Thomas Müller, Lenin Valencia y Jaime Tranca

Diagramación: Jhon Gonzales - NEGRAPATA

Impresión: NEGRAPATA, Calle Suecia 1470, Urb. San Rafael - Lima

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Director Ejecutivo: Pedro Solano

www.spda.org.pe

www.actualidadambiental.pe

www.conservamospornaturaleza.org

www.cambia.pe

www.biopirateria.org

www.legislacionanp.org.pe

www.legislacionforestal.org

www.legislacionambientalspda.org.pe

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima 27, Perú.

Telf: 51-1- 612-4700

Primera edición, mayo de 2014

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-07660

ISBN: 978-9972-792-88-5

El presente estudio ha sido desarrollado en el marco del proyecto "Confronting the Social and Economic Dynamics which Erode the Tropical Forest and Biodiversity through Regionally Driven Policy and Actions", ejecutado por la SPDA gracias al apoyo de la Fundación MacArthur. Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente la opinión de los financiadores y organizaciones que apoyaron el desarrollo del estudio.

CONTENIDO

Lista de Gráficos	5
Lista de Tablas	6
ABREVIATURAS	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
1. Objetivos, metodología y consideraciones teóricas	17
1.1 Objetivos y alcance del estudio	19
1.2 Consideraciones metodológicas del estudio	22
1.3 Consideraciones teóricas	24
1.3.1 Balance teórico sobre economías informales y políticas de formalización	25
1.3.2 Aporte de los estudios sobre minería informal a las políticas de formalización	27
1.3.3 El aporte de las políticas de manejo de recursos naturales al análisis de las economías informales y las políticas de formalización	28
1.3.4 Balance teórico final	31
2. Antecedentes: Madre de Dios, recursos naturales y producción del territorio	33
2.1 Minería aurífera en Madre de Dios: la formación de un régimen de extracción	35
2.2 Madre de Dios: prácticas y políticas de ocupación y uso del territorio	42
2.2.1 Extractivismo y economía regional	43
2.2.2 Del boom del caucho al boom del oro: la formación de un régimen de extracción de recursos naturales	44
2.2.3 Del boom del caucho al boom del oro: cambios y continuidades	50
2.2.4 90's, Madre de Dios: una zona de refugio bajo presión	53

3.	Antecedentes de las Políticas de ordenamiento de la pequeña minería y minería artesanal	61
3.1.	1970-1980: la formación de tejido social - productivo	63
3.2.	1990-2002: sentando las bases de un conflicto	64
4.	2002- 2013: las políticas de formalización de la pequeña minería: de la promoción a la contención	73
4.1.	2002-2008: cambios institucionales, fiebre de oro y colapso de naciente institucionalidad para la gestión de RRNN	75
4.1.1	El proceso de construcción de la Ley de formalización	76
4.1.2	Políticas de ordenamiento de la minería informal entre 2002 y 2009: la resolución de conflictos como prioridad	85
4.1.3	Tercera fiebre del oro y entrapamiento del proceso de formalización: el Estado desbordado	96
4.1.4	Ley de Formalización y desarrollo tecnológico de la minería aluvial en Madre de Dios: la coordinada perdida	105
4.2.	2008-2009: anuncios de giro en las políticas de ordenamiento de la minería informal	109
4.3.	2010-2013: la contención de la minería informal	119
4.3.1	El cambio de giro en las políticas de formalización en la gestión García	119
4.3.2	El Gobierno de Ollanta Humala y las políticas de ordenamiento de la minería en Madre de Dios	132
4.3.3	Espacios de coordinación interinstitucional	150
4.3.4	Balance final del proceso de formalización 2012-2013	152
5.	Políticas de ordenamiento de la minería informal en Madre de Dios: entre el deseo y la realidad	159
5.1.	Formalización de la minería y el tema presupuestal	162
5.2.	Las condiciones sociopolíticas para el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios	169
5.2.1	Del mito a la realidad: minería y desarrollo humano en Madre de Dios	169
5.2.2	Madre de Dios: descentralización, representación política y gobernanza de los RRNN	174
6.	Conclusiones	179
7.	Recomendaciones de política	185
	BIBLIOGRAFÍA	197

Lista de Gráficos

Gráfico 1.	Relación entre políticas públicas, economías informales y manejo de RRNN	25
Gráfico 2.	Madre de Dios: Evolución PBI por sector económico 1972-1996	55
Gráfico 3.	PMA Empadronados de acuerdo a RM 343-2002-EM	90
Gráfico 4.	Solicitud Concesión vs Presentación de IGAP (EIASd o DIA)	103
Gráfico 5.	Definiciones de Minería Ilegal: del DL 1100 al 1105	140
Gráfico 6.	Resultados de supervisión a acciones de formalización	146
Gráfico 7.	Presupuesto ejecutado destinado al sector minería en MDD, como porcentaje de presupuesto nacional destinado a este rubro	163
Gráfico 8.	Recursos de GOREMAD destinados a minería como porcentaje de su presupuesto total	164
Gráfico 9.	Grado de ejecución presupuestal en sector Energía y Minas. Gobierno Nacional vs GOREMAD	165
Gráfico 10.	Porcentaje ejecución presupuesto minería. GOREMAD vs Otras regiones	165
Gráfico 11.	PMA y PPM. Declaraciones de Compromiso procesadas a mayo de 2013	166
Gráfico 12.	IDH Perú vs IDH MDD (2000-2012)	171
Gráfico 13.	Madre de Dios: evolución del IDH por provincia 2003-2012	172
Gráfico 14.	Madre de Dios: evolución de la EVN por provincias. 2003-2012	173

Lista de Tablas

Tabla 1.	Desarrollo de la minería aurífera en MDD, por cuencas y periodos	41
Tabla 2.	Región Madre de Dios: Zonificación ecológica económica	54
Tabla 3.	Valor bruto de la producción agropecuaria (Miles de nuevos soles S/.)	60
Tabla 4.	2001. Mapeo de actores en el proceso de ordenamiento de la minería informal	77
Tabla 5.	Comparación entre Proyectos de Ley 836 y 845	80
Tabla 6.	Cambios en límites de producción en la pequeña minería	83
Tabla 7.	Cambios en Comisión de Concertación creada por R.M. 146-2002-EM	89
Tabla 8.	Decretos Supremos que regulan suspensión del otorgamiento de petitorios en Madre de Dios (2001-2010)	91
Tabla 9.	Características de los tipos de explotación minera en Madre de Dios	106
Tabla 10.	Conformación de Comisiones impulsadas por PCM y MINAM en el 2009	113
Tabla 11.	2008-2009 Balance de acciones de Gobiernos nacional y regional para ordenamiento de minería en MDD	118
Tabla 12.	2010: Comparación de Comisiones impulsadas por PCM para formalización de minería	123
Tabla 13.	Situación de Problemas de ordenamiento minero para fines del 2010	126
Tabla 14.	Desarrollo de normas para especificar alcances de prohibiciones de uso de “dragas y similares”	129
Tabla 15.	Situación de ordenamiento de minería informal al final de la gestión García	131
Tabla 16.	Normas emitidas en el marco de la Ley 29815	138
Tabla 17.	Evolución de Plazos de Formalización en MDD, a partir del DS 006-2012-EM	143
Tabla 18.	Activos Mineros: ¿Cuáles eran sus principales tareas?	145
Tabla 19.	Avance de actividades para la formalización	147
Tabla 20.	Estado del proceso de formalización en MDD por paso	148
Tabla 21.	Posibilidades de formalización de 4893 mineros con DC (abril 2014)	154
Tabla 22.	Tipología de mineros sujetos a proceso de formalización 2002-2006	156
Tabla 23.	Recomendaciones de Política según tipología de mineros en proceso de formalización MDD	193

ABREVIATURAS

APPMAMD	Asociación de Pequeños Productores Auríferos de Madre de Dios
CONABI	Comisión Nacional de Bienes Incautados
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DISCAMEC	Dirección de control de servicios de seguridad, control de armas, munición y explosivos de uso civil
DREMH	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos
DC	Declaración de Compromiso
DS	Decreto Supremo
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIA_{sd}	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado
EVN	Esperanza de vida al nacer
FADEMAD	Federación Agraria de Madre de Dios
FEDEMIM	Federación de Mineros de Madre de Dios
FENAMAD	Federación Nativa del Rio Madre de Dios y Afluentes
FENAMARPE	Federación Nacional de Mineros Artesanales
FEMARSINC	Federación de Mineros Artesanales sin Concesión de Madre de Dios
GOREMAD	Gobierno Regional de Madre de Dios
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctiva
MA	Minería Artesanal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MININTER	Ministerio del Interior
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINPRO	Ministerio de la Producción
MINTRA	Ministerio de Trabajo
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
OR	Ordenanza Regional
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PM	Pequeña Minería
RM	Resolución Ministerial
RRNN	Recursos Naturales
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

PRESENTACIÓN

Madre de Dios es un nombre hermoso, divino e inmenso y así hemos bautizado los peruanos con justicia a uno de los lugares más especiales de la Amazonía. El 21 de mayo de 1994, el Congreso de la República mediante Ley 26311, declaró a esta región como la “Capital de la Biodiversidad” del Perú. Maravillas naturales como Tambopata, Manu o Bahuaja Sonene fueron suficiente argumento para que no hayan dudas sobre este merecido reconocimiento.

Y es que las áreas naturales protegidas de Madre de Dios forman uno de los mosaicos de conservación más valiosos del planeta en términos de diversidad biológica y de servicios ecosistémicos. En términos estadísticos, hablamos de más de 8 millones de hectáreas que -bajo distintas modalidades de conservación- albergan algunos de los sitios más emblemáticos de toda la Amazonía, entre ellos el Parque Nacional del Manu. Esta región, ubicada en la selva sur del Perú, alberga además grupos de poblaciones indígenas en aislamiento voluntario, como una demostración adicional de lo remoto del territorio y del estado aún casi intacto de sus bosques.

Pese a esta evidente riqueza, la diversidad biológica de Madre de Dios, sus áreas protegidas y la herencia ancestral indígena no han sido aún un hilo conductor para el desarrollo económico y social de la región, donde el porcentaje mayor de la población es migrante y donde es indudable el rol en la economía y cultura local de actividades basadas en la biodiversidad como el ecoturismo, la castaña o la madera. Esta biodiversidad sin embargo, no ha logrado impregnar en el poblador local

un vínculo afectivo y de pertenencia que convenza a actores políticos, económicos y sociales que cualquier futuro de la zona debe mantener y potenciar el patrimonio natural y cultural de la región, antes que degradarlo y extinguirlo.

Por un lado, el Perú celebra mediante distintos reconocimientos la indudable riqueza biológica de esta región; por el otro, la realidad nos muestra que los modelos de uso del territorio en los que se sustenta la economía local, muchas veces atacan y afectan esta misma riqueza y diversidad.

En ese contexto se ubica la minería aurífera que motiva el documento elaborado por Lenin Valencia: una actividad económica enorme, caótica, descontrolada y muchas veces violenta, que genera un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto, según el PNUD, pero que motiva comparaciones con la “fiebre del oro” del lejano oeste norteamericano de un siglo atrás. Que se basa en una altísima ilegalidad y en el evidente deterioro del patrimonio natural, pero a la vez genera empleo y sustenta la economía de un número alto de familias. Que contamina ríos y envenena el pescado para el consumo humano, pero genera recursos económicos para asegurar la educación de los hijos de centenares de pobladores. Que ya no es viable de la manera en que se viene desarrollando y por ello ha motivado que el Gobierno Central por fin haya asumido como política de Estado recuperar la legalidad y el orden en la zona. Y esta tarea no resulta nada fácil pero es a la vez urgente y necesaria.

En ese sentido, el análisis de Lenin Valencia busca informar y reflexionar sobre la dinámica regional desde una perspectiva histórica abarcando lo económico y social, con énfasis en los procesos legislativos y de intervención de las autoridades de gobierno. Con ello, se busca entender mejor a los actores de esta historia y anticipar posibles escenarios en la misión de ordenar esta actividad.

¿Es posible la convivencia de la minería aurífera en una zona tan especial y frágil? ¿Dónde están las fortalezas y debilidades de las estrategias iniciadas para enfrentar este problema? ¿Cómo sostener, más allá de

los gobiernos, una real política de Estado que oriente el desarrollo de Madre de Dios y de la Amazonía hacia el futuro?

Alguna de estas preguntas son abordadas por el presente trabajo y otras nos corresponde aún a los peruanos discutir las y resolverlas. En el futuro, las generaciones que vengan nos recordarán por el legado que les dejemos. Nuestra generación recibió en Madre de Dios un territorio con una diversidad biológica y cultural extraordinaria. ¿Qué estamos haciendo con ese legado? ¿En qué lo estamos convirtiendo? Es claro que la diversidad biológica y cultural constituye un patrimonio que debería generar oportunidades de desarrollo. Es claro también que no es inteligente ni ético sacrificar este patrimonio en beneficio de una sola generación o, peor aún, de un solo grupo de personas. La minería puede ser una buena opción de uso del suelo bajo determinadas condiciones y en un marco de legalidad, pero la sostenibilidad siempre debe prevalecer como una meta dentro de la visión más amplia de uso del territorio, y esto no se refiere únicamente a la conservación sino fundamentalmente a la salud, solidaridad y justicia a que todos tenemos derecho.

Pedro Solano

Director Ejecutivo

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

INTRODUCCIÓN

La sobreexplotación de recursos naturales ha sido siempre parte de las preocupaciones de sociedades y culturas en todo el mundo. Estas preocupaciones se han incrementado con justificada razón en el siglo XX, conforme se evidenciaba la acelerada depredación de bosques, océanos y ecosistemas, por la acción humana. Nuestro deseo de vida y supervivencia, expresado en la aparente tendencia genética a maximizar beneficios a costa de los demás, nos estaría llevando exactamente al precipicio del agotamiento de los recursos naturales y de la extinción de las formas de vida que sustentan nuestra propia vida: una tragedia en todos sus términos. Desde que Garret Hardin desarrolló un marco conceptual que daba cuenta de esta tragedia, a principios de los 60, muchas cosas han cambiado. Hoy se entiende que el acceso a recursos naturales no siempre termina en tragedias, que las motivaciones humanas son más complejas y que los seres humanos también producen dramas, con finales que pueden ser felices.

¿Puede la actual fiebre de oro en Madre de Dios tener un final feliz o solo nos queda esperar resignados la consumación de una tragedia? ¿Ha sido Madre de Dios solo una tierra de tragedias o ha habido también episodios de drama y esperanza? ¿Qué hemos hecho como sociedad y como Estado para evitar esta tragedia? Estas son algunas de las preguntas generales que guían el presente estudio. Todas emergen del contexto de emergencia ambiental y social que se vive en Madre de Dios por la expansión descontrolada de la minería aurífera desde mediados de la década pasada. El desarrollo de la trama que aquí proponemos trasciende los dos últimos años de esfuerzos de ordenamiento de

la minería aurífera y hunde sus hilos en los procesos mismos de construcción de la sociedad madreñosense y en las políticas de Estado para regular y/o promover el desarrollo de actividades extractivas como la minería aurífera. De manera específica este estudio analiza el desarrollo de las políticas y acciones del Estado peruano para regular y ordenar la minería aurífera en Madre de Dios. Nuestro propósito es sacar algunas lecciones y esbozar sugerencias sobre los posibles cambios, requeridos en el ámbito de las políticas, para fortalecer prácticas de explotación del recurso oro en Madre de Dios que sean sostenibles y coherentes con la vocación ecológica y económica de la región.

Asumiendo una perspectiva de análisis histórico-institucional y de gobernanza policéntrica, el estudio se centra no solo en el periodo de formación y desarrollo de las políticas de ordenamiento de la minería aurífera, puestas en marcha desde el 2002, sino que además aborda procesos sociales e institucionales previos para entender el desarrollo de esta actividad en el marco de relaciones sociales de producción mayores y en el contexto de cambios en las políticas del Estado peruano para regular el acceso y manejo de recursos naturales, a partir de los cuales se han definido patrones de relación del ser humano con su entorno.

El capítulo 1 presenta los objetivos del estudio, las consideraciones metodológicas y teóricas que guían el mismo. En el capítulo 2 nos centramos en las condiciones histórico-institucionales y a las prácticas y políticas de Estado que han hecho posible la conformación de una economía predominantemente extractiva en esta región. En esa línea analizamos el desarrollo de la minería y su intersección con otras actividades que han sido centrales para explicar la configuración del espacio social en Madre de Dios. En el capítulo 3 analizamos los antecedentes y el marco institucional que ha regulado el desarrollo de la pequeña minería y minería artesanal en Madre de Dios hasta el 2002.

En el capítulo 4 exploramos el proceso de formalización iniciado en el 2002, prestando atención a las etapas más importantes y a las condiciones y procesos que han dificultado el logro de los resultados propuestos por dicho marco normativo. Hacemos también un balance de los logros. Este es el capítulo más importante para quienes quieran

entender las diferencias entre los procesos de formalización iniciados en el 2002 y aquellos continuados en los periodos 2006-2011 y 2012-2013. Este capítulo cierra además con una caracterización de los sujetos de las políticas de formalización que, creemos, puede ser de utilidad para los procesos de saneamiento que el Gobierno nacional se ha propuesto para el periodo 2014-2016.

El capítulo 5 aborda dos temas que han sido transversales al desarrollo de las políticas de formalización desde el 2002: la asignación de recursos para los procesos de formalización y la evolución de los indicadores de desarrollo humano en esta región. Estos puntos son importantes porque nos permiten presentar brevemente dos aspectos centrales de la problemática minera en esta región: primero la responsabilidad del Estado para asignar los recursos necesarios a los procesos de ordenamiento de la minería en Madre de Dios y segundo, los impactos de actividades como la minería en el bienestar de la población. Finalmente, los capítulos 6 y 7 sintetizan los principales hallazgos de este estudio y presenta recomendaciones de política para el proceso de formalización aún en marcha y previsto concluir en el 2016.

La realización y conclusión de este estudio no hubiera sido posible sin el apoyo financiero de MacArthur Foundation y el soporte institucional de la SPDA. Desde la SPDA, las ideas de varios miembros durante el planeamiento de este estudio, comentarios a las versiones preliminares de este trabajo de Carmen Heck, José Luis Capella, Manuel Ruiz y el equipo de la oficina de Madre de Dios, sumados a las conversaciones con Pablo Peña y César Ipenza, han sido de un enorme valor para enriquecer este estudio. La ayuda de Manuel Carbajal para acceder a información del MEF y Contraloría y las sugerencias de Carol Mora para abordar temas referidos al IDH han sido de mucha ayuda para la redacción del capítulo 5. La realización del trabajo de campo no hubiera sido posible sin la ayuda de todo el equipo en Madre de Dios. De manera especial, el apoyo de Luisa, Rios, Alan Diaz, Nora Aguirre, Eddy Peña y José Vargas han sido fundamentales para sacar adelante el trabajo de campo. Fuera de la SPDA, la ayuda de Adriana Raygada ha sido importante para procesar buena parte de la información estadística.

Desde la sociedad civil son muchísimas las personas e instituciones que me han ayudado con su experiencia y conocimiento. A don Nemesio Barrientos por acogerme en su hogar durante mi estancia en La Pampa y guiarme a través de ese complicado terreno. A través de la paciente ayuda de don Víctor Zambrano, a todos los usuarios del bosque que me brindaron su perspectiva y experiencia vital de lo que ha sido y es para ellas y ellos la tercera fiebre de oro en Madre de Dios. Quisiera agradecer además el tiempo que me han brindado dirigentes de organizaciones de base y productivas como la FADEMAD, FENAMAD, AMATAF, APAYLON, Fortuna Milagritos, así como expertos de instituciones no gubernamentales trabajando en Madre de Dios como Cesar Ascorra, Asbin Flores, Pedro Casanova, Alonso Córdova, entre otros. Desde el Estado quiero agradecer la colaboración de funcionarios del OEFA, SERNANP y el MEM. La apertura de personal del GOREMAD, en especial de sus gerentes de Recursos Naturales, Desarrollo Económico y Planeamiento y de especialistas como Rebeca Cabezas ha sido fundamental para aproximarme a los problemas del proceso de formalización desde la perspectiva de sus ejecutores.

Finalmente quiero agradecer de manera especial a Carmen Heck, directora del Programa de Ciudadanía y Asuntos Sociambientales de la SPDA, por su paciencia y confianza permanente para que este trabajo salga a la luz. Esa paciencia y confianza han sido fundamentales para avanzar con esta investigación, sin desmayo, en medio de un complejo y conflictivo escenario nacional de formalización que demandaba y demanda respuestas inmediatas que a veces un proceso de investigación no puede brindar con prontitud.

Los errores u omisiones de este documento son de mi entera responsabilidad.

1

OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y CONSIDERACIONES TEÓRICAS



1.1 Objetivos y alcance del estudio

La minería aurífera tiene una larga presencia en Madre de Dios, sin embargo esta ha experimentado un crecimiento significativo desde mediados de la década del 2000.¹ Estudios realizados hasta la fecha indican que este crecimiento está asociado con el incremento en los precios internacionales del oro y con la construcción de la Carretera Interoceánica (Arriarán y Gómez 2008, AIDER y Recavarren 2011). Dicho fenómeno no sería un problema de interés público si no fuera por los impactos que su desarrollo ha generado sobre el entorno. Una variedad de estudios, denuncias de pobladores afectados por estas actividades,² conflictos sociales y las imágenes transmitidas por los medios de comunicación dan cuenta de los impactos negativos -y en muchos casos irremediables- de estas actividades sobre la población y el entorno.

Estos impactos se potencian en un contexto en el que la presencia de actividades extractivas y la mayor presión sobre los recursos del bosque amenazan a pueblos indígenas asentados en la región. La región de Madre de Dios está conformada por siete pueblos indígenas: Arakmbut, Yine, Amahuaca, Shipibo-Conibo, Ese eja, Matsiguenga y Quichuaruna, y 30 comunidades nativas (Basurto 2013: 7). Estas comunidades han tenido una larga relación de conflicto y convivencia con mineros inmigrantes, con tensiones e impactos diferenciados sobre los pueblos indígenas. Las condiciones de vulnerabilidad se incrementan en el caso de los Pueblos indígenas en aislamiento voluntario (PIAV), amenazados por una serie de actividades extractivas, incluida la minería (Huertas 2002, Urteaga 2002). Si bien la relación de los pueblos indígenas con la minería en Madre de Dios ha sido compleja y diferenciada, como señala Urteaga, la

-
- 1 Según el estudio de AIDER del año 2011 (AIDER 2011), la deforestación acumulada por minería en áreas escogidas de Madre de Dios (Huaypetuhe, Huacamayo y Delta 1) se habría incrementado de manera significativa entre el periodo 2005-2008, llegando a su pico en el 2009.
 - 2 Los daños ocasionados por la minería aluvial en Madre de Dios han generado una demanda importante por justicia ambiental que el Estado peruano no ha podido atender de manera diligente. La SPDA, a través de su consultorio jurídico en Madre de Dios, ha contribuido a visibilizar este problema. Para mayores referencias del trabajo del consultorio jurídico ver Ramón Rivero y Alan Díaz (Rivero y Díaz 2012).

misma ha estado marcada por la subordinación de los derechos de los primeros a los segundos (Urteaga 2003: 87)

La expansión territorial de la minería aurífera también amenaza de manera importante los ecosistemas de Madre de Dios, un hotpost mundial de biodiversidad que forma parte del corredor de conservación Vilcabamba-Amboro. Hasta el 2013, la minería aurífera ha sido responsable de la deforestación de casi 50 mil hectáreas (Asner *et al* 2013). Por tanto, los daños presentes y potenciales que la minería aluvial pueda causar sobre un entorno tan frágil deben ser plenamente entendidos y sus causas analizadas, de manera que la sociedad civil y los tomadores de decisiones tengan más luces a la hora de implementar políticas que fortalezcan el bienestar humano de los peruanos viviendo en Madre de Dios y la conservación de nuestro patrimonio cultural y natural.

El presente estudio se enmarca dentro de las preocupaciones por entender las causas detrás de los procesos de expansión de la minería informal desde mediados de la década del 2005. De manera específica, nos centramos en el análisis de las políticas y acciones del Estado, implementadas desde el año 2002, para regular y ordenar la minería aurífera en Madre de Dios, teniendo en cuenta que desde entonces el Perú cuenta con una Ley (Ley 27651) que regula de manera explícita los procesos de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal. Desde su implementación, el Estado ha llevado adelante una serie de acciones y ha tenido que hacer frente a una fiebre de oro que en apenas 5 años (2005-2010) duplicó el área de deforestación acumulada que la minería aurífera había generado en esta región hasta el 2005.³

3 Según un estudio de AIDER y Recavarren (AIDER y Recavarren 2011: 78-91), la deforestación acumulada por minería en zonas representativas de Madre de Dios, hasta el año 2005 alcanzaba a las 14854 hectáreas. Para el 2010, el número de hectáreas deforestadas por minería se había casi duplicado (27518 hectáreas), dando cuenta de la intensidad de expansión de la minería aurífera en ese periodo, respecto de periodos anteriores.

Habiendo cierto consenso en los limitados resultados de las políticas de ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios y de formalización de la pequeña minería y minería artesanal implementados desde el 2002, en este estudio privilegamos el **análisis de los procesos de formación y desarrollo de las políticas de ordenamiento y formalización**. Esto se hace necesario porque, hasta el presente, los esfuerzos para entender los procesos de cambio y continuidad en las políticas de ordenamiento entre el 2002 al 2013 han sido limitados y focalizados en periodos gubernamentales específicos.

El propósito de entender las lógicas de acción del Estado en una perspectiva temporal de 11 años nos debe permitir detectar las tensiones, contradicciones y vacíos que han mediado y limitado el logro de los resultados de las políticas de ordenamiento impulsadas por el Estado peruano desde el 2002. Una segunda razón que motiva esta preferencia por el análisis de los procesos nos remite a la importancia de la variable histórica para entender las trayectorias de formación y desarrollo de las políticas públicas y de las instituciones, actores y prácticas sociales sobre las cuales dichas políticas se sustentan o que dichas políticas pretenden regular o modificar. Este esfuerzo de análisis de procesos se sustenta en una perspectiva de análisis de política pública que toma las contribuciones del institucionalismo histórico (Sanders 2006) y se justifica en la necesidad de contribuir a la generación de una memoria histórica de los procesos de relación entre el Estado y la sociedad civil en Madre de Dios, una región que refleja y alberga varias de las contradicciones contemporáneas y potencialidades de nuestro país.

Finalmente este estudio pretende esbozar sugerencias sobre los posibles cambios en el ámbito de las políticas de ordenamiento de la minería aurífera y de formalización de la pequeña minería y minería artesanal para fortalecer prácticas de explotación del recurso oro en Madre de Dios que sean sostenibles. Este entendimiento se hace urgente en un contexto de expansión de minería aurífera en casi todas las regiones del país y a zonas en las que por Ley no se permite el desarrollo de este tipo de actividades, como la Reserva Nacional de Tambopata.

1.2 Consideraciones metodológicas del estudio

El presente estudio abarca el análisis de las acciones que en materia de ordenamiento de la minería informal ha desarrollado el Estado entre febrero del 2002 y julio del 2013. Si bien el propósito del análisis se centra en este periodo, el análisis de los procesos de ordenamiento de la minería informal no se restringe al mismo sino que aborda procesos previos para entender el desarrollo de esta actividad y las respuestas que el Estado ha dado para regularla, en el marco de procesos de ocupación del territorio cuyas trayectorias han definido patrones de relación del ser humano con su entorno.

La información aquí presentada se basa en el análisis de literatura previa, documentos de política y en el recojo de información de campo de fuentes primarias de información, durante los meses de abril-mayo y agosto-setiembre del 2013. El recojo de fuentes de información ha consistido principalmente en la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios del Gobierno regional, líderes locales y pobladores de la región participando o viéndose afectados por el avance de la minería aurífera. También ha incluido entrevistas a especialistas de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la problemática minera en la región de Madre de Dios. En total se ha llevado a cabo 34 entrevistas. La información recopilada incluye también notas de campo de conversaciones informales, sobre todo en el caso de mineros y funcionarios del Gobierno regional.

Una de las limitaciones centrales del estudio tiene que ver con las dificultades para acceder al recojo de testimonios de mineros, dada la situación de conflictividad que ha vivido Madre de Dios con mayor fuerza desde el año 2010, cuando el Estado inició acciones de interdicción en zonas como La Pampa. El rechazo de gremios mineros como la FEDEMÍN a las acciones de instituciones como la SPDA ha sido otro factor que ha dificultado de manera importante el acceso a testimonios de mineros y, sobre todo, de sus dirigencias. Durante el trabajo de campo hemos tratado de concertar entrevistas con sus principales dirigentes sin que ello haya sido posible.

Inicialmente el estudio contemplaba la aplicación de un cuestionario a una muestra de 350 mineros. Esta idea tuvo que ser descartada en el camino por las dificultades anteriormente mencionadas y por los riesgos que dicha actividad implicaba para las personas encargadas del recojo de información en campo. Creemos haber subsanado de alguna manera esta limitación, haciendo una revisión exhaustiva de estudios previos y conversando con informantes clave vinculados al sector minero o conocedores de la problemática de este sector.

En este estudio hacemos uso del término “ordenamiento de la minería informal” para referirnos al conjunto de medidas que el Estado ha desarrollado para ordenar y regular el desarrollo de esta actividad económica dentro de la región. Ello incluye tanto las políticas de formalización de la minería informal como las políticas de interdicción de la minería ilegal. Adicionalmente entendemos que, si bien no toda la minería en pequeña escala es informal, la mayor parte de las actividades que se desarrollan dentro del ámbito de la minería en pequeña escala en Madre de Dios, comparte las características de la economía informal (Mosquera, 2006).

Espacialmente, el estudio no tiene un foco específico o claramente delimitado, pero los casos revisados y la información de campo obtenida corresponden a las zonas donde la minería aurífera aluvial se ha concentrado con particular fuerza. Grosso modo, estos espacios de explotación corresponden a las subcuencas del Inambari, el Colorado, Tambopata y la zona del bajo Madre de Dios. En ellas se encuentran los principales centros de explotación aurífera de la región: Huepetuhe, Delta 1, Huacamayo y La Pampa.

1.3 Consideraciones teóricas

El análisis de las políticas gubernamentales que abordan el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios nos remite a una serie de conceptos y marcos de interpretación que es necesario evidenciar para tener una mayor claridad de los alcances y límites de este estudio. En la presente sección, hacemos un balance de los conceptos y marco de interpretación que usamos para dar cuenta del fenómeno de la minería informal/ilegal.

Generalmente las políticas de ordenamiento de la minería informal tienen como propósito regular las condiciones de acceso a recursos naturales en contextos predominantemente no-urbanos. Por tanto el análisis de estas políticas nos remite a tres ámbitos importantes: a) Economías informales/ilegales, b) Políticas públicas y c) Acceso y manejo de recursos naturales. Las investigaciones en torno a los vínculos entre economías informales y políticas públicas, y entre políticas públicas y recursos naturales, son abundantes y dan cabida al análisis de estos vínculos desde una serie de perspectivas y disciplinas. Sin embargo, cuando se trata de entender las condiciones de formación y reproducción de aquellas economías informales/ilegales vinculadas de manera directa a la extracción de recursos naturales y los esfuerzos de los Estados para regular las mismas, los avances teóricos parecen ser más bien limitados.

En los siguientes párrafos hacemos un breve balance de la producción en torno a los ejes de investigación <políticas públicas-economías informales> y <políticas públicas-manejo de recursos naturales>, de manera que podamos sacar de dichos ejes elementos de análisis que nos permitan entender los esfuerzos del Estado Peruano para regular la minería informal en Madre de Dios. Sin pretender un análisis exhaustivo de todas las posibles entradas teóricas, esperamos dar cuenta de las articulaciones teóricas y de los silencios que aún se evidencian para explicar los intentos gubernamentales para ordenar las economías informales vinculadas a la extracción de recursos naturales.



■ Estatua al minero. Mazuco.

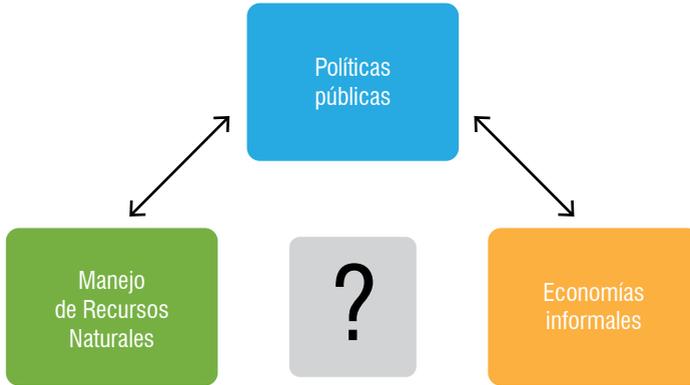
Foto: Lenin Valencia



■ Operarios transportando barril de combustible en zona minera de Madre de Dios.

Foto: Thomas Müller/SPDA

Gráfico 1.
Relación entre políticas públicas, economías informales y manejo de RRNN



Fuente. Elaboración propia.

1.3.1 Balance teórico sobre economías informales y políticas de formalización

La producción académica en torno a las economías informales inicia en la década de los 70's, cuando los proyectos nacionales de modernización e industrialización empiezan a mostrarse insuficientes para hacer frente a procesos masivos de urbanización. En términos generales, y siguiendo a Tokman, para el caso de América Latina se puede agrupar las tendencias de investigación en torno a economías informales dentro de tres corrientes: una primera que emerge en los 70's y asocia las economías informales a las condiciones de producción de "trabajadores pobres", con ocupaciones independientes, de baja productividad y baja remuneración. Desde esta perspectiva la informalidad se explica por el excedente de fuerza de trabajo incapaz de ser empleado adecuadamente dentro de la economía formal. Una segunda vertiente hace hincapié en los cambios producidos dentro del sistema internacional de trabajo, operados sobre todo desde mediados de la década del 70 y que han significado procesos de desindustrialización, descentralización global

de la producción y por tanto de precarización del empleo. Una tercera vertiente de análisis centra su atención en los sistemas de regulación prevalecientes y en especial en los aspectos legales y procesales de dichos sistemas. Los postulados de Hernando de Soto sobre informalidad (De Soto y Ghibellini 1990) resumen quizá de mejor manera esta vertiente de trabajo (Tokman 1995: 14-15). Desde esta perspectiva son las condiciones legales imperantes las que generan costos muy altos de ingreso a la formalidad.

Al margen de las vertientes de análisis arriba descritas, hay consenso en la dificultad para definir y medir este fenómeno. Si bien en un principio se asociaba informalidad con condiciones de pobreza, desempleo y/o subempleo, en un segundo momento las investigaciones en torno a las economías informales trascendieron su foco inicial de “análisis de las economías de los pobres” para dar cuenta de las formas en las que estas se articulaban y superponían con economías ilícitas o con la economía formal (Token 1995: 43). Este salto teórico ha sido útil para trascender visiones dualistas que pretendían entender el fenómeno de la informalidad por contraposición a la formalidad, como si ambas fueran dos realidades contrapuestas o –si incluso vinculadas– perfectamente distinguibles la una de la otra.

Las políticas públicas orientadas a abordar la informalidad se han visto influidas en gran medida por los diagnósticos arriba descritos. En general se pueden distinguir dos aproximaciones de política: una que entendía las políticas de formalización como acciones de apoyo y asistencia a las economías informales, como parte de estrategias mayores de lucha contra la pobreza y que se alimentaba de la idea de la informalidad como una situación temporal, y otra que entendía las políticas de formalización como una estrategia de **“integración del sector informal al proceso de modernización”**.

Esta última es la que ha prevalecido y en su interior se pueden apreciar además tres dimensiones de política: aquellas que buscan fomentar el desarrollo productivo de las microempresas, “facilitando el acceso a los mercados y a los recursos productivos” (Tokman 2001: 19); aquellas que abordan la dimensión social de los empleados en el sector informal,

buscando entre otras cosas mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, sobre todo en contextos en los que la actividad productiva involucra a las familias. Una tercera dimensión, y que ha sido la que ha prevalecido como estrategia de formalización, se refiere al marco regulatorio institucional. Aunque se entiende que las actividades informales no surgen como resultado de un esquema regulatorio inadecuado, sí se reconoce que los sistemas regulatorios inadecuados pueden perjudicar o demorar la integración de las actividades informales a la modernización. Como señala Tokman: “Entre el simplismo de esperar que basta un cambio en la legislación para solucionar los problemas y la negación de que la Ley tiene alguna incidencia sobre el sistema económico, se ha registrado un acercamiento substancial” (Tokman 2001: 25).

Sin embargo, dentro de esta rica producción ha habido una ausencia notable para dar cuenta de las dimensiones ambientales de las economías informales. Esto tiene que ver principalmente con el contexto de origen de los estudios sobre informalidad: marcado por procesos masivos de urbanización. En ese contexto, las preocupaciones por los impactos de las economías informales se han concentrado preferentemente en las externalidades positivas de estas actividades sobre las condiciones de vida de familias en condiciones de pobreza. En ese mismo contexto las preguntas de investigación respecto de las externalidades negativas, sobre todo aquellas de carácter ambiental, han brillado más bien por su ausencia.

1.3.2 Aporte de los estudios sobre minería informal a las políticas de formalización

El estudio de las políticas de formalización de la pequeña minería ha abierto preguntas de investigación débilmente exploradas desde la literatura referida a las economías informales, a saber: a) Cómo se desarrolla la informalidad en realidades principalmente rurales (donde generalmente se desarrollan las actividades de minería informal) y b) Cómo se aborda la dimensión ambiental de las economías informales.

Los estudios sobre minería informal ya han brindado aportes significativos sobre estos ámbitos presentando, por ejemplo, análisis de patrones contrarios a las dinámicas clásicas de diagnóstico de la informalidad, con tendencias de migración “de la ciudad al campo” o “del campo al campo”, y de relación y articulación de las actividades informales extractivas con actividades económicas tradicionales, típicas de contextos rurales (Mosquera 1992, Remy 1983, Urteaga 2002).

Sin embargo, creemos que se requiere más investigación para ver cómo las políticas de formalización pueden funcionar en contextos no urbanos, donde las actividades informales de minería pueden tener impactos serios sobre el ambiente y, por tanto, sobre las actividades económicas con las que conviven, ya sea en cooperación o conflicto.

1.3.3 El aporte de las políticas de manejo de recursos naturales al análisis de las economías informales y las políticas de formalización

La relación entre los campos de análisis de políticas públicas y de manejo de recursos naturales ha generado una frondosa y vasta producción desde diversas disciplinas, en parte porque el manejo de los recursos naturales remite de manera directa a preguntas sobre las condiciones institucionales y políticas que hacen posible el acceso y uso sostenible de los recursos naturales de un país. El contexto global de acelerada transformación y los problemas ambientales globales que se generan por la creciente demanda de materias primas han llevado a poner mayor énfasis en lo que se denomina “la gobernanza de los recursos naturales” (Meyer 2009, Andrade 2011), con una larga producción que centra el debate en torno a los arreglos institucionales que se necesitan para evitar catástrofes ambientales y hacer posible el acceso equitativo y sostenible a los recursos naturales.

De especial relevancia para este estudio son aquellas aproximaciones que tratan de comprender el uso de los recursos naturales a partir del conjunto de reglas (implícitas y explícitas) que se instituyen para regular su acceso y que se resumen en los debates en torno a los problemas

de sobreexplotación de recursos naturales, iniciados por Hardin (1968) y continuados por autores como Ostrom (Ostrom 1991, 2002). En términos generales la preocupación de estas entradas teóricas⁴ ha girado en torno al análisis de los mecanismos más eficientes para el control del territorio y los recursos naturales contenidos en este. En esa línea dichos enfoques se han preocupado por identificar y entender las condiciones y mecanismos sociales desarrollados por diversos actores para el manejo de los recursos naturales, con una especial preocupación por los diseños institucionales más adecuados y la interacción entre distintos ámbitos de Gobierno e instancias de decisión para obtener los resultados más óptimos en el manejo de recursos (Hardin 1968, Ostrom 1991, Cox *et al.* 2010). Creemos que estas aproximaciones pueden ser útiles para entender las dinámicas sociales de acceso a recursos naturales en condiciones de fiebres extractivas como la que viene ocurriendo en Madre de Dios desde el año 2005.

En primer lugar, estas perspectivas nos permiten entender las condiciones de acceso a recursos naturales en contextos en los que las reglas de juego no están claramente definidas o cuando distintas reglas de juego entran en conflicto. También se puede explorar las condiciones que hacen posible o dificultan el desarrollo de mecanismos de control del territorio que permiten un acceso equitativo y sostenible a los recursos naturales en contextos de fiebres extractivas, donde las reglas de acceso a recursos naturales pueden verse alteradas por la irrupción de actores que no se someten a acuerdos previos (formales o informales) de acceso a recursos naturales (*free riders*).

Siguiendo a Ostrom, desde este enfoque apelamos al concepto de gestión policéntrica de los recursos naturales (Ostrom 2008). Con esta perspectiva las soluciones a los problemas medioambientales, que generalmente requieren de procesos de coordinación colectiva, son más eficientes si los procesos de decisión involucran varios puntos de resolución, interconectados, que permitan reducir los problemas de

4 Hablamos en plural porque no se trata de un cuerpo unificado de teorías, sino más bien de un conjunto de desarrollos teóricos en torno a lo que se conoce como el "manejo de los comunes". Ver

brechas de información. Cuando se pretende centralizar la toma de decisiones, los riesgos de generar soluciones erradas por la deficiencia en el acceso a información se incrementan, con varios efectos adversos sobre el espacio institucional que se pretende gobernar.

Visto desde la perspectiva de los decisores y gestores de política, el fundamento de dicho enfoque no implica dejar que la institucionalidad ambiental, requerida para gestionar los recursos naturales de manera sostenible, se deje a una especie de conformación de un “orden espontáneo”, sino más bien de una intervención activa para identificar y mapear aquellos espacios o puntos de decisión local cuya participación es relevante para lograr -por ejemplo- las metas de conservación que un país o región se plantea. La otra alternativa, generalmente más costosa, política, económica y ambientalmente, y contraria en muchos casos a los propósitos de asegurar una gobernanza ambiental acorde a los parámetros de un Estado de Derecho democrático es recurrir de manera casi preferente a medidas de fuerza o a procesos verticales de decisión para establecer “reglas de juego desde arriba”.

Una de las limitaciones más importantes de los enfoques teóricos descritos en esta sección tiene que ver con las visiones en torno al origen y desarrollo de las instituciones. En breve, estos enfoques tienden a prescindir o marginar el rol de los procesos históricos en la conformación de arreglos institucionales. En línea con los enfoques de “acción racional” se tiende a asumir que los actores se mueven guiados por su deseo de maximizar beneficios, desarrollando sus acciones y estrategias en función de las reglas de juego existentes, es decir, a las instituciones existentes (Shepsle 2006). En esa línea, las soluciones a problemas colectivos para el acceso a recursos naturales pasarían principalmente por rediseños institucionales sin tener en cuenta las distintas racionalidades de los actores ni las relaciones de poder que influyen en las características de los diseños institucionales.

Siendo esta una de las debilidades de los enfoques arriba descritos, en este estudio prestamos atención también a las contribuciones de los enfoques del institucionalismo-histórico (Sanders 2006), cuyas raíces se encuentra en los aportes de autores tan diversos como Max Weber,

Maurice Duverger, Karl Marx, Peter Hall o Karl Polanyi. En términos generales, esta perspectiva de análisis presta atención a los grandes procesos (de largo plazo) de desarrollo institucional, tratando de explicar los orígenes y desarrollo de las instituciones a partir de factores históricos y estructurales que hacen posible el nacimiento, desarrollo o crisis de determinados arreglos institucionales. En breve, desde esta perspectiva se trata de entender no solo cuáles son los arreglos institucionales “más óptimos”, sino también por qué tales instituciones han sido creadas, cómo han evolucionado, por qué estas son o no útiles para abordar determinados problemas y por qué ciertas instituciones persisten a pesar de sus aparentes fallas (Sanders 2006:41).

1.3.4 Balance teórico final

Este breve repaso teórico nos permite plantear algunas de las dimensiones teóricas que acompañan al análisis de este estudio. La primera dimensión tiene que ver con las condiciones de reproducción de las economías informales. Para el análisis de la minería informal en Madre de Dios esto se traduce en el rescate de dos elementos importantes: primero que su formación y desarrollo están asociados a estrategias de sobrevivencia de segmentos importantes de población en condiciones de pobreza, frente a condiciones económicas estructurales que han limitado el ejercicio de sus derechos económicos y sociales. Segundo, se trata de actividades con grados diversos de superposición con las economías formales e ilícitas, cuya dinámica se acelera en contextos nacionales y globales de desregulación y de fiebres extractivas, planteando retos importantes para el análisis y diseño de políticas de formalización.

La segunda dimensión tiene que ver con el análisis de las condiciones institucionales que hacen posible el acceso a los recursos naturales y la forma en que dichos arreglos responden a contextos de fiebres extractivas, en los que actividades como la minería informal florecen y las reglas de acceso a recursos naturales pueden verse alteradas (debilitadas o reforzadas) por la irrupción de actores que no se someten a acuerdos previos (formales o informales) de acceso a recursos naturales (*free riders*).

Finalmente, teniendo en cuenta que los arreglos institucionales para el acceso a recursos naturales son también el resultado de periodos prolongados de institucionalización de prácticas que materializan relaciones asimétricas de poder y hacen hegemónicas particulares concepciones de la relación <humano-ambiente>, nos interesa dar cuenta de los procesos históricos que han hecho posible la formación, desarrollo, persistencia y/o adaptación de dichos arreglos a entornos de fiebre extractiva como los que ha enfrentado Madre de Dios (por tercera vez en 100 años) desde el 2005.

Con estas consideraciones teóricas, antes de entrar al análisis de las políticas de formalización de la minería informal en Madre de Dios, abordamos la formación histórica de un régimen de extracción de recursos naturales en Madre de Dios (capítulo 2), que ha definido reglas de juego en distintos niveles y con distintas lógicas para el acceso a recursos naturales y sobre cuya base el Estado ha impulsado desde el 2002 procesos de formalización de la pequeña minería y minería artesanal.

2

ANTECEDENTES: MADRE DE DIOS, RECURSOS NATURALES Y PRODUCCIÓN DEL TERRITORIO



La minería aurífera tiene más de 100 años en el territorio de Madre de Dios. Varios estudios han dado cuenta del proceso de expansión de esta actividad sobre esta región. Vale la pena hacer un breve resumen de este desarrollo en tanto dicho recuento nos permitirá entender la forma en que esta actividad ha ido evolucionando en el tiempo y aquellos patrones y prácticas que con los años se han ido acentuando en la región. Sostenemos que parte de las limitaciones en el proceso de formalización tienen que ver con la falta de entendimiento desde el Gobierno central de estas peculiaridades.

2.1 Minería aurífera en Madre de Dios: la formación de un régimen de extracción

La reciente fiebre de oro en Madre de Dios, iniciada a mediados de la década del 2000, no es un fenómeno nuevo en esta región. Con más de cien años en la cuenca del río Madre de Dios, la minería aurífera tuvo dos periodos importantes de desarrollo en las décadas del 50 y del 70. En todos esos años el territorio de esta región ha ido sufriendo una serie de cambios y sobre ella se ha ido configurando una institucionalidad local o “maneras de hacer las cosas”, cuyo entendimiento es fundamental para dar cuenta de los avances y limitaciones del proceso de ordenamiento de la minería informal en Madre de Dios, retomado con nuevos bríos desde el 2009.

Hasta antes de la década del 2000, la minería aurífera tuvo dos periodos importantes de desarrollo en la región: 1940-1950, 1970-1980. El primero se origina como una respuesta de diversificación económica de los colonos (principalmente venidos de las zonas alto-andinas de Cusco, Puno y Arequipa) frente a la caída de los precios internacionales del caucho. El primer boom minero se desarrolló principalmente en la subcuenca del río Colorado y se caracterizó por el uso exclusivo de métodos artesanales de extracción de oro, principalmente en playas de ríos. Una vez agotados los yacimientos superficiales y sin posibilidades tecnológicas para profundizar la explotación aurífera sobre estas cuencas, la actividad decayó a mediados de la década del 50, retomando un lento impulso de recuperación desde mediados de la década del 60,

gracias a la habilitación de la carretera Cusco-Puerto Maldonado y del aeropuerto en Puerto Maldonado, en el contexto de una política agresiva de integración vial de la Amazonía peruana al resto de la economía nacional.

El segundo periodo de expansión se consolida entre en las décadas de 1970 y 1980 y es generalmente considerado como el antecedente más importante de formación de un régimen de extracción aurífera en la región. El desarrollo de este ciclo fue posible gracias a la subida de los precios internacionales del oro y de una renovada política de Estado de “colonización” de la selva, que incluía la promoción de la minería aurífera, por ejemplo, a través del Decreto Ley 22178 o Ley de Promoción Aurífera de 1978. Además confluyen en este proceso el descubrimiento de nuevos yacimientos y la introducción de métodos semimecanizados para la extracción del mineral de una manera más intensiva. En este periodo los mineros siguen trabajando en la subcuenca del Colorado y se crean poblados como Delta 1. Además, la minería aurífera aluvial inicia un proceso de consolidación en las subcuencas de los ríos Inambari y Tambopata, con el establecimiento de asentamientos como Caychive (Inambari) y la formación de asociaciones de pequeños mineros (Tambopata - Malinowski). Con menor intensidad se desarrollan actividades mineras en la cuenca del Madre de Dios, entre la desembocadura de los ríos Colorado y Las Piedras.

En estas dos décadas se instaló en Madre de Dios una generación de inmigrantes cuyas organizaciones han marcado el desarrollo de esta actividad hasta el presente, construyendo (y a veces imponiendo) una red de relaciones y un conjunto de reglas de juego sobre las que se han articulado no solo las actividades extractivas sino también los procesos de representación política y de organización de estos productores frente al Estado, otras organizaciones y actores locales. Varios de los principales dirigentes mineros de las asociaciones creadas en Madre de Dios desde la década de 1970 fueron pieza clave en el desarrollo de la propuesta normativa que dio luz a la Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (en adelante Ley de Formalización) en el año 2002. Varios de los personajes hoy

identificados en los medios como parte de la llamada minería ilegal (como Gregoria Baca⁵) arribaron a la región en ese periodo.

El desarrollo de este régimen de explotación minera ha significado también la generación de mecanismos informales de resolución de conflictos con otros actores locales en un contexto de relativa ausencia del Estado para administrar justicia: principalmente con gremios de productores forestales, agrícolas y comunidades nativas. En el caso de estas últimas, los conflictos han sido de diversa índole y los mecanismos de solución también. Pero en términos generales, la preferencia del Estado por la promoción de actividades extractivas y la limitada protección de derechos de los pueblos indígenas inclinaron la balanza en beneficio de las inversiones mineras, restringiendo de manera severa las opciones de las comunidades nativas para ceder al avance de esta actividad dentro de sus territorios. Aquellas comunidades que han estado más expuestas al avance de la minería han adoptado patrones y lógicas de acción dominantes, como una forma de mantener el control sobre sus territorios y responder a las presiones a las que se han visto expuestas desde principios de siglo.

En términos de desempeño económico, entre 1970 y 1985 la actividad creció de manera sostenida (aunque no de manera tan fuerte como la agricultura y la actividad forestal) y llegó a su pico más alto en 1988. Desde entonces y hasta mediados de la década de 1990 la actividad tuvo un desempeño más bien irregular, con la consolidación de nodos de producción aurífera en zonas como Huepetuhe y a lo largo del río Malinowski.

En medio de la severa crisis de fines de la década de los 80 y de reajuste estructural de la década del 90, se fue gestando en Huepetuhe el principal espacio de explotación minera. Esta vez bajo el auspicio de un marco político que favorecía de manera explícita el desarrollo de

5 Gregoria Baca es una ciudadana peruana dedicada a actividades de minería aurífera en Madre de Dios desde la década del 70, principalmente en la zona conocida como Huepetuhe. Es conocida a través de los medios por liderar uno de los grupos familiares de minería más importantes en Madre de Dios y por denuncias que la señalan como la principal productora de oro ilegal en la región.

la gran minería y que, sin embargo, ignoraba de su marco normativo el desarrollo de la pequeña minería y minería artesanal.

En ese contexto, y sobre la base de un capital social en torno a la minería,⁶ acumulado durante casi dos décadas, los mineros de Madre de Dios iniciaron un proceso de articulación regional, contribuyendo además a la formación de redes nacionales de mineros que permitiesen sacarle al Estado normas y políticas que los favorecieran. Organizaciones como la Asociación de Pequeños Productores Auríferos de Madre de Dios (APPMAMD), creada en 1985, jugaron un rol central en la formación de una serie de mesas de discusión y diálogo, de alcance nacional, para impulsar una Ley de Formalización (Romero *et al* 2005, 42).

De manera paralela confluye desde la cooperación internacional una renovada agenda de asistencia a grupos de productores de los países del “Tercer Mundo” para paliar los efectos que las políticas de liberalización económica y de “ajuste estructural” estaban generando en regiones como América Latina y África. En el caso peruano, entre 1995 y el año 2000 dichas agencias, en coordinación con el Estado peruano, implementarán acciones encaminadas a generar información, promover el uso de tecnologías consideradas más limpias y desarrollar normas que regulen las actividades de este sector.

En 1995 se establece el Proyecto Estacionario de Encuestas para Formalización, considerado el primer esfuerzo consistente para implementar un padrón de mineros artesanales en la región que permitiese tener información para la toma de decisiones. En 1996 el MEM implementa el proyecto MAPEM (Minería Artesanal y Pequeña Minería), orientado sobre todo a mejorar los procesos productivos de los mineros a través de acciones de capacitación para el uso de retortas. En 1996, el Gobierno emite el DL 851 por el cual se otorgaba derecho de preferencia para petitorios en áreas libres. Según Mosquera, esta norma

6 Por capital social aquí nos referimos al conjunto de conocimientos y capacidades generadas entre los mineros para desarrollar sus actividades económicas. Estas incluyen capacidades tecnológicas de extracción del mineral y de organización para delimitar y ocupar el territorio de acuerdo a sus intereses y metas de producción.

habría sido el resultado de propuestas presentadas por APPMAMD (Mosquera *et al.* 2005). Finalmente, ese mismo año se emite el DL 868 que reduce el número de hectáreas exigidas para el otorgamiento de concesiones mineras. Sin embargo, no será hasta el año 2002 cuando se genera un cuerpo de normas orientado exclusivamente a la promoción de este sector.

En enero del año 2002 se aprueba la **Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal (Ley 27651)** y cuatro meses después, por DS, su reglamento (DS 013-2002-EM). El objetivo de la norma era adecuar la legislación vigente a las condiciones productivas y sociales de las personas involucradas en esta actividad, asumiendo que la misma se caracterizaba por el uso de tecnología básica y/o artesanal y que quienes trabajan en ella eran personas que buscaban generar ingresos para el sustento familiar básico, mas no para incrementar sustancialmente los ingresos de su economía familiar (Romero *et al.* 2005, 37). En ese sentido la Ley simplificaba los trámites y requisitos requeridos para el inicio de operaciones y flexibilizaba algunos requisitos ambientales y laborales.

Aunque la norma fue recibida con beneplácito tanto por especialistas como por gremios de Pequeños Mineros (PM) y Mineros Artesanales (MA), no bastó como marco de política para regular adecuadamente el desarrollo del sector, siendo sobrepasada por una realidad de fiebre de oro que desde el 2005 complejizó el escenario social y ambiental de la región. Ese año, denuncias de invasiones de mineros a concesiones forestales dentro de la zona conocida como Huacamayo dieron las primeras señales de alerta de una fiebre aurífera que, en un periodo de ocho años (2005 - 2013), ha triplicado el área de explotación minera en la región, expandiéndose de una manera acelerada en la quebrada de Huacamayo (2005) y, posteriormente, en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata (2009), en lo que hoy se conoce como La Pampa.

¿Qué falló? ¿Era necesaria una regulación distinta o adicional a la ya existente? Antes de responder a esas preguntas, vamos a contextualizar el desarrollo de la minería dentro de las políticas de uso y ocupación de

este territorio, teniendo en cuenta que dicha actividad no se desarrolla en el vacío, sino sobre las condiciones socio-ambientales, productivas e institucionales que la acompañan y con las cuales se constituye.

Tabla 1. Desarrollo de la minería aurífera en MDD, por cuencas y periodos

Subcuenca	Periodo				Resultados al 2005
	1900 - 1930	1940 - 1950	1970 - 1980	1990	
Colorado	<ul style="list-style-type: none"> Se inicia actividad aurífera de la mano de actividad cauchera. 	<ul style="list-style-type: none"> Arranca un proceso intensificado. Se crea Huepetuhe. 	<ul style="list-style-type: none"> Se continúa en Huepetuhe. Aparece Delta 1 	<ul style="list-style-type: none"> Huepetuhe se consolida como principal zona de extracción de oro. Delta 1 sigue tendencias de Huepetuhe 	<ul style="list-style-type: none"> Se continúa en Huepetuhe. Area explotada 7894.78 Se usa shutes - cargadores frontales y chupaderas.
Inambarí		<ul style="list-style-type: none"> Actividades de menor intensidad 	<ul style="list-style-type: none"> Se establece Caychive. 	<ul style="list-style-type: none"> Se inicia explotación de Huacamayo y Jayave. Area explotada: 6615.83 	<ul style="list-style-type: none"> Se inicia explotación en Huacamayo y Jayave. Area explotada: 6615.83
Tambopata - Malinowski		<ul style="list-style-type: none"> Actividades de menor intensidad 	<ul style="list-style-type: none"> Asentamientos en río Malinowski (AMATAF, APAYLON) 		<ul style="list-style-type: none"> Están consolidando procesos de formalización. Conflictos con nuevos mineros. Area explotada: 223.8
Madre de dios		<ul style="list-style-type: none"> Actividades de menor intensidad 	<ul style="list-style-type: none"> Actividades de menor intensidad IncurSIONES de mineros brasileños y bolivianos. 		<ul style="list-style-type: none"> Asentamientos agrícolas se van convirtiendo a la minería. Area explotada: 4164.54

Elaboración Propia. Fuente: Pachas 2012.



■ Madre de Dios es uno de los espacios de biodiversidad más importantes del planeta.

Foto: Thomas Müller/SPDA



■ En los últimos 20 años se ha intensificado la extracción de recursos naturales en esta región.

Foto: Thomas Müller/SPDA

2.2 Madre de Dios: prácticas y políticas de ocupación y uso del territorio

Las condiciones de desarrollo de la minería, descritas en el acápite anterior, no pueden ser entendidas al margen de procesos previos que han definido trayectorias y marcos de acción, sobre los cuales la minería se ha expandido de manera descontrolada desde el año 2005.

Aunque los estudios referidos a la problemática minera en Madre de Dios han realizado análisis de estos procesos previos, la mayoría de ellos han hecho más bien un recuento, a manera de listado, de las actividades económicas previas y paralelas al desarrollo de la minería en la región. En este acápite hacemos una reevaluación de estas trayectorias, prestando atención sobre todo a aquellos factores que creemos tienen relevancia para explicar el desarrollo actual de la minería en esta región y de la configuración del espacio social sobre el que esta actividad se ha expandido con mayor fuerza.

Con este análisis queremos además resaltar el hecho de que no se puede explicar el desarrollo de la minería ni pensar en políticas de ordenamiento de dicha actividad sin tener en cuenta el desarrollo simultáneo de otras actividades económicas y la interrelación de las mismas con la minería. Nuestro objetivo es, entonces, hacer un breve análisis de las condiciones socio-económicas y políticas que los Gobiernos nacional y regional enfrentaban cuando se desató la tercera fiebre de oro⁷ en la región.

7 Como se señala en el acápite anterior, Madre de Dios ha experimentado desde el siglo XX tres fiebres de oro: la primera en la década de 1940, la segunda entre las décadas de 1970-1980 y la tercera desde mediados de la década pasada.

2.2.1 Extractivismo y economía regional

Los análisis sobre los procesos de desarrollo económico en Madre de Dios coinciden en señalar que la formación de este espacio socioeconómico, o sus rasgos característicos, se definen con mayor fuerza a partir de los booms extractivos que se inauguran con la fiebre del caucho a fines del siglo XIX. A partir de este boom, y hasta por lo menos la década de 1970, la economía de la región se desarrolló principalmente en torno a actividades de carácter extractivo, impulsadas por la demanda internacional de materias primas: la castaña, la madera y el oro.

El análisis de las transformaciones contemporáneas del territorio de Madre de Dios por la acción humana le ha dado a la agricultura un rol más bien menor y casi supeditado al desarrollo de la minería cuando se la compara con los impactos que ha generado esta última. Sin embargo, la agricultura ha tenido un rol primordial en la economía local y en los procesos de alteración del paisaje en la región. Inicialmente restringida a los mercados locales, debido fundamentalmente a las pocas posibilidades que la falta de infraestructura vial ofrecía para el desarrollo competitivo de esta actividad,⁸ la misma dará un salto importante en la década de 1980, especialmente durante el primer Gobierno de Alan García. Las políticas agrarias de este Gobierno triplicaron el nivel de crédito a este sector, comparados con el periodo 1975-1985, generando estímulos adicionales para la inmigración a esta región, en un contexto de violencia interna que afectaba a los departamentos circundantes (Naughton 2004, 176). Naughton, citando los estudios de Alvarez (2001) y Coomes (1996) señala:

“Los recién llegados recibían hasta 40 hectáreas cerca a (sic) los ríos y caminos, empleando gente para que despejara sus tierras para cultivos. Después de dos o tres campañas, muchos agricultores cambiaban la agricultura por la crianza extensiva de ganado; una inversión mucho más segura en el contexto de hiperinflación del Perú de entonces” (Naughton 2004, 176).

8 El barbasco y el café fueron una excepción a esta tendencia. Al respecto ver Valcárcel 1993.

El sector de servicios tendrá una importancia significativa en la economía regional recién a partir de la década de 1980, cuando Madre de Dios empieza a consolidar espacios urbanos como Puerto Maldonado, derivados de los procesos de acumulación económica regional provenientes del oro y la madera y de la expansión del Estado (crecimiento de una pequeña burocracia local).⁹

Adicionalmente, desde la década de 1990, las actividades de conservación irán ganando terreno, aprovechando el contexto de creación de áreas naturales protegidas, como la Reserva Nacional de Tambopata, aunque los impactos sobre la economía local se restringirán a aquellos espacios como la Comunidad Nativa Infierno, en el que se implementaron iniciativas de ecoturismo.

Siendo este el panorama general del desarrollo de la economía regional, nos interesa destacar algunos elementos centrales del desenvolvimiento de estas actividades económicas cuyo desarrollo e interacción han configurado tendencias en la relación del ser humano con su entorno en Madre de Dios y del Estado peruano con esta región.

2.2.2 Del boom del caucho al boom del oro: la formación de un régimen de extracción de recursos naturales

En este acápite analizamos el proceso de formación de los regímenes de extracción de recursos naturales en Madre de Dios. En las siguientes líneas postulamos que la institucionalización de prácticas para la extracción de recursos naturales se explica en gran medida a partir de la configuración y desarrollo de las actividades extractivas más importantes en Madre de Dios: caucho, madera, castaña y oro.

El boom cauchero en Madre de Dios abre de una manera violenta esta parte del país al mundo. Aunque se puede distinguir claramente dos ciclos de apogeo (1880-1920 y 1945-1955), la explotación de

9 Análisis más detallados del desarrollo de estos ciclos extractivos y la configuración del espacio socio económico en Madre de Dios pueden ser encontrados en Valcárcel 1993.

gomas naturales ha seguido teniendo una importancia continuada en la región, inclusive hasta la presente década. En provincias como Tahuamanu se proyecta como una actividad con bastante potencial y una alternativa a actividades extractivas como la minería (por ejemplo, a través de proyectos de explotación de la shiringa). Por tanto, su impacto económico, social y ambiental ha sido y es de importancia para entender algunas de las dinámicas socioeconómicas y ambientales más importantes de la región.

El boom cauchero sentó las bases de la arquitectura de ocupación contemporánea del espacio en Madre de Dios. Con esta fiebre se abrieron no solo los canales de comunicación de esta región con la sierra y costa peruanas sino, además, ***dinámicas sociales y económicas de integración con Brasil y Bolivia***. Es importante tener en cuenta este patrón de articulación territorial porque sobre su base se forjaron flujos posteriores de intercambio de capital, conocimientos y tecnologías para el desarrollo de la minería aurífera en Madre de Dios.

El primer ciclo cauchero hizo además posible la formación de capital local; y su primera caída, significó la diversificación de la economía hacia el oro y la castaña. Para la década de 1940 esta formación de capital local y diversificación ya se evidenciaba con la conformación de los primeros grupos económicos de poder local, conformados alrededor de 12 fundos y 3 haciendas, cuyas actividades agropecuarias se combinaban con “la extracción y tratamiento primario de un conjunto de productos naturales: jebe fino, castaña, balata, cedro, pieles y cueros de animales silvestres, a ser vendidos fuera de la región” (Valcárcel 1993, 19).

Desde esa lógica extractivista y mercantilista, con la fiebre del caucho también se inauguran modelos de captación de mano de obra basados en el trabajo forzado. Desde entonces se incorporó en condiciones de esclavitud y semiesclavitud, tanto a nativos como a inmigrantes, a una serie de actividades extractivas, incluida la minería aurífera, tal como lo atestigua uno de los miembros fundadores de uno de los asentamientos mineros mejor organizados de la región. Recién llegado de Cusco, a los 16 años, en 1962 este dirigente hace una remembranza del sistema de enganche en la minería:

Esa vez era triste, doloroso. Yo he ido a campamentos... ocho años, siete años [se tenía a la gente trabajando en un campamento]. Y esa vez diario se llevaban (bajaban) muertos... dos, tres, dos, tres (por el río). Así hacían trabajar (...) no había su autoridad, así como ahora hay en Colorado. Y el dueño [de los botes que recorrían los campamentos vendiendo vituallas] no podía prestar su bote porque [los trabajadores] se escapaban [por el río]. Gobernador había pero más o menos a cuatro horas. Ahí es donde nosotros [peones mineros] tomábamos agua de azogue... porque te da pena pues ¿no? Decías “ya no voy a ver a mi familia, me voy a quedar acá para siempre”. Varios compañeros tomábamos. Esa agua (mercurio) te endurece, te quita la preocupación y la pena.

El boom cauchero ha jugado también un rol importante en la configuración de las comunidades nativas y su relación con el Estado peruano. El trágico desenlace del primer boom cauchero inaugura un ciclo de desconfianza histórica de las comunidades hacia el Estado. Además de los latrocinios ya ampliamente conocidos, el boom cauchero significó para los pueblos indígenas el despojo de sus territorios, la reconfiguración de sus identidades y su inserción casi forzada en dinámicas de organización social y productiva en torno a actividades extractivas. Sin embargo, cambios de enfoque, sobre todo desde la década del 70, han promovido la formación de redes de productores también conformadas por comunidades nativas, cuyas lógicas de ocupación del territorio han sido fundamentales para contener el avance de la minería en la región.

El desarrollo de la industria maderera en la región ha jugado también un rol importante en la configuración socioambiental de Madre de Dios. Empujada por el crecimiento sostenido de la economía nacional desde la década de 1950, la industria maderera acelera su expansión sobre Madre de Dios con la apertura y construcción, en 1965, de la carretera Cusco-Quincemil-Puerto Maldonado y se ve facilitada con

los créditos otorgados al sector.¹⁰ El flujo en el tránsito de bienes y personas y la formación de pequeños centros poblados alrededor del eje carretero sentaron las bases de ocupación y control del territorio, sobre cuyos patrones se desarrollará posteriormente parte de la actividad minera, especialmente en la denominada zona de La Pampa (Zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata).

En términos generales se puede afirmar que hasta fines de la década del 70 la lógica de extracción de la madera se dio principalmente a través de operaciones de gran escala que involucraban a empresarios madereros que se dedicaban a esta actividad casi exclusivamente, sin participar necesariamente de otras actividades como la agricultura para complementar sus actividades económicas. Era, por tanto, una actividad con altos niveles de inversión y **elevadas barreras de entrada**, sobre todo para su comercialización,¹¹ siendo inicialmente desarrollada a modo de enclave económico por empresarios que llegaron de otras partes del país y del extranjero (Bolivia y Brasil principalmente) a extraer esta materia prima, sin que las comunidades nativas o los nuevos inmigrantes participaran de forma activa, a no ser como peones o vendiendo madera al menudeo (para complementar su economía familiar).¹²

Con el Decreto Ley 21147 de 1975 se introducen cambios en la legislación para promover una mayor participación de pequeños productores y comunidades nativas en la extracción de madera, introduciendo una nueva modalidad de contratos destinada a pequeños extractores (hasta 1000 hectáreas). En su afán de promoción del sector de pequeños productores, esta medida flexibilizaba requisitos y estándares para la extracción de madera, pero la misma terminó beneficiando a los

10 Por ejemplo, en el periodo 1967-1968, casi el 50% de los préstamos otorgados por el Banco de Fomento Agropecuario estaban destinados al sector forestal (no incluye la castaña ni el jebe).

11 Sin contar con vías de transporte terrestre por lo menos hasta la década de 1950, la logística de transporte de la madera fuera de Madre de Dios requería de una inversión importante de la que no podían participar pequeños agricultores inmigrantes o comunidades nativas.

12 Como en el resto de la Amazonía peruana, la tumba de árboles para la agricultura ha sido un patrón permanente, en un escenario en el que los colonos valoraban más la tierra que los árboles (Cf. Shoobridge 1995).

industriales madereros que, a través de acuerdos informales de extracción de madera con pequeños productores, accedían a los beneficios pensados para estos (evitar planes de manejo, programas de reforestación y la tramitación de permisos en las regiones y no en Lima). Según Chirif, desde la emisión de esta norma se evidenciaron pocos contratos de extracción maderera de gran escala y más bien hubo una proliferación de contratos teóricamente orientados a beneficiar a pequeños extractores con 1000 hectáreas (Chirif 2000: 81).

Esta dinámica de extracción de madera, que además se concentraba en las especies más comerciales (por ejemplo, caoba, cedro, ishpingo y tornillo), ha sido el marco en el cual se han desarrollado relaciones de cooperación entre grandes empresas madereras y pequeños extractores. Sin embargo, se debe notar las diferencias territoriales en las lógicas de extracción de madera y las relaciones sociales de producción en torno a dichas lógicas, de acuerdo a las diversas condiciones ecológicas del territorio. En términos de presencia de especies maderables comerciales, para fines de la década del 90, la zona comprendida entre Mazuco y Puerto Maldonado – aquella que concentra la mayor actividad minera- no contaba con especies maderables de gran valor comercial (como la caoba o cedro); por tanto, la presencia activa de operaciones de extracción maderera era menor comparada, por ejemplo, con las dinámicas que se daban en el área comprendida entre Puerto Maldonado e Iñapari (provincia del Tahuamanu).

A partir del trabajo de campo a lo largo del eje carretero se ha podido determinar la presencia de actividad maderera de pequeña y mediana escala, principalmente en torno a la extracción de especies como el tornillo. Ya para el año 2001, la primera Zonificación Ecológica Económica de Madre de Dios identificaba esta área como una en la que se desarrollaban principalmente actividades agrícolas, inclusive con el cultivo de soya. En esta zona la extracción forestal de madera era “una actividad complementaria con especies de menor valor comercial” (IIAP 2002: 17). Una de las actividades económicas que recomendaba la ZEE de entonces era la de actividades de reforestación, las mismas que serán impulsadas en el marco de la nueva Ley Forestal desde el 2002.

Finalmente, el desarrollo de la industria maderera en Madre de Dios ha estado caracterizado por el paulatino fortalecimiento y mayor (pero no absoluta) autonomía de los medianos y grandes empresarios madereros respecto de acuerdos locales para el uso de los recursos naturales. Dicha autonomía se explica en gran medida por el tipo de articulación de Madre de Dios a la cadena de valor del mercado nacional de la madera: uno principalmente basado en los procesos extractivos, con pocos procesos de transformación y a una creciente participación de Madre de Dios en la producción nacional de madera aserrada (aquella con los procesos más básicos de transformación) (INRENA 1997). Esta mayor autonomía implicaba, por tanto, una mayor capacidad de parte de estos actores para obviar estrategias locales de control del territorio y negociar directamente con autoridades regionales cuando enfrentaban algún conflicto por el acceso a recursos naturales (por ejemplo, problemas de invasiones dentro de sus concesiones)

El sector castaño, casi tan antiguo como el cauchero, renace a partir de la década de 1950. Como en la minería, en su desarrollo participan desde grandes empresas transnacionales hasta pequeños productores. Siendo intensiva en mano de obra, ha sido también la fuente más importante de desarrollo de una industria de procesamiento ubicada en una zona urbana como Puerto Maldonado (Valcárcel 1993, 23). Como en el caso del desarrollo reciente de la industria de la goma, sus características de extracción han configurado condiciones especiales de ocupación del territorio que también han sido importantes para contener el avance de la minería.

Junto con el oro, las actividades de extracción de castaña, madera y gomas se desarrollarán simultáneamente en la región, sin que su desempeño se vea dramáticamente afectado por las crisis económicas de fines de los años 70 y fines de la década de 1980. Ya con una vía terrestre que unía Puerto Maldonado al eje Arequipa-Cusco, pero aún pobremente conectados por las pésimas condiciones de mantenimiento de dicha vía, Madre de Dios se mantuvo relativamente aislada de los procesos de violencia interna de la década del 80 y con mayor capacidad para adaptarse a la crisis económica de esa década.

A pesar de la creciente intensidad de las actividades extractivas en la región, Madre de Dios será percibida hasta la década de 1990 como la región con los bosques mejor preservados en la Amazonía peruana. Pero también se empezarán a dar las primeras voces de alerta sobre los impactos ambientales de estas actividades y los problemas derivados del deficiente manejo y gobernanza de los recursos naturales, con problemas de superposición de derechos y conflictos entre diversos usuarios del bosque.

2.2.3 Del boom del caucho al boom del oro: cambios y continuidades

Estas dinámicas económicas de largo alcance han definido las tendencias demográficas y de ocupación, uso y control del territorio en Madre de Dios. Pero también han jugado un rol importante en el desarrollo institucional del Estado dentro de Madre de Dios para la regulación del uso de recursos naturales. Estos tres aspectos: tendencias demográficas, tendencias de ocupación uso y control del territorio y desarrollo institucional del Estado en Madre de Dios, configuran el escenario local sobre el que se desarrolló la última fiebre de oro y explican en gran medida los resultados de las políticas de ordenamiento de la pequeña minería y minería artesanal.

Demográficamente estas dinámicas han implicado cambios importantes en la configuración de los pueblos indígenas y en su relación con el territorio; sobre todo de aquellas comunidades nativas con mayor proximidad a los centros de extracción y colonización, con caídas poblacionales significativas hasta la década de 1950 y procesos lentos de recuperación desde la década de 1960. Dichos procesos han significado también la progresiva introducción de población foránea, primero desde regiones amazónicas (hasta la década de 1950) y luego desde los departamentos circundantes de Arequipa, Puno y Cusco (desde la década de 1960) (Valcárcel 1993: 16). Para 2002, Huertas señalaba que solo el 10% de la población estaba constituida por indígenas, dando cuenta del proceso de consolidación de la población inmigrante en Madre de Dios (Huertas 2002: 37). Esta tendencia ha llevado a que ya desde la

década de 1970 la población inmigrante tenga mayor peso poblacional dentro de la región, definiendo de manera clara los procesos y políticas locales de ocupación del territorio en base a patrones y lógicas más bien extractivistas, sustentadas en políticas nacionales de “colonización de la selva”.

En términos de ocupación del territorio estas dinámicas han implicado la presencia y asentamiento de inmigrantes, principalmente en la zona sur de la región, primero a través de los ríos Inambari, Tambopata, Malinowski y Madre de Dios y, desde la década de 1960, en torno a los ejes carreteros Cusco-Quincemil-Puerto Maldonado y Cusco-Shintuya. Estos patrones de ocupación han afectado largamente a las comunidades nativas previamente asentadas en estos territorios, influyendo de manera significativa en sus condiciones socioeconómicas y culturales. En términos generales, aquellas comunidades nativas más próximas al eje de la Carretera Interoceánica y a las subcuencas de los ríos Inambari y Malinowski han tenido un contacto largo y sostenido con inmigrantes (incluidos aquellos dedicados a la minería), mientras que grupos ubicados en el ámbito septentrional de la región han tenido un menor contacto, con presencia de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario, entre ellos los Mashco Piro, de la familia lingüística Arawak, entre los ríos Manu, los Amigos, las Piedras y Tahuamanu (Huertas 2002: 39).

A pesar de las condiciones estructurales desfavorables hacia los pueblos indígenas, estos han ido logrando una paulatina reconquista de sus derechos territoriales, no exenta de conflictos y de tensiones con los inmigrantes provenientes de la sierra y costa peruanas, con el Estado y dentro de sus propias comunidades. Recuperados de los estragos de la fiebre del caucho, su adaptación y respuesta a los ciclos extractivos posteriores ha sido diversa. Sin embargo, los procesos de reconocimiento oficial de sus territorios han seguido lógicas que no han considerado necesariamente los patrones previos de ocupación y uso del territorio –generalmente basados en un uso migratorio de su espacio- ni el futuro crecimiento de su población. Con estas condiciones, el proceso de reconocimiento de los territorios de estas comunidades nativas ha restringido a estos grupos a áreas más pequeñas, obligándolos a usar

de una manera más intensiva los recursos de su comunidad (Shoobridge 1995: 190)

En términos de control del territorio, es importante dar cuenta de la relación entre el desarrollo de determinadas actividades económicas y los patrones de organización social y control del espacio alrededor de las mismas. Como balance general se puede afirmar que las actividades gomera (hasta la década de 1950), maderera y aurífera, de base netamente extractivista, se han caracterizado por fomentar una ocupación transitoria del espacio. Organizadas en torno a campamentos móviles, una vez que el recurso quedaba agotado, se migraba hacia nuevos territorios en busca de nuevos recursos. Con una población flotante y de diversos orígenes, las posibilidades para el establecimiento de vínculos sociales fuertes eran más bien limitadas. En el caso del caucho hasta la década de 1950 y de la madera hasta la década de 1970, esta lógica de ocupación temporal se hacía más fuerte en tanto la organización de dichos procesos dependía generalmente de unos pocos inversionistas, que montaban complejas y costosas operaciones de internamiento en la selva para la extracción de estos materiales (Valcárcel 1993, Urteaga 2003).

Aunque la minería aurífera también ha seguido estas lógicas, dicha actividad también ha generado la formación de espacios de ocupación permanente en el territorio, sobre todo cuando estos emprendimientos eran llevados a cabo por individuos con bajos niveles de inversión, por ejemplo, inmigrantes campesinos que se establecían en las riberas de los ríos a desarrollar su actividad, complementándola con otras actividades como la agricultura. Este ha sido, por ejemplo, el caso de asentamientos ubicados en las márgenes del río Malinowski e Inambari. Con esta lógica se crearon asentamientos como Caychive, Delta 1 y Huepetuhe.

La castaña, desde la década de 1950, y la goma desde la década de 1970, se han ido configurando en torno a redes de productores cuyas lógicas de ocupación del territorio han sido fundamentales para contener el avance de la minería en la región. La extracción de la goma ha facilitado patrones de uso del espacio que privilegian el establecimiento de

asentamientos más permanente sobre el territorio, sobre todo en la zona nororiental del departamento, en la provincia de Tahuamanu.

El mayor desarrollo de la agricultura desde la década de 1970 también ha seguido esta lógica. Siendo estos recursos renovables, fijan “al hombre a la propiedad rural, generando empleo durante todo el año [e] ingresos continuos” (Velarde, Nimer; Telésforo Vásquez; Dennis Del Castillo; Luz Mattos, 2010). Además le dan una mayor “estabilidad a los caseríos y poblados más cercanos a los bosques de estas especies” (Valcárcel 1993, 47), contribuyendo a la consolidación de organizaciones que controlan el acceso a los recursos dentro de su zona de influencia. Esta capacidad de control guarda también relación con la densidad poblacional del espacio en cuestión. A una mayor densidad poblacional dentro de espacios de desarrollo de estas actividades, mayores serán las probabilidades de desarrollo de mecanismos efectivos de control de estos territorios.

2.2.4 90's, Madre de Dios: una zona de refugio bajo presión

Generalmente Madre de Dios es percibida como un espacio abundante en tierras. Los estudios que abordan diversos problemas de la región suelen hacer referencia a su baja densidad poblacional como una muestra de la vastedad de estos territorios. Sin embargo, esa imagen contrasta con la cantidad de tierras realmente disponibles y con los espacios susceptibles de ser ocupados. Si se hace un análisis de densidad poblacional por cuencas, veremos que la población de Madre de Dios se encuentra especialmente concentrada a lo largo de ríos como el Tambopata, Inambari y bajo Madre de Dios, aquellas zonas más aptas para el desarrollo de actividades de producción forestal, pesquera y agropecuaria. Una proporción importante del territorio de Madre de Dios (66.7%) se encuentra catalogada como zona de protección ecológica y de tratamiento especial (ver Tabla 2), estando bajo permanente presión por el avance de actividades forestales, agrícolas y mineras.

Tabla 2.
Región Madre de Dios: Zonificación ecológica económica

Zonas	% Total de la Región
Zonas de protección ecológica y tratamiento especial	66.7
Zonas para producción forestal y otras asociaciones	29.6
Zonas de producción pesquera	1.7
Zonas para uso agropecuario	1.3
Zonas para otros usos	0.7
TOTAL	100.0

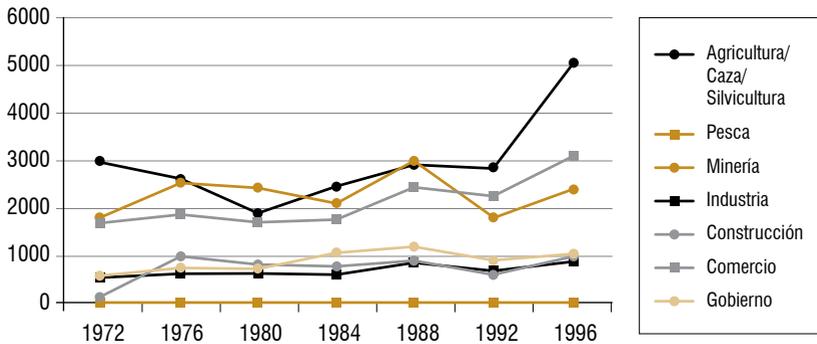
Fuente: MINAGRI y GOREMAD 2008.

Desde principios del siglo XX estas cuencas habían sido progresivamente ocupadas e intensamente transformadas por la acción del hombre; pero, para la década de 1990 –una década que Valcárcel denominará para Madre de Dios como un **“espacio social en formación”** - una confluencia de factores demográficos, económicos y políticos irán generando condiciones de conflicto que minarán de manera considerable las capacidades locales de acción y coordinación colectiva de ese “espacio social en formación” para hacer frente a dos factores exógenos posteriores: la construcción de la Carretera Interoceánica y la dramática subida de los precios internacionales del oro.

Este resquebrajamiento de las capacidades locales ha ido de la mano con la persistencia de enfoques de gestión estatal centralizada, que además desconfía de las organizaciones de base como sujetos válidos en la construcción de políticas de desarrollo territorial y prefiere, en la medida de lo posible, establecer una lógica Estado-individuo, debilitando aún más los intentos locales de generar una institucionalidad local, dinámica y coherente que responda a las características de la realidad local.

Para la década del 90 confluyeron en Madre de Dios un proceso de crecimiento demográfico interno (resultado de procesos previos de migración) y nuevas oleadas de inmigrantes expulsados por la crisis económica de mediados de la década de 1980 y principios de los 90. Aun cuando las tasas de inmigración de los 90 fueron menores en comparación con la década anterior, la disponibilidad de territorio en Madre de Dios seguía siendo casi la misma, cuando no menor.¹³ Aunque análisis como los de Naughton y Treves señalan que las políticas económicas de los años 90 mermaron la intensidad de las actividades económicas y sus efectos sobre el ambiente (Naughton-Treves 2003), lo cierto es que, entre 1980 y 1996, la agricultura y la actividad forestal tuvieron un dinamismo mayor al de la minería. Dicha actividad se recuperará recién a partir de 1992.

Gráfico 2.
Madre de Dios: Evolución PBI por sector económico 1972-1996
(valores a precios constantes de 1979 - nuevos soles)



Elaboración propia. Fuente: INEI.

¹³ Además hay que tener en cuenta la creación de áreas naturales protegidas y lo que eso ha implicado no solo en términos de preservación de valiosas fuentes de biodiversidad pero también de disponibilidad de espacios y territorios para la población próxima a las mismas.

Paralelamente al crecimiento demográfico, las facilidades del Gobierno de Fujimori para el desarrollo de industrias extractivas de gran escala abrieron nuevas condiciones para la expansión de actividades como la minería y la industria maderera, dando inicio a un nuevo ciclo de conflictos entre mineros, madereros y otros usuarios del bosque.

En el caso de la minería los conflictos se darán principalmente entre mineros y comunidades nativas, prolongándose a lo largo de toda la década y llegando a su punto más álgido a principios del año 2001, cuando el Estado interviene en Madre de Dios suspendiendo actividades mineras en ocho zonas de conflicto dentro de la región (Decreto Supremo N° 056-2001 –EM). Esta suspensión se prolongará hasta el año 2004 y con ella las condiciones de conflicto y fragmentación social.

Sin embargo, no fue la actividad minera la principal fuente dinamizadora de conflictos con alcance departamental y con implicancias para la estabilidad política regional durante la década del 90, sino más bien la actividad maderera.¹⁴ La acumulación de estos conflictos y su no resolución minarán de manera importante las capacidades locales de control del territorio, incluidas aquellas áreas como la subcuenca del Huacamayo y la zona de amortiguamiento de la RN de Tambopata, las dos zonas más importantes sobre las que la minería aurífera se ha intensificado de manera dramática desde el 2005. Dichos conflictos se daban entre concesionarios forestales, pobladores locales y madereros informales, en el contexto de una intensificación (o breve fiebre) de extracción de cedro y caoba que llevará a la declaración de veda para la explotación de estas especies por parte del Estado a mediados de 1999.¹⁵

Estos conflictos entrarán en una nueva dimensión cuando el Gobierno nacional intente reordenar el sector a través de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27038). Emitida en el año 2000,

14 Nótese que la actividad maderera es parte de un conjunto mayor de actividades forestales que incluye las actividades de extracción de madera y de reforestación. Además hay otras actividades forestales no maderables

15 Según Cosío, la extracción de las especies mahogany y cedro fue tan intensa que en las provincias de Manu y Tambopata estas especies han desaparecido. (Cosío 2009, 65)

la norma buscaba acabar con un régimen de explotación maderera que favorecía principalmente a grupos económicos que se escudaban detrás de pequeños concesionarios para extraer madera sin criterios de sostenibilidad del recurso.¹⁶ El nuevo sistema de concesión forestal daba mayores incentivos para que el concesionario invirtiera en la explotación racional del recurso bosque, por ejemplo, ampliando el plazo de otorgamiento de la concesión a 40 años e introduciendo instrumentos de gestión como el plan de Manejo para un aprovechamiento forestal sostenible. La implementación de esta Ley (27038) generó la resistencia de aquellas empresas y productores que se habían estado beneficiando de los vacíos de la norma anterior, llegándose a situaciones de conflicto que implicaron la realización de movilizaciones y protestas entre el 2000 y 2002, algunas de ellas, como el paro de agosto del 2000, con alcance nacional. Dichas acciones de protestas y de rechazo a la nueva Ley Forestal no eran necesariamente compartidas por todos los actores involucrados en el sector forestal, pero llegarán a su punto más álgido en junio del 2002 cuando una serie de protestas terminaron en acciones violentas y en el destrozo de oficinas del Estado en Puerto Maldonado.

A pesar de dificultades en el proceso de implementación y de la oposición de grupos de interés beneficiados con el esquema anterior de manejo forestal, la nueva Ley forestal mostró resultados en términos de reducción de ilegalidad en la extracción de madera. Según el Plan Estratégico Regional del Sector Agrario de Madre de Dios del año 2008, se estima que antes de la emisión de la nueva Ley forestal, el 95% de la extracción de madera de los bosques de Madre de Dios era hecha de manera ilegal. Para el 2003, después de dos concursos de concesiones forestales, el problema de la ilegalidad en la extracción de madera había bajado significativamente (Ministerio de Agricultura y Gobierno Regional de Madre de Dios, 2008).

Para los propósitos de este estudio nos importa resaltar los efectos de la Ley Forestal 27308 sobre las dinámicas de articulación territorial de los pequeños productores y usuarios directos del bosque (principalmente

16 Para un análisis más detallado del proceso de diseño e implementación de la Ley Forestal 27038 ver Soria 2003, Cosío 2009; Caillaux *et al* 2003.

colonos y comunidades nativas) de las zonas donde la minería aurífera terminó expandiéndose de manera acelerada entre el 2005 y 2012: Huacamayo y La Pampa. Aunque no hay estudios que permitan tener un balance definitivo de los efectos de la Ley Forestal sobre la conformación del espacio ecológico y social en Madre de Dios y sobre las condiciones de vida de los usuarios de bosque previo a la emergencia de la fiebre de oro cerca al 2005, la revisión de estudios previos y el trabajo de campo nos permiten concluir que los objetivos de la Ley Forestal de promover y regular un uso forestal sostenible y económicamente viable se vieron limitados debido a deficiencias en la implementación de acciones complementarias que apuntaran al desarrollo efectivo de incentivos y desincentivos y para que -por ejemplo- los reforestadores ubicados entre Mazuco y Puerto Maldonado contuvieran de manera efectiva el avance de la minería aurífera.

En el trabajo de campo se pudo recoger testimonios de pobladores y reforestadores sobre la posición ambigua de reforestadores respecto de la minería ilegal dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata. En algunos casos los reforestadores se articulaban con mineros ilegales para permitir minería dentro de sus concesiones de reforestación a cambio de una regalía. En otros casos estos cedían a la presión de los mineros, en un contexto de lentitud de las fuerzas del orden para atender a las denuncias de afectados por invasiones de mineros ilegales. En cualquiera de estos escenarios, también se evidenciaba una débil articulación de los reforestadores y población ahí asentada para activar mecanismos de control territorial, hacia adentro y hacia afuera, es decir, mecanismos de sanción social que permitieran por un lado controlar casos de reforestadores transando con mineros auríferos y, por otro, ejercer presión colectiva hacia afuera, ya sea para que las autoridades locales reaccionaran con prontitud o para que mineros intentando ingresar en sus concesiones forestales desistieran de sus propósitos.

Lo cierto es que luego del proceso de implementación de la Ley se siguieron presentando problemas en la gestión del recurso maderable e inclusive de conflictos entre diferentes usuarios del bosque. Si bien una parte importante de los problemas se originaba en los procesos

de diseño e implementación de la política forestal misma,¹⁷ aquellos ámbitos que generalmente involucran a las autoridades sectoriales nacionales y regionales y sus cuerpos de especialistas; otra dimensión importante de los problemas de implementación se relacionaba con las características sociales, organizativas de los productores madereros y/o usuarios de bosque. Un informe del año 2008 del MINAGRI señalaba que los procesos de concesión forestal “en su mayoría fueron otorgados sin considerar la existencia de predios agrícolas titulados y obedeciendo a intereses de grupos de poder económico e influencia política”. (Ministerio de Agricultura y Gobierno Regional de Madre de Dios 2008, 29).

Los problemas posteriores a la implementación de la norma evidenciaban que los mecanismos de control del Estado (*enforceability*) no estaban siendo efectivos, que problemas de corrupción entre funcionarios encargados de los procesos de fiscalización de las concesiones forestales aún eran serios¹⁸ y que “*free riders*” seguían sacando provecho de la limitada capacidad del Estado para implementar procesos efectivos de control y fiscalización. Este problema, sumado al debilitamiento de los mecanismos de control local del territorio, de las organizaciones de base y de sus estrategias para lidiar con procesos de presión externa, configuraban condiciones favorables para que la minería informal se expandiera sin mayores problemas desde el año 2005.

Para la década del 2000, Madre de Dios seguirá mostrando un crecimiento económico importante, con el sector agropecuario liderando ese crecimiento gracias a la expansión de monocultivos como el arroz, maíz amarillo, yuca y plátano y al mayor grado de mecanización de la agricultura (MINAGRI y GOREMAD 2008). Si en el periodo 2001-2007 la

17 Por ejemplo, según Soria una de las debilidades de la nueva Ley era que esta tenía “un sesgo maderero”, ignorando la dimensión social y los procesos de participación ciudadana. Esto se debería en parte a la “desconexión entre las áreas de extracción de la madera y el espacio donde se formula la política forestal” (Soria 2003, 6).

18 En el documento “Plan Estratégico Regional del Sector Agrario 2008 -2015” se menciona: “Inicialmente se pensó que con la nueva Ley Forestal se corregiría la tala ilegal de árboles, lo que lamentablemente no ha ocurrido, sino que se agudizó el problema debido a la alta corrupción entre los encargados del control Forestal” (Ministerio de Agricultura y Gobierno Regional de Madre de Dios 2008, 29).

tasa de crecimiento del sector agropecuario en el ámbito nacional había sido de 4.1%, en Madre de Dios este crecimiento fue del 4.5%. Aunque en este estudio no es posible cuantificar los efectos de la minería y la industria forestal sobre el desempeño del sector agrario, lo cierto es que la producción forestal y agropecuaria entre los años 2003 y 2007 ha continuado en proceso de crecimiento, tendiendo inclusive en el año 2005 un pico importante.

De igual manera, la industria maderera seguirá experimentando un crecimiento sostenido, con una tasa de crecimiento anual entre 2004 y 2008 de 8.5%. Con este contexto de relativo crecimiento económico, pero también de intensificación de actividades humanas en la parte sur media de la región, desde el año 2005 la minería aurífera se expandirá de manera acelerada dentro de la región. Las causas de las mismas y el análisis de los logros en el proceso de ordenamiento minero son explicados en los capítulos siguientes.

**Tabla 3. Valor bruto de la producción agropecuaria
(Miles de nuevos soles S/.)**

Actividad	2003	2004	2005	2006	2007
Tasa de variación anual del Sector Agropecuario	2.60%	6.30%	27%	18.70%	5.30%
Tasa de variación anual del Subsector Agrícola	0.20%	10.10%	36%	24.30%	5.40%
Tasa de variación anual del Subsector Pecuario	8.60%	1.60%	7%	9.20%	4.80%

Fuente: MINAGRI y GOREMAD 2008.

3

ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO DE LA **PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL**



Las políticas de ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios, previas al conjunto de medidas desarrolladas desde el año 2011, tienen tres etapas definidas: 1970-1980, 1990-2002 y 2002-2010. Es importante entender cuáles fueron sus avances y limitaciones para tener mayor claridad del escenario que los hacedores de política tenían que enfrentar, cuando se lanzó un nuevo proceso de formalización en el marco de la Ley 29815, en enero del 2010. A continuación explicamos los rasgos más importantes de cada periodo y cómo su implementación ha ido marcando pautas en la relación que el Estado ha establecido con este sector.

3.1 1970-1980: la formación de tejido social - productivo

Este periodo se caracteriza por el reconocimiento de parte del Estado de la realidad social y productiva de la minería aurífera en Madre de Dios. En esta primera etapa el Estado participaba activamente como agente económico en la promoción de la pequeña minería, a través del Banco Minero. Esta intervención facilitó el ordenamiento de la minería, en tanto el Banco Minero servía no solo como una entidad que compraba el oro de productores sino que además imponía condiciones para los procesos de explotación, participando inclusive en la resolución de conflictos entre los propios mineros.

Si la presencia del Banco Minero había sido fundamental para fortalecer las capacidades de las unidades productivas (por ejemplo, a través de la provisión de insumos para la producción), sus fallas y limitaciones, sumadas a la crisis económica de la década del 80, generaron la respuesta organizada de los mineros, conformándose los primeros gremios de mineros de alcance regional. En 1985 se forma la Asociación de Pequeños Productores Auríferos de Madre de Dios (APPMAMD) y a partir de esta organización regional se irá formando un conjunto de propuestas regionales para tener incidencia sobre las políticas mineras en Madre de Dios.

3.2 1990-2002: sentando las bases de un conflicto

Estudios previos sobre minería informal en Madre de Dios en la década del 90 generalmente caracterizan este periodo como uno de transición entre un marco de promoción de la pequeña minería, más bien insuficiente y que no incorporaba las perspectivas e intereses de los pequeños mineros, y otro marco que reconocía las particularidades de un sector que prometía ser una fuente importante de generación de empleo en las zonas rurales del país, aquellas con los índices más altos de pobreza y particularmente afectadas por los estragos del conflicto armado interno de la década del 80. Estos mismos estudios resaltan en menor medida los cambios importantes que se estaban gestando dentro del sector de la pequeña minería para el caso específico de Madre de Dios, a pesar de que dichos cambios tuvieron una implicancia importante en el posterior desarrollo y trayectoria de las políticas de formalización de esta actividad en dicha región. En este acápite analizamos la relación entre ambos procesos.

Un primer elemento que distingue claramente a esta década, respecto de la década del 2000, es que para el 90 el marco normativo minero solo hacía referencia a los **Pequeños Productores Mineros**,¹⁹ sin hacer las distinciones que posteriormente se introdujeron en el 2002 para distinguir entre minería artesanal y pequeña minería. Este primer aspecto revela que, para mediados de la década del 90, el Estado peruano no incorporaba en su legislación procesos de diferenciación interna que ya se venían dando dentro del sector y que los propios estudios y diagnósticos que sustentaban las acciones del Estado reconocían,²⁰

19 El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, de 2 de junio de 1992, regulaba en su artículo 91 las características de los pequeños mineros, denominándolos de manera genérica “Pequeños Productores Mineros”. Este artículo será modificado posteriormente por el Decreto Legislativo 868 de 1996 y por la Ley N° 27651 del 2002.

20 Por ejemplo, el Decreto Legislativo 851 señalaba en su parte considerativa que el mismo se sustentaba entre otros, en el <<“**Proyecto Minería Artesanal y Pequeña Minería** - Subproyecto Madre de Dios”, presentado por la Dirección General de Minería en realización conjunta con el Registro Público de Minería y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico>>. [El énfasis es nuestro] (Poder Ejecutivo del Perú, 1996)



■ La minería aurífera ha generado la formación de pequeños centros poblados conformados principalmente por inmigrantes nacionales.

Foto: Thomas Müller/SPDA



■ La minería aurífera combina hoy el uso de distintos métodos de extracción, desde los manuales hasta los mecanizados.

Foto: Thomas Müller/SPDA

sobre todo en regiones como Madre de Dios, donde se evidenciaba una mayor presencia de actividad minera informal y de pequeña escala.

Un segundo elemento de importancia para esta década tiene que ver con los cambios de estrategia de los gremios de pequeños mineros frente al giro que las políticas de Estado habían dado para dar facilidades a la gran minería desde principios de la década del 90 (Romero *et al.* 2005, Arriarán y Gómez 2008). Si hasta la década del 80 los gremios de pequeños mineros habían actuado principalmente dentro de sus ámbitos regionales, desde la década de 90 asociaciones de mineros de departamentos con situaciones tan distintas como La Libertad y Madre de Dios, iniciaron procesos de articulación nacional para impulsar propuestas normativas que abordasen los problemas del sector. Lo particular de este escenario es que, dada la mayor envergadura de la minería informal en Madre de Dios, los gremios de esta región tenían una mayor capacidad de incidencia y recursos frente a sus pares departamentales.²¹

Generalmente se considera que los Decretos Legislativos 851 y 868 fueron la respuesta más importante del Estado a las demandas de los pequeños productores en la década de los 90. Dichos dispositivos, emitidos casi simultáneamente en 1996, otorgaban una serie de facilidades y reducían algunas exigencias y requisitos para operar como Pequeño Productor Minero, siendo ambos decretos el antecedente más importante a la Ley de la pequeña minería (Ley 27651) del 2002. Sin embargo, un aspecto poco desarrollado en análisis previos es cómo dichas normas evidenciaban ya cambios dentro del sector de la pequeña minería y las tensiones que dichos cambios significaban para el desarrollo de políticas de regulación y promoción de este sector desde el Estado.

Para la década del 90 se inician procesos de diferenciación entre pequeños productores, que consistieron principalmente en la ampliación de la capacidad productiva de operaciones mineras de menor escala y el

21 Para el 2001, un año antes de la promulgación de la Ley de Formalización, Kuramoto señalaban que Madre de Dios concentraba el 70% de la producción informal de oro y casi el 50% de mineros informales de todo el país (Kuramoto 2001: 6-7).

uso de maquinaria cada vez más sofisticada en términos de capacidad instalada.²² Estos procesos de fortalecimiento de núcleos de producción aurífera²³ se dieron durante toda la década del 90, en un contexto en el que se conjugaron una crisis económica inicial, especialmente dura para la gran minería hasta 1992 y que sirvió sin embargo como un entorno de mayores oportunidades para algunas pequeñas y medianas empresas (Glave y Kuramoto 2007: 138). A este entorno inicial favorable para algunos pequeños mineros se sumó un segundo quinquenio favorable para el flujo de capitales y de acceso al crédito. En este contexto Huepetuhe, el espacio de producción minera artesanal más importante de Madre de Dios hasta la década del 70, se consolidó como el principal centro de producción aurífera informal del país. Según Kuramoto, en esta década, Madre de Dios concentraba la mayor cantidad de oro producido informalmente. Al 2001, el oro producido por esta región representaba “un poco más del 70% del oro producido en el país por medios artesanales o informales”, concentrando a casi el 50% de los mineros artesanales del país (Kuramoto 2001, 6).

Lo importante a señalar es que para entonces la influencia de los gremios de Madre de Dios para el diseño de políticas orientadas al sector empezará a incrementarse, en medio además de un ambiente en el que interactuaban no solo pequeños productores sino también medianos mineros. La presencia de estos últimos significará procesos de cambio y tensión dentro de los propios gremios y de una relación compleja de

22 Lo que se ha evidenciado en regiones como Madre de Dios es un incremento en la capacidad de operación de las explotaciones mineras que no ha ido de la mano con incrementos en la capacidad tecnológica para manejar los impactos ambientales derivados de la intensificación de operaciones mineras. Las iniciativas de desarrollo tecnológico para un mejor manejo ambiental orientadas a la pequeña minería se han centrado principalmente en el manejo del mercurio y han sido promovidas principalmente desde el Estado, con la participación de la cooperación internacional; sin que se evidencie el desarrollo de iniciativas desde los propios mineros, sobre todo de aquellos que evidenciaban mayores procesos de crecimiento, para incorporar tecnologías ambientalmente eficientes. Esto da cuenta de la baja prioridad que ha tenido el tema ambiental entre los gremios de mineros en Madre de Dios, aun en periodos en los que un sector importante de agremiados empezó a experimentar procesos de crecimiento económico importante.

23 Debe notarse que para esta década no hablamos de expansión geográfica de la minería aurífera en Madre de Dios, sino más bien de crecimiento de la actividad en términos de capacidad productiva, en espacios concretos, siendo el más importante Huepetuhe.

estas organizaciones con las autoridades locales y nacionales y con los operadores políticos en el Congreso de la República.

Este grado de influencia de los gremios de Madre de Dios se evidencia de alguna manera en el diseño de los decretos legislativos 851 y 868. Los mismos no solo daban facilidades a los pequeños productores mineros (en general) sino que además se orientaban de manera especial a la minería que se practicaba en Madre de Dios, la de tipo aluvial. El DL 851 otorgaba derechos preferenciales para la formulación de petitorios de concesiones mineras a mineros informales en el eje Madre de Dios-Cusco-Puno, mientras que el DL 851 establecía parámetros para reconocer a aquellos pequeños mineros que trabajaban **minería aurífera aluvial**²⁴ (DL 868).

Nótese que análisis previos han identificado estos cambios como un ejemplo más de la adaptación de la legislación nacional a la realidad productiva y social de la pequeña minería. Siendo este el caso, el cambio también evidencia la intención del Estado de acotar las extensiones susceptibles de ser explotadas por pequeños mineros. Si el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería de 1992 establecía que los Pequeños productores Mineros podían tener hasta un máximo de 5000 hectáreas, entre concesiones, denuncios y petitorios, con el DL 868 este límite se redujo a 1000 hectáreas. Adicionalmente, si el TUO de 1992 establecía que los Pequeños Productores Mineros podían tener hasta 350 TM de capacidad instalada, dichos límites fueron reducidos a 150 TM con el DL 868. Estas eran reducciones importantes y dejaban fuera de la categoría de Pequeño Productor Minero a una proporción importante de mineros. Como se verá en el siguiente acápite, varios de estos parámetros fueron modificados en el año 2002 con la Ley 27651, reflejando de alguna manera la capacidad de incidencia de los cada vez más influyentes gremios de pequeños mineros de Madre de Dios frente a un Estado que para entonces no enfrentaba aún una fiebre de oro como la que se dará desde el año 2005.

24 Hasta antes de la emisión de este decreto las normas no especifican los límites máximos de capacidad instalada de producción y/o beneficio para aquellos que extraían "sustancia aurífera aluvial".

En este proceso de relación entre el Estado y los gremios de mineros se debe notar que el rol de los Gobiernos locales era todavía marginal, en un contexto de recentralización que imperaba en el país desde la desactivación del proceso de regionalización, iniciado a fines de la década del 80. Los límites impuestos por este esquema de Gobierno a los procesos de decisión local, impulsaron la formación de un movimiento regional, que entre 1999 y el 2002²⁵ significó la confluencia parcial de actores locales en torno a demandas de carácter regional:

*“Entre agosto y setiembre de 1999, los paros de protesta organizados en Puerto Maldonado por FADEMAD y FENAMAD, así como la Asociación de Extractores Forestales articularon tras sí a otras organizaciones urbanas de los maestros, asentamientos humanos, mercados, entre otros, desde una instancia denominada **Asamblea Regional de Madre de Dios**. La agenda planteada por esta instancia al Gobierno central articulaba los diversos intereses sociales de la región, como el asfaltado de la carretera Iñapari- Puerto Maldonado-Puente Inambari; la interconexión de la central hidroeléctrica de San Gabán Puno; la modificatoria de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, Ley 27308; la zonificación definitiva de Áreas Naturales Protegidas y el reconocimiento de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas”.* (García 2003: 302) [Subrayado nuestro]

Este espacio de confluencia de actores locales representó también una oportunidad para el lanzamiento de iniciativas de ordenamiento territorial que se materializaron, por ejemplo, en una propuesta de zonificación ecológica y económica de Madre de Dios, llevada a cabo por el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) entre 1999 y el 2002. Sin embargo, dicho espacio de confluencia enfrentó también límites, cuando visiones contrapuestas sobre el manejo de recursos naturales entraron en conflicto. Actores como la Asociación de Extractores Forestales de Madre de Dios desconocieron acuerdos

25 Nótese además que este fue un periodo de movilizaciones en el ámbito nacional frente a los intentos de reelección de Fujimori, que derivan primero en la instalación de un Gobierno transitorio y luego con la elección de Gobiernos regionales en el 2002.

previos con organizaciones como la FENAMAD y FADEMAD en torno al proceso de ordenamiento territorial, pretendiendo mayores superficies para la extracción forestal de madera (García 2003: 303)

Estos desencuentros para generar procesos de articulación territorial terminaron debilitando los mecanismos de control local del territorio y la capacidad de articulación de las organizaciones de base para lidiar con procesos de presión externa, como el que se evidenciará desde el 2005, con el desarrollo de la tercera fiebre de oro de Madre de Dios.

En síntesis, los aspectos más importantes de este periodo se pueden resumir como sigue:

- Hacia fines de la década del 90 los mineros de Madre de Dios evidenciaban procesos de consolidación tanto productiva como organizacional. En el ámbito productivo, Madre de Dios se consolida como el principal espacio de producción aurífera informal del país, con Huepetuhe como el principal nodo de explotación aurífera en la región. Dicha informalidad se veía abonada por un contexto de relativo aislamiento de Madre de Dios respecto del resto del país²⁶ y, por tanto, de débil control y fiscalización por parte del Estado (Medina *et al.* 2005: 4). Organizacionalmente los mineros de Madre de Dios se articulan con otras organizaciones a nivel nacional y, al amparo de los Decretos Legislativos 851 y 868, logran avanzar en el proceso de formalización, obteniendo varios de ellos denuncios como personas naturales en un contexto institucional estatal prominero que fortalecía las capacidades del Ministerio de Energía y Minas en desmedro de otros ministerios vinculados al manejo de recursos naturales.
- La minería informal ejercida en Madre de Dios tenía un fuerte componente de minería aluvial que la distinguía ya del tipo de minería informal que se practicaba en otras regiones del país. De

26 Para la época llegar desde Cusco hasta Puerto Maldonado podía tomar aproximadamente una semana de viaje. En épocas de lluvias el tiempo de viaje se podía extender hasta tres semanas.

igual manera, en contraste con la minería pequeña y artesanal realizada en ámbitos de la sierra y costa, la minería de Madre de Dios era una que generaba permanentes conflictos entre mineros informales y comunidades, especialmente con usuarios de bosque no dedicados a la minería o dedicados a ella estacionalmente (por ejemplo, en el caso de algunas comunidades nativas como Tres Islas). Las políticas del Estado peruano para el otorgamiento de concesiones y de titulación de predios abonaban a la generación de esos conflictos. El otorgamiento de concesiones mineras a terceros dentro de los territorios de comunidades nativas, al amparo del principio de “libre denunciabilidad”, le permitía a cualquier persona tramitar un denuncia minero allí donde no hubieran concesiones mineras otorgadas. Como una parte importante de los territorios indígenas se encontraba exento de concesiones, muchos mineros aprovecharon dicha situación para solicitar concesiones mineras, con los consiguientes conflictos. Estos conflictos llegaron a su punto máximo de tensión en el 2001, cuando el Estado decide suspender el otorgamiento de nuevas concesiones mineras en ocho zonas de conflicto (425 500 Ha), a través del Decreto Supremo 056-2001-EM. Entre el 2001 y el 2008 el Estado se centrará en la resolución de conflictos en estas ocho áreas, mientras que las organizaciones de mineros y las comunidades nativas buscarán soluciones paralelas, por ejemplo, formando mesas de trabajo y estableciendo acuerdos, como el establecimiento de una regalía de 10% a algunas comunidades nativas (Romero *et al.* 2005, 72).

- Aunque la formalización fue incompleta (por ejemplo, no había un cumplimiento adecuado de las certificaciones ambientales), este proceso les permitió a los mineros tener una mayor seguridad jurídica, accediendo a mejores fuentes de crédito. Esto ha tenido un efecto fundamental en procesos de capitalización a través de la adquisición de nueva tecnología.²⁷

27 En entrevista publicada por el diario El Comercio el 10 de octubre del año 2013, Gregoria Baca, concesionaria minería acusada de practicar minería ilegal, señalaba al diario El Comercio que para la década del 90 empresas como Ferreyros ofrecían una serie de facilidades a los mineros de Huepetuhe para la adquisición de maquinaria pesada “previa inicial y a cambio de ver sus concesiones y autorizaciones del Ministerio de Energía”.

Hacia fines del 2002 se evidenciaba en la región el debilitamiento de los procesos de articulación territorial de actores locales y, por tanto, de su capacidad de incidencia y respuesta a los procesos de expansión de la minería aurífera, en un contexto nacional institucional de priorización de la minería y de mecanismos de gestión territorial centralizados y poco eficientes, expresados por ejemplo, en el continuo otorgamiento de derechos superpuestos para actividades forestales, mineras y de ecoturismo.



4

2002- 2013
LAS POLÍTICAS DE
FORMALIZACIÓN DE LA
PEQUEÑA MINERÍA:
DE LA PROMOCIÓN A
LA CONTENCIÓN



4.1 2002-2008: cambios institucionales, fiebre de oro y colapso de naciente institucionalidad para la gestión de RRNN

Las medidas desarrolladas por el Estado en la década del 90 no fueron suficientes para abordar las demandas del cambiante sector de *pequeños mineros* ni los problemas derivados del desarrollo de esta actividad en áreas tan ecológicamente sensibles como Madre de Dios. Después de emitidos los decretos legislativos 851 y 868 en 1996, los gremios de pequeños mineros continuaron con procesos de incidencia que, seis años después, derivaron en la promulgación de la **Ley de Formalización**.

Desde la emisión de dicha norma, el Estado desarrolló hasta el 2008 una serie de acciones de formalización que, para el caso de Madre de Dios, se centraron casi de manera exclusiva en la búsqueda de soluciones a los conflictos de superposición entre concesionarios y usuarios de bosque, originados en parte por la propia actuación del Estado. Estas acciones se dieron además en un contexto bastante complejo que incluía: el inicio del proceso de descentralización, el incremento significativo de los precios internacionales del oro y la construcción de la Carretera Interoceánica sur. Este periodo concluye además con la creación del Ministerio del Ambiente, un hito en el desarrollo de la institucionalidad ambiental en el Perú, cuya presencia es clave para entender algunos de los cambios dentro de las políticas de Estado destinadas a abordar el tema de la minería informal.

A continuación analizamos las principales características del proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal, entre el 2002 y 2008, prestando atención primero al proceso de construcción de la norma y luego a su proceso de implementación dentro de Madre de Dios. Este es un recuento de suma importancia para entender las condiciones de realidad que se habían articulado para el 2008 y el conjunto de interpretaciones oficiales en torno a la evolución de las políticas de formalización entre el 2002 y el 2009. Ambos factores tendrán implicancias importantes en el rediseño de las políticas de formalización de la minería desde el 2009.

4.1.1 El proceso de construcción de la Ley de formalización

La Ley de Formalización fue el resultado de un proceso de discusión e incidencia que incluyó la participación de una serie de actores vinculados de manera directa con la problemática de la minería informal: Estado, ONGs, cooperación internacional y gremios de pequeños mineros y mineros artesanales (ver Tabla 4). Este proceso tomó mayor fuerza desde el 2001, constituyéndose espacios de trabajo en los que se discutieron los principales problemas y alternativas de solución para el proceso de formalización de pequeños mineros y mineros artesanales. Los actores involucrados en estas discusiones veían la Ley de Formalización como el marco normativo que iba a permitir abordar los problemas más acuciantes de este sector.



■ La expansión de la minería aurífera en Madre de Dios ha generado la formación de pequeños centros poblados, instalados de manera precaria.

Foto: Thomas Müller/SPDA



■ Madre de Dios y la tercera fiebre de oro. En tan solo 7 años (2005-2012) la minería ha generado la misma deforestación que dicha actividad había ocasionado en más de 20 años.

Foto: Thomas Müller/SPDA

Tabla 4.
2001. Mapeo de actores en el proceso de ordenamiento de la minería informal

Actor	Situación respecto a minería informal
Estado: a. Ministerio de Energía y Minas b. Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Sus acciones de formalización de la minería se centraron en la minería artesanal. • Las acciones de fiscalización y de asistencia técnica a la pequeña minería fueron muy limitadas. • Serios problemas para la autorización de uso de explosivos (en contexto de presencia de focos de conflicto armado interno) que generaban el desarrollo de un mercado negro de explosivos.
Titulares Mineros	<ul style="list-style-type: none"> • Conformados principalmente por el estrato de la denominada “pequeña minería convencional o histórica”.²⁸
Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Con excepción de Madre de Dios, la mayoría de comunidades no tienen conflictos con mineros informales.
Plantas de procesamiento y acopiadores de oro	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplen un papel ambivalente. • Algunas imponen condiciones injustas en la comercialización.
Cooperación internacional	<p>Tiene acciones limitadas hacia mineros artesanales informales por las implicancias que el apoyo a este sector tiene sobre los enfoques predominantes de apoyo al sector rural.</p>
ONGs²⁹	<p>Aquellas dedicadas a la promoción de la minería artesanal son muy pocas (10 a 15). Tienen una relación de desconfianza con la gran minería y con el Estado.</p>

Elaboración propia. Fuente: Medina *et al.* 2005.

28 Este mapeo no identifica a las medianas o grandes empresas mineras. La mayoría de estudios de la época tampoco analizan el rol, intereses o posición de la mediana y gran minería respecto del proceso de formalización.

29 Vale la pena notar que en este mapeo no se identifica a ONGs que tienen un discurso crítico frente a la minería o que priorizan el tema medio ambiental. Para el caso de Madre de Dios su rol será más preponderante desde el 2005.

Para el año 2001, había en el Perú aproximadamente 40 000 mineros informales de los cuales el 50% se encontraba en Madre de Dios. Siguiendo las tendencias de diagnóstico y propuestas de política sobre economías informales, que centraban su atención en los sistemas de regulación y en los aspectos legales de la informalidad (Tokman 1995: 14-15), las propuestas de política de la época hacían énfasis en las reformas que se necesitaban en el marco normativo para que este se adecue a la realidad de la minería artesanal y de la pequeña minería. Aunque Madre de Dios ya presentaba una realidad de informalidad minera conformada no solo por pequeños mineros o mineros artesanales, el proceso de discusión se concentró en los problemas de la minería artesanal, ignorando las peculiaridades de esta región.

El proceso de articulación de propuestas para sacar una Ley de Formalización se dio principalmente en dos espacios. Uno estaba conformado por actores directamente vinculados con el sector: gremios de pequeños mineros, ONGs especializadas en temas de minería artesanal, entidades de cooperación internacional como COSUDE y el MEM. El otro espacio fue el del Congreso de la República y desde él se presentaron proyectos de Ley que derivaron en la promulgación de la Ley de Formalización. Según Medina y otros (Medina *et al.* 2005: 12-13), ambos espacios estuvieron inicialmente desvinculados, llegando a una confluencia de esfuerzos recién en octubre del 2001, cuando en el Congreso de la República ya se discutían los proyectos de Ley 836 y 845. A continuación nos centramos en el proceso de debate de la norma en el Congreso de la República en tanto este fue el espacio final de decisión para la promulgación de la Ley de Formalización.

Un primer elemento de análisis se relaciona con las formas de incidencia política desde los gremios mineros para la discusión de las propuestas normativas en el congreso. De las cuatro iniciativas legislativas presentadas en el Congreso, tres correspondían a congresistas del eje aurífero Puno-Madre de Dios. Finalmente pasaron a debate final dos proyectos de Ley: el Proyecto de Ley 836 del congresista Carrasco Távora (representante de Piura) y el Proyecto de Ley 845 del congresista Torres

Ccalla³⁰ (representante de Puno), siendo ambos proyectos fusionados en la propuesta que dio pie a la Ley 27651.

Las acciones de incidencia de los gremios mineros también se orientaban hacia congresistas que formasen parte de alianzas mayores o que tuvieran capacidad de movilización de votos dentro del Congreso para impulsar estas propuestas. De los proponentes cuyos proyectos fueron finalmente aprobados, el congresista Torres Ccalla era miembro del partido de Gobierno, mientras que el congresista Távara representaba al Partido Aprista Peruano, la segunda bancada en importancia en ese periodo congresal.

Aun cuando Madre de Dios no era un espacio estratégico en términos de las elecciones regionales que se acercaban³¹ (noviembre del 2002), la importante presencia de mineros informales en el eje Cusco-Puno-Madre de Dios y en Arequipa, Ica, Ayacucho y la Libertad sí ofrecía suficientes incentivos políticos para que congresistas de la primera y segunda mayoría del Congreso acogieran las propuestas legislativas para normar este sector; siendo el apoyo de ambas bancadas unánime. Por ejemplo, durante el debate de la norma, el congresista por Huancavelica, Sánchez Mejía, miembro del partido oficialista, señalaba el acuerdo unánime dentro de su bancada para dar su aprobación en el pleno. Por su parte, la propuesta del congresista Carrasco Távara, presentada con otros seis miembros de su bancada, daba cuenta de la especial atención del Partido Aprista Peruano para la aprobación de esta norma.

30 La otras dos propuestas correspondían a los congresistas Lescano (Puno) y Salhuana (Madre de Dios).

31 Madre de Dios tenía en ese periodo un solo congresista, Eduardo Salhuana, miembro del partido de Gobierno Perú Posible.

Tabla 5. Comparación entre Proyectos de Ley 836 y 845

Aspecto	PL 836 (Piura)	PL 845 (Puno)
Capacidad máxima de producción	<ul style="list-style-type: none"> • Polimetálicos: 300 toneladas día. • Auríferos filoneanos: 100 TM por día. • Auríferos aluviales: 500 m³ cúbicos por día. • Materiales de construcción - minerales industriales: 1000 m³ por día. 	<ul style="list-style-type: none"> • Producción y/o beneficio de minerales primarios de subsuelo: treinta (30) TM por día. • Producción y/o beneficio de minerales primarios de suelo no exceda los quinientos (500) m³ por día.
Características del minero	Para ser incluido en el Padrón de Mineros Artesanales del Ministerio de Energía y Minas, se requerirá un período mínimo de tres (03) años de antigüedad en el ejercicio de la actividad minera artesanal en la zona respectiva.	La minería artesanal reúne adicionalmente las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> - El núcleo familiar minero artesanal está conformado por un mínimo de 10 personas y un máximo de 200. - Las personas involucradas con esta actividad deben estar necesariamente instaladas en los lugares de producción.
Extensión concesiones/ petitorios	500 Hct.	No específica

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de los costos y beneficios relacionados con la promulgación de la norma, durante el debate de los proyectos de Ley en el Congreso de la República, se centró casi exclusivamente en los beneficios. Por ejemplo, se mencionaba que esta norma iba a promover el desarrollo de poblaciones excluidas y de la sociedad en general, en tanto la formalización de los pequeños productores y “su gradual incorporación al sistema tributario, laboral y económico” iban a generar “un efecto multiplicador” (PL 836). Además, en contraste con los dispositivos legales hasta entonces vigentes, la nueva Ley proponía no solo la protección sino además la promoción de esta actividad; lo que de alguna manera da cuenta de la intención de los legisladores de potenciar esta actividad dentro del territorio nacional.

La limitada atención en el debate a los potenciales costos de promoción de esta actividad, sobre todo ambientales, da cuenta de la baja prioridad que para entonces tenía el tema para los legisladores. Es particularmente notorio que términos hoy largamente asociados a los efectos de la minería informal en Madre de Dios, como **“contaminación”, “mercurio”, o “deforestación”**, se encontraran totalmente ausentes del debate de los proyectos de Ley que dieron pie a la Ley 27651. Cuando se hacía referencia a lo ambiental, era para demandar la necesidad de promover una pequeña minería que esté “en armonía con el medio ambiente”; sin que esta mención hiciera énfasis o reconocimiento a los problemas ambientales que ya se estaban presentando en zonas como Huetupe, incluidos la presencia cada vez más significativa de mercurio,³² el de la deforestación y pérdida de biodiversidad.

Sí era evidente durante el debate que problemas sociales-laborales derivados de la minería informal en Madre de Dios estaban en el centro de atención de los legisladores, en especial los problemas de **trabajo infantil y conflictos entre mineros y comunidades nativas**. Así, el congresista Távora afirmaba:

“Sabemos que en los departamentos del sur, particularmente en Madre de Dios, existen problemas irresueltos, conflictos sociales, dificultades con las comunidades, habiéndose evidenciado fundamentalmente el problema del trabajo de los menores en la minería artesanal”. (Primera Legislatura Ordinaria de 2001 - Diario de los Debates³³). [Énfasis nuestro]

32 Ya para mediados de la década de los 90 estudios referidos a los impactos de la minería artesanal daban cuenta de los efectos del mercurio sobre el ambiente. Por ejemplo, en 1996, un estudio realizado por la Dirección General de Salud en Mollehuaca (Caravelí, Arequipa) daba cuenta de las concentraciones de mercurio muy por encima de los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud. (Dirección Regional de Salud, 1996).

33 SESIÓN 35.a A (VESPERTINA) 06-12-2001. Página 2849.

Siendo el problema del trabajo infantil uno de carácter fundamental dentro de la minería informal, no será sino hasta el 2007 en que se aborde este tema introduciendo cambios en la legislación para prohibir el trabajo de menores de 18 años en actividades de minería (Ley 28992).

El conflicto entre mineros, comunidades nativas y Estado sí fue abordado en el proceso de discusión y en la aprobación de la norma, incorporándose dicho tema en la cuarta disposición complementaria de la Ley 27651, mediante la conformación de una **“Comisión de Concertación”**:

“integrada por representantes de los sectores de Energía y Minas y Agricultura, para evaluar y resolver los conflictos que se suscitan por la actividad de la pequeña minería y minería artesanal en Áreas Reservadas y Áreas Naturales Protegidas, así como en áreas pertenecientes a Comunidades Nativas y Campesinas”. (Ley 27651, Cuarta Disposición Complementaria).

Luego de cuatro meses de presentados los proyectos de Ley de los congresistas Torres y Távora, el 21 de enero del 2002 la Ley de Formalización fue aprobada, en medio de un complejo escenario nacional de transición política e institucional y de presencia de conflictos locales irresueltos en Madre de Dios.

Entre los aspectos más destacados de la Ley de Formalización figuraban: la flexibilización en el manejo de concesiones de beneficio, la reducción de los niveles mínimos exigidos de producción anual y los montos de los pagos exigidos para mantener la vigencia de una concesión. Sin embargo, el cambio tal vez más importante – y sobre el que no se ha prestado mayor atención - tuvo que ver con la **recategorización** de lo que hasta entonces se entendía por “pequeño productor”. Si hasta el año 2001 el Estado reconocía solo a “pequeños productores mineros” (DL 868), la Ley 27651 introducía una distinción entre “minero artesanal” y “pequeño minero”, reconociendo implícitamente que el universo de pequeños productores había sufrido un proceso de diferenciación interna y que ya no se podía hablar a secas de “pequeños mineros”.

El reconocimiento de este proceso de diferenciación entre productores y de la mayor capacidad productiva que un grupo de mineros había logrado, se hace evidente si se presta atención a la significativa **ampliación de los límites de capacidad instalada de producción y/o beneficio** (Ley 27651, Art. 10). Si hasta el año 2001 un “PPM” podía tener una capacidad instalada de producción y/o beneficio **no mayor** de 150 TM, para el año 2002 el Estado autoriza la ampliación de dicha capacidad, duplicándola hasta las 350 TM. El cambio fue aún más notorio para aquellos mineros explotando “gravas auríferas de placer” (léase, mineros trabajando en Madre de Dios). Si el DL 868 permitía una capacidad instalada de **200 metros cúbicos por día**, la nueva Ley multiplica dichos límites **por quince** (15), permitiendo que un pequeño minero tenga una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta **3000 metros cúbicos por día**.

Tabla 6. Cambios en límites de producción en la pequeña minería

	DS 014-92-EM	DL 868	Ley 27651
Categoría	<ul style="list-style-type: none"> Pequeño productor minero 	<ul style="list-style-type: none"> Pequeño productor minero 	<ul style="list-style-type: none"> Minero artesanal (PMA) Pequeño minero (PPM)
Capacidad instalada de producción y/o beneficio	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 350 TM No especifica características de minería aluvial. 	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 150 TM Introduce regulaciones para minería aluvial. En caso de “gravas auríferas de placer”: hasta 200 metros cúbicos. 	PPM: <ul style="list-style-type: none"> Hasta 350 TM/día. En caso de “gravas auríferas de placer”: hasta 3,000 m³/día PMA: <ul style="list-style-type: none"> 25 TM/día. En caso de gravas auríferas 200 m³/día.
Posesión de denuncios, petitorios y/o concesiones	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 5000 Hct. 	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 1000 Hct. 	<ul style="list-style-type: none"> PMA: hasta 1000 Hct. PPM: hasta 2000 Hct.

Fuente: elaboración propia.

La introducción de este cambio en la nueva Ley de Formalización incorporaba dentro de su ámbito a un grupo mayor de productores de los hasta entonces contemplados por el marco normativo desarrollado

en la década del 90 (DL 868). En la práctica, esto significaba que un número de personas naturales y empresas, trabajando hasta el 2001 dentro de los parámetros de lo que era considerada la mediana minería, podían entonces acogerse a los beneficios de promoción de la pequeña minería y minería artesanal. Este es un punto clave porque con los nuevos parámetros contemplados por la Ley 27651, se generaron infiltraciones de mediados o grandes mineros que contribuyeron de manera significativa a los procesos de expansión de la minería ilegal en Madre de Dios.³⁴

Como se verá en los dos acápite siguientes, esta apertura de la Ley 27651 para incorporar en su seno a mineros que hasta el 2002 podían ser considerados medianos fue de la mano con una baja prioridad desde el Estado, entre el 2002 y el 2009, para regular de manera efectiva el desenvolvimiento de los pequeños productores mineros (aquellos con mayor potencial de crecimiento productivo y expansión territorial). En términos generales, entre el 2002 y el 2009, las políticas de ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios se caracterizaron por el énfasis desde el Estado para abordar conflictos entre **mineros artesanales** y usuarios de bosque (principalmente Comunidades Nativas), sin prestar mayor atención al desenvolvimiento y formalización de los pequeños productores mineros y sin tomar acciones concretas frente a la expansión de la minería informal³⁵ sobre la subcuenca del Huacamayo y la zona de amortiguamiento de la RNT (las dos zonas con mayor

34 El Estado mismo reconoció esta situación y en el 2008, mediante Decreto Legislativo 1040, estableció mayores distinciones entre “minería artesanal” y “pequeña minería”, reservando para la primera el carácter de actividad caracterizada por “el uso intensivo de mano de obra”. Volveremos más adelante sobre este punto.

35 Nótese que hasta el 2009 la legislación peruana no hacía distinciones entre minería informal y minería ilegal. Se entendía que la minería informal era ilegal porque operaba al margen de la Ley; sin embargo, aquellos mineros informales operando dentro de los parámetros de capacidad productiva de un PMA o un PPM no estaban sujetos a acciones de persecución policial, justamente porque la Ley de Formalización del año 2002 les daba facilidades para que pudieran formalizar sus actividades. En ese marco, aquellas actividades de pequeña minería y minería artesanal realizadas dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata eran consideradas entonces informales porque para entonces esta no había sido declarada todavía como una zona de exclusión minera.

expansión de minería aurífera entre el 2005 y el 2011). Esta poca atención se dio además en el contexto de un proceso de descentralización que en el caso del sector Energía y Minas (2004-2008) se vio limitado por una transferencia de responsabilidades con recursos insuficientes.

Adicionalmente, en este contexto las acciones del Estado fueron muy limitadas para implementar mecanismos efectivos de fiscalización ambiental (sanciones) e incentivos para el mejoramiento de estándares de gestión ambiental de las operaciones mineras. A continuación damos cuenta de la intervención del Estado en la resolución de conflictos entre PMA y otros usuarios de bosque; en el acápite siguiente damos cuenta de los problemas de fiscalización ambiental y de incentivos para el mejoramiento de los estándares de gestión ambiental.

4.1.2 Políticas de ordenamiento de la minería informal entre 2002 y 2009: la resolución de conflictos como prioridad

Como parte de sus acciones de formalización y una vez emitida la Ley de Formalización, el MEM se abocó primero a identificar a los mineros artesanales informales (a través de procesos de empadronamiento) y a sanear su situación, de manera que estos pudieran acceder a concesiones mineras y pudieran ser sujetos de posteriores acciones de fiscalización por parte de las autoridades. La estrategia elegida de formalización fue la de facilitar su acceso al derecho de contar con una concesión minera, a través de un **derecho de preferencia** para que, en un plazo determinado (60 días), estos pudieran solicitar concesiones mineras sin que nadie más pudiera hacerlo sobre las mismas áreas. Esta era una estrategia que se realizaba en parte para evitar los conflictos que ya se habían dado en la década del 80, cuando el Estado otorgó concesiones mineras sobre áreas donde mineros informales ya venían trabajando.

Sin embargo, en el caso de Madre de Dios esta estrategia enfrentaba un serio obstáculo: la mayoría de áreas sobre las que los mineros artesanales deseaban ejercer dicho derecho de preferencia, se encontraba suspendida para el otorgamiento de concesiones mineras

desde el 2001 (DS 056-2001-EM), principalmente por los conflictos que los mismos mineros artesanales tenían con comunidades indígenas. Por tanto, dicha estrategia requería un trabajo previo del Estado para definir qué se iba a hacer con esas 425 550 hectáreas suspendidas para la admisión de petitorios.³⁶ Este trabajo fue llevado a cabo entre el 2002 y el 2008, en medio de un complejo escenario, cuyo resultado final fue el otorgamiento de concesiones a través de derechos preferentes a aproximadamente 538 mineros artesanales.³⁷ Hacia el 2008 se había levantado la suspensión de petitorios sobre aproximadamente 370 596 hectáreas (el 87% de las áreas suspendidas el 2001).

Dicho obstáculo no era sin embargo uno que la Ley de Formalización no hubiera contemplado. De hecho, el reglamento de dicha Ley establecía dentro de sus consideraciones condiciones que para entonces eran exclusivas de Madre de Dios, al señalar que las áreas sobre las que los mineros artesanales informales podían ejercer el derecho de preferencia eran aquellas que –entre otros criterios- se encontraban **“en zonas de suspensión de admisión de petitorios”** (DS 013-2002-EM, Art. 26, inciso b).

El que áreas suspendidas para concesiones mineras hayan sido incluidas dentro del reglamento de la Ley de Formalización como parte de las áreas susceptibles de ser otorgadas a mineros artesanales –previo cumplimiento de ciertos requisitos- evidenciaba la capacidad de incidencia que los gremios de mineros de Madre de Dios habían tenido para que la Ley y su reglamento incorporen en su seno un problema específico de esta región.³⁸

36 Dicha extensión no era una cosa menor. Solo para tener una idea de su magnitud, esta área equivale a aproximadamente el 78% de lo que desde el 2011 se conoce como la zona permitida para realizar pequeña minería en Madre de Dios.

37 Número de mineros empadronados por el Estado para que puedan acceder al derecho de preferencia.

38 El reglamento de la Ley de Formalización establecía que las áreas donde los mineros artesanales pueden ejercer el derecho de preferencia son aquellas que “los mineros han venido ocupando en forma pacífica” y que “se encuentre(n) libre(s) de derechos mineros, o en zona de suspensión de admisión de petitorios o en áreas publicadas como de libre denunciabilidad”. (DS 013-2002-EM, Art. 26, inciso b).

Nótese además que el espíritu de la norma para el reconocimiento de derechos preferenciales en áreas suspendidas hacía alusión a la previa “ocupación pacífica” sobre estas áreas, situación que no era necesariamente la regla en Madre de Dios, pues la suspensión temporal del 2001 había sido implementada justamente para detener situaciones graves de conflictos entre mineros y comunidades nativas, tal como lo especificaba el DS 052-2002-EM en uno de sus considerandos.³⁹

Otro aspecto notorio de las **medidas de otorgamiento de derecho preferencial** es que las mismas estaban orientadas exclusivamente hacia los PMA, excluyendo de esta medida a los PPM. Así, el reglamento de la Ley de Formalización señalaba en el inciso “e” su artículo 26, que una de las condiciones para acceder a dicho derecho de preferencia era que “se configure como precondition los tres requisitos referidos por el Artículo 91º del TUO respecto de la condición de Productor Minero Artesanal”, es decir, aquellos referidos a los mineros artesanales: el uso de equipos básico, la extensión de área (hasta 1000 hectáreas) y cierta capacidad máxima instalada.⁴⁰

Con este contexto, una vez publicada la Ley de Formalización, las dos medidas más importantes del MEM en el 2002 para iniciar los procesos de formalización fueron: primero, la formación de una Comisión de Concertación encargada de abordar los conflictos entre mineros, comunidades nativas y el Estado, sobre todo aquellos conflictos dentro de las áreas suspendidas para el otorgamiento de petitorios mineros; y segundo, el inicio de un proceso de empadronamiento de todos los mineros artesanales que hasta antes de la promulgación de la Ley 27651 habían estado trabajando en condiciones de informalidad en Madre de Dios.

39 Este decreto emitido para prorrogar el plazo de suspensión establecido por el DS 051-2001-EM señalaba en sus considerandos la necesidad de prorrogar los plazos de suspensión “para evitar situaciones de conflicto entre las Comunidades Nativas y los mineros de la zona”.

40 En contraste la Ley de Formalización establecía solo dos requisitos para definir a un PPM: extensión de áreas a trabajar y capacidad máxima instalada; es decir, no tomaba en cuenta el tipo de maquinaria a ser usada.

Respecto de la Comisión de Concertación, esta fue creada por Resolución Ministerial (R.M. 146-2002-EM) el 15 de marzo del 2002, antes inclusive de la promulgación del reglamento de la Ley 27651, lo que da una idea del sentido de urgencia de entonces por resolver este problema. Dicha comisión fue creada con el propósito de *“evaluar y resolver los conflictos que se suscitan por las actividades de la pequeña minería y minería artesanal en áreas reservadas y áreas naturales protegidas, así como en áreas pertenecientes a Comunidades Nativas y Campesinas”* (R.M. 146-2002-EM). Presidida por el Jefe del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, la comisión estaba conformada por cuatro representantes del ministerio de Energía y Minas y dos del Ministerio de Agricultura, siendo cambiada su conformación hasta en tres ocasiones en un periodo de once meses.⁴¹

41 La comisión original fue luego modificada por resoluciones ministeriales 594-2002-EM y 069-2003-EM.

Tabla 7.
Cambios en Comisión de Concertación creada por R.M. 146-2002-EM

Ministerio	RM 146-2002-EM 15 marzo	RM 594-2002-EM 18 diciembre	RM 069-2003-EM 21 febrero
Agricultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sr. Gustavo Suárez de Freitas. Director General de Áreas Naturales Protegidas (INRENA) 2. Sr. Juan Betancour Bosio. Asesor de la Alta Dirección del Ministerio de Agricultura. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sr. Gustavo Suárez de Freitas. Director General de Áreas Naturales Protegidas (INRENA). 2. Sr. Juan Betancour Bosio. Asesor de la Alta Dirección del Ministerio de Agricultura. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Blgo. Ricardo Gutiérrez Quiroz. Supervisor Ambiental del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA 2. Dr. Rafael Ravettino Flores. Asesor de la Alta Dirección del Ministerio de Agricultura.
Sector Energía y Minas	<ol style="list-style-type: none"> 3. Ing. Juan Carlos Barcellos Milla. Jefe del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC) 4. Ing. Julio Bonelli Arenas. Director General de Asuntos Ambientales. 5. Ing. Igor González Del Castillo. Director General de Minería. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Ing. Juan Carlos Barcellos Milla. Jefe del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC) (Presidente) 4. Ing. Julio Bonelli Arenas. Director General de Asuntos Ambientales. 5. Ing. Guillermo Medina Cruz. Jefe del Proyecto Pequeña Minería. 6. Sr. Felipe Quea Justo. Asesor Viceministro de Minas. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Ing. Juan Carlos Barcellos Milla. Jefe del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero - INACC (Presidente) 4. Ing. Julio Bonelli Arenas. Director General de Asuntos Ambientales 5. Lic. Oscar Cervantes Mendoza. Asesor de la Dirección de Asuntos Ambientales. 6. Lic. Felipe Quea Justo. Asesor del Viceministro de Minas.

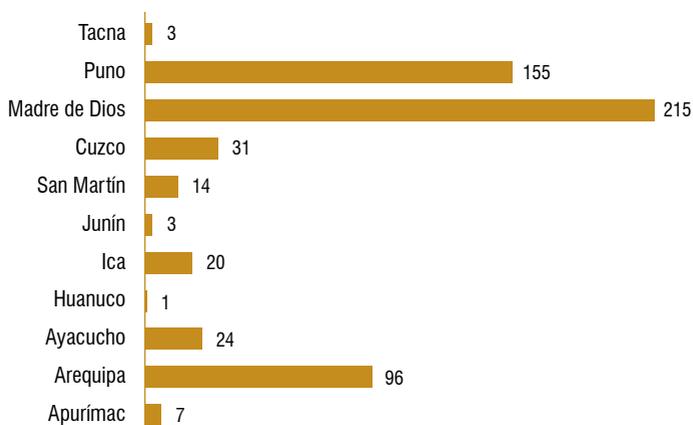
Fuente: elaboración propia.

La efectividad de esta comisión para resolver los conflictos ya señalados se vio seriamente afectada por su limitada capacidad para implementar acuerdos generados en los procesos de diálogo y negociación con actores locales. A esto se sumaba la creciente complejidad de los conflictos, originada en parte por la progresiva presencia de nuevos

mineros, compitiendo dentro del territorio para acceder a derechos mineros.⁴² Este tipo de situaciones le abrían al MEM nuevos frentes, cuya resolución era necesaria para avanzar con el proceso de formalización.

Respecto del proceso de empadronamiento de mineros informales, el principal objetivo del mismo era poder identificar a la población objetivo de la política de formalización y, en un espíritu de amnistía, sincerar su situación para que pudieran acceder a los beneficios que la Ley de Formalización le otorgaba a los PMA, principalmente el referido al derecho de preferencia. Llevado a cabo por la Dirección General de Minería en todo el país, dicho padrón confirmó la relevancia numérica de Madre de Dios en términos de la presencia de mineros artesanales informales.

Gráfico 3. PMA Empadronados de acuerdo a RM 343-2002-EM



Fuente: Elaboración propia.

42 Esta situación de competencia incrementaba además las probabilidades de casos de corrupción al interior de la DREMH, dificultando aún más los objetivos de ordenamiento que la Ley de Formalización se había propuesto inicialmente.

Lo notable de este proceso es que en los próximos seis años **-hasta el 2008-** se llevarán a cabo cuatro procesos similares de empadronamiento, a pesar de que este primer empadronamiento se había planteado como una medida excepcional que iba a permitir identificar y formalizar a todos los mineros artesanales informales que hasta antes de la emisión de la Ley 27651 trabajan al margen de la Ley. Más notable aún es el hecho de que los **tres últimos procesos de empadronamiento se llevaron a cabo íntegramente en Madre de Dios**, evidenciando de alguna manera limitaciones en los procesos previos de empadronamiento en este departamento y el flujo continuo de nuevos mineros artesanales dentro de la región, que buscaban acogerse a una medida que había sido planteada como temporal y excepcional.

Tabla 8. Decretos Supremos que regulan suspensión del otorgamiento de petitorios en Madre de Dios (2001-2010)

Norma	Extensión Área suspendida	Fecha Publicación	Vigencia	Observaciones
DS 056-2001-EM	425 500 Ha	21/12/01	01/01/02 – 31/12/02	<ul style="list-style-type: none"> • Emitida antes de Ley 27 651 • En sus considerandos solo menciona necesidad de hacer estudios para “garantizar una política sectorial ambiental apropiada”.
DS 052-2002-EM	425 500 Ha	11/12/02	01/01/03 – 31/12/03	<ul style="list-style-type: none"> • Emitida después de Ley 27 651. • Menciona por primera vez en sus considerandos el conflicto entre CCNN y mineros.
DS 046-2003-EM	425 500 Ha	29/12/03	01/01/04 – 30/04/04	<ul style="list-style-type: none"> • Menciona conflictos entre CCNN y mineros. • Menciona insatisfacción de CCNN sobre resultados de mesas de negociación. • Recoge por primera vez opinión de recién creado Gobierno Regional y necesidad de participación de DREM.

Norma	Extensión Área suspendida	Fecha Publicación	Vigencia	Observaciones
DS 011-2004-EM	425 000 Ha	29/04/04	01/05/04 - 31/07/04	<ul style="list-style-type: none"> • Referido principalmente a transferencia de competencias a GOREMAD. • Justifica nueva ampliación de plazo debido a proceso de descentralización.
DS 028-2004-EM	184 500 Ha	27/07/04	01/08/04-31/12/04	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la “liberación de aproximadamente el 57% de las 425 500 hectáreas suspendidas desde el 2001. • Mantiene la suspensión de otorgamiento de concesiones sobre 184 500 Hct.
RM 078-2008-EM	54 904 Ha			<ul style="list-style-type: none"> • Levanta suspensión sobre parte de las áreas suspendidas.
DS 019-2009-EM				<ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno nacional suspende la Admisión de Petitorios Mineros en todo el territorio de Madre de Dios hasta el 31 de diciembre del 2010.
Decreto Supremo Nº 071-2010-EM	22 586 Ha			<ul style="list-style-type: none"> • Se vuelve a señalar que dichas áreas quedan suspendidas hasta que las autoridades competentes aprueben la relación y ubicación de mineros artesanales.

Fuente: elaboración propia.

Esta considerable ampliación en los tiempos previstos para la formalización de mineros artesanales informales se debía, principalmente, a la insatisfacción de las comunidades nativas involucradas en este conflicto, respecto de los procesos de resolución del Estado en estas áreas suspendidas. En algunos casos porque algunas comunidades no querían que se ejerciera actividad minera dentro de sus

territorios y en otros porque algunas comunidades indígenas preferían ellas mismas iniciar procesos de explotación minera, en un contexto de marcado incremento de los precios internacionales del oro.

También influían en este retraso las dificultades del recién instalado Gobierno Regional para asumir las competencias que la Ley de descentralización le encomendaba. Esta nueva estructura de Gobierno lidiaba con un frente interno de expectativas locales para que jugara un rol decisivo en la resolución de este conflicto y un frente externo de lento proceso de transferencia de competencias y limitados recursos a su disposición, haciendo que su participación complejice y ralentice aún más el proceso de resolución de este conflicto.

Con procesos de empadronamiento y de resolución de conflictos inconclusos, el proceso de formalización se veía entrampado y significaba que –en la práctica– mineros colonos y mineros nativos siguieran trabajando en la informalidad, tal como el GOREMAD informara al MEM a través del Oficio N° 1015-2003-GOREMAD/PR. Además generaba condiciones para que nuevos mineros tomaran ventaja de esta indefinición, ya que, en medio de una fiebre del oro y ante la ausencia efectiva del Estado para asegurarse de que las áreas suspendidas para minería se mantuvieran como tales, las posibilidades de explotación aurífera al margen de cualquier mecanismo de control local o extraterritorial se incrementaban.

Un hito importante en la institucionalización de ampliaciones de plazo para el ejercicio del derecho de preferencia fue la promulgación de la **Ley 28315**. Impulsada en el Congreso de la República por el congresista de Madre de Dios, Eduardo Salhuana, y publicada en julio del 2004, esta Ley tenía por objetivo generar un nuevo plazo para que PMAs pudieran acceder al derecho de preferencia. Los propulsores de la norma daban cuenta de las deficiencias del MEM para concluir con los procesos de empadronamiento y resolución de conflictos en los plazos previstos. El congresista Alejandro Oré,⁴³ afirmaba por ejemplo:

43 Congresista representante del departamento de Huancavelica, elegido por Perú Posible. Ocupó la presidencia de la Comisión de Energía y Minas dentro del Congreso.

“El derecho de preferencia de los productores mineros artesanales se perjudicó por la inoperancia del Ministerio de Energía y Minas (MEM) y de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, los que no terminaron satisfactoriamente el empadronamiento previo para ejercer ese derecho; consecuentemente, si la responsabilidad es compartida, entonces es justo y equitativo conceder un nuevo plazo a los mineros artesanales para que se formalicen” (Diario de debates. Periodo legislativo 2003-2004, Comisión permanente, 28ª b sesión vespertina, miércoles 7 de julio de 2004).

Lo que llama la atención de la Ley 28315 es que su diseño se inició apenas siete meses después de promulgado el reglamento de la Ley de Formalización (DS 013-2002), cuando los plazos para el ejercicio de derechos de preferencia se habían extendido a través de una serie de Decretos Supremos; es decir, sin que hubiese un vacío legal que determinara la necesidad de ampliar los plazos con una nueva Ley, tal como lo afirmara el congresista Valdivia Romero (Congresista PAP), durante el debate de la norma propuesta.

El cambio más importante que esta norma traía es que en la práctica abría la posibilidad para que nuevos mineros informales se filtraran en el proceso de formalización; en tanto, quienes podían acogerse a este derecho ya no eran solo los que habían estado trabajando en la informalidad hasta antes de la promulgación de la Ley 27651, sino también aquellos que iniciaron su trabajo informal después de promulgada dicha Ley.

El propio congresista Salhuana, propulsor de la norma, sugería un cambio (finalmente incorporado en la norma) breve pero significativo, en la redacción de la propuesta final. Antes de dicha sugerencia, el artículo 1 señalaba que el objeto de la Ley era “establecer el derecho de preferencia a los productores mineros artesanales sobre las áreas cuya posesión pacífica y pública mantienen **a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 27651**” (énfasis nuestro). El congresista proponía el siguiente cambio: **“a la fecha de la promulgación de esta norma legal”** (es decir a la promulgación de la Ley 28315). Con ello, aquellos mineros que habían empezado a trabajar en la informalidad desde febrero del

2002 (fecha en la que entraba en vigencia la Ley 27651) también podían acogerse a esta norma, tal como el proponente lo advertía justificando su pedido. Señalaba el congresista Salhuana la necesidad de ese cambio en tanto “los [mineros] que hoy están conduciendo esas áreas quizá no han estado conduciéndolas hace dos o más años”. (Diario de debates. Período legislativo 2003-2004, Comisión permanente, 28ª b sesión vespertina, miércoles 7 de julio de 2004).

Esta nueva norma generó su propio reglamento (DS 040-2004-EM), sobre cuya base se dieron nuevas prórrogas para resolver la situación de mineros trabajando sobre áreas suspendidas para la solicitud de petitorios mineros. La disposición más importante de este decreto contemplaba la **realización de un nuevo empadronamiento de mineros**, que debía ser realizado en diálogo con la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y la Federación de Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), bajo la dirección de la DREMH. Entre el 2004 y 2008 – periodo de expansión de la minería ilegal sobre Huacamayo y La Pampa-, a través de cuatro Resoluciones Ministeriales,⁴⁴ se llevaron a cabo dichos procesos de empadronamiento incorporando a 620 PMAs en la relación de mineros formalizables en Madre de Dios. Las tres últimas resoluciones estuvieron íntegramente orientadas a Madre de Dios.

De esta manera, habiéndose planteado el derecho de preferencia como una medida excepcional dentro del proceso de formalización, este se convertirá en una condición recurrente, inclusive hasta el 2010, cuando las condiciones del proceso de formalización habían cambiado drásticamente. Entre el 2002 y el 2008, el MEM se dedicó a resolver el acceso de PMAs a áreas suspendidas, liberando el 87% de dichas áreas para que aproximadamente 538 PMAs pudieran acceder al proceso de formalización. Por tanto, en términos de resultados, el proceso de formalización entre el 2002 y el 2008 había centrado sus esfuerzos en aproximadamente 538 PMAs.⁴⁵ Asumiendo que cada PMA podía

44 Dichas Resoluciones Ministeriales fueron: RM 137-2005-MEM, RM 063-2007-MEM-DGM, RM 078-2008-EM y RM 337-2008-MEM.

45 Aquí nos referimos a todos aquellos PMAs que fueron empadronados por el MEM para acceder al derecho preferencial.

emplear en el mejor de los casos hasta a 10 trabajadores (incluidos sus familiares), se puede inferir que el principal esfuerzo de formalización minera en Madre de Dios llegaba en el mejor escenario a menos de 6000 mineros informales, a pesar de que ya para el 2009 se estimaba que el número de mineros informales llegaba a casi 20 mil.⁴⁶ Como se verá más adelante, para el 2009 la expansión de la minería informal en Madre de Dios era de tal magnitud que en marzo de ese año el **Estado retomó la estrategia de suspender temporalmente la admisión de petitorios**, aplicando dicha estrategia esta vez a toda la región de Madre de Dios, una acción que demostraba ya la seriedad y complejidad del problema de otorgamiento de concesiones mineras en un contexto de fiebre de oro.

4.1.3 Tercera fiebre del oro y entrapamiento del proceso de formalización: el Estado desbordado

Mientras que el MEM trataba de resolver los problemas y conflictos en las zonas suspendidas para la admisión de petitorios, Madre de Dios experimentaba ya desde el 2005 un alto dinamismo de actividad minera que se evidenciaba no solo en el crecimiento acelerado de minería informal en Delta 1, Huacamayo y La Pampa, sino también en la demanda de mineros informales antiguos para que el Estado evaluara sus expedientes, de manera que estos concluyeran con su proceso de formalización. Además, contra lo que se suele pensar respecto de los nuevos mineros que llegaron a Madre de Dios con la última fiebre del oro, desde el 2006 un número importante de éstos inició procesos formales para empezar actividades de pequeña minería de manera formal.

En el caso de los PMAs y PPMs informales antiguos; es decir, de aquellos que ya tenían concesiones mineras otorgadas y que venían trabajando desde antes del 2002 sin haber presentado los estudios ambientales requeridos por Ley (DIA o EIAsd respectivamente), estimamos que estos

46 El estudio de Cooperación del 2009 señalaba que alrededor de 20 000 personas se encuentran involucradas en la actividad aurífera regional, que comprenden 7 distritos y las 3 provincias de Madre de Dios". (Mosquera *et al.* 2009: 75).

eran aproximadamente 562. La Ley de Formalización contempló de manera excepcional el plazo de un año (hasta el 25 de enero del 2003) para que dichos mineros presentaran ante la Dirección de Asuntos Ambientales del MEM, sus Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). En dichos planes los mineros debían detallar los compromisos de manejo ambiental dentro de sus concesiones, que incluían acciones de remediación, adecuación e inversión y calendario de obras (Ley 27651, Art. 18). Sin embargo, el número de PAMAs presentados durante el plazo establecido, a nivel nacional y en Madre de Dios, fue bastante reducido: apenas 110⁴⁷ y 7⁴⁸ respectivamente para febrero del 2003. Este hecho dejaba a casi todos los mineros en proceso de formalización fuera del mismo.

Frente a esta situación, el 21 de febrero del 2003 (un mes después de vencido el plazo para presentar los PAMAs) el congresista por Madre de Dios, Eduardo Salhuana presentó un proyecto de Ley (PL 5710/2002-CR) que proponía la ampliación de plazo para presentar PAMAs hasta el 31 de diciembre de 2004 (es decir, 22 meses más de los inicialmente previstos). El congresista sustentaba su propuesta en las dificultades que habían afrontado los mineros de la zona sur del Perú para presentar sus PAMAs debido a las intensas lluvias que habían afectado “principalmente Puno, Cusco y Madre de Dios”, provocando “el desborde de ríos, y las subsecuentes inundaciones de caseríos comunidades y centros poblados”, con la consiguiente declaratoria de emergencia por parte del Estado.

Este proyecto de Ley fue inicialmente aprobado en el Congreso de la República pero luego fue observado por el Ejecutivo, siendo el plazo propuesto reducido hasta el 31 de diciembre del 2003 (un año menos del propuesto por el congresista). En ese segundo periodo excepcional se presentaron en Madre de Dios aproximadamente 70 PAMAs. Aunque este era un número considerablemente mayor respecto al periodo

47 Declaración de congresista Oré Mora (Perú Posible) durante debate de Proyecto de Ley para ampliar plazo de presentación de PAMAs (Diario de los Debates - 8.a SESIÓN (MATINAL) 04-09-2003)

48 DREMH

anterior, en términos porcentuales cubría en el mejor de los casos al 20% de mineros informales de Madre de Dios con concesión que tenían la obligación de presentar un PAMA. Entre el 2004 y 2011 fueron presentados aproximadamente 178 PMAs, de los cuales se aprobaron solo 88. Esta situación confirmaba las limitaciones en el proceso de formalización de los antiguos pequeños mineros.

Por un lado se evidenciaba el desinterés de una parte importante de antiguos mineros informales para asumir sus responsabilidades en materia ambiental, pero también se puso de manifiesto limitaciones serias desde el Estado para desarrollar acciones efectivas de prevención, promoción y sanción que permitieran lograr resultados aceptables para la aprobación de PAMAs. La revisión de las resoluciones de aprobación de PAMAS nos muestra, por ejemplo, la limitada capacidad del Estado para desarrollar oportunamente mecanismos de capacitación y asistencia técnica que les permitiera a los mineros en formalización presentar informes técnicos adecuados y dentro de lapsos de tiempo que conjuguen con sus ciclos de producción económica y social/familiar. En estas resoluciones se evidencian tiempos prolongados para la aprobación de PAMAS (entre uno y dos años), dificultades de los administrados y de los consultores contratados por estos para presentar la información solicitada de manera adecuada y respuesta tardía de las entidades a cargo para proveer de asistencia técnica. El siguiente caso ejemplifica dicha complejidad:

El caso de Juan 1

Juan 1 realiza un petitorio minero en 1982, para una concesión de aproximadamente 53 hectáreas. El Estado aprueba su concesión en 1995 (13 años después), en un contexto en el que todas las actividades mineras (al margen de su escala) tenían que presentar el mismo tipo de estudio (EIA). Juan 1 trabaja sin mayores permisos ambientales hasta el 2001, cuando el Estado le exige que presente un Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) acorde a su escala, según lo previsto en la Ley 27446, emitida ese año: en este caso un EIAsd. Al no presentar dicho EIAsd, Juan 1 se encuentra operando informalmente hasta que en el 2002 la nueva Ley de formalización le da la posibilidad de corregir esta situación a través de la presentación de un PAMA. Juan 1 presenta el documento fuera de los plazos establecidos, en febrero del 2004, y su PAMA es finalmente aprobado dos años después, en enero del 2006. A continuación, presentamos extractos de la resolución que aprueba su PAMA:

“Que <Juan 1> (...) con fecha (...) febrero de 2004, presentó al Ministerio de Energía y Minas, el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (...)

Que mediante escrito (...) de fecha 19 de febrero de 2004, se recibieron las observaciones formuladas al PAMA por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) (...) Que el PAMA fue evaluado y observado por el MEM (...) [y] hecho de conocimiento al titular [con] fecha 07 de mayo de 2004.

Que mediante escrito (...) de fecha 31 de mayo de 2004, Juan 1 solicitó la ampliación de plazo (...) por lo que se resuelve ampliar el plazo.

Que mediante escrito (...) de fecha 11 de agosto de 2004, Juan 1 presentó al MEM el levantamiento de observaciones que fueron formuladas al PAMA (...). Luego de su evaluación, se encontró que algunas observaciones no fueron absueltas satisfactoriamente (...) lo que fue comunicado al titular [el] 29 de noviembre de 2004.



Que mediante escrito (...) de fecha 07 de febrero de 2005, Juan 1 presentó el levantamiento de observaciones que fueron formuladas al PAMA (...) el mismo que luego de ser evaluado se encontró que la información presentada tenía serias deficiencias y las medidas a ser implementadas no garantizaban la viabilidad ambiental de las operaciones mineras.

Que, con la finalidad de suplir estas carencias (...), la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, en coordinación con la DREMH y asociaciones de pequeños mineros auríferos (...) desarrolló una propuesta de Plan de Manejo Ambiental para la pequeña minería en Madre de Dios (...) el mismo que fue remitido [a Juan 1] en calidad de propuesta (...) el 04 de mayo de 2005 (...) a fin de que [Juan 1] lo haga suyo y asuma el compromiso de realizarlo, o en su defecto plantee medidas similares...

Que mediante escrito (...) de fecha 13 de junio de 2005, Juan 1 hizo suyo y asumió el compromiso de realizar el plan de manejo ambiental propuesto por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros...⁴⁹ [Énfasis nuestro]

Respecto de los nuevos mineros, aquellos que llegaron desde el 2003 a Madre de Dios, atraídos por los crecientes precios del oro, en 10 años (2003-2013) triplicaron al número de mineros que habían estado trabajando en la región entre la década del 70 y el 2002. Solo a nivel de concesiones mineras solicitadas, si entre 1970 y 2002 el número de concesiones solicitadas en la región había llegado a cerca de 560, entre el 2003 y el 2013 dicha cifra llegará a aproximadamente 2060, de las cuales unas 1800 (casi un 90%) correspondían a solicitudes hechas por

49 Información obtenida de http://intranet2.minem.gob.pe/web/dgaam/certificado_PAMAPM_new.asp

nuevos mineros. Este ingreso masivo de nuevos mineros significaba un impacto considerable sobre las dinámicas y el tejido social e institucional que se había formado en torno a las actividades de minería aurífera y al manejo de recursos naturales en los últimos 30 años. Se trataba de nuevos actores cuyas expectativas, modos de organización y lógicas de ocupación del territorio eran en muchos casos distintas a las de aquellos mineros que habían estado trabajando en la región desde la década del 70.

Para empezar, como en la década del 70, muchos de estos no tenían una vinculación permanente con el territorio, viendo a Madre de Dios solo como un punto de paso. Sin embargo, a diferencia de las generaciones de mineros que llegaron en la década del 70, este poco arraigo al territorio se potenciaba con la presencia de medios de comunicación como la Carretera Interoceánica, que facilitaban su desplazamiento por el territorio y el mantenimiento fluido de relaciones con sus redes sociales y sitios de origen, sin tener que someterse a los arreglos institucionales locales (solo en términos de tiempo, con la Carretera Interoceánica el viaje a Cusco desde la zona de La Pampa podía ser de 6 horas, en comparación a los días o semanas que tomaba dicho viaje antes de la construcción de esta vía). Esto incrementaba, por tanto, las posibilidades de no reconocer el entramado de organización social previamente conformada en el territorio, haciendo que los nuevos puntos de extracción minera (Huacamayo o La Pampa) estén tan o más vinculados, por ejemplo, con Cusco que con el propio Puerto Maldonado, dándose de alguna manera procesos de desterritorialización, aquellos en los que “la intensidad de movilidad de los productos, gente e ideas (...) rebasan las fronteras políticas, sociales y culturales al punto de provocar un desarraigo en ciertos patrones y valores socioculturales” (Pérez y Bueno 2006, 11).

Este desconocimiento a la institucionalidad local significaba no solo el avasallamiento de los derechos de usuarios de bosque, sino también conflictos y tensiones dentro de los propios espacios de organización minera, que de un momento a otro se vieron sobrepasados por una avalancha de nuevos mineros que no eran parte de ningún esfuerzo

colectivo previo de organización para el acceso a recursos naturales.⁵⁰ El presidente de la Federación Agraria de Madre de Dios hace un análisis de esta situación:

“Una Federación Minera que dejó avanzar la minería y la minería se ha hecho pues una minería incontrolable, porque si la FEDEMIN (...) empieza a empadronar cuántos socios eran, viendo ese crecimiento de la minería... ahí era para que la Federación Minera empiece a hacer un empadronamiento de su gente para evitar que gente nueva que esté viniendo pueda recibir ese apoyo”.

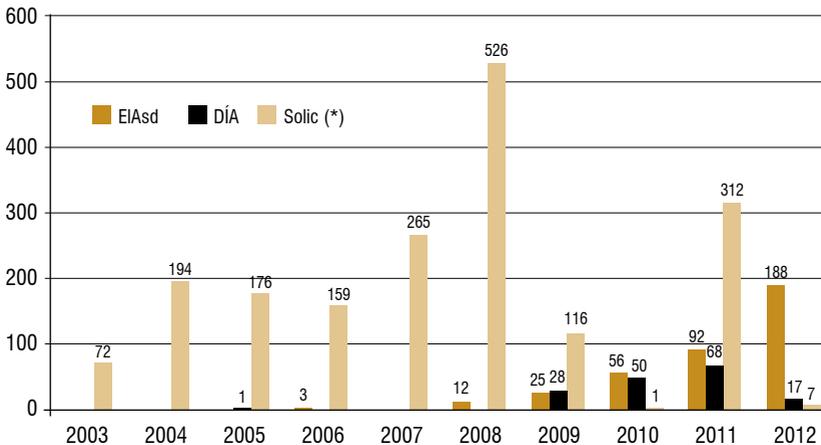
Este desconocimiento a la institucionalidad local se extendía también al incumplimiento de un conjunto de normas nacionales que, con la Ley de Formalización, establecían parámetros para iniciar actividades de pequeña minería y minería artesanal de manera formal. De acuerdo a este nuevo marco, aquellos nuevos mineros que quisieran realizar actividades en la región desde el 2003, tenían que hacerlo solicitando sus concesiones y obteniendo sus DIA o EIAsd de acuerdo a su tamaño, antes de iniciar cualquier operación. Lo cierto es que la gran mayoría de mineros que llegaron desde el 2003 empezaron a operar ya sea sin solicitar concesiones (generalmente como invitados o invadiendo predios) o, contando con una concesión, sin obtener un certificado ambiental. El Gráfico 4 nos muestra la desproporción entre el alto número de solicitudes para obtener una concesión minera y el reducido número de solicitudes para iniciar trámites de obtención de la DIA o EIAsd. El periodo 2003 - 2008 da cuenta de una carrera por obtener concesiones mineras sin que de manera paralela se presenten solicitudes para obtener DIAs o EIAsd, evidenciando la formación de un nuevo núcleo de mineros informales que actuaba en muchos casos sin reconocer la institucionalidades local ni estatal.

De esta manera, para el 2008, el pico más importante en términos de solicitudes de concesiones mineras, Madre de Dios era una región

50 No estamos diciendo que estos esfuerzos previos eran perfectos o estaban exentos de relaciones asimétricas de poder, pero eran acuerdos al fin y al cabo, desarrollados frente a la ausencia del Estado para imponer justicia y sobre cuya base se podían construir mecanismos futuros de acceso a los recursos naturales más equitativos y ambientalmente justos.

conformada por dos tipos de actores mineros, con lógicas de ocupación del territorio y de actuación diferenciadas pero vinculadas. Por un lado estaban aquellos que habían desarrollado sus actividades mineras entre las décadas del 70 y 90. Estos ya tenían una fuerte vinculación con el territorio y a pesar de los conflictos con otros actores, habían logrado establecer canales de comunicación para resolver conflictos por el acceso a recursos naturales y en varias ocasiones habían hecho llegar propuestas al Estado para resolver dichos conflictos, como el de las zonas suspendidas para minería. Numéricamente estos eran aproximadamente 1000 titulares e incluían a mineros colonos y mineros de comunidades nativas. Estos fueron los que se acogieron al proceso de formalización iniciado en el 2002. Por otro lado estaban aquellos que iniciaron actividades de minería desde el 2003. A diferencia de los anteriores, sus vínculos con otros actores del territorio eran más bien débiles y cuando estos existían, eran principalmente funcionales a sus objetivos extractivos. Su número hizo que espacios de coordinación local previos, e inclusive los propios canales de organización interna de los gremios mineros, se vieran afectados y sobrepasados.

Gráfico 4.
Solicitud Concesión vs Presentación de IGAP (EIASd o DÍA) 2003-2012



Elaboración propia. Fuente: Geocatmin, otros.
(*) Solicitud de Concesión Minera

A partir de la presencia de estos nuevos mineros se consolidaron espacios de explotación como Huacamayo y La Pampa, áreas que –en paralelo al crecimiento de nuevos mineros desde el 2003- representaban para el 2012 aproximadamente el 60% de la deforestación acumulada por minería en la región. Si las políticas de formalización de los antiguos mineros habían tenido serias limitaciones para cumplir sus objetivos, mucho menos se podía esperar de estas políticas para regular a esta nueva masa de mineros que, entre el 2003 y 2011, ha contribuido de manera importante con el acelerado proceso de deforestación acumulada por la minería en Madre de Dios.

Esto se explicaba por una limitada transferencia de recursos a las entidades sectoriales -nacionales y regionales- encargadas del ordenamiento de esta actividad (Ver sección 8.1). Especialistas entrevistados durante el estudio dan cuenta de las serias limitaciones que personal de la DREM-GOREMAD tuvo que afrontar para llegar a implementar procesos efectivos de fiscalización, con recursos limitados para llegar hasta las concesiones o petitorios más alejados, con el fin de hacer las labores de monitoreo y fiscalización correspondientes.

El estudio de Cooperación del 2009 también identificaba ya esta falta de recursos y debilidad institucional de la DREMH como uno de los factores centrales en los problemas del proceso de formalización:

“Las actividades MAPE se realizan principalmente en 5 micro-cuencas y solo existe una oficina de la DREM -en Puerto Maldonado- con facultades para abordar su desarrollo. Ella está conformada por 16 profesionales, entre ingenieros y técnicos, para abordar la actividad minera. Además, en Puerto Maldonado se encuentra la Oficina de Pequeña Minería y Minería Artesanal, con solo un profesional. Estos aspectos no dan sostenibilidad al funcionamiento ordenado, técnico ni monitoreo ambiental de las actividades MAPE. Puesto que son alrededor de 20 000 personas involucradas en la actividad aurífera regional, que comprenden 7 distritos y las 3 provincias de Madre de Dios”. (Mosquera *et al.* 2009: 75).

Sin embargo, para el 2008 también era evidente que el marco normativo y las políticas de formalización no habían sido pensados para casos como los de La Pampa o Huacamayo, en los que había un abierto desconocimiento de procesos de ordenamiento del territorio y se desarrollaban redes de extracción aurífera que iban más allá de las lógicas de organización territorial forjadas desde la década del 70. Estos son aspectos que tratarán de ser abordados desde el Estado desde el 2008.

4.1.4 Ley de Formalización y desarrollo tecnológico de la minería aluvial en Madre de Dios: la coordenada perdida

Madre de Dios es un territorio en el que se han usado una serie de tecnologías para la extracción del oro. Para la década del 90, esta era una región en la que convivían en un mismo espacio distintos tipos de tecnología, de modo que para el 2001 Kuramoto calificaba a esta región como una con “bastante dispersión tecnológica”; una en la que se podía encontrar “desde operaciones mecanizadas que hacen uso de cargadores frontales y volquetes hasta operaciones en las que se usa una tecnología muy elemental” (Kuramoto 2001: 17). Sin embargo también se puede afirmar que para fines de los 90 en Madre de Dios prevalecían los métodos semimecanizados y mecanizados, aquellos que incorporaban fuerza no humana para la extracción del mineral de las entrañas de la tierra y de los lechos de cuerpos de agua y ríos.

Tabla 9. Características de los tipos de explotación minera en Madre de Dios

Características	TIPO DE EXPLOTACIÓN		
	Artisanal	Semi-mecanizado	Mecanizado
Forma de Intervención	Manual en extracción de mineral, así como en lavado y recuperación arenilla con oro.	Manual en etapa de recuperación arenilla con oro.	Ninguna labor manual.
Método	Ingenio, canaleta, arrastre.	Carranchera, chupadera, balsa gringo, Shute-cargador frontal, Draga tipo lanza (8", 10" y 12").	Dragas > 16" Dragas de cangilones.

Fuente: Mosquera *et al.* 2009.

Los métodos de extracción de oro eran una realidad ampliamente conocida por las autoridades del sector y para entonces no representaban un problema o tema de debate en las políticas de promoción o regulación del sector. Los esfuerzos del Estado en materia de mejoras tecnológicas se centraban más bien en los **procesos de recuperación del oro**, es decir, aquella etapa en la que el minero tiene que separar el oro del material extraído. Esta preocupación se relacionaba con el uso extendido e inadecuado de mercurio, cuyos impactos sobre el ambiente ya se manifestaban para mediados de los 90, con altos niveles de mercurio encontrados en zonas específicas de la región. En esa misma línea de trabajo estuvieron orientados todos los esfuerzos de la cooperación internacional, dando asistencia técnica, por ejemplo, para la implementación de retortas (dispositivos que permiten separar el oro extraído del mercurio, sin que este sea liberado al ambiente) o de mesas vibratorias (una tecnología que permitía reducir a niveles mínimos el uso de mercurio).

De esta manera, desde el Estado no había una política clara para regular y promover el desarrollo y uso de tecnologías de extracción aurífera en contextos de minería aluvial, dándose más bien un desarrollo espontáneo desde los propios mineros que terminó con la institucionalización de un conjunto de tecnologías y prácticas en torno a ellas, cuyo uso ha

demostrado tener serios impactos sobre el ambiente. Los mineros que llegaron desde el 2003 se adaptaron a las tecnologías disponibles y en muchos casos las ampliaron gracias a las facilidades de logística que implicaba tener una carretera totalmente asfaltada, por ejemplo para introducir motores de mayor capacidad.

Con la introducción de la distinción entre Pequeño Productor Minero (PPM) y Productor Minero Artesanal (PMA), la Ley 27651 hacía también una diferenciación en el tipo de tecnología permitida para cada tipo de minero. Si bien se especificaba el tipo de tecnología permitida a los PMA,⁵¹ **la norma no especificaba restricciones en el tipo de maquinaria usada para el PPM**, limitándose únicamente a establecer límites máximos de capacidad instalada y reconociendo implícitamente el estatus quo establecido en términos del tipo de tecnologías usadas para los procesos de extracción en la minería aurífera aluvial.

Esta falta de especificidad abría las puertas para que pequeños mineros en Madre de Dios pudieran usar maquinaria más compleja, como cargadores frontales o dragas, sin superar necesariamente los límites máximos de producción, que además habían sido ampliados con la nueva Ley 27651. De hecho, al momento de emitida esta Ley, mineros operando bajo la etiqueta de pequeños mineros en zonas como Huepetuhe ya venían usando de manera importante tecnologías más sofisticadas, sin que esto sea visto para entonces como un problema por las autoridades o los legisladores. Esta tendencia de transición hacia el uso de maquinaria más sofisticada se potenciará desde el 2005 con la dramática subida de los precios del oro.

En resumen. Cuando el Estado inició la implementación de la política de formalización en Madre de Dios, en el 2002, tenía inicialmente dos

51 Según el Reglamento de la Ley 27651, se definían como equipos básicos a aquellos "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 de diámetro y de hasta 25 HP, y demás elementos y equipos similares, para la extracción y beneficio de sustancias auríferas, cupríferas, polimetálicas y no metálicas, según corresponda, dentro del límite de capacidad establecido por el Artículo 91 del TUO".

objetivos centrales: primero, formalizar a un conjunto de mineros, principalmente artesanales, (aproximadamente 538 mineros) que no contaban con concesiones mineras y que ya venían operando, principalmente sobre territorios de pueblos indígenas, en medio de un escenario de conflicto con estos. Segundo, formalizar a otro grupo de mineros (aproximadamente 560 mineros) que ya tenían concesiones mineras otorgadas o en proceso de ser otorgadas, pero no cumplían con todos los requisitos ambientales requeridos por Ley (PAMA).

De estos dos objetivos, el primero fue cumplido parcialmente: al 2008 se había logrado resolver parcialmente los conflictos entre mineros y comunidades indígenas en el 87% de las áreas que fueron suspendidas en el 2001 para el otorgamiento de petitorios. Esto fue posible en parte porque en el proceso muchas de las comunidades indígenas inicialmente afectadas por estas actividades mineras se incorporaron de manera activa (y no sin conflictos internos dentro de las propias comunidades) a la economía de la minería aurífera, llegando a acuerdos con dichos mineros artesanales y siendo ellos mismos beneficiarios del proceso de otorgamiento de concesiones en estas áreas. Sin embargo, este logro en el proceso de obtención de una concesión no daba por concluido el proceso de formalización. Solo los colocaba en una situación similar a la de aquellos antiguos mineros informales con concesiones que estaban a la espera de obtener una certificación ambiental.

A estos dos objetivos, a partir del 2005, se le sumó un tercer objetivo, de mayor envergadura y complejidad: hacer frente a una nueva oleada de mineros que, en medio de una tercera fiebre de oro en la región, triplicó el número de mineros pugnando por extraer oro. Si los dos primeros objetivos habían sido parcialmente abordados, el tercero rebasó largamente la capacidad de respuesta del Estado y afectó de manera importante el logro de los dos primeros objetivos.

A esto se sumaba un silencio casi absoluto desde el Estado para promover políticas de desarrollo tecnológico (incentivos y desincentivos) que permitieran un tránsito hacia tecnologías más eficientes o menos contaminantes. En un contexto de fiebre de oro, y de limitado avance en los procesos de ordenamiento territorial, esto significaba la proliferación

de tecnologías ambientalmente ineficientes y la generación de impactos ambientales más visibles.

La capacidad de anticipación y respuesta de las autoridades a esta fiebre y a los problemas asociados a ella se veía limitada además por un proceso de descentralización poco eficiente, que implicó la paulatina transferencia de competencias a los Gobiernos regionales sin los necesarios recursos. Si hasta el 2004 las brechas entre las necesidades de formalización y los recursos disponibles para este fin eran notorias, para el 2008 dichas brechas eran alarmantes. Para el 2009 la minería informal ya había deforestado unas 7000 hectáreas en Huacamayo (una zona antes dedicada a actividades forestales) y se trasladaba ahora a La Pampa (zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata), planteando el inicio de una serie de cambios en la aproximación del Estado a la minería informal. El análisis de dichas medidas y sus efectos son el objeto de análisis de la siguiente sección.

4.2 2008-2009: anuncios de giro en las políticas de ordenamiento de la minería informal

Los años 2008 y 2009 pueden ser considerados un periodo de transición hacia una nueva perspectiva del Estado para abordar el ordenamiento de la minería informal en Madre de Dios y en el ámbito nacional. De manera especial, entre junio del 2008 y diciembre del 2009, el Gobierno central implementó medidas destinadas a frenar la acelerada expansión de la minería informal aurífera en la región, centrándose en tres aspectos: a) La suspensión de otorgamiento de nuevas concesiones en todo Madre de Dios (DS 019-2009-EM), b) La introducción de cambios al marco normativo y de política para corregir los errores y vacíos del marco normativo anterior y c) La mayor intervención de instancias del Poder Ejecutivo que hasta entonces habían tenido una participación mínima en las políticas de ordenamiento de la minería informal, con la PCM y el MINAM, asumiendo un mayor protagonismo en este proceso. Este último cambio significaba además la introducción en la agenda de temas hasta entonces ausentes en las estrategias del Estado para el ordenamiento de la minería informal (entre ellos la creación de zonas de exclusión y la prohibición del uso de dragas).

Respecto de los **cambios en el marco normativo**, las acciones del Gobierno central se orientaron a responder a tres problemas centrales: a) Evitar la presencia de inversionistas que hacían uso del marco previsto en el régimen de la pequeña minería para acogerse a los beneficios y menores exigencias ambientales de dicho régimen, b) Detener los efectos adversos sobre el ambiente de un tipo de tecnología que, en un contexto de acelerado crecimiento y fiebre de oro, demostraba impactos acumulativos importantes sobre el ambiente y c) Incrementar la participación del Gobierno regional en las acciones de fiscalización ambiental. Dichos cambios fueron perseguidos principalmente a través del DL 1040 (junio del 2008) y el DS 005-2009-EM.

El DL 1040 especificaba los criterios de clasificación de los PMA y PPM, estableciendo en ambos casos el requisito de **dedicación habitual**⁵² a la explotación y/o beneficio directo de minerales y, reafirmando el carácter de actividad económica de subsistencia en el caso de los PMA. El DS 005-2009-EM establecía un nuevo reglamento para la Ley de Formalización con el fin de adecuar el reglamento a las nuevas condiciones de descentralización que les asignaban a los Gobiernos regionales un rol central en los procesos de fiscalización de los PPM y PMA.

Con estas medidas se esperaba que se detuvieran aquellos casos en los que medianos o grandes mineros y/o inversionistas se hacían pasar por PPM con el fin de aprovechar las facilidades del marco de promoción de la pequeña minería. Sin embargo, no quedaban claros los mecanismos ni los procedimientos para que se iniciara un proceso de revisión de los padrones de PMA y PPM para detectar posibles infiltraciones. Seis meses después de emitido el DL 1040, en enero del 2009, el MEM aprobó un nuevo reglamento para la Ley 27651 (DS 005-2009-EM)⁵³ que fue rechazado por los gremios nacionales de pequeños mineros, principalmente por tres motivos:

52 Recuérdese que la Ley de Formalización aplicaba ambigüamente este criterio solo a los PMA, no estableciendo este criterio para los PPM.

53 Un año antes de la emisión del nuevo reglamento, el Gobierno central ya había finalizado la transferencia de funciones sectoriales en materia de Energía y Minas al GOREMAD (R.M. 046-2008-MEM).

- El nuevo reglamento eliminaba el capítulo referido a los derechos de preferencia de los PMA (situación que afectaba directamente a los PMA de Madre de Dios que aún tentaban la opción de apelar al uso de dicho derecho).
- En las medidas de sanción introducía la opción de **decomiso de maquinarias**, aun cuando se tratara de mineros en proceso de formalización.
- Por primera vez se introducía de manera explícita dentro de la legislación orientada a la pequeña minería y minería artesanal el término “ilegal”, equiparándolo con el término informal. A la letra decía: “Toda mención a “minería ilegal”, “ilícita” o similar, se entenderá incluida en esta definición [en la definición de minería informal]”. (Art. 4, Reglamento Ley de Formalización).

De las tres medidas, las dos últimas eran percibidas como una decisión que afectaba a cualquier pequeño minero o minero artesanal, al margen de su condición, sea que esté en proceso de formalización o que esté operando en la absoluta informalidad (por ejemplo, sin contar ni siquiera con concesión otorgada). Los gremios de pequeños mineros entendían esta como una medida que pretendía criminalizar la actividad de la pequeña minería, en tanto la introducción del término “minería ilegal” se hacía de manera exclusiva dentro del marco normativo que regulaba la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Y efectivamente, si uno revisa el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, el marco normativo que regula la mediana o gran minería, verá que el término “ilegal” no se encuentra presente en ninguno de sus artículos.

La promulgación del nuevo reglamento (enero 2009) y la suspensión de otorgamiento de concesiones en Madre de Dios (marzo 2009) llevaron a un paro nacional, en mayo del 2009. Desde entonces, hasta diciembre del 2009, se estableció una relación tensa entre el Gobierno y los gremios de mineros, que terminó por un lado con la constitución de espacios de trabajo intersectorial para evaluar cambios en las políticas de formalización iniciadas en el 2002 y, por otro, con la derogatoria del nuevo reglamento (diciembre 2009).

A diferencia de la mayoría de espacios de trabajo constituidos hasta el 2008, los constituidos desde el 2009 inauguraban un tipo de gestión que desplazaba al MEM del liderazgo de dichos espacios. En claro contraste con comisiones formadas en años anteriores, en el 2009 se constituyeron dos espacios de trabajo que fueron fundamentales para los cambios que operaron desde el 2010.

- **Grupo de Trabajo Multisectorial.** Liderado por la PCM, se puso como objetivo trabajar una propuesta para abordar nacionalmente los efectos de la expansión de la minería informal en el país (RM 206-2009-PCM). La labor de este grupo de trabajo fue un insumo importante para la posterior elaboración del ***Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal (PNFMA)***, el documento de política más importante que orienta el proceso de formalización hasta el 2016. Sin embargo, su funcionamiento también estuvo marcado por retrasos en la entrega de sus productos y en la exclusión de dos actores que eran fundamentales para los propósitos de ordenamiento de la minería informal: los Gobiernos regionales y el Ministerio de Agricultura. La salida del Primer Ministro, Yehude Simon, a raíz de los luctuosos hechos de Bagua, significó un enfriamiento en el avance de esta comisión, cuyo trabajo será retomado once meses después cuando la PCM constituya una nueva comisión multisectorial (por DS 045-2010-PCM).
- **Grupo de Trabajo para el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios.** Liderado por el MINAM y conformado seis meses después de constituido el Grupo de Trabajo Multisectorial (RM 234-2009-MINAM). Como en el caso del Grupo de Trabajo Multisectorial, este grupo de trabajo excluyó inicialmente en su conformación al GOREMAD, además de actores relevantes dentro de la región, como el Comité de Gestión de la RNT y la FADEMAD. Sin embargo, dichos actores fueron finalmente incorporados y en este espacio el MINAM puso sobre la mesa temas nunca antes abordados, a saber: la creación de zonas de exclusión para la minería y regulación y/o prohibición de minería con dragas. Los resultados de esta comisión serán un insumo importante para el diseño del DU012-2010. Sin embargo el proceso quedó trunco porque en la primera

reunión celebrada en Madre de Dios, la FEDEMÍN abandonó este espacio y promovió la apertura de otro espacio de trabajo en el ámbito regional, medida que fue finalmente tomada por el GOREMAD.

Tabla 10. Conformación de Comisiones impulsadas por PCM y MINAM en el 2009

R.M. 206-2009-PCM	RM 234-2009-MINAM
<ul style="list-style-type: none"> • Un representante de la PCM, quien actuará como coordinador del Grupo de Trabajo. • Un representante del Ministerio de Energía y Minas. • Un representante del Ministerio del Interior. • Un representante del Ministerio de Salud. • Un representante del Ministerio del Ambiente. • Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. • Cinco representantes de la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Ambiente, quien lo presidirá • Federación Minera de Madre de Dios - FEDEMÍN - • Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú - FENAMARPE - • Secretaría de Coordinación de la PCM • Viceministerio de Minas del Ministerio de Energía y Minas • El Congreso de la República, a través del representante por Madre de Dios • Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP • Incorporados con posterioridad: <ul style="list-style-type: none"> - GOREMAD - Comité de Gestión de la Reserva Nacional de Tambopata - FENAMAD - Federación Agraria Departamental de Madre de Dios. FADEMAD - Asociación de Productores Agrícolas del Lavadero de Malinowski - APAYLON

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al Gobierno regional, si bien dentro de este se reproducían lógicas de trabajo sectorialista del Gobierno central, con gerencias y direcciones regionales que avanzaban según sus prioridades sectoriales, ya desde el 2008 se notaban esfuerzos para abordar los problemas relacionados con el ordenamiento de la minería en Madre de Dios, primero, a través de la elaboración de instrumentos de gestión ambiental; segundo, mediante intentos de intervención en aquellas zonas más fuertemente afectadas por el avance de la minería y tercero, mediante la conformación de espacios de trabajo con actores vinculados al tema.

Respecto del primer tipo de medidas, el rol de la Gerencia de Recursos Naturales fue decisivo para la marcha de estos procesos. En el 2009 se diseñó el Catastro Único Regional (CUR) y se aprobó la Zonificación Ecológica Económica de la región. Respecto del CUR, este abordaba uno de los problemas más antiguos e irresueltos del proceso de informalidad de la minería: el de la **superposición de derechos**. En marzo del 2009, el GOREMAD emitirá la Ordenanza Regional N° 002-2009-GRMDD/CR, sentando precedente en el ámbito del otorgamiento de concesiones al establecer la creación de un “Catastro Único Regional (CUR)”, con el fin de que las distintas Direcciones Regionales manejaran la misma base catastral para el otorgamiento de concesiones. Según Norma Revoredo, encargada el 2009 de la implementación del CUR desde la Gerencia de Recursos Naturales del GOREMAD, la creación de este CUR tuvo mucha oposición interna y significó un gran esfuerzo:

“El CUR nos costó sangre, sudor y lágrimas como se dice, conseguir que se hiciera. Conseguir que los directivos, gerentes y profesionales entraran en razón de que era necesario. Esto se empezó a trabajar a principios del 2008 y en el 2009 más o menos en marzo, en abril se aprueba, ¡después de pelearnos semanalmente! No te imaginas cómo eran las reuniones (...) Nos costó llegar a acuerdos con Agricultura, la DREM, con INGEMET, el PET en ese entonces. Con esa gente nos reuníamos para conseguir que hubiera un catastro unificado. Logramos sacar la Ordenanza Regional. Conseguimos fondos de fuera. Alguna ONG me donó fondos y publicamos la OR en el 2009”.

A pesar del esfuerzo puesto en el desarrollo de este instrumento, el CUR fue dejado de lado una vez que el mismo fue aprobado, por falta de fondos pero, sobre todo, por desinterés del Gobierno Regional. En palabras de la ex funcionaria:

“Cuando recién sale la ordenanza, el proyecto 9 del CAF INRENA le da un fondo. Compran una computadora, compran un escritorio, compran varias cosas para que el CUR funcione. Esto entra a la gerencia de recursos y ahí murió, nunca se supo nada y el CUR lo archivaron (...) eso pasó al final del 2009, cuando yo ya no estaba

(...) cuando viene esta comisión con Hugo Cabieses⁵⁴, hablamos del CUR, y levantan el CUR. Empezaron a hacer todo un trabajo de recuperar la información, de traslapar uno, cuáles son las concesiones de reforestación, cuáles son los predios agrícolas, todo. Ahí ha quedado. Nadie le quiere dar plata para que el CUR funcione. La DREM dice que no, que no podemos funcionar (...) Si no se trabaja con eso, cada uno tiene su catastro y cada uno otorga donde le da la gana y empiezan los juicios”.

Otro esfuerzo importante para el ordenamiento de la minería desde el GOREMAD tuvo que ver con la aprobación del Estudio de Zonificación Ecológica Económica del departamento de Madre de Dios (Ordenanza Regional N° 032-2009-GRMDD-CR). Publicado en diciembre del 2009, este fue un insumo importante para las acciones de ordenamiento de la minería planteadas por el Gobierno Central desde enero del 2010, sobre todo aquella referida a la creación de una zona de exclusión de minería. Sin embargo, como se verá en el siguiente acápite, esta medida no era suficiente y se requería avanzar con los procesos de meso y microzonificación para que los procesos de ordenamiento y planificación fueran más efectivos. Dichos procesos se vieron truncados debido a las presiones y oposición de mineros para que los Gobiernos provinciales implementaran procesos de meso y microzonificación.

Las medidas de control del GOREMAD en aquellas zonas más afectadas por la minería aurífera se dieron a través de acciones puntuales y esporádicas, sin que estas respondieran a una estrategia mayor de ordenamiento de la minería informal. Para el 2009, a través de una ordenanza regional, se declaró en emergencia ambiental la cuenca de río Jayave, afectada por colmatación de las aguas de dicho río, debido a actividades de minería. Adicionalmente, la Gerencia de Recursos Naturales, tomó la iniciativa para desarrollar acciones de control en zonas como Huacamayo. Sin embargo, dichas acciones se vieron limitadas por inercia institucional dentro del propio GOREMAD y por el poco apoyo de instituciones nacionales (policía nacional, fiscalía, poder

54 Viceministro del Ministerio del Ambiente durante el primer gabinete de Ollanta Humala.

judicial) para la prevención y persecución de delitos ambientales. Para el caso de Huacamayo, recuerda por ejemplo Norma Revoredo:

“Yo convocaba para hacer una supervisión a Huacamayo. Convocaba a la fiscalía, convocaba a la DREM, convocábamos a todo el mundo. Y el día anterior nos llamaba por teléfono la DREM que no podía salir porque había surgido no sé qué cosa, y nos llamaba la fiscalía, que no podían porque tenían no sé qué cosa que hacer y nos llamaba la policía que tenían orden de inamovilidad. Y nos quedábamos nosotros como gerencia solitos. Qué íbamos a hacer nosotros solitos. Entonces empezó a avanzar porque Huacamayo empezaba a tomar fuerza. A Huacamayo venía la gente de Delta, Huepetuhe a meterse. Entonces, no había cómo. Y nosotros éramos civiles (...) cómo entrábamos”.

Finalmente, frente a las limitaciones del Gobierno nacional para instituir un espacio de trabajo que lograra consensos o acuerdos mínimos entre todos los actores para avanzar en el ordenamiento de la minería en Madre de Dios, a través del Grupo de Trabajo para el Ordenamiento Minero en el departamento de Madre de Dios,⁵⁵ el GOREMAD inició la creación de una mesa paralela (formada mediante OR 039-2009-GRMDD/CR), que, si bien acogía a los gremios mineros y a representantes de FENAMAD, excluía a otros implicados en este proceso, aquellos usuarios de bosque afectados por la expansión de la minería aurífera en la región como agricultores y concesionarios forestales.

Vistas en su conjunto, estas acciones daban cuenta de un proceso de deficiente articulación y de conflicto entre las instancias nacional y regional, que tenían su origen en los estilos de liderazgo de los funcionarios a cargo de dirigir estos procesos, la reproducción de relaciones verticales de coordinación desde el Gobierno nacional hacia el Gobierno regional, y la incorporación selectiva y poco clara desde

55 Recuérdese que este Grupo fue formado en noviembre del 2009 por el MINAM (RM 234-2009-MINAM), siendo abandonado por la FEDEMIM, y convirtiéndose en un espacio de participación de actores locales afectados por la minería (FADEMAD, Comité Gestión RNT, etc.)

ambas instancias de actores locales de acuerdo a sus prioridades y al contexto político en marcha.

Para fines del 2009, el Estado y los gremios de pequeños mineros habían llegado a un punto de entrapamiento y de creciente desconfianza que se alimentaba además por las presiones que distintas instancias del Estado recibían desde diversos frentes para resolver el problema de la minería informal en Madre de Dios. A partir del 2010, los procesos de coordinación con los gremios mineros se enfriaron y para el siguiente año el Gobierno asumió una posición más drástica y de menor apertura al diálogo.

El balance del 2009 indicaba también que el MEM había perdido la exclusividad de dirección para los procesos de ordenamiento de la minería informal. Desde este año la PCM y el MINAM asumieron un rol más preponderante, que se irá incrementando en los siguientes años, sin que esto vaya necesariamente de la mano de un incremento en la capacidad de articulación intersectorial que los ministerios debían tener para abordar el problema de la formalización y ordenamiento de la minera en MDD y el país. Para el caso de Madre de Dios, la ausencia del Ministerio de Agricultura en estos espacios de coordinación hasta el 2010 era una clara muestra de la poca claridad que había dentro del Gobierno nacional respecto de los problemas más serios para el proceso de formalización.

En resumen: para inicios fines del 2009 las instancias nacional y regional habían desplegado una serie de acciones destinadas a abordar la expansión descontrolada de minería informal en el territorio nacional. Si el propósito de las mismas era construir políticas lo más consensuadas posibles, dicho propósito no fue logrado, generándose más bien un nuevo ambiente de tensión y desconfianza entre los ámbitos de Gobierno nacional y regional, y entre los propios actores locales. Para el 2010 el Gobierno iniciará acciones de ordenamiento de la minería, sin que la búsqueda de consensos mínimos sea una herramienta privilegiada para el logro de sus objetivos.

Tabla 11.
2008-2009 Balance de acciones de Gobiernos nacional y regional para ordenamiento de minería en MDD

Balance de...	Gobierno Nacional	Gobierno Regional
Logros	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Detuvo temporalmente la carrera por obtener concesiones mineras en MDD. ✓ Puso sobre la mesa el tema de la creación de zonas de exclusión minera y regulación de actividades de dragado. ✓ Inició estrategia de trabajo intersectorial, incorporando a otras instancias (PCM y MINAM). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generó Instrumentos de Gestión Ambiental para el ordenamiento de la minería en la región. <ul style="list-style-type: none"> - Catastro Único Regional. - Zonificación Ecológica Económica del departamento de Madre de Dios. ✓ Inicio de acciones de intervención en zonas afectadas (Jayave, Huacamayo).
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Estrategia poco clara para la prevención y control de actividades ilícitas vinculadas a la minería informal. ✗ Focalización de "ilegalidad" al ámbito de la pequeña minería y minería artesanal. ✗ Estrategia de gestión poco abierta al diálogo, con convocatoria tardía de actores clave a espacios de trabajo. ✗ Estrategia poco clara de remediación de pasivos ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Trabajo poco articulado de direcciones y gerencias regionales, con acciones de control de minería no sistemáticas. ✗ Abandono de medidas importantes como el CUR. ✗ Exclusión de afectados por minería en mesa de trabajo para ordenamiento de minería.
Problemas por resolver	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se concluye proceso de formalización de mineros antiguos que iniciaron proceso en el 2002 (aprox. el 30% de los mineros operando en la región para el 2009). Demoras en la obtención de certificados ambientales. 2. Demanda de mineros para levantar suspensión de petitorios en MDD. 3. Persecución de actividades ilícitas vinculadas al desarrollo de la minería aurífera en Madre de Dios, desde la extracción hasta la comercialización. 4. Incremento de conflictos por superposición de derechos. 5. Incremento significativo de impactos acumulados por actividades de minería aurífera en MDD. 	

Fuente: elaboración propia.

4.3 2010-2013: la contención de la minería informal

Aunque el periodo 2010-2013 corresponde a dos gestiones gubernamentales distintas, desde el 2010 hubo un cambio importante en el enfoque del Gobierno nacional para manejar el problema de la minería informal, cuya líneas generales ya se habían anunciado el 2009 y se han mantenido hasta el presente, profundizándose algunos de sus componentes. De manera explícita las normas emitidas desde el 2010 empezaron a incluir el término “ilegal” en la caracterización del problema a ser regulado,⁵⁶ evidenciando un cambio importante en la percepción del problema a ser resuelto. A continuación presentamos un análisis de las políticas de ordenamiento minero en Madre de Dios en ambos periodos gubernamentales.

4.3.1 El cambio de giro en las políticas de formalización en la gestión García

A partir de febrero del 2010 la gestión de García dio un giro importante en sus políticas de ordenamiento de la minería informal, expresado en cuatro líneas de intervención paralelas: a) El establecimiento de regulaciones más estrictas sobre los procesos productivos y los espacios en los cuales dichos procesos podían ser realizados, b) El inicio de acciones de interdicción sobre operaciones mineras consideradas ilegales, c) El replanteamiento de las políticas de Estado para el ordenamiento de la minería informal a nivel nacional y d) El desarrollo de acciones de respuesta a los reclamos y protestas de los gremios de pequeños mineros frente a las medidas iniciadas por el Gobierno nacional.

La primera línea de intervención tiene en el Decreto de Urgencia 012-2010 su hito más importante. Diseñado para ser implementado específicamente en el departamento de Madre de Dios, este DU se planteaba como el instrumento normativo que iba a permitir resolver

56 Retomando de esta manera la iniciativa del derogado segundo reglamento para la Ley de Formalización.

el problema de la minería informal en Madre de Dios en el lapso de un año,⁵⁷ estableciendo un conjunto de medidas, algunas sin precedentes en el Perú y probablemente en la región, que luego fueron ampliadas al ámbito nacional a través de otros dispositivos legales. Tres de estas medidas han marcado el ritmo de los procesos de ordenamiento y los conflictos en torno al desarrollo de la minería informal en Madre de Dios desde el 2010:

- a. La declaratoria de una zona de exclusión que prohíbe cualquier tipo de minería artesanal o pequeña (el decreto no excluye la posibilidad de hacer mediana o gran minería) dentro de dicha zona. Este área comprende, entre otros, la zona de amortiguamiento de la RNT, mientras que la zona permitida para la minería suma un área de 545 811 hectáreas.
- b. La prohibición del desarrollo de minería en cauces y cuerpos de agua con dragas y equipos similares.
- c. La creación de las figuras de minería ilegal e informal y la disposición de una serie de medidas para abordar cada una de ellas; siendo la más importante, para el caso de la minería ilegal, el desarrollo de acciones de interdicción.

En sus considerandos, el DU 012 hacía también hincapié en la necesidad de que el Estado haga más efectiva su presencia en la zona, implementando, a través de diversas instancias, medidas para salvaguardar la salud de la población y para que la minería se desarrolle de manera sostenible y en armonía con otras actividades. Es decir, se reconocía que el éxito en el proceso de ordenamiento y formalización de la pequeña minería no solo dependía de la implementación de medidas de fuerza sino que, además, se requería de una presencia real del Estado para abordar problemas estructurales de la región.

57 Los hechos demostraron que los plazos y medidas establecidas inicialmente eran insuficientes para abordar este complejo problema. Este DU fue ampliado por un año más, hasta febrero del 2012 (DU 004-2011)

Sin embargo, ocho de los trece artículos de este Decreto de Urgencia hacían hincapié en la descripción de las nuevas condiciones que los PMA y PPM debían tener en cuenta para el ejercicio de sus actividades y solo uno (el artículo 5) hacía una mención más bien general al rol que debían cumplir diversos ministerios en su función de apoyo a la labor del Gobierno Regional, sin especificar plazos o metas concretas de actuación. Más aún, a pesar de la complejidad del problema a ser abordado, la norma no contemplaba el uso de recursos adicionales del tesoro público, dándose por supuesto que las instancias de los Gobiernos nacional y regional contaban con fondos suficientes para implementar un proceso de formalización que, para el 2010, ya se presentaba como titánico. Sobre estos tres pilares, en los próximos tres años (2010-2013) se implementaron medidas adicionales que complementaron el alcance de cada uno de estos dispositivos.

Mientras que la primera medida (creación de una zona de exclusión) ha sido gradualmente aceptada e inclusive reconocida por los gremios de mineros en Madre de Dios, las dos últimas han generado más tensiones en el proceso de formalización. Con la excepción de aquellos mineros con derechos mineros otorgados antes de la creación de esta zona de exclusión (por ejemplo, las asociaciones AMATAF y APAYLON), el hecho de que la primera medida haya sido aceptada por los gremios de mineros se explica en parte porque quienes para entonces ejercían minería en la denominada Pampa eran, en su mayoría, nuevos mineros que llegaron a la zona recién en el 2009. Los intereses de los antiguos mineros, e inclusive de aquellos operando en zonas como Huacamayo, se veían mínimamente afectados por esta medida. En cambio, la prohibición del uso de cierto tipo de maquinaria, la prohibición de minería en ríos y las acciones de interdicción sí eran percibidos como un tipo de acción que afectaba a una parte significativa de mineros, incluidos aquellos mineros antiguos que desde el 2002 habían iniciado un largo proceso de formalización.

Este DU fue instaurado dos meses después de que la FEDEMÍN se retirara del espacio de trabajo instaurado por el MINAM (ver Tabla 10) y en medio de un proceso de trabajo iniciado por el GOREMAD en diciembre del 2009 para ver este mismo tema (OR 039-2009-GRMDD/CR). Era,

por tanto, un decreto que reforzaba una percepción entre los mineros de MDD de tratamiento indiferenciado del Gobierno hacia su sector, un tratamiento que no percibía las diferencias entre la minería de La Pampa o Huacamayo, de aquella que era realizada, por ejemplo, por mineros con concesiones y en proceso de formalización. La misma generaba más bien incentivos para la articulación política de mineros que hasta entonces tenían intereses diferenciados, con distintas trayectorias, historias y lógicas de acción dentro del territorio. La promulgación de dicha norma derivó en la organización de protestas y empoderó a gremios mineros como la FEDEMÍN.

Frente a los conflictos originados por el DU 012-2010, el Gobierno nacional desplegó su tercera y cuarta línea de intervención, no necesariamente de manera articulada. Por un lado, en el mes de marzo, a través del MINAM, el Gobierno nacional emitió dos resoluciones ministeriales⁵⁸ que abrían la posibilidad de uso de algunos artefactos similares a las dragas bajo ciertas condiciones, estableciendo además la conformación de mesas temáticas para analizar y recomendar acciones frente a los problemas que se pudieran presentar “en las zonas de exclusión minera y zonas de actividad minera en Madre de Dios” (Art. 4, DS 038-2010-MINAM). Por otro lado, en el mes de abril, a través de la PCM, el Gobierno nacional creó simultáneamente dos comisiones: una denominada **“Comisión de Alto Nivel”**, con metas de corto y mediano plazo para abordar aquellos aspectos del DU 012-2010 que mayor conflicto generaban⁵⁹ y otra denominada **“Comisión Técnica Multisectorial”**, encargada de elaborar el **Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal** (en adelante PNFMA), con un horizonte de implementación de seis años (al 2016).⁶⁰ Ambas comisiones establecían plazos de tres y seis meses respectivamente para entregar sus productos, pero en ambos casos los plazos se ampliaron de manera considerable (ver Tabla 12).

58 RM 038-2010-MINAM y RM 046-2010-MINAM.

59 Esto a pesar de que el MINAM ya venía trabajando sobre este tema con la formación de mesas temáticas en Madre de Dios.

60 Se entiende que este Plan Nacional es el marco en el que se desarrolla el actual proceso de formalización.

Tabla 12.
2010: Comparación de Comisiones impulsadas por PCM para formalización de minería

	Comisión Técnica Multisectorial DS 045-2010-PCM	Comisión de Alto Nivel RM 110-2010-PCM
Objetivo	Formular PNFMA y hacer seguimiento a su implementación.	Analizar la modificación o disposiciones que correspondan al Decreto de Urgencia N° 012-2010.
Miembros	<ul style="list-style-type: none"> • 12 entidades gubernamentales, cada una con un representante: PCM, MEF, MEM, MINAM, MINAGRI, MINTRA, MINPRO, DISCAMEC (MININTER), INGEMET, DIGESA (MINSa), Asamblea Nacional Gobiernos Regionales, GOREMAD. • 05 representantes de FENAMARPE. • 01 representante FEDEMIN. 	<ul style="list-style-type: none"> • 08 entidades gubernamentales, cada una con un representante: PCM, MEM, MINAM, MINAGRI, MINPRO, MINTRA, SUNAT, GOREMAD. • 04 representantes FEDEMIN • 01 representante FENAMARPE • 01 representante FEMARSINC-MMD
Metas	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar PNFMA 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar Informe Final que contenga propuesta de modificaciones o propuestas que correspondan al DU 012-2010. • 08 mesas temáticas de trabajo.
Plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Primer plazo: Octubre 2010 • Segundo plazo: Febrero 2011 • Fecha final de entrega: Marzo 2011 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer plazo: Julio 2010 • Segundo plazo: Setiembre 2010 • Tercer plazo: Octubre 2010
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Se publica PNFMA • Retraso: 05 meses 	<ul style="list-style-type: none"> • DU 012-2010 se extiende por un año (hasta 04/02/2011), sin incorporar ningún cambio. • Retraso: 03 meses

Fuente: elaboración propia.

Vistas en conjunto, estas medidas tenían efectos inmediatos en el manejo que el Gobierno nacional le daba a los conflictos originados a raíz del DU 012-2010. Por un lado, las dos RM emitidas por el MINAM distendían (pero no resolvían) el conflicto con los mineros de Madre de Dios, al especificar condiciones para permitir el uso de equipos “similares”

a las dragas⁶¹ en ríos y curso de agua y en tierra firme (uno de los puntos más neurálgicos del conflicto). La distensión del conflicto a través de estas dos resoluciones le daba más tiempo al Gobierno nacional para trabajar en propuestas que desarrollaran los alcances del DU 012-2010 (a través de la Comisión de Alto Nivel) y establecieran lineamientos de política nacional para concluir con el proceso de formalización en el 2016 (PNFMA).

En el corto plazo, la Comisión de Alto Nivel era el espacio más relevante de trabajo para avanzar en la problemática de formalización minera en Madre de Dios. El logro de resultados concretos en este espacio era fundamental para darle contenido y legitimidad a las acciones propuestas por el Gobierno nacional, porque se presentaba como un espacio de trabajo intersectorial, directamente vinculado al Ejecutivo (liderado por la PCM) y abierto a la participación de representantes de los gremios mineros. Sin embargo, dicho espacio enfrentaba dos limitaciones fundamentales: primero, no incluía en su seno a usuarios de bosque afectados por la minería (repetiendo el error de comisiones formadas en años pasados); segundo, no contaba con insumos de meso y microzonificación para establecer medidas que pudieran resguardar los derechos de usuarios de bosque ubicados en la nueva “zona permitida para minería”, generando incertidumbre y temor entre estos.

Los resultados de dicha comisión fueron limitados y finalmente no se cumplió el objetivo de enriquecer el DU 012-2010, siendo la vigencia de este ampliada por un año, y sin ningún cambio, hasta febrero del 2012 (DU 004-2011). Esta situación terminó reforzando la percepción de que el Gobierno nacional no tenía la capacidad o la intención de desarrollar medidas de ordenamiento de la minería que incorporasen de manera activa los intereses de todos los actores involucrados y afectados por esta actividad. En palabras del presidente de la FADEMAD:

61 Con el DS 046-2010-MINAM el Estado excluía de la lista de equipos no permitidos para la PPM y PMA a la “balsa gringo y carranchera, siempre y cuando los mismos no excedieran los límites de producción señalados en el Art. 91 de la Ley General de Minería”.

“Eso de la formalización está viniendo desde arriba, que todo venga de arriba hacia abajo es aplastante. Eso se tenía que trabajar en base de mesas de trabajo del mismo Estado (...) el Ministro del Ambiente en ese entonces, en vez de sacar desesperadamente esa situación del corredor minero, que pensó que iba a aliviar la invasión, pero fue mentira. Una desesperación de él (...) Se ha hecho algunas mesas de trabajo. ¿Y qué han hecho ese tipo de mesas de trabajo? Solamente han trabajado mineros. Y no ha habido agricultores, no había castañeros, no habían madereros. ¡No había nada! Ese es el problema. (...) Y lo único que ha generado ese famoso mapa que han sacado ahí es llevar a la corrupción, a la prostitución, a una contaminación del agua y a una depredación incontrolable”.

La renovación del DU 012-2010 a través del DU 004-2011 reforzaba esta percepción y significaba en la práctica que el Gobierno nacional apostaba por el uso de medidas de fuerza para abordar el ordenamiento minero en Madre de Dios. Esto se confirmaría ese mismo mes cuando el Ejecutivo emitió de manera simultánea dos medidas: el DU 007-2011 y la RM 034-2011-EM. La primera establecía por **primera vez medidas que contemplaban la destrucción de maquinaria**, de aquellos mineros operando fuera de las condiciones previstas por el renovado DU-012-2010. La RM 034-2011-MINAM derogaba aquellas RM⁶² que en el 2010 habían sido emitidas para especificar las condiciones según las cuales podían ser utilizados “chupaderas” y “equipos operados en tierra, balsas gringo y carrancheras”, reafirmandose de esta manera en el espíritu y propósito original del DU 012 -2010.

Para fines del 2010, el Ejecutivo había resuelto solo uno de los cinco problemas más urgentes planteados a fines del 2009 (ver Tablas 11 y 13): la suspensión de petitorios mineros, incrementando tal vez sin proponérselo, las condiciones para acrecentar los conflictos por superposición de derechos.

62 RM 038-2010-MINAM y RM 046-2010-MINAM.

Tabla 13.
Situación de problemas de ordenamiento minero para fines del 2010

Problemas a fines del 2009	Situación a fines del 2010
<p>1. No se concluye proceso de formalización de mineros antiguos que iniciaron trámite desde el 2002 (aprox. el 30% de los mineros operando en la región para el 2009). Demoras en la obtención de certificados ambientales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Avances limitados. • Gobierno nacional no diferencia a mineros antiguos de nuevos mineros.
<p>2. Demanda de mineros para levantar suspensión de petitorios en MDD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problema resuelto. Mediante DS 066-2010-EM (7/12/2010) se aprueba admitir petitorios mineros a partir del 1 de enero de 2011 en zonas de minería aurífera de departamento de MDD, definidas en el D.U. N° 012-2010
<p>3. Persecución de actividades ilícitas vinculadas al desarrollo de la minería aurífera en Madre de Dios, desde la extracción hasta la comercialización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones puntuales de decomiso de maquinarias.
<p>4. Incremento de conflictos por superposición de derechos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problema no resuelto. • Entidades como el MINAGRI no participan activamente en el proceso.
<p>5. Incremento significativo de impactos acumulados por actividades de minería aurífera en MDD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problema no resuelto.

Fuente: elaboración propia.

Con estos cambios, en los siguientes meses del 2011 el Gobierno nacional inició medidas de interdicción en Madre de Dios que tensaron aún más el escenario local, creando problemas de coordinación y conflictos dentro del propio Ejecutivo (sobre todo entre el MEM y el MINAM) y restándole legitimidad al proceso de construcción de una nueva **Política Nacional de Formalización**, que para entonces estaba en etapa de elaboración. En medio de operativos de interdicción, la Política Nacional de Formalización fue publicada el 29 de marzo del 2011.

En un acto casi de rebeldía, el 08 de abril del 2011, el MEM emitió el DS 016-2011-EM en el que contravenía lo establecido por el MINAM en su RM 034-2011-MINAM, estableciendo que la prohibición del uso de dragas y similares, fijada en el artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 012-2010, no alcanzaba a los equipos similares denominados: balsa gringo, balsa castillo, carranchera y traca, siempre que cumplan ciertas condiciones. (Art. 1. DS 016-2011-EM).

El problema con estas marchas y contramarchas para regular el uso de equipos entre el 2009 y 2011 no es que se prohibiera o no el uso de cierto tipo de tecnologías, sino que no quedaban claros los criterios técnicos a partir de los cuales el Estado tomaba tales decisiones, ya sea cuando se permitía o prohibía cierto tipo de maquinaria en ríos. Durante la investigación no ha sido posible encontrar los estudios o informes técnicos que sustentan las medidas del Gobierno en uno u otro sentido. Las normas emitidas solo hacen referencia al marco normativo general y el DU 012-2010 (la norma que introduce estas prohibiciones) solo hace mención en sus considerandos a “numerosos estudios realizados” sin que haya mención a algún informe técnico por parte de alguna de las entidades del Estado encargadas de sustentar estas medidas.

Para especialistas como César Azcurra, los criterios de decisión en este aspecto no fueron necesariamente técnicos y sus efectos para el caso de Madre de Dios han sido probablemente contrarios al espíritu de las normas. Así, el efecto más inmediato de la prohibición de pequeña minería sobre cursos de agua en Madre de Dios se habría traducido en un incremento de la deforestación ya que, al prohibirse el desarrollo

de minería en ríos, los mineros que antes trabajaban sobre ríos se trasladaron hacia las zonas de bosque. En palabras de César Azcurra:

*“Esto (el conjunto de normas que prohibían el uso de ciertas maquinarias en ríos y cuerpos de agua) no fue consultado. La primera medida de Brack fue meterse con el río y no con el bosque. Donde está el desbosque es en el bosque, no es en el río. En el río eran **las dragas que son finitas** (...) Acá tenemos unas 100 por acá otras 200 por acá, hasta 500 (...) Ya 500, que dicen los informes, 500 dragas⁶³ eran puntuales. Un caso puntual, en el río, donde es fiscalizable, está la Marina de Guerra, tienes todo ahí. Era el más fiscalizable. Ambientalmente, removían arena y piedra, no removían arcilla. Los ríos de arcilla son los que dañan el bosque...”*
[Énfasis nuestro]

63 Las 500 dragas a las que hace alusión Azcurra son aquellas que fueron inventariadas por el GOREMAD, en coordinación con la DICAPI, el MEM y el MINAM según lo dispuesto en el artículo 2 del DS 016-2011-EM, emitido el 08 de abril del 2011, es decir tres meses después de que se había autorizado a la DICAPI a destruir “dragas y similares” operando en ríos.

Tabla 14. Desarrollo de normas para especificar alcances de prohibiciones de uso de “dragas y similares”

Norma	Fecha Publicación	Objetivo
DU 012-2010	18 febrero	<ul style="list-style-type: none"> • “Prohibición del uso de dragas y artefactos similares de diverso tipo que operan en ríos”. • Los similares incluían: balsa gringo, carranchera, chupadera.
RM 038-2010-MINAM	16 marzo	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado de reuniones con FADEMAD, FENAMAD y gremios mineros. • Máquinas prohibidas: draga de succión, balsa gringo, carranchera cuando sea en ríos, lagunas y cursos de agua. • Máquinas permitidas: chupaderas y equipos operados en tierra.
RM 046-2010-MINAM	26 marzo	<ul style="list-style-type: none"> • Máquinas prohibidas: draga de succión, balsa gringo - carranchera (que exceda límites de producción) • Máquinas permitidas: chupaderas y equipos operados en tierra. Además “balsa gringo y carranchera”⁶⁵ que no exceda límites de producción señalados en artículo 91 Ley General Minería”
DU 007- 2011	18 febrero	<ul style="list-style-type: none"> • Interdicción a Dragas y similares ilegales.
RM 034-2011-MINAM	18 febrero ⁶⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Deroga RM 038-2010-MINAM Y RM 046-2010-MINAM.
DS 016-2011-EM	8 abril	<ul style="list-style-type: none"> • Equipos permitidos: balsa gringo, balsa castillo, carranchera y traca, bajo condiciones: <ul style="list-style-type: none"> » Permisos DICAPI, DREM y ANA. » No exceder límites Art. 91 LGM. » Lugar especial para uso mercurio. » 06 meses para cumplir exigencias. » Aplicable a maquinas ya existentes, según inventario que se haga con GOREMAD.
DL 1100 (2012)	18 febrero	Deroga DS 016-2011-EM.

Fuente: elaboración propia.

64 Con esta medida el MINAM reconocía que -cumpliendo ciertas condiciones- se podía trabajar en ríos.

65 La norma, publicada el 18 de febrero señala que dicho dispositivo fue elaborado un año antes (18 febrero 2010). No queda claro si fue un error de redacción.

La creación de una zona de exclusión a partir del DU 012-2010 trajo también problemas para aquellos usuarios de bosque ubicados dentro de la zona permitida para minería. En un contexto de procesos de mesozonificación y microzonificación inacabados, la declaración de una zona permitida para la minería fue interpretada por mineros y algunos funcionarios del GOREMAD como una carta blanca para que los mineros impusieran sus derechos sobre el de otros usuarios de bosque, intensificando las condiciones del conflicto. Al respecto señala Vidal Salazar, presidente de la FADEMAD:

“[El DU 012] nos ha puesto en conflicto (...) hay muchos mineros que creen que el corredor minero es dado bajo una Ley (...) se creen con todo el derecho (...) hemos tenido fuertes problemas... mire, el señor Otzuka por ejemplo pide al [área de] Saneamiento Físico Legal [del Gobierno Regional] que no se titule a ningún predio agrícola dentro del corredor minero el 19 de junio del 2012. Todo un pedido y lo presentan a Saneamiento Físico Legal y [nosotros] también presentamos oposición, el 05 de julio del 2012. Y lo presenté también al Ministerio de Agricultura. (...) (Los mineros) “con policía iban a notificar a los agricultores para paralizarlos”.

Hacia el final de la gestión del Gobierno de García, la situación del proceso de ordenamiento de la minería informal había tenido algunos avances como la creación de una zona de exclusión para la minería. Esto permitía ordenar y diferenciar de alguna manera la estrategia del Gobierno para avanzar en el proceso de ordenamiento de la minería. Pero en balance, el conjunto de problemas irresueltos era mayor, y las condiciones políticas de generación de espacios de confianza para el diálogo estaban seriamente dañadas. Desde la asunción de mando del nuevo Gobierno en julio del 2011, hasta diciembre de ese año, se vivirá una vez más un ambiente de tensa calma, con intentos de los actores locales para generar espacios de diálogo y propuestas de solución a un problema que ya había desbordado inclusive la propia capacidad de la dirigencia de la FEDEMÍN para controlar a sus agremiados.

Tabla 15.
Situación de ordenamiento de minería informal al final de la gestión García

Balance de...	Gobierno Nacional
Logros	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se generaron las bases para el establecimiento de una zona de exclusión para la pequeña minería y minería artesanal. ✓ Se limitó el uso de equipos similares a dragas que eran considerados nocivos para el ambiente. ✓ Se publicó el PNFMA, estableciendo un marco temporal de acción de 6 años (2016) ✓ Se incrementó el presupuesto destinado al sector minería en MDD.
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> ✗ El levantamiento de la suspensión para otorgamiento de concesiones generó el reinicio de carrera por obtener concesiones mineras en MDD. ✗ Estrategia de control de actividades ilícitas vinculadas a la minería informal centrada en medidas de control externo, con recursos limitados para que entidades a cargo cumplan funciones de control y sanción de manera sistemática y efectiva. ✗ Focalización de “ilegalidad” al ámbito de la pequeña minería y minería artesanal. Limitada intervención del OEFA para rastrear casos de minería ilegal operando bajo la figura de pequeña minería. ✗ Estrategia de gestión del Gobierno central poco abierta al diálogo con actores e instituciones locales, con convocatoria tardía a espacios de trabajo. ✗ Estrategia poco clara de remediación de pasivos ambientales. ✗ Posición ambigua desde el Ejecutivo respecto de la regulación del uso de dragas y similares en minería aluvial. ✗ PNFMA excluye a la pequeña minería (PPM).
Problemas	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se concluye proceso de formalización de mineros antiguos que iniciaron proceso de formalización en el 2002 (aprox. el 30% de los mineros operando en la región para el 2009). Demoras en la obtención de certificados ambientales. 2. No se cuenta con estrategia integral para persecución de actividades ilícitas vinculadas al desarrollo de la minería aurífera en Madre de Dios, desde la extracción hasta la comercialización. 3. Incremento de conflictos por superposición de derechos. 4. Incremento significativo de impactos acumulados por actividades de minería aurífera en MDD. 5. Descoordinación y conflicto entre ministerios implicados en proceso de ordenamiento de minería informal. Ministerios de Trabajo, Economía y Finanzas, Mujer y Agricultura no participan activamente del proceso. 6. Pequeños Productores Mineros quedan excluidos del PNFMA, no hay claridad sobre las políticas de Estado para regular y promover el desarrollo de este sector en los próximos 6 años.

Fuente. Elaboración propia.

4.3.2 El Gobierno de Ollanta Humala y las políticas de ordenamiento de la minería en Madre de Dios

Los periodos de cambio gubernamental en regímenes democráticos generalmente pueden ser aprovechados para la introducción de reformas que no gozan necesariamente del apoyo de la ciudadanía o que –en periodos normales– pueden tener un costo político alto cuando dichas reformas afectan a grupos de intereses con un grado relativamente importante de influencia. Sirven también como periodos para bajar tensiones acumuladas de periodos anteriores.

La transición de mando del Gobierno de García al de Ollanta abría la posibilidad para que se sentaran las bases para la conformación de espacios de trabajo que permitieran el establecimiento de puntos mínimos de acuerdo sobre los cuales ir avanzando en el diseño de políticas de ordenamiento de la minería informal y en la resolución de los aspectos más problemáticos del proceso de formalización: la prohibición de actividades de pequeña minería en ríos y cursos de agua, la prohibición de tecnologías para la explotación minera aluvial y el problema de superposición de concesiones mineras con otro tipo de concesiones.

En el caso de la minería informal, no se trataba además solo de un grupo reducido de poderosos mineros ilegales moviendo sus recursos para manipular a miles de mineros informales, como generalmente ha sido presentado el problema en la prensa nacional. Se trataba más bien de un universo de mineros con características distintas. En términos generales, se tenía a aquellos mineros antiguos que estaban en la región desde, por lo menos, la década de 1970 y ya habían iniciado procesos de formalización en el año 2002; y aquellos PMAs que entre el 2002 y el 2008 habían accedido a concesiones mineras en el marco del uso del derecho de preferencia (entre ellos miembros de comunidades indígenas). Entre ambos llegaban a aproximadamente 1000 titulares. Por otro lado, se tenía a un conjunto de nuevos mineros que habían llegado con la fiebre del oro, cuyo número oscilaba entre los 2000 y

3000.⁶⁶ También se encontraban, en un menor número y sin estimados concretos, aquellos inversionistas que financiaban operaciones de minería ilegal en la región.⁶⁷ Una política que no identificara esos contrastes tenía bastantes probabilidades de tener resultados limitados, cuando no contraproducentes.

Las acciones de uso de la fuerza pública desde el Estado entre el 2009 y el 2011, sin tener en cuenta estas diferencias, llevaron a que actores con lógicas y características distintas se unieran en torno a la causa común de hacer frente a medidas que eran percibidas como represivas. En este contexto la FEDEMÍN ganó más espacio, convirtiéndose en el principal espacio de representación de intereses diversos en Madre de Dios. En claro contraste con la década del 90, ahora sus relaciones con la FENAMAD eran menos conflictivas, en parte porque para entonces miembros de 10 de las 33 comunidades nativas de Madre de Dios ya tenían participación activa y permanente en actividades extractivas. En cambio las relaciones de la FEDEMÍN con la FADEMAD sí eran tensas y no estaban exentas de roces y conflictos.

4.3.2.1 Profundización de las políticas de lucha contra la minería ilegal

Iniciado el Gobierno de Ollanta, el Ejecutivo mostró las primeras señales de interés por el problema de la minería informal a través del establecimiento de coordinaciones más frecuentes con el GOREMAD, para encontrar salidas consensuadas y generar espacios de participación en el ámbito local que incluyeran no solo a los gremios mineros sino también a sectores afectados por el avance de esta actividad sobre Madre de Dios, como agricultores, reforestadores, castañeros, entre otros.

66 Aquí nos referimos no a los trabajadores eventuales o permanentes de las operaciones mineras, sino a aquellos individuos que manejan las operaciones mineras, que invierten en la adquisición de los equipos y que eventualmente buscan obtener una concesión y formalizarse.

67 Para el 2010, la prensa nacional denunciaba la presencia de inversionistas extranjeros (rusos, chinos, brasileños). Ver informe del diario El Comercio del 11 de abril del 2010.

A este interés del Ejecutivo se sumaba la mejor disposición del nuevo Gobierno Regional para iniciar un proceso de formalización más efectivo. Con este propósito, en julio del 2011, el propio GOREMAD elaboró un estudio detallado para identificar con precisión la ubicación y características de los mineros informales, como condición previa al planteamiento de soluciones que trascendieran la aplicación de esquemas generales a una realidad social y económica más bien heterogénea. Adicionalmente, en noviembre del 2011, el GOREMAD publicó su “Plan de Formalización y Reconversión de la Minería en Madre de Dios”, que -se suponía- debía ser implementado con el soporte y asistencia del recién inaugurado Gobierno nacional. El mismo contemplaba tres líneas de acción: el fortalecimiento institucional de la DREMH, el impulso del proceso de formalización de la minería y la reconversión de la actividad minera en Madre de Dios. El conjunto de acciones y requerimiento previstos en el primer eje daban cuenta de la precaria situación en la que había estado trabajando la DREMH hasta el 2009. Los ejes dos y tres planteaban una serie de acciones para abordar los temas relacionados a la regulación de actividades de minería aluvial y superposición de derechos.

Sin embargo, este enfoque inicial de establecer espacios de coordinación con el GOREMAD y con los actores vinculados y afectados por las actividades de minería aurífera, se vio una vez más debilitado por las presiones de la opinión pública para solucionar la presencia de mineros en La Pampa y por enfoques de acción distintos dentro del propio Ejecutivo. De manera paralela a las acciones de coordinación del Gobierno nacional con otras instancias, el Ejecutivo continuó con acciones de interdicción sin que se hiciera un trabajo previo de identificación de actores mineros.

Desde noviembre del 2011 y en medio de un contexto nacional agitado por los eventos de Conga en Cajamarca, el Ejecutivo, a través del Ministerio de Interior, realizó una serie de operativos que anunciaban la preferencia del Gobierno nacional por el uso de la fuerza pública para resolver el problema de la minería ilegal e informal. Según ex funcionarios del GOREMAD, entrevistados durante el trabajo de campo, el Ejecutivo, sin un proceso previo de coordinación con el GOREMAD, inició acciones de interdicción haciendo uso de la propia información que el GOREMAD le

había proporcionado como resultado del censo de mineros que había realizado ese año. Esta medida tuvo implicancias negativas sobre el Gobierno regional, que se vio, de la noche a la mañana, deslegitimado a los ojos de las dirigencias mineras, en tanto estas asumían que el estudio hecho por el Gobierno regional iba a ser usado para procesos de formalización de esta actividad. Desde entonces las relaciones de los gremios mineros con el Gobierno regional sufrirán una fractura importante.

La homogeneización de la realidad minera de Madre de Dios por parte del Ejecutivo llevó también a lecturas “a raja tabla” de las normas, simplificando una realidad tan compleja como la de la zona de amortiguamiento de la RNT. Este fue el primer espacio en el que se iniciaron acciones de interdicción sobre mineros que, antes de la emisión del DU 012, ya tenían avances considerables en el proceso de formalización en la subcuenca del Malinowski, y que eran considerados aliados estratégicos para el control del territorio frente a la expansión de la minería ilegal en La Pampa, tal como lo corroboraron en entrevistas personal del SERNANP, especialistas de entidades como CÁRITAS y WWF, ex funcionarios como Norma Revoredo y miembros del comité de gestión de la RNT. Norma Revoredo señalaba, por ejemplo, respecto de los mineros ubicados en la subcuenca del Malinowski:

*“La gente que estuvo ubicada en el lecho del río Malinowski, llámese AMAYTAF, APAYLON, que son las dos asociaciones que están ahí, y los Manuani, kotsimba incluso, ellos estuvieron antes de la creación de la reserva; por lo tanto, ellos presentaron documentos para que se les reconozca los derechos adquiridos que tenían desde mucho tiempo atrás. Ellos están ahí hace más de 20 años. La reserva tiene un poco más de 10 u 11 años nada más de creada. Esto ha permitido que existan estos mineros que a la larga han servido de freno para que **estos mineros ilegales que han entrado desde Huacamayo hacia la zona de amortiguamiento no entren a la reserva.** Ha sido un buffer pero muy fuerte. Mineros ellos mismos, pero sabiendo que están dentro de una reserva y que sí tienen interés en quedarse. Esa es su vida, ese es su trabajo. Ahí siempre van a tener una casa donde quedarse”. [Énfasis nuestro]*

Tal era el avance de formalización de estas asociaciones de mineros que algunas entidades de cooperación como WWF y AIDER se mostraban interesadas en brindarles asistencia para que sigan impulsando el desarrollo de tecnologías limpias. Al respecto señalaba una funcionaria de WWF:

“Hicimos un primer diagnóstico para conocer cuáles de las asociaciones mineras (...) tenían alguna experiencia o acercamiento con el uso de tecnologías limpias. Y conocimos que AMATAF y APAYLON ya habían tenido un primer acercamiento con empresas que ofertaban ese tipo de equipos, como la mesa vibratoria, fueron probando también con un equipo que promovía AIDER”.

Sin embargo, luego de la emisión de los decretos que creaban esta zona de exclusión y prohibían el uso de dragas y similares en ríos y cuerpos de agua, esta y otras entidades desistieron de trabajar con dichas asociaciones por las implicancias que podían derivarse del hecho de que estas instituciones brindaran su apoyo a mineros que -con las condiciones del nuevo marco normativo- podían ser considerados ilegales. Tal fue la situación de indefinición de estas asociaciones que fueron una de las primeras en ser interdictadas. Según la representante de la asociación AMATAF:

“Esta interdicción, no han venido pues a interdictar a la minería ilegal, sino a la minería que estaba en proceso de formalización, porque nosotros sí estábamos en proceso de formalización cuando este paquete de normas salieron [decretos que regulan la interdicción] (...) sin embargo, comenzaron con nosotros. La interdicción debe comenzar con la minería ilegal pero comenzaron con nosotros. Y en su totalidad las balsitas que teníamos en el río lo han borrado (...) para nosotros ha sido una trauma psicológica (sic), moralmente (...) Las acciones que hemos tomado es buscar tanto al Gobierno regional, tanto al Gobierno central, hemos tenido que viajar a Lima, al Ministerio del Ambiente, a la PCM, a hacer escuchar nuestra voz pues, porque estamos siendo atropellados. Y la respuesta que hemos recibido -recuerdo yo siempre su palabra

del viceministro Hugo Cabieses... - “bueno pues, los justos pagaron por los pecadores” (...) también nos dijeron que nosotros hagamos una lista de todos los daños que habían ocasionado. Esa es la respuesta que nos han dado”.

El ascenso del segundo gabinete en diciembre del 2011 vino acompañado de acciones que indicaban una clara preferencia por abordar el tema del ordenamiento minero desde una perspectiva que hacia énfasis en la dimensión <ilegal> antes que <informal> del problema. Dos semanas después de entrar en funciones el segundo gabinete Humala, el 21 de diciembre del 2011, el Ejecutivo recibió facultades para **“legislar en materia de minería ilegal”** (Ley 29815) por 120 días. Fue en el marco de esta Ley que el Gobierno nacional emitió en los siguientes 4 meses las principales normas que han servido de pilar al proceso de ordenamiento de la minería en los siguientes dos años. Los siete Decretos Legislativos emitidos por el Ejecutivo entre febrero y abril del 2012 reafirmaban los principios rectores del DU 012-2010: definición de zonas permitidas y de exclusión de minería, prohibición de minería en ríos y cuerpos de agua y prohibición de dragas y similares, o maquinaria que no correspondiera con las características del titular minero.

Tabla 16. Normas emitidas en el marco de la Ley 29815

Norma	Fecha	Objetivo
D.L. 1099	11 febrero	Acciones de interdicción de minería ilegal en Puno y remediación ambiental en cuencas de ríos Ramis y Suches.
D.L. 1100	18 febrero	Interdicción de minería ilegal en toda la República.
D.L. 1101	28 febrero	Medidas para el fortalecimiento de fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra minería ilegal.
D.L. 1102	28 febrero	Se incorpora delitos de minería ilegal al código penal.
D.L. 1103	03 marzo	Medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados para minería ilegal.
DS 006-2012-EM	16 marzo	Medidas complementarias para la formalización de la actividad minera. Establece 12 meses para concluir con el proceso de formalización.
D.L. 1104	18 abril	Modificación de legislación sobre pérdida de dominio.
D.L. 1105	18 abril	Disposiciones para proceso de formalización de actividades de pequeña minería y minería artesanal.
D.L. 1106	18 abril	Medidas para lucha eficaz contra lavado de activos y otros delitos relacionados a minería ilegal y crimen organizado.
D.L. 1107	19 abril	Medidas de control y fiscalización en distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en minería ilegal.

Fuente: Elaboración propia.

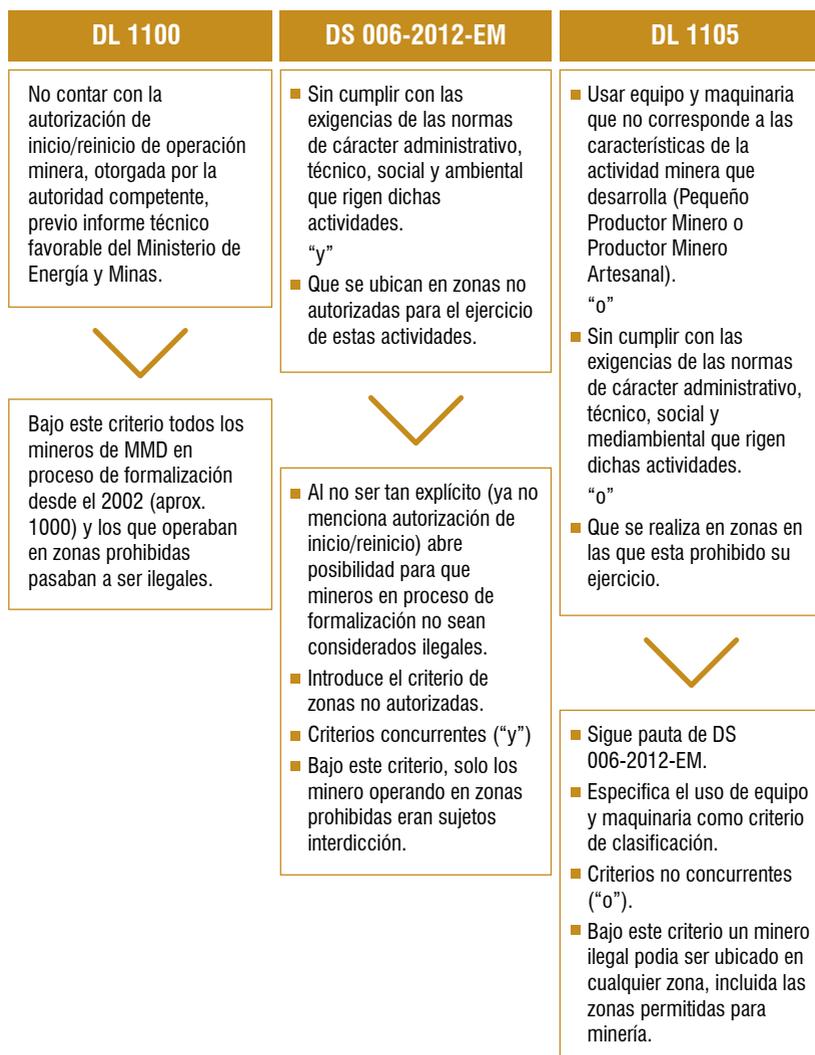
De los nueve Decretos Legislativos emitidos en el marco de la Ley 29815, solo dos (DL 1100 y DL 1105) hacían referencia a las acciones y responsabilidades del Estado para facilitar el proceso de formalización de aquellos mineros que tuvieran la voluntad y estuvieran en condiciones para formalizarse. El resto de decretos se concentraba en las medidas y estrategias para el fortalecimiento de las acciones destinadas a perseguir delitos de minería ilegal.

Además de estos nueve decretos, el DL 1100 se orientaba específicamente hacia Madre de Dios, siendo luego complementado con el D.S. 006-2012-EM. Aquel recogía las estrategias de tratamiento a la minería informal en zonas de minería aluvial, que el Estado había iniciado con el DU 012-2010, yendo más allá de esta norma y añadiendo en su contenido nuevos tipos de maquinaria prohibida para el ejercicio de la actividad minera como artesanal o pequeño minero, derogando además el D.S. 016-2011-EM, aquel que hasta entonces permitía el uso de *balsa gringo*, *balsa castillo*, *carranchera* y *traca* bajo ciertas condiciones. Con esta medida se cerraban las posibilidades de ejercicio de actividades de pequeña minería⁶⁸ en ríos y cursos de agua, tal como estas habían estado operando hasta antes de la promulgación del DU 012-2010.

Otro aspecto notable de este conjunto de normas tiene que ver con los procesos de definición de lo que se entendía hasta entonces por minería ilegal. Entre febrero y abril del 2012, tres normas abordaron este aspecto: el DL 1100, el DS 006-2012-EM y el DL 1105. La definición de este término era vital tanto para la implementación de las políticas de formalización y de interdicción como para la toma de decisiones de los actores económicos vinculados a la minería aurífera en Madre de Dios. Mientras que la definición de minería ilegal del DL 1110 dejaba en la ilegalidad a los aproximadamente 1000 titulares mineros en proceso de formalización desde el 2002, las siguientes definiciones introdujeron distinciones de ubicación (no operar en zonas prohibidas o en ríos) y de uso de equipos (aplicable solo a PMA porque los PPM no tenían hasta entonces restricciones en el tipo de maquinaria a ser usada en tierra), tal como se muestra en el siguiente diagrama.

68 Aquí no incluimos a la minería artesanal porque la poca que existía para el 2009 no representaba un mayor problema en el proceso de ordenamiento de la minería. En cambio, aquellos que operaban como “pequeños mineros” no habían tenido hasta el 2009 restricciones en el uso de la maquinaria que usaban, siendo su principal restricción legal un máximo de capacidad instalada.

Gráfico 5.
Definiciones de Minería Ilegal: del DL 1100 al 1105



Fuente. Elaboración propia.

A partir de la definición establecida por el DL 1105, eran interdictables no solamente los mineros operando en zonas prohibidas para la minería (aquellos que invadieron la zona de La Pampa desde el 2009), sino también aquellos que operando en la zona permitida para minería seguían trabajando en riberas y cauces de ríos. Por tanto, esta definición comprometía también a todos aquellos mineros que desde el 2002 habían iniciado procesos de formalización y que hasta antes del 2010 habían estado operando en tales zonas. La opción de formalización que dicha definición de ilegalidad les daba a estos mineros era que estos se trasladaran al bosque, dentro de los márgenes de su concesión, para extraer el oro. Sin embargo, esta opción planteaba un reto adicional: obtener el permiso de desbosque. Dicho permiso debía ser autorizado por la entidad sectorial correspondiente, sin embargo, hasta el 2014 este es un paso que no tiene procedimientos claros para su cumplimiento.

4.3.2.2 El proceso de formalización desde el 2012

Aunque la gestión del presidente Humala inició sus medidas de ordenamiento de la minería informal haciendo énfasis en las acciones contra la minería ilegal, a partir de marzo del 2012 el Gobierno dio impulso a un nuevo proceso de formalización de la minería informal que, en comparación con el proceso previo de formalización iniciado en el 2002, se caracterizaba por establecer de manera expresa pasos específicos. Estos eran seis:

1. Presentación de Declaración de Compromiso (DC).
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 (IGAC).
6. Autorización para Inicio/reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de minerales.

En el caso de Madre de Dios, el diseño de la estrategia contemplaba que el primer paso servía como filtro para determinar qué mineros tenían la voluntad de formalizarse. Aquellos que se presentaban al proceso de formalización en esta región recibieron un plazo, primero, de un año y, luego, de dos para completar los siguientes pasos de formalización. Los que no presentaran su DC eran sujetos a acciones de interdicción. Además, la estrategia contemplaba la posibilidad de que los mineros en proceso de formalización inicien simultáneamente la ejecución de los pasos 2 al 5; aunque para la aprobación final del paso 5 (IGAC), el minero debía contar con los pasos previos finalizados.

Para el caso de Madre de Dios (el escenario más complejo de minería informal), la norma que iniciaba y daba estructura a este proceso (DS 006-2012-EM) contemplaba un año para su conclusión, definiendo un plazo de finalización solo para el primer paso. Los plazos para los pasos 2, 3 y 4 fueron definidos once meses después de iniciado el proceso de formalización, mientras que el plazo del paso 5 fue definido seis meses después de iniciado dicho proceso, dando cuenta de las limitaciones del Estado para implementar oportunamente las etapas previstas para cumplir con los objetivos de formalización, tal como se aprecia en la Tabla 17. Posteriormente estos plazos fueron modificados, estableciéndose el 19 de abril del 2013 como plazo único y final para el cumplimiento de los pasos 2 al 5.⁶⁹

69 Como se explicará más adelante se espera que todo el proceso concluya en el 2016.

Tabla 17.
Evolución de Plazos de Formalización en MDD, a partir del DS 006-2012-EM

Paso	Evolución de Plazos	
1	<ul style="list-style-type: none"> • Primer plazo: 15/05/12 • Segundo plazo: 27/07/12 • Tercer plazo: 3/12/12 • A la conclusión del tercer plazo en MDD se presentaron aproximadamente 5500 DCs,⁷⁰ de las cuales la DREMH aprobó 4893 DC (90%) para que pasen a las siguientes etapas. 	
2	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando salió la norma que regulaba el nuevo proceso de formalización (DS 006-2012-EM), estos pasos no tenía un plazo de cierre definido. 	Primer plazo: 05/09/13 Segundo plazo: 19/04/14
3	<ul style="list-style-type: none"> • Su plazo fue definido por primera vez en febrero del 2013 (DS 003-2013-EM), once meses después de iniciado el proceso de formalización.⁷¹ 	Primer plazo: 16/09/13 Segundo plazo: 19/04/14
4	<ul style="list-style-type: none"> • Este plazo fue ampliado por segunda vez mediante DS 032-2013-EM. 	Primer plazo: 25/09/13 Segundo plazo: 19/04/14
5	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando salió la norma que regulaba el nuevo proceso de formalización (DS 006-2012-EM), este paso no tenía un plazo de vencimiento definido. • Su plazo fue definido por primera vez en setiembre del 2012 (DS 004-2012-MINAM), seis meses después de iniciado el proceso de formalización. • Primer plazo: 06/02/13 (DS 004-2012-MINAM) • Segundo plazo: 05/10/13 (DS 001-2013-MINAM) • Tercer plazo: 19/04/14 (DS 032-2013-EM) 	

Fuente. Elaboración propia.

70 Dato proporcionado por el Gerente de Desarrollo Económico del GOREMAD en el mes de abril del 2013.

71 Se debe recordar que el plazo inicial del proceso de formalización en MDD era de un año.

De todos los pasos, el quinto (IGAC) contemplaba la implementación de un sistema de ventanilla única a través del cual los mineros en formalización pudieran ingresar su expediente de manera que fuera evaluado por las distintas instancias involucradas en el proceso (MINAM, MEM, ANA, MINAGRI, etc.). Dicho sistema fue implementado recién en noviembre del 2013, más de un año después de que el Gobierno pusiera el IGAC a disposición de los usuarios.

A los retrasos en la implementación de medidas para el proceso de formalización desde las entidades sectoriales más directamente vinculadas con el proceso de ordenamiento de la minería aurífera (MINAM y MEM), se ha sumado una actuación no regular de otras instancias igualmente importantes. Una evaluación de la Defensoría del Pueblo en el 2013 daba cuenta de estos procesos, señalando que algunas entidades como la SUNAT o el Ministerio de Transporte habían cumplido con varios de sus compromisos, mientras que otros como Activos Mineros SAC (ver Tabla 18) o el propio MEM habían avanzado a un ritmo más lento. En el caso del MTC, por ejemplo, se logró establecer una ruta fiscal hacia el departamento de Madre de Dios para el control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos (aprobado por R.M. 360-2012-MTC/02), en cumplimiento por lo dispuesto en los DL 1103 y 1107.

Del conjunto de obligaciones supervisadas por la Defensoría a 27 instancias del Gobierno nacional involucradas en el proceso de formalización de la minería, hacia fines del 2012, la Defensoría encontraba que solo el 16% de ellas se encontraban con un nivel elevado de avance ("en coordinación"), mientras que casi la mitad de obligaciones se encontraba "con avance", es decir, con un grado de avance medio a bajo.

Tabla 18.

Activos Mineros: ¿Cuáles eran sus principales tareas?

El D.S. 012-2012-EM dispone que Activos Mineros SAC implemente en el lapso de dos años, hasta abril del 2014 (tiempo de duración del proceso de formalización), un programa temporal para la comercialización de oro producido por PMM y PMA que están en proceso de formalización, con el fin de evitar o reducir el tráfico ilícito de oro. Dentro de estas tareas Activos Mineros tenía que cumplir con lo siguiente:

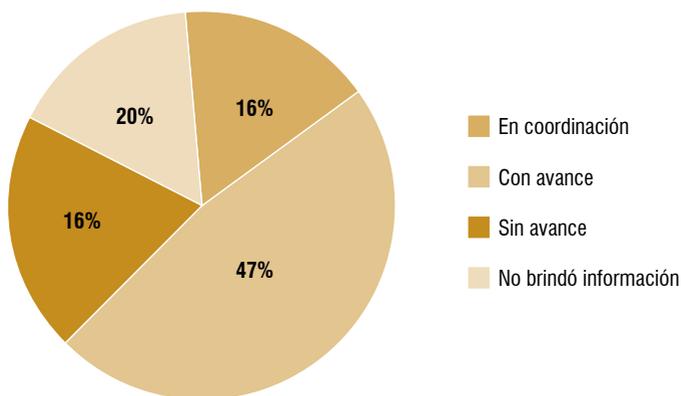
- Registro de comercializadores de oro.
- Registro de pequeños mineros que accedan al programa temporal.

¿Qué dice Defensoría sobre el cumplimiento de Activos Mineros?

El informe de Defensoría “Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Illegal en el Perú” de mayo de 2013 señalaba que para entonces, y a casi un año del mandato recibido, Activos SAC estaba aún en proceso de cumplir con las tareas encomendadas. Además, respecto a la implementación del DS 012-2002-EM, el informe señala que:

- Se ha diseñado el proyecto del Plan de Trabajo orientado a la comercialización del oro metálico, básicamente en las zonas de Madre de Dios y Puno, el cual se encuentra en vías de aprobación.
- Se ha solicitado al MEM que disponga la habilitación de los recursos dinerarios necesarios para el desarrollo de las acciones y actividades vinculadas al cumplimiento de la responsabilidad asumida mediante el Decreto Supremo N.º 012-2012-EM.
- Se encuentra pendiente la transferencia de los recursos necesarios de parte del MEM a Activos Mineros S.A.C. Al respecto, de acuerdo con lo informado por el MEF en la reunión convocada por la Defensoría del Pueblo realizada el 07 de noviembre de 2012, el MEM no ha presentado ninguna solicitud de manera formal para la transferencia de partidas presupuestales. En relación con lo anterior, indicó que solo se habían llevado a cabo reuniones de asesoramiento.

Gráfico 6.
Resultados de supervisión a acciones de formalización



Fuente: Defensoría del Pueblo 2013.

Del total de actividades supervisadas (135) por la Defensoría, 72 (el 53%) correspondían a aquellas instancias que tienen una relación más directa con el proceso de formalización, a saber: MEM, SUNAT, DICAPI, Ministerio Público, MEF, PCM y MINAM. De todas ellas, solo la PCM había logrado dar inicio a todas las actividades propuestas dentro del marco de la nueva política de formalización de la minería informal, dando cuenta de la necesidad de avanzar con mayor rapidez en el logro de los compromisos asumidos.

Tabla 19. Avance de actividades para la formalización

Entidad	Total Acciones Supervisadas	Con algún grado de avance ⁷²	Porcentaje de avance
MEM	21	16	76%
SUNAT	14	8	57%
DICAPI	9	5	56%
Ministerio Público	9	6	67%
MEF	8	5	63%
PCM	6	6	100%
MINAM	5	3	60%
TOTAL	72	49	68%

Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo 2013.

Un aspecto revelador del proceso de supervisión llevado a cabo por la Defensoría es que en el caso del MINAGRI, dicho informe hace referencia solo a las medidas “orientadas a revertir los graves daños ocasionados por la minería ilegal tanto al sector agropecuario como a la salud de la población de la cuenca de los ríos Ramis y Suches en el departamento de Puno”, sin que se mencionen acciones específicas para trabajar propuestas técnicas a las situaciones de superposición de concesiones mineras con concesiones forestales y predios agrícolas, un problema central dentro del proceso de formalización minera. Teniendo en cuenta los pasos del proceso de formalización, se puede afirmar que el proceso de formalización en marcha se encuentra como se observa en la Tabla 20.

72 Aquí consideramos la sumatoria de acciones “en coordinación” y “con avance”.

Tabla 20.
Estado del proceso de formalización en MDD por paso

Paso	Proceso	Resultados obtenidos
1	<p>1. El administrado tenía que presentar su DC con documento que acredite que el solicitante es propietario o que está autorizado por el 100% de las acciones y derechos del predio para utilizar el terreno superficial.</p> <p>2. Para MDD solo podían presentar DC aquellos ubicados dentro de la zona permitida. Se abre una excepción de aquellos que operaban con derechos otorgados en la zona de exclusión previamente a su creación, los que también podían acogerse al proceso de formalización.</p> <p>3. Se requería una Ventanilla Única para que el administrado hiciera los trámites correspondientes.</p>	<p>1. Al 27 de julio del 2012 la DREMH recibió aproximadamente 5500 DCs.</p> <p>2. La DREMH reconoció como válidas 4893 DC (90%)</p> <p>3. La Ventanilla Única se implementó recién en noviembre del 2013.</p>
2	<p>Este paso está orientado a los siguientes tipos de mineros:</p> <p>1. Aquellos que ya cuentan con concesión y sin IGA (EIASd, DIA). Estos son aproximadamente 1827 y pueden ser PMA o PPM. Presentan documento que acredite su titularidad sobre concesión.</p> <p>2. Aquellos mineros sin concesión que han establecido acuerdos informales con dueños de concesiones, trabajando bajo la figura de invitados. Presentan acuerdo formal con dueño de concesión.</p>	<p>1. Aprox. 1827 mineros han acreditado titularidad de una concesión. Pueden pasar al siguiente paso.</p> <p>2. Son aproximadamente 3240⁷³. Este es el grupo que presenta más dificultades porque no todos los concesionarios mineros quieren firmar un acuerdo formal de explotación.</p>



73 Esta cifra aproximada se ha calculado a partir de la diferencia entre el número de DC aprobadas por la DREMH (4893) y el número de personas naturales o jurídicas con concesión (las de Tipo 1).

Paso	Proceso	Resultados obtenidos
3	<p>Todos los mineros que sean propietarios del terreno superficial tienen que probarlo y los que no lo sean tienen que presentar autorización de uso del terreno superficial, ya sea que haya superposición con otros derecho-habientes o no.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprox. 1116 mineros con concesión tienen superposición con otros derecho-habientes. 2. En el caso de los mineros sin concesión y con acuerdo de explotación, no se tienen datos del número de superposiciones con otros derecho-habientes. 3. La obtención de autorización de uso del terreno superficial se ha visto entrapada porque no hay procedimientos claros para que los actores (mineros y propietarios) e instituciones decidan cursos de acción. Así, en el caso de: <ol style="list-style-type: none"> a. Superposición con otras concesiones (forestales, hidrocarburos, etc.) no quedan claros los procedimientos administrativos para resolver dicha superposición. b. Superposición con agricultor: sea que el agricultor acepte o no, se requiere que agricultor tenga su propiedad debidamente saneada (título de propiedad). Aproximadamente el 70% de agricultores dentro de zona permitida para minería no cuentan con propiedad saneada. c. Sobre terrenos del Estado no considerados eriazos no quedan claros los procedimientos administrativos para recibir i) la autorización de uso del terreno superficial ni ii) la autorización de desbosque. Esta situación afecta a aproximadamente 711 mineros en proceso de formalización.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Este paso será otorgado en el mismo trámite de aprobación de IGAC. 	
5	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuar las actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal en curso a las obligaciones legales ambientales vigentes. Mediante el IGAC, el sujeto de formalización adopta las medidas ambientales para prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales de su actividad, según correspondan. • Aplica a todos los mineros en proceso de formalización, incluidos aquellos con PAMA en proceso de aprobación. • Aplica también a aquellos mineros que, con PAMA aprobado, hayan modificado condiciones de operación. 	<ul style="list-style-type: none"> • 289 IGAC presentados. • Se evaluaron los requisitos de admisibilidad de la presentación de doscientos setenta y ocho (278) IGA Correctivos, dándoles un plazo para subsanar cumplimiento del tercer requisito. No habiendo subsanado dicho paso, la DREMH MDD declaró improcedentes y en abandono las solicitudes de evaluación de IGA Correctivos.

Fuente. Elaboración propia.

4.3.3 Espacios de coordinación interinstitucional

Cuando esta gestión lanzó el nuevo proceso de formalización y los operativos de interdicción, también constituyó un espacio de coordinación intrainstitucional que debía servir para que el Ejecutivo pudiera hacer seguimiento a las acciones que las diversas instancias y ministerios del Gobierno estaban ejecutando en materia de formalización de la minería informal. Dos meses después de la publicación del DL 1105, mediante D.S. 075-2012-PCM, se constituyó dicha comisión, siendo presidida por la PCM e integrada por representantes de los ministerios de Energía y Minas, Ambiente, Cultura, Interior y Defensa; además de un representante de la SUNAT y otro de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

Con el MEM ejerciendo las labores de secretaria técnica, uno de los aspectos que más llamaba la atención es que, en contraste con experiencias previas de constitución de espacios similares entre el 2002 y 2009, ***dicha comisión no especificaba mecanismos de participación o de consulta con organizaciones de la sociedad civil involucradas o afectadas por las actividades de la minería informal.*** De esta manera se convertía en un espacio de coordinación primordialmente gubernamental, sin que se dieran espacios en los que las organizaciones de la sociedad civil pudieran participar de manera más activa en el desarrollo de las políticas de ordenamiento que el Gobierno planteaba.

Otro aspecto que resaltaba de manera importante y que ha tenido implicancias considerables para el caso de la minería informal en Madre de Dios, es que en la formación inicial de dicha comisión no consideraba la presencia del Ministerio de Agricultura, a pesar de que este era un actor de suma relevancia para definir cursos de acción en torno a la superposición de concesiones mineras con concesiones forestales y predios agrícolas, uno de los problemas más complejos en el proceso de formalización de la minería en Madre de Dios.

Dado que el DL 1105 establecía la obligación del minero en proceso de formalización de tramitar las autorizaciones correspondientes ante el dueño del terreno superficial (ya sea este un particular o el Estado), este era un proceso que debió fijarse desde el inicio mismo del proceso

de formalización. Sin embargo este es un tema que aún no había sido resuelto para fines del 2013. La ausencia del Ministerio de Agricultura respecto del proceso de formalización estaba precedida por una política de titulación agraria que había tenido serias limitaciones en la región. La mayoría de agricultores de las provincias de Tambopata y Manu no contaban con título de propiedad, siendo por tanto su situación más precaria frente a los mineros que los presionaban para dar su autorización del uso del terreno superficial. Al respecto señalaba el presidente de la FADEMAD:

“Para titulación se han gastado en un año 1 822 000 soles, en un año y dos meses y no han entregado ni 150 títulos de propiedad. Es la peor vergüenza de caso. Empieza en enero del 2011. La primera partida le han (sic) entregado el 13 de octubre del 2011. La segunda partida le han (sic) entregado en enero del 2012. 943 000 soles”. El proceso viene desde COFOPRI, viene ya desde el PEET. Hay un convenio entre el CAP MINAM e INRENA. Era para mitigar los impactos de la carretera”.

Los problemas de coordinación intersectorial evidenciados en el informe de la Defensoría del Pueblo (mayo del 2013) daban cuenta de las dificultades para trascender la inercia institucional de un estilo de gestión sectorialista dentro del Estado. Frente a este panorama, en mayo del 2013 el Gobierno inició un segundo periodo de gestión interinstitucional, con el **nombramiento de un Alto Comisionado** en asuntos de formalización de la minería, interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental (RM 116-2013-PCM). Desde su implementación dos funcionarios han asumido el cargo.

Un aspecto a tener en consideración es el perfil de los funcionarios elegidos. Ambos son, no por coincidencia, militares retirados. Dicha elección daba cuenta del énfasis que el Ejecutivo esperaba de este Alto Comisionado para las labores de interdicción, antes que para las labores de formalización o remediación ambiental. En efecto, desde su constitución, los Altos Comisionados han estado al frente de las acciones de interdicción llevadas a cabo en todo el territorio nacional o haciendo frente a las movilizaciones y paros mineros.

4.3.4 Balance final del proceso de formalización 2012-2013

Los resultados del proceso de formalización al 19 de abril del 2014 (fecha de conclusión del proceso de formalización hasta el paso 5) muestran avances limitados, que se expresan no solo en la ausencia de mineros formalizados en Madre De Dios al cabo de dos años de iniciado el proceso, sino también en el limitado número de mineros que han llegado hasta el quinto paso. Solo 278 de los 4893 mineros con DC han presentado IGAC (el 6% de los mineros en formalización), y a abril del 2014 ninguno de estos IGACs ha sido aprobado por no haber absuelto alguno de los pasos previos (2 ó 3).

Las razones que explican estos limitados resultados desde el Estado son varias, pero estas pueden ser agrupadas en dos grandes grupos: a) Aquellas de carácter institucional, ligadas a estilos de gestión en el sector público, resistentes a procesos de coordinación para la ejecución de políticas de carácter intersectorial, b) Aquellas de orden estructural/institucional para el acceso a recursos naturales; figurando entre estas la deficiente configuración del sistema de otorgamiento de concesiones y titulación de predios, el estancamiento en procesos de ordenamiento territorial y los límites externos e internos del proceso de descentralización para una gestión eficiente de los recursos naturales.

Teniendo todas estas variables un peso importante en la explicación de los límites del proceso de formalización, sin embargo creemos que para el caso de Madre de Dios es de especial importancia tener en cuenta las características de los mineros en proceso de formalización y la forma en que las políticas de formalización en marcha han respondido o se han antecedido a dichas características. Como se ha tratado de demostrar a lo largo del documento, la presencia de mineros en Madre de Dios evidencia una población diferenciada, no homogénea, con lógicas de ocupación del territorio, recursos y experiencias de relación con el Estado y el entorno local de Madre de Dios distintas.

Creemos que una de las fallas centrales del proceso de formalización en Madre de Dios se encuentra en la limitada capacidad del Gobierno nacional para tener estrategias diferenciadas frente a la minera

informal e ilegal, que les permita a los funcionarios anticiparse a las lógicas y cursos de acción que los actores involucrados en el proceso de formalización podían tomar o los problemas que estos podían encontrar en dicho proceso. Esto se debe en parte a que los sistemas de decisión todavía se encuentran altamente centralizados, aun cuando el proceso de descentralización haya concluido formalmente en el 2008. En varias ocasiones, entre el 2009 y el 2013, los Gobiernos regionales se han visto impedidos de tomar decisiones relevantes para los procesos de ordenamiento por una serie de limitaciones de carácter burocrático y sectorial. Propuestas de censos mineros o mesas de trabajo para resolver problemas de superposición han quedado estancadas en medio de la indiferencia del Gobierno nacional para tomar esas medidas en serio. En otras tantas ocasiones el Gobierno nacional ha tomado medidas sin convocar oportunamente al Gobierno regional, a pesar de que este es la entidad rectora en temas de ordenamiento de la pequeña minería y minería artesanal. Esta centralización en la toma de decisiones ha generado fallas importantes para la obtención de información que permita corregir de manera oportuna los problemas que las políticas diseñadas encuentran en el campo.

A partir del análisis del proceso de formalización en Madre de Dios desde el 2002 y del mapeo de la evolución de actores mineros que han ido ocupado el territorio desde la década de 1970, proponemos una caracterización o tipología de minero que –creemos– puede ayudar de manera considerable al proceso de saneamiento de los mineros en proceso de formalización hacia el 2016 (ver Tabla 22). Más que una categorización fija, se trata de una tipología que sirve como una herramienta de interpretación para entender la realidad minera de Madre de Dios. La misma considera las siguientes variables:

- Grado de arraigo en el territorio (medido por el tiempo de arribo y permanencia en el territorio).
- Grado de experiencia de relacionamiento con el Estado para procesos de formalización.
- Acceso a capital.
- Relación con otros actores con los que compite por acceso a recursos.

En función de esas variables hemos construido cinco tipos de mineros y establecido una ponderación ordinal de las posibilidades de formalización de cada uno de estos tipos (de alta a baja). A partir de esta, hemos agrupado dentro de alguna de estas cinco categorías a los 4893 mineros que han presentado una DC. Bajo condiciones de asignación de recursos suficientes y de gestión eficiente del Estado de los procesos de formalización, estimamos que los mineros en proceso de formalización se distribuyen en un rango de posibilidades para concluir el proceso de formalización como el mostrado en la Tabla 21.

Tabla 21.
Posibilidades de formalización de 4893 mineros con DC (abril 2014)

Posibilidad de concluir formalización	Porcentaje de Mineros con DC en MDD
Alta	23%
Media	11%
Media baja - Baja	66%

Fuente. Elaboración propia.

Como se explica en la Tabla 22, aquellos con mayores posibilidades de formalización son los mineros más antiguos, que llegaron a MDD o iniciaron sus actividades de minería desde la década del 70, cuentan en su mayoría con una o más concesiones mineras otorgadas y tienen experiencia de relacionamiento con el Estado para procesos de formalización pues ya han estado expuestos a uno desde el 2002. Estos suman aproximadamente 1100 de los 4893 mineros en proceso de formalización. El grupo restante, constituido por mineros que llegaron con la fiebre del oro de mediados de la década del 2000, suma aproximadamente 3793 y pueden ser agrupados en tres categorías: i) Aquellos que pudieron obtener concesiones y tienen posibilidades de seguir con el proceso de formalización (estos suman aproximadamente 500); le siguen aquellos mineros, ii) Foráneos y iii) Locales, que se

sumaron a la fiebre del oro desde el 2005 y no han podido acceder al otorgamiento de concesiones. Creemos que estos mineros enfrentan más barreras para concluir con el proceso de formalización (ver Tabla 22).

El propósito de esta tabla no es predecir el futuro del proceso de formalización sino más bien brindar elementos de análisis para que los tomadores de decisiones piensen en estrategias de formalización que apalanquen de la manera más eficiente los esfuerzos de formalización de cada uno de estos actores en función de sus características, intereses y necesidades. En la sección de recomendaciones esbozamos algunas recomendaciones de política para cada tipo de minero.

Tabla 22: Tipología de mineros sujetos a proceso de formalización 2002-2006

Tipo	Características	Número estimado	Posibilidad de formalización
<p>Tipo 1: El minero antiguo consolidado</p>	<p>1. Llegó a MDD entre las décadas del 70 y 90. 2. Para el 2002, cuando se inicia el proceso de formalización, ya había logrado obtener una o más concesiones mineras pero no cumplía con la obtención de certificaciones ambientales. 3. Se trata principalmente de mineros que trabajan dentro de los márgenes de capacidad instalada de un pequeño minero. 4. Aun teniendo una concesión, este minero no ha logrado obtener las certificaciones ambientales correspondientes. 5. Tiene un alto arraigo en el territorio y relaciones de cooperación y conflicto con usuarios de bosque que lo hacen, por tanto, susceptible de formar parte y ser sujeto a estrategias locales y nacionales de control del territorio. 6. Tiene una larga experiencia de relación con el Estado (de cooperación y conflicto). Ha pasado por procesos previos de formalización como el iniciado en el 2002 y tiene, por tanto, conocimiento y experiencia (capital social/cultural) en procesos de formalización. Esta experiencia puede ser un insumo fundamental para ajustar y mejorar los procesos de saneamiento que se plantean hasta el 2016. 7. Probablemente tiene invitados trabajando en su concesión.</p>	560	Alta
<p>Tipo 2: El minero antiguo en proceso de consolidación</p>	<p>1. Llegó a MDD entre la década del 90 hasta antes de la fiebre del oro (aproximadamente 2003) o es miembro de una comunidad nativa en la que se ha venido practicando minería. 2. Para el 2002, cuando se inicia el primer proceso de formalización, no había podido acceder a una concesión minera. Con el proceso de formalización llevado a cabo entre el 2002 y 2008, este minero ha logrado obtener una concesión en el marco de los procesos de empadronamiento y otorgamiento de derechos preferenciales orientados a mineros artesanales. 3. Se trata principalmente de un minero que trabaja dentro de los márgenes de capacidad instalada de un minero artesanal, aunque ya no use métodos manuales de extracción. 4. Aun teniendo una concesión, este minero no ha logrado obtener las certificaciones ambientales correspondientes. 5. Tiene un alto arraigo en el territorio y relaciones de cooperación y conflicto con usuarios de bosque que lo hacen, por tanto, susceptible de formar parte y ser sujeto a estrategias locales y nacionales de control del territorio. 6. Tiene una larga experiencia de relación con el Estado (de cooperación y conflicto). Ha pasado por procesos previos de formalización -como el iniciado en el 2002- y tiene, por tanto, conocimiento y experiencia (capital social/cultural) en procesos de formalización. Esta experiencia puede ser un insumo fundamental para ajustar y mejorar los procesos de saneamiento que se plantean hasta el 2016. 7. Probablemente tiene invitados trabajando en su concesión.</p>	540	Alta



Tipo	Características	Número estimado	Posibilidad de formalización
<p>Tipo 3: El minero de fiebre de oro foráneo con capital</p>	<p>1. Ha entrado en la actividad minera a raíz de la fiebre del oro iniciada en el 2005, con capital suficiente como para acceder a una concesión minera entre el 2005 y 2012.</p> <p>2. Tiene un bajo arraigo en el territorio. Sus recursos económicos lo colocan cuando menos como pequeño minero con potencial para pasar al régimen general. Su dependencia del entorno local es menor, siendo menos susceptible a las estrategias locales de control del territorio.</p> <p>3. Su decisión de cumplimiento del proceso de formalización está sujeta principalmente a la rentabilidad percibida de su actividad.</p> <p>4. Tiene una corta experiencia de relación con el Estado para temas de formalización, pero esto no es un obstáculo porque tiene el capital suficiente para continuar con el proceso de formalización.</p> <p>5. Probablemente tiene invitados trabajando en su concesión.</p>	550	Media
<p>Tipo 4: El minero de fiebre de oro local</p>	<p>1. Ha entrado en la actividad minera a raíz de la fiebre del oro iniciada en el 2005 y no ha accedido a una concesión minera. Cuenta con poco capital.</p> <p>2. Tiene un alto arraigo en el territorio. Su vinculación con otros actores locales le ha facilitado el acceso a la actividad minera bajo la figura de "invitado".</p> <p>3. Tiene una corta experiencia de relación con el Estado para temas de formalización, marcada principalmente por la desconfianza debido a las acciones de uso de la fuerza pública iniciadas desde el 2009.</p> <p>4. Tiene limitaciones para formalizarse porque los dueños de la concesión donde trabaja no desean formalizar su relación con este (Paso 2).</p>	(X)	Media baja
<p>Tipo 5: El minero de fiebre de oro foráneo</p>	<p>1. Ha llegado a MDD a raíz de la fiebre del oro iniciada en el 2005 y no ha accedido a una concesión minera.</p> <p>2. Su desvinculación con el territorio lo ha hecho más propenso a actuar de manera premeditada al margen de arreglos institucionales locales y de la Ley, teniendo más posibilidades de actuar bajo la figura de invasiones a predios de terceros (Huacamayo, La Pampa).</p> <p>3. Aunque tiene una alta movilidad en el territorio, algunos han iniciado procesos de formación de pequeños centros poblados con condiciones precarias de vida.</p> <p>4. Tiene una corta experiencia de relación con el Estado para temas de formalización, marcada principalmente por las acciones de uso de la fuerza pública que el Estado ha venido aplicando desde el 2009.</p>	(Y)	Baja

Fuente: Elaboración propia.

$$(X) + (Y) = 3200$$

5

POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO DE LA MINERÍA INFORMAL EN MADRE DE DIOS: ENTRE EL DESEO Y LA REALIDAD





■ Madre de Dios tiene otras actividades económicas con gran potencial. En Tahuamanu, la castaña y la shiringa son más relevantes que la minería.

Foto: Thomas Müller/SPDA



■ Los informes del PNUD revelan que Tahuamanu tiene mejores logros en esperanza de vida y acceso a la educación comparado con Tambopata, la provincia donde se practica minería con mayor intensidad.

Foto: Thomas Müller/SPDA

Luego de haber presentado las principales características de las medidas desarrolladas desde el Estado para el proceso de ordenamiento de la minería en Madre de Dios, en esta parte presentamos un análisis de las condiciones sociales, institucionales y políticas que los decisores de política han venido enfrentando, aunque muchas veces en el diseño de sus estrategias no hayan visibilizado dichas condiciones o las hayan ignorado intencionalmente. Este análisis parte del supuesto de que ninguna política pública es eminentemente técnica y menos lineal, aunque los términos tecnocientíficos que la acompañen así quieran presentarla.

El proceso de diseño de formulación de políticas es también (y quizá fundamentalmente) un proceso político, que involucra procesos de discusión, desacuerdo, conflicto y negociación; por lo menos cuando nos encontramos en el marco de un sistema político democrático. Desde los decisores de política este proceso también implica la capacidad de reformular los problemas cuando estos son complejos (como de hecho lo es el caso de la minería informal), reinterpretao problemas o presentando maneras novedosas de interpretar las posibles raíces de un problema y sus potenciales soluciones. Desde quienes hacemos análisis de política, esto implica también poner en evidencia esos juegos de lenguaje a partir de los cuales se visibilizan algunos problemas a costa de invisibilizar otros.

Dicho esto, presentamos a continuación algunos de los elementos de carácter más bien estructural que han condicionado o limitado el avance de las políticas de ordenamiento de la minería informal en Madre de Dios. Ateniéndonos a la revisión de estudios previos y sobre nuestro propio criterio hemos determinado los siguientes aspectos: las condiciones sociopolíticas en Madre de Dios, la construcción de narrativas en torno a la minería informal y las limitaciones en el proceso de asignación de recursos.

Aunque a lo largo del documento ya se han ido presentando algunos de los elementos aquí mencionados, en este acápite intentamos hacer una síntesis que permita tener una lectura global de cómo estos factores han enmarcado y establecido límites de acción a las políticas

de ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios. Dicho análisis será un insumo importante para el diseño de algunas recomendaciones de política.

5.1 Formalización de la minería y el tema presupuestal

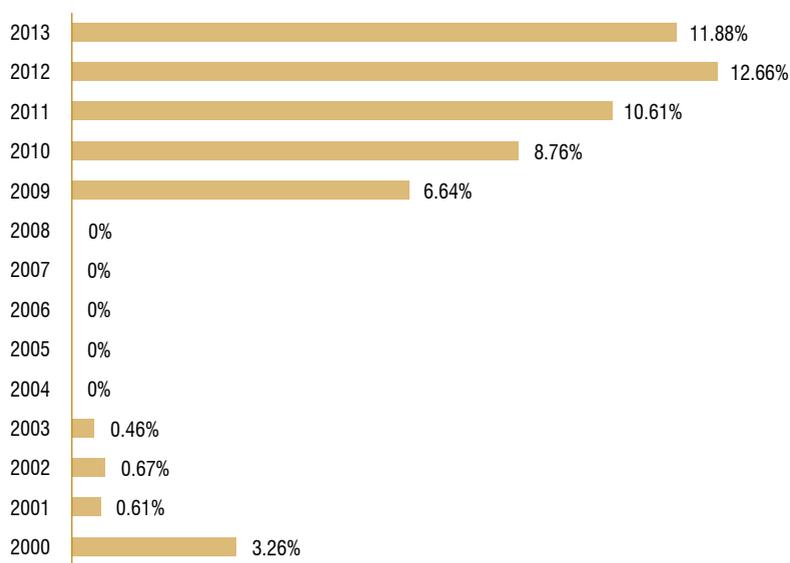
Varias de las acciones contempladas en los diversos dispositivos emitidos desde el 2011 han tenido problemas de ejecución por falta de recursos en la asignación presupuestaria. Esta ha sido una tendencia que se arrastra desde el inicio de las políticas de formalización inauguradas con la dación de la Ley de Formalización en el 2002. Sin embargo, el contexto de desarrollo de acciones y tareas de fiscalización más detalladas desde el 2012, requerían el diseño de una estrategia de gasto presupuestario que vaya de la mano con la cantidad de esfuerzos que se han previsto desde entonces en las normas.

Los recursos necesarios para las acciones de formalización e interdicción debían provenir principalmente de tres tipos de fuentes: presupuesto asignado a cada ministerio, fondos recaudados como parte de las acciones de incautación de bienes de la minería ilegal y fondos recaudados de la cooperación internacional. Aunque el análisis detallado del manejo presupuestario de cada una de las entidades involucradas en las políticas de ordenamiento de la minería informal trasciende el objetivo de este estudio, en esta sección proponemos un análisis general de la evolución de los recursos destinados al GOREMAD, dentro del rubro energía y minas, para hacernos una idea de cuántos recursos se le han destinado a la que se entendía era la principal entidad responsable de liderar los procesos de formalización minera en Madre de Dios.

Un primer punto tiene que ver con la prioridad de Madre de Dios en la asignación de recursos para el mejoramiento del sector Energía y Minas. Si tenemos en cuenta que la región ha aportado desde la década del 90 no menos del 10% de la producción de oro en el Perú, los porcentajes de asignación de recursos del erario público, entre el 2000 y el 2008, fueron bastante bajos. Como se aprecia en el Gráfico 8, entre el año 2000 y

2012 el presupuesto destinado al sector Energía y Minas en Madre de Dios, como proporción del presupuesto nacional ha tenido tres etapas bastante marcadas: la primera mostrando una tendencia decreciente entre el 2000 y el 2003; una segunda etapa, entre el 2004 y 2008, en el que la proporción de recursos destinados a Madre de Dios dentro del sector es exiguo, y una tercera desde el 2009, en que se evidencia un incremento gradual en la importancia de Madre de Dios como destino de recursos públicos para el sector Energía y Minas. De este proceso llama la atención la poca importancia que en términos de presupuesto significaba Madre de Dios entre el 2004 y 2008, el periodo en el que precisamente se desata la fiebre de oro en la región.

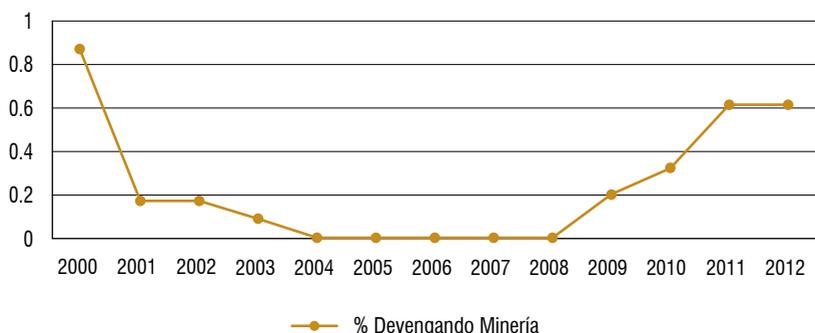
Gráfico 7. Presupuesto ejecutado destinado al sector minería en MDD, como porcentaje de presupuesto nacional destinado a este rubro



Elaboración propia. Fuente: Portal de transparencia del MEF

La tendencia descrita líneas arriba se relaciona además con la tendencia de gasto del GOREMAD hacia al sector Energía y Minas en el periodo 2002-2012. Ambos gráficos revelan la poca prioridad que en términos presupuestales tuvo para los Gobiernos regional y nacional el ordenamiento minero entre los años 2002 y 2008, periodo clave para lograr un ordenamiento de la minería informal y hacer frente a los estragos de la fiebre del oro. Aun cuando desde el 2009 ha habido una mayor asignación de recursos al sector, para el 2012 este no llegaba todavía (en términos porcentuales) al grado de inversión que las instancias locales le destinaban en el año 2000 (cuando entonces funcionaban bajo la figura de CTAR).

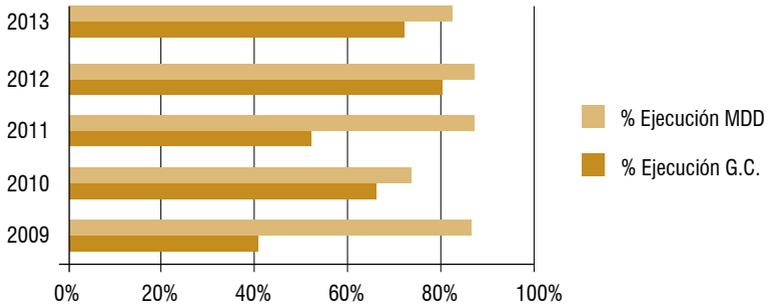
Gráfico 8. Recursos de GOREMAD destinados a minería como porcentaje de su presupuesto total



Elaboración propia. Fuente: Portal de transparencia del MEF

Otro aspecto a tener en cuenta es el grado de ejecución del presupuesto que la región Madre de Dios ha tenido en el sector Energía y Minas. Por lo menos en el periodo 2009-2012, la ejecución presupuestal del GOREMAD ha estado porcentualmente por encima de la capacidad de gasto del Gobierno central en este rubro y con excepción del año 2010, siempre por encima del 80% de ejecución.

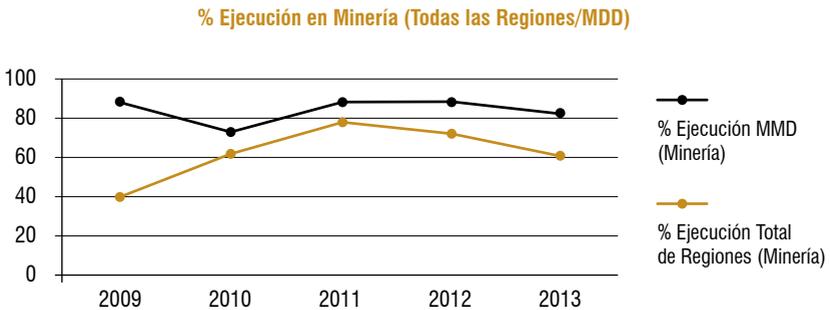
Gráfico 9. Grado de ejecución presupuestal en sector Energía y Minas. Gobierno Nacional vs GOREMAD



Elaboración propia. Fuente: Portal de transparencia del MEF

Si comparamos la tendencia de ejecución presupuestal del GOREMAD en el sector “minería”, con el promedio de ejecución de todos los Gobiernos regionales en el periodo 2009-2013, veremos que la ejecución presupuestal de este Gobierno ha estado por encima del resto de Gobiernos regionales.

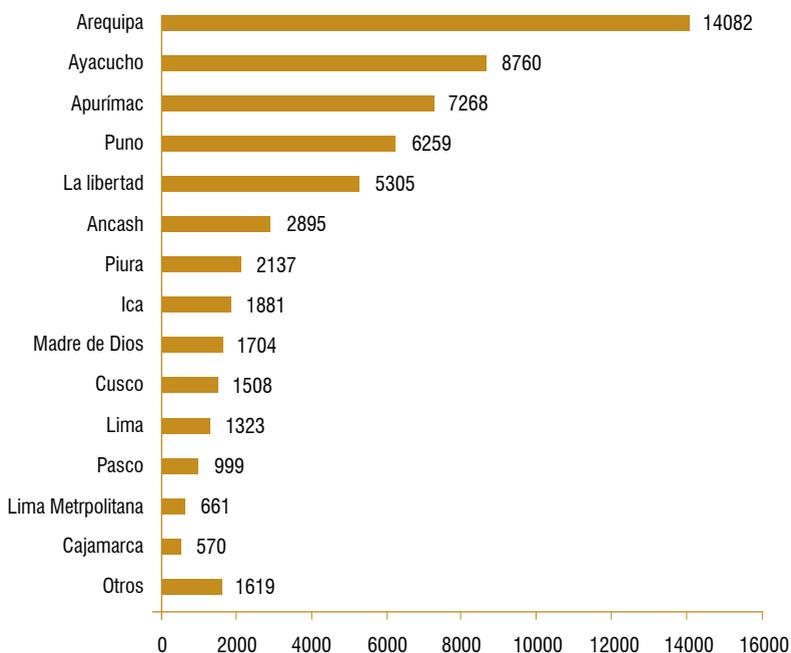
Gráfico 10. Porcentaje ejecución prepuesto minería. GOREMAD vs Otras regiones



Fuente: elaboración propia. Portal de transparencia del MEF

Sin embargo, comparando estos resultados con el cumplimiento de procesos clave para la implementación de las políticas de formalización de la pequeña minería, como el procesamiento de las declaraciones de compromiso (primer paso en el proceso de formalización), veremos que el GOREMAD ha ido a un ritmo mucho menor que el de Gobiernos regionales como el de Arequipa, Apurímac o La Libertad, en los cuales hay también una fuerte presencia de minería informal.

Gráfico 11.
PMA y PPM. Declaraciones de Compromiso procesadas a mayo de 2013



Elaboración propia. Fuente: Registro de Declaraciones de Compromiso MEM

De esta información se puede entonces deducir una insuficiente asignación de recursos al GOREMAD para los procesos de ordenamiento minero y una capacidad de gasto del GOREMAD bastante alta pero no necesariamente eficiente para el logro de los objetivos de formalización.⁷⁴ Esta deficiente asignación y gestión de recursos para el ordenamiento de la minería informal se confirma de alguna manera con el análisis que ha realizado la Defensoría del Pueblo sobre la ejecución de actividades previstas en el marco de los decretos legislativos 1100 al 1107. Según dicho informe, diversas entidades han informado insuficiencia de fondos para ejecutar todas las actividades previstas en el marco de los compromisos asumidos. Entre estas tenemos a Activos Mineros SAC y SUNAT (establecimiento de puestos de control en ruta fiscal).

Además, los fondos obtenidos a partir de la incautación y decomiso de bienes, dinero y especies, no han sido transferidos en su totalidad por la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI) a las instancias que requieren dichos fondos para continuar con las obligaciones referidas al proceso de formalización minera. Por otro lado, la Defensoría reportaba que la ejecución de actividades para la conformación del **Fondo para el Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal**, constituido por DL 1105 (Art. 17), y administrado por el MEM, se encontraba sin mayores avances (Defensoría 2011, 33). El Ministerio de Energía y Minas –sostiene el informe– no ha cumplido con emitir el Decreto Supremo que establezca los recursos provenientes de la lucha contra la minería ilegal que formarán parte del mismo (Defensoría 2013, 154).

La gestión de fondos para abordar los impactos ambientales y sociales de la minería informal tampoco ha tenido avances significativos. La administración del Fondo de Remediación Ambiental, encargado a Activos Mineros SAC, no habría tenido mayores avances en parte porque Activos Mineros SAC “requiere acciones previas de otras instituciones para su ejecución, como por ejemplo la transferencia de recursos

74 Un análisis más detallado del presupuesto del GOREMAD por año permitiría determinar el tipo de gasto al que se han asignado estos recursos, sean estos gasto corriente o de inversión.

económicos correspondientes” (Defensoría 2013, 46). El Ministerio de la Mujer también ha declarado “no contar con fondos para cumplir con el encargo de la recuperación de las víctimas, que es un proceso largo y costoso” (Defensoría 2013, 156).

En resumen, se puede señalar que la gestión de recursos públicos para la implementación de las políticas de ordenamiento de la minería ha estado caracterizada por:

- Un incremento significativo en la asignación de recursos hacia Madre de Dios desde el año 2009, no habiendo llegado todavía -en términos relativos- a los niveles de inversión que dicho sector recibía en el año 2000.
- El desempeño del GOREMAD para la ejecución del presupuesto destinado al sector minería ha estado por encima del promedio de ejecución de los Gobiernos regionales y del propio Gobierno nacional. Sin embargo, esto no se ha traducido necesariamente en una mayor eficiencia de gasto, como lo demuestra el hecho de que desde el año 2012, en que se inicia el proceso de procesamiento de Declaraciones de Compromiso, dicho Gobierno haya estado muy por detrás de otros Gobiernos regionales en el avance de este importante paso.
- Los problemas en la capacidad de gestión presupuestaria para el proceso de ordenamiento de la minería informal se reflejan también en la limitada capacidad para gestionar fondos destinados a remediar los impactos negativos de la actividad minera en la región. El presente análisis no incluye información de la inversión del Estado en la promoción de actividades económicas alternativas a la minería, pero las cifras presentadas en términos de medidas de remediación nos dan una idea de los retos que enfrenta el Estado para trascender las medidas de fuerza, dando el salto necesario hacia la inversión en otras actividades que ofrezcan alternativas reales para mejorar la calidad de vida de la población que directa o indirectamente se sirve de la minería informal.

5.2 Las condiciones sociopolíticas para el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios

La implementación de las políticas de ordenamiento minero ha enfrentado en Madre de Dios un escenario local bastante complejo que conjugaba los siguientes elementos: el considerable apoyo de un sector importante de la población a las actividades de la minería, o por lo menos, de presencia poco visible de grupos organizados de oposición al desarrollo de esta actividad, un entorno político local con problemas en los procesos de representación e intermediación política y un proceso de descentralización limitado que se condice con diagnósticos sobre las limitaciones del caso peruano para la gestión descentralizada de sus recursos naturales (Ostrom y Anderson 2008). A continuación desarrollamos brevemente cada uno de estos aspectos.

5.2.1 Del mito a la realidad: minería y desarrollo humano en Madre de Dios

La preponderancia que la minería ha ido ganando en la vida económica de la región por décadas y la forma cómo esta se ha ido articulando con los grupos de poder local dan cuenta del primer escenario de complejidad en los intentos de ordenamiento de dicha actividad en Madre de Dios. Comparada con el resto de regiones del país, en las que la minería ha generado la resistencia organizada de grupos que se han visto perjudicados o poco beneficiados con el desarrollo de esta actividad, Madre de Dios representa un caso paradigmático en el que ningún grupo local ha podido introducir hasta el momento propuestas regionales alternativas al desarrollo de la minería, ni generar presión efectiva para que las políticas de gestión del territorio limiten de manera concreta el desarrollo de esta actividad.

A pesar de haberse llevado adelante procesos de ordenamiento territorial, sobre cuya base además se ha establecido la zona de exclusión minera, y siendo Madre de Dios una de las regiones que por lo menos en el papel ha avanzado más en el proceso de ordenamiento territorial, lo

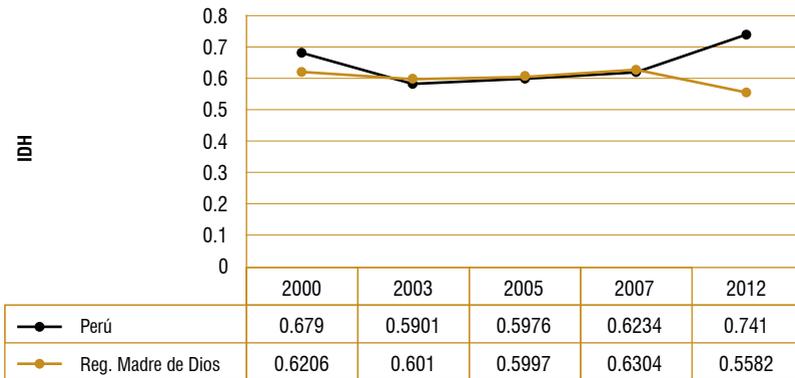
cierto es que allí donde había un débil control local del territorio y una percepción de mejora de las condiciones de vida, las circunstancias para la expansión de la minería informal e ilegal han sido más favorables.

Sin embargo, siendo este un tema importante para entender las respuestas que la propia sociedad civil en Madre de Dios le ha dado al problema de la informalidad minera y cómo dicha respuesta afecta o no los esfuerzos de ordenamiento minero, se deben poner sobre la mesa algunos indicadores que de manera general nos permitan ver cómo ha marchado la región en términos de desarrollo humano en los últimos 10 años. Para ello nos servimos en esta sección de los informes que el PNUD publica en torno a este tema.

La ventaja de usar este índice es que el mismo trasciende la visión puramente económica de desarrollo, incorporando en su cálculo variables ligadas al acceso a educación y de esperanza de vida al nacer. Además, el grado de información disponible que se ha generado mundialmente permite hacer comparaciones entre periodos de tiempo y entre distintas regiones.

Una de las principales limitaciones del IDH es que no recoge todavía de manera sistemática variables de tipo ambiental que repercuten en la salud y calidad de vida. Aun cuando ya existen metodologías y mediciones al respecto, mucha de la información disponible depende de la capacidad de cada país para producir esa información y del grado de avance en la elaboración de sistemas de contabilidad ambiental y económica que permitan medir la contribución del medio ambiente a la economía y el impacto de la economía en el medio ambiente.

De acuerdo a la información disponible, los resultados del IDH para la región de Madre de Dios muestran que entre los años 2003 y 2007 dicha región ha tenido avances en los tres aspectos que mide este indicador: ingreso familiar per cápita, grado de instrucción y esperanza de vida al nacer (EVN). Sin embargo, **entre los años 2007 y 2012, dicha región ha experimentado más bien un retroceso, en claro contraste con la tendencia nacional** (ver Gráfico 9).

Gráfico 12. IDH Perú vs IDH MDD (2000-2012)

Elaboración propia. Fuente: PNUD. Informes IDH Perú 2000 al 2012.

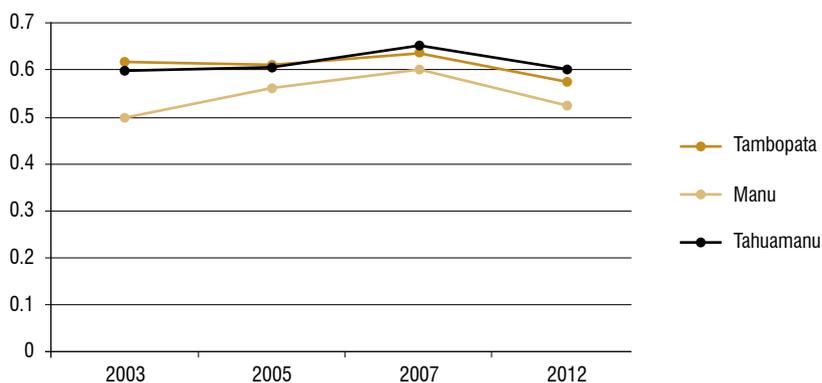
En dicho periodo Madre de Dios reducía su IDH en 8 puntos porcentuales, en contraste con el promedio nacional de IDH que subía 12 puntos porcentuales. Si bien el IDH de Madre de Dios se encuentra por encima de varias regiones y, comparativamente, este ha pasado del noveno al cuarto lugar en el ranking de desarrollo humano por regiones, lo cierto es que, **como tendencia, ha habido un retroceso en el logro de estos tres indicadores, que contrasta con la intensificación de las actividades mineras en la región.** Este es un primer aspecto a tener en cuenta porque nos permite dar indicios razonables (susceptibles de ser revisados en el futuro) para poner en cuestión el argumento de que la minería aluvial aurífera ha mejorado las condiciones de vida de la región.

Desagregando el IDH por provincia se ven algunos datos reveladores (ver Gráfico 10). Primero, el Manu se encuentra en términos de IDH por debajo de sus pares. Esta información debe ser de relevancia para los tomadores de decisiones en tanto, luego de Tambopata, el Manu es la segunda provincia con más presencia de minería, con proyecciones de crecimiento. Un contexto de precariedad económica y social se puede convertir en un potencial incentivo dentro de esta provincia para la expansión de la minería. Se requieren, por tanto, medidas que permitan

una presencia más sólida del Estado para asegurar condiciones de desarrollo adecuadas para su población.

Otro dato de relevancia es que desde el 2005 la provincia de Tahuamanu (la menos expuesta a las actividades mineras) ha tenido un mejor desempeño que la provincia de Tambopata (la provincia con mayor actividad minera) en términos de desarrollo humano. Esto da cuenta de la posibilidad de alcanzar logros de desarrollo humano importantes sin tener que priorizar necesariamente la actividad minera y, por tanto, puede servir como referencia a lo que se puede hacer en la provincia del Manu para lograr niveles adecuados de desarrollo humano.

Gráfico 13.
Madre de Dios: evolución del IDH por provincia 2003-2012



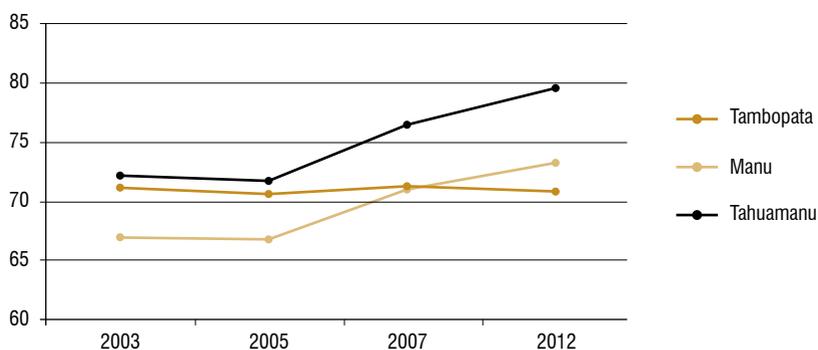
Elaboración propia. Fuente: PNUD. Informes IDH Perú 2000 al 2012.

Desagregado en sus tres componentes (EVN, grado de escolaridad e ingreso familiar), el IDH de Madre de Dios muestra tendencias aún más reveladoras de cómo el desempeño económico (medido en términos de ingreso per cápita) no da cuenta necesariamente de mejoras en otros aspectos fundamentales del desarrollo humano.

Como se aprecia en el Gráfico 11, comparada con Tahuamanu, la provincia de Tambopata (mayor productora de oro) tiene menores logros en términos de esperanza de vida, siendo inclusive sobrepasada por la provincia del Manu en el periodo 2007-2012, aquel de intensificación de la fiebre del oro.

Investigaciones más detalladas deberían dar cuenta de los efectos negativos que la actividad de la minería ha tenido en la evolución de la EVN en la provincia de Tambopata, sobre todo teniendo en cuenta que últimos estudios han revelado los graves niveles de contaminación a los que ha estado expuesta la población⁷⁵ y la severa depredación de bosques que, hipotéticamente, podría estar contribuyendo en el deterioro de las condiciones de salud de la población asentada en estos territorios.

Gráfico 14.
Madre de Dios: evolución de la EVN por provincias. 2003-2012



Elaboración propia. Fuente: PNUD. Informes IDH Perú 2000 al 2012.

75 Desde la década del 90 se han realizado diversos estudios para medir los impactos de la emisión de mercurio en Madre de Dios. En el 2009, un estudio realizado por el Carnegie Institute for Science de la Universidad de Stanford determinó que los niveles de mercurio en 9 de las 15 especies de pescado más consumidas en Madre de Dios tenían contenidos de mercurio muy superiores a los estándares internacionalmente permitidos.

El desarrollo de estas tendencias ha tenido implicancias fundamentales sobre la implementación de las políticas de ordenamiento de la minería, sobre todo porque la provincia de Tambopata tiene aún el mejor desempeño en términos de ingreso familiar per capita. Este factor puede estar contribuyendo de manera decisiva a reforzar la percepción local de mayor bienestar como consecuencia de la actividad minera, dificultando por tanto la legitimidad de las políticas de ordenamiento de la minería en la región; sobre todo teniendo en cuenta que dicha provincia tiene, dentro de la región, el mayor peso poblacional y electoral.

5.2.2 Madre de Dios: descentralización, representación política y gobernanza de los RRNN

El proceso de ordenamiento de la minería aurífera aluvial en Madre de Dios, iniciado en el año 2002, ha enfrentado desde sus inicios un complejo escenario nacional de consolidación democrática y de descentralización. El mismo año en que se aprobaba la Ley de Formalización de la minería, se llevaban a cabo las primeras elecciones regionales del país en más de una década, instaurándose a nivel nacional dos marcos normativos íntimamente vinculados para el ordenamiento de la pequeña minería: la Ley de Formalización de la Minería (Ley 27651) y la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783).

Los avances y limitaciones del proceso de descentralización se corresponden de alguna manera con los logros y limitaciones de las políticas de ordenamiento de la minería informal. La implementación de la política de ordenamiento minero en Madre de Dios era, por decirlo de alguna manera, una de las pruebas de fuego para dar cuenta del éxito y las limitaciones de dicho proceso descentralista.

Los resultados del proceso de descentralización en el Perú son, en general, todavía ambiguos y su grado de profundización depende mucho del sector del que estemos hablando, pero también de la capacidad de los Gobiernos regionales para ganar legitimidad dentro de los espacios y competencias de gestión que le son asignadas. En el caso de la descentralización para el ordenamiento de la pequeña minería, los

Gobiernos regionales de turno han tenido dificultades y limitaciones para afirmar su liderazgo en este espacio, a pesar de que en el proceso se han desarrollado iniciativas importantes como el CUR, el inventario de máquinas y equipos operando en ríos, la conclusión de los procesos de ZEE, entre otros.

En el caso de la descentralización de competencias en el ámbito ambiental y de gestión de los recursos naturales, los estudios de caso en el mundo muestran que los resultados pueden ser variados. Hay, sin embargo, evidencia importante para sostener que, cuando se trata de manejo de recursos naturales, la participación local es de suma importancia para asegurar que los objetivos nacionales guarden armonía o reduzcan las posibilidades de conflicto con prioridades locales (Ribot 2004; Wyckoff *et al.* 2000). En este sentido, quienes se preocupan por ejemplo por la efectividad de las políticas de conservación de la biodiversidad se preguntan por las combinaciones más óptimas de articulación de los sistemas nacional y local para el uso y manejo de los recursos naturales, asumiendo que el primero se encuentra principalmente en el dominio de las prácticas oficiales y el segundo está alimentado por prácticas más bien informales (reglas de juego locales), sobre cuya base dichos actores locales interactúan en un territorio determinado.

Esto tiene que ver con la formación de espacios de decisión y gestión policéntrica, aquellos que en teoría permiten reducir las brechas de información para una toma de decisiones más acertada y coherente con los problemas que se presentan en el ámbito del manejo de recursos naturales. Con este enfoque policéntrico, Perú era considerado para el año 2002, por autores como Anderson y Ostrom, como un país con un sistema altamente centralizado para la gestión de sus recursos naturales, comparado por ejemplo con países como Guatemala o Bolivia (Anderson y Ostrom 2008).

Los avances que se han dado desde entonces permiten tener un cauto optimismo al respecto. En el caso específico de Madre de Dios, los avances en el proceso de descentralización han permitido forjar una naciente pero aún frágil arquitectura para la toma desconcentrada de decisiones en el ámbito de la gobernanza ambiental. Algunos de los

resultados de este proceso han sido un insumo de vital importancia para implementar, por ejemplo, la que es tal vez la medida más importante del proceso de ordenamiento de la minería en MDD, esto es, la creación de una zona de exclusión minera. Dicha zona, creada al amparo de los esfuerzos locales para ordenar el territorio, ha ayudado de manera importante a delimitar los espacios de conflicto y las estrategias de los Gobiernos nacional y local para abordar el ordenamiento de la minería informal en la región.

Pero también hay retos importantes en este proceso. El grado de articulación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales para el desarrollo de acciones de control sobre áreas como la zona de amortiguamiento de la RNT es aún débil. La autonomía que tienen las autoridades de la RNT respecto del Gobierno regional ha propiciado un entorno de poca coordinación entre ambos espacios de decisión, a pesar de que la zona de amortiguamiento de la RNT se encuentra bajo la jurisdicción del Gobierno regional y su gestión no se puede entender separada de la gestión de la propia reserva.⁷⁶ Esta tendencia se refuerza con estilos de gestión gubernamental nacional que todavía subestiman la capacidad de gestión de los Gobiernos regionales, obviando procesos previos de consulta y/o coordinación con los Gobiernos regionales en aquellas materias que son de competencia de estos.

Otro factor que ha incidido de manera importante en los avances del proceso de descentralización para el ordenamiento de la minería informal tiene que ver con los logros aún limitados en los procesos de reforma del Estado para incorporar en su seno personal altamente calificado y relativamente autónomo de las turbulencias y presiones políticas. Madre de Dios y el ordenamiento de la minería informal son un caso

76 A manera de anécdota, durante el trabajo de campo, en una reunión de coordinación entre varias autoridades locales y nacionales para implementar medidas de interdicción en la zona de amortiguamiento de la RNT, se pudo apreciar que un alto funcionario del Gobierno regional, con varios años ocupando dicho cargo, no estaba enterado de que la gestión de la zona de amortiguamiento de la RNT era competencia de su entidad. Asumía, probablemente por el rol protagónico que el Gobierno nacional ha tenido en este espacio desde el inicio de las acciones de interdicción, que este era un espacio sobre el cual el Gobierno regional no tenía mayor injerencia.

paradigmático al respecto. Esta región es una de las que más expuesta ha estado a procesos de revocatoria y suspensión de autoridades locales. Dos de sus tres presidentes regionales han sido vacados por diversos motivos, con la consiguiente inestabilidad que eso ha traído al personal gerencial y administrativo de este Gobierno regional.

6

CONCLUSIONES

¿Se puede explicar los procesos de expansión descontrolada de la minería aurífera en Madre de Dios solo a partir de los factores externos que han propiciado una tercera fiebre de oro en la región? ¿Cuál ha sido la respuesta y el papel de las instituciones nacionales y locales -encargadas de regular el acceso a recursos naturales como el oro- frente a esta fiebre extractiva? ¿Cómo se han articulado o entrelazado estas para hacer frente a esta fiebre extractiva? ¿Cuán útiles han sido las políticas diseñadas para regular el acceso de pequeños mineros y mineros artesanales al recurso oro para consolidar prácticas sostenibles de minería? ¿Se puede explicar el desempeño de estas instituciones y políticas prestando atención solo a la deficiente gestión de algunos malos funcionarios o a la poca voluntad de formalizarse de mineros irresponsables? ¿Cuánto pesan en esta aparente incapacidad que hemos tenido como sociedad para hacer frente a esta fiebre extractiva, nuestras propias maneras de relacionarnos con la naturaleza y con el entorno? ¿Cuánto pesa la historia de Madre de Dios y la historia de relación del Estado con los pequeños mineros en los limitados resultados que se evidencian en el proceso de formalización? ¿Está todo perdido o tenemos posibilidades de ordenar el desarrollo de esta actividad en la región?

Estas son las preguntas que han guiado el desarrollo de este estudio. La primera de ellas es la que resume mejor nuestra hipótesis general de investigación, a saber, que la expansión descontrolada de la minería aurífera en Madre de Dios desde el 2005 no se explica solo por la subida de los precios internacionales de esta materia prima o por la

construcción de la Carretera Interoceánica. Sin duda estos son factores que han contribuido en gran medida con la preferencia de un grupo importante de individuos por esta actividad y con la movilización masiva y rápida de nuevos inmigrantes a la región en busca de este preciado metal. Sin embargo, estos no pueden ser los únicos factores a los que se atribuya el desastre ecológico que se ha vivido en Madre de Dios en los últimos diez años. Afirmar lo contrario sería asumir que estos individuos se han movido sobre un terreno social e institucionalmente vacío. Todo lo contrario, creemos que estos han desarrollado sus prácticas en el marco de prácticas mayores de relacionamiento con el entorno y de acceso a los recursos naturales. Sus respuestas y acciones se enmarcan también dentro del tipo de respuestas que las instituciones nacionales y locales, encargadas de regular el acceso a recursos naturales, le han dado a esta situación.

¿Cuáles son entonces esas prácticas mayores de relacionamiento con el entorno y de acceso a los recursos naturales sobre las que se ha desarrollado una tercera fiebre de oro en la región? ¿Cómo estas han sido modificadas por la tercera fiebre del oro? Creemos que parte de la respuesta se encuentra atendiendo a) Al grado de articulación de las instituciones, nacionales y locales, encargadas de regular el acceso a diferentes recursos naturales, b) La calidad del diseño de las políticas encargadas de dicho acceso y en especial de regular el trabajo de pequeños mineros y mineros artesanales, c) Las prácticas institucionalizadas de control de territorio para el acceso a recursos naturales y las prácticas productivas configuradas en torno a ella y d) La historia de relación de los pequeños mineros y mineros artesanales de Madre de Dios con el Estado.

Cada una de estas dimensiones ha sido desarrollada en distintos capítulos. Hemos empezado abordando las dimensiones “c” y “d”. Para ello hemos dado cuenta de los factores históricos que han configurado e institucionalizado determinados modos de control del territorio y prácticas de relacionamiento con el entorno en Madre de Dios, prestando atención a la institucionalización de un régimen de extracción aurífera en esta región, hasta antes de la promulgación de la Ley de Formalización en el 2002, en el contexto de un espacio social mayor configurado en

torno a las fiebres extractivas del siglo XX (capítulo 2). Los principales resultados de este capítulo se resumen de la siguiente manera:

Confirmando una serie de estudios desarrollados sobre el tema, a partir de los capítulos 2 y 3, se concluye que Madre de Dios es una región que ha sido constituida social y espacialmente a partir de las fiebres extractivas (de caucho, oro y madera) que han estado presentes en el territorio desde fines del siglo XIX, configurando la economía regional en torno a un modelo extractivista que ha influido de manera decisiva en las dinámicas de relación con el ambiente y en la formación de estrategias de control del territorio débilmente articuladas, pero no inexistentes. Es en este contexto que de manera especial, desde la década del 70, se empieza a articular con mayor claridad un espacio y relaciones sociales de producción en torno a la economía aurífera. Demostramos que por lo menos hasta la década del 90, la minería no es la actividad económica responsable de los principales procesos de degradación del bosque (lo son más bien la agricultura y las actividades forestales) y que en torno a esta se conforma un tejido social desde el cual nacen propuestas y demandas de inclusión en la vida económica formal del país.

Señalamos que el desarrollo productivo de las actividades auríferas en la región hasta fines de la década del 90 (el periodo previo al inicio de las políticas de formalización del 2002) se ha visto influido por políticas nacionales de acceso y manejo de los recursos naturales, con claro énfasis extractivista. De esta manera, se ha pasado de un marco que entre los 70 y 80 promovía de manera simultánea la pequeña minería y la “colonización de la selva” a otro (de los 90) que dejaba la articulación del espacio social y productivo de Madre de Dios a una suerte de conformación de un “orden espontáneo”, liberando las restricciones y controles, por ejemplo, para la comercialización del oro y generando fuertes incentivos para la entrada en el territorio de capitales y empresas que han contribuido de manera importante a la transformación productiva de una parte de los pequeños mineros. La combinación de los enfoques extractivista y de desregulación de los 90 ha sido fundamental en el desarrollo y transición de un tipo de minería que ya para fines de los 90 presentaba un terreno heterogéneo con la presencia de mediana, pequeña minería y minería artesanal.

Presentamos además evidencia de las relaciones de cooperación y conflicto entre la minería aurífera y otras actividades económicas, no tratándose por tanto de una relación antagónica “por naturaleza”, sino más bien de escenarios de encuentros o desencuentros cuando las reglas de juego (sean estas locales o nacionales) no son claras o colisionan entre ellas. Esto se demuestra de alguna manera con la evolución de los conflictos entre pequeños mineros y comunidades indígenas, entre la década del 90 y la década del 2000. De una relación de abierto conflicto, estos han pasado a una relación de negociación y de acuerdos, que han influido en la liberación, entre el 2001 y el 2008, de por lo menos 370 mil hectáreas para el otorgamiento de concesiones a mineros artesanales, de los cuales una parte son miembros de comunidades nativas (ver Tabla 8).

Otra parte importante de la dimensión “d” (la relación histórica de los mineros con el Estado), ha sido desarrollada en el capítulo 3, pero puede ser también encontrada en el capítulo 4. En este capítulo se desarrolla de manera amplia el proceso de relación de los pequeños mineros y mineros artesanales con el Estado peruano desde el 2002, cuando se lanza oficialmente la Ley de Formalización de la pequeña minería y minería artesanal. A partir de esta revisión se puede señalar que esta ha sido una relación de permanente conflicto y desconfianza. Sin embargo, vista en perspectiva, esta relación ha pasado por diferentes etapas: una primera de relativa cooperación hasta fines de los 80, otra de indiferencia del Estado primero y de reacción luego, durante la década del 90, que derivó en la aprobación de una Ley de Formalización en el 2002.

La década del 2000 iniciaba con esta Ley y se entendía que la misma iba a facilitar la formalización de pequeños mineros y mineros artesanales en todo el país. Este proceso se vio interrumpido con la tercera fiebre del oro iniciada alrededor del 2005. El análisis de esta colisión entre las acciones de formalización del Estado y el desarrollo de la fiebre del oro es parte central del capítulo 4. En él afirmamos que las acciones de formalización de la minería en Madre de Dios desde el 2002 estuvieron inicialmente centradas en la resolución de conflictos entre mineros artesanales (aproximadamente 600) y usuarios de bosque (principalmente comunidades indígenas) como paso previo para que aquellos mineros

artesanales pudieran acceder a concesiones mineras y continuar con el proceso de formalización. No se trataba de una tarea sencilla pues comprometía alrededor de 425 mil hectáreas, un área que equivale hoy al 78% de lo que desde el 2011 se conoce como “zona permitida para minería” o “corredor minero”⁷⁷. La segunda tarea consistía en concluir la formalización de aproximadamente 560 mineros antiguos, aquellos que ya tenían una concesión y debían completar la obtención de certificados ambientales. Con esta tarea en manos, e implementada de manera deficiente, en gran parte por la falta de recursos (ver Gráficos 7 al 10), el Estado tuvo que enfrentar una fiebre del oro que entre el 2005 y 2009 triplicó el número de mineros que operaban en el territorio.

Frente a la devastación causada en zonas como Delta 1, Huacamayo y La Pampa⁷⁸, el Estado inició un giro en sus políticas de ordenamiento de la minería que pasó de la promoción a la contención, siendo el periodo 2008-2009 uno de transición hacia lo que sería un endurecimiento de las medidas estatales para contener el avance de la minera aurífera en Madre de Dios. Desde el 2010, se instauraron medidas que han servido de pilar para el desarrollo de las políticas de formalización hasta el presente. Estas han girado en torno a la creación de un área de exclusión para la pequeña minería y minería artesanal, la prohibición de minería artesanal y pequeña en ríos y cuerpos de agua, y la creación de figuras jurídicas para tipificar delitos por minería ilegal. Sostenemos que una de las principales limitaciones del proceso de formalización desde el 2010, es que no se ha tomado en cuenta, los logros previos del proceso de formalización (limitados, pero logros al fin y al cabo), ni las características de los mineros que han ido ocupando el territorio en periodos diferenciados. Los Gobiernos debieron tomar especial atención por los aproximadamente 1100 mineros que desde el 2002 habían iniciado un proceso de formalización y cuyas características, sociales y productivas, hacían más factible su formalización.

77 Corredor minero es el término utilizado por los gremios de mineros para referirse a la zona permitida para minería. Técnicamente hablando no se trata de un corredor porque sobre esta área se desarrollan otras actividades tan relevantes en términos de ocupación de PEA como la minería.

78 Estas representan aproximadamente el 60% de las áreas deforestadas por minería en Madre de Dios.

En contraste con esta clara necesidad de diferenciar a los actores mineros, los Gobiernos han privilegiado una política de “poner a todos en un mismo saco” aplicando muchas veces, de manera arbitraria o asistemática, acciones de interdicción que han ido abonando el terreno para desalentar en alguna medida las actividades de minería, pero sobre todo para formar una especie de frente en torno a lo que se interpreta como un tipo de política destinada a criminalizar la pequeña minería, generando polarización y reduciendo las condiciones para que se continúen con los procesos de ordenamiento territorial, tan requeridos en esta región. Parte del esfuerzo de este estudio ha consistido en construir una tipología que nos permita entender las características de los mineros en función a cuatro criterios, a partir de los cuales hemos mapeado 5 tipos de mineros (ver Tabla 22). Esperamos que este instrumento pueda ser útil para el diseño de las políticas de ordenamiento de la minería aurífera que, se espera, terminen el 2016, tal como lo contemplaba el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal, esbozado en el 2010.

El desarrollo de la minería informal/ilegal no se puede desvincular de las condiciones estructurales que han hecho posible su desarrollo. La comprensión de estas condiciones y la capacidad de agencia de los distintos actores involucrados en las transformaciones del territorio en Madre de Dios son importantes para sopesar los alcances de las políticas nacionales y regionales. Esto se hace más urgente si se pretende generar una nueva institucionalidad que tienda al uso sostenible de los recursos naturales contenidos en tan rica región. El presente estudio ha querido traer a la reflexión estas condiciones estructurales/institucionales, para dar cuenta de cómo las mismas han constreñido o facilitado las decisiones de los actores, incentivado el avance de la minería aurífera aluvial. También hemos presentado las acciones más importantes del Estado en su intento por regular una actividad con más de un siglo de presencia en la región. Creemos que una evaluación de estos procesos es fundamental para no volver a cometer los mismos errores.

7

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Creemos que las acciones de política para el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios pasan por una gestión gubernamental eficiente y transparente para el control del territorio y el uso sostenible de los recursos naturales. Nuestras recomendaciones de política se enmarcan en esta visión, dividiéndose en tres niveles, interrelacionados: la gestión gubernamental, los sistemas de control del territorio y los sistemas de gestión de la información.

La gestión gubernamental

La gestión gubernamental eficiente y transparente requiere trascender las fallas que se han evidenciado desde el 2002, esto es: a) La falta notoria de recursos para el proceso de formalización, b) La inadecuada articulación entre sectores y niveles de Gobierno y c) El uso deficiente y poco sistemático de espacios de participación ciudadana para el diseño de políticas de acceso a recursos naturales.

Respecto de los recursos, la mayoría de acciones propuestas desde el 2002 se han hecho sin ir de la mano con un análisis presupuestal riguroso. Este estudio presenta evidencia de que el presupuesto destinado al sector Energía y Minas ha sido magro entre el 2004 y 2008, precisamente el periodo de intensificación de la tercera fiebre de oro en Madre de Dios. De esto se desprenden dos recomendaciones:

- La primera, que parece ser obvia y que sin embargo se necesita explicitar luego de constatar la deficiente asignación de recursos para el ordenamiento de la minería entre el 2002 y el 2012, se refiere a la necesidad de determinar claramente la asignación presupuestal requerida para cumplir con los plazos previstos dentro de la estrategia de saneamiento 2014-2016, con objetivos y metas de gasto/resultado definidos. Aunque idealmente estos recursos debieran salir de los impuestos y tasas que se imponga a la propia actividad minera en la región, este es un proceso que puede demorar. Por tanto, se deben, asignar recursos del erario nacional sin esperar a resolver este problema. En este escenario la Estrategia de Saneamiento 2014-2016 debe incluir responsabilidades y compromisos específicos de gasto para el logro de los objetivos previstos, con el Ministerio de Economía y Finanzas liderando este compromiso.
- Se necesita fortalecer los recursos humanos no solo del Gobierno regional, sino también de los Gobiernos provinciales y distritales. En esa línea se requiere generar mecanismos para asegurar la estabilidad laboral de personal calificado, contratado por concurso público, en procesos y gerencias clave para el ordenamiento de la minería en la región. Por lo menos a nivel de gerencias en el GOREMAD; las de Recursos Naturales, Desarrollo Económico y Planeamiento, son fundamentales para asegurar estándares mínimos de calidad para la gestión ambiental en la región. En el futuro no se evidencian en Madre de Dios indicios de mayor estabilidad política, por tanto es importante pensar en dichos mecanismos para evitar la continua rotación de personal en función de contextos políticos y electorales.
- Esto va de la mano con una estrategia que permita detectar focos de corrupción en los niveles de Gobierno nacional y regional, sobre todo en aquellas áreas que son fundamentales para el trabajo de ordenamiento de la minería. Durante el trabajo de campo hemos recogido testimonios sobre funcionarios del GOREMAD que han estado dilatando de manera intencional el análisis de expedientes de formalización o manejando irregularmente procesos de titulación de predios agrícolas para recibir sobornos. Si este problema no se afronta de manera inmediata las acciones de formalización

pueden verse seriamente afectadas. En ese sentido, la estrategia de saneamiento debería especificar las responsabilidades de los órganos de control del Estado, con la Contraloría de República a la cabeza, para establecer metas concretas de lucha contra la corrupción.

Respecto de la articulación intersectorial, desde el 2002 se han constituido una serie de espacios de coordinación interinstitucional, varios de ellos han quedado en el camino y sus resultados no siempre han sido retomados por espacios de trabajo posteriores.

- Se requiere institucionalizar esos espacios y dotarles de los recursos y capacidad de decisión necesarios para abordar los problemas que se vayan presentando en el camino. De manera especial consideramos que se debe reforzar a la **Comisión Multisectorial Permanente** creada por el Gobierno nacional en el 2012 para hacer seguimiento a las acciones de ordenamiento de la minería informal. Creemos que este espacio debe ser liderado por el Alto Comisionado para la minería informal y adaptado a cada espacio regional con la presencia de un alto funcionario del Gobierno regional. Ambos actores tienen un conocimiento del día a día de los problemas que enfrenta el proceso de ordenamiento de la minería y su visión trasciende la visión sectorial de cada ministerio.
 - Teniendo en cuenta que el Alto Comisionado para la minería informal e ilegal tiene funciones en todo el ámbito nacional, se requiere dotarle de los recursos necesarios, de manera que cuente con la capacidad de coordinar con cada uno de los Gobiernos regionales.
 - Tres temas necesitan ser abordado con prioridad por esta comisión: la superposición de derechos, el saneamiento de predios rurales y el desarrollo de políticas diferenciadas según el tipo de actor minero y el contexto socioambiental en el que este desarrolla sus actividades.
- Respecto de la superposición: en el estudio hemos encontrado evidencia que apunta a un entrapamiento en el tercer paso del proceso de formalización, esto es, cuando el que el minero debe

acreditar titularidad de la propiedad o contar con autorización de uso del terreno superficial. Este entrampamiento se da porque no existe claridad sobre la autoridad que dirime sobre derechos superpuestos.

- Respecto del proceso de saneamiento de predios rurales, aproximadamente el 70% de agricultores dentro de la zona permitida para minería no cuentan con su propiedad saneada. La participación del MINAGRI en este ámbito es fundamental para definir acciones de saneamiento concretas, con plazos y metas establecidas. Este proceso no debe excluir a las organizaciones de base para su diseño e implementación. En esa línea, organizaciones como la FADEMAD son actores locales de suma relevancia para un diseño de política pertinente.
- Respecto de las políticas diferenciadas, en el ámbito nacional el Estado debe prestar especial atención a dos aspectos:
 - ♦ Se necesita definir con prontitud una estrategia diferenciada para la minería aluvial y filoneana. Se debería formar con carácter de urgencia un grupo técnico de trabajo integrado por especialistas en las ramas correspondientes de ingeniería ambiental y minera para analizar las condiciones técnicas y las posibilidades y límites para la práctica de minería aurífera aluvial. Este grupo de trabajo debería incorporar la perspectiva y el conocimiento de mineros practicando minería aluvial, técnicos de las Direcciones Regionales de Minería y consultores que prestan servicios de EIA a mineros en formalización, en tanto estos conocen de cerca los procesos técnicos de trabajo para la minería aluvial.
 - ♦ En Madre de Dios (y en aquellos espacios con una larga presencia de pequeña minería) se requiere tomar en cuenta las características sociales y productivas de los mineros en proceso de formalización, de manera que el Estado pueda concentrar sus esfuerzos, de manera diferenciada, en función de las necesidades de cada tipo de minero. En este estudio hemos construido una tipología que creemos puede ser de utilidad en este proceso y

a partir de la cual, se puede desarrollar tipologías más precisas con la información con la que ya cuentan el MINEM y la DREMH. De acuerdo a esta tipología estimamos que el 23% de los 4893 mineros con DC en MDD se encuentran en condiciones bastante óptimas o tiene una situación menos compleja para concluir con el proceso de formalización y amoldarse a estrategias de control del territorio que permitan una explotación sostenible del recurso oro. Existe, sin embargo, un 66% cuyas condiciones son más complejas y requieren una intervención diferenciada. Esto incluye entre otras cosas pensar en programas de desarrollo alternativo para aquellos mineros de los tipos 4 y 5 que no puedan concluir con el proceso de formalización. En la Tabla 23 presentamos una matriz con estrategias de política por cada tipo de minero.

Respecto de los espacios de participación ciudadana. Como los espacios de articulación intersectorial, estos espacios han sido creados de manera poco sistemática y muchos de sus aportes han sido ignorados en los procesos de diseño o rediseño de las políticas de ordenamiento de la minería. Otra de las grandes limitaciones de estos espacios es que han seguido la lógica “sectorialista del Estado”. Esto ha llevado a que muchas veces estos espacios excluyan a aquellos ciudadanos afectados por el avance de la minería aurífera en MDD. Frente a este escenario se requiere:

- Espacios efectivos de participación ciudadana cuyos aportes sean incorporados de manera continua en el proceso de implementación de las acciones orientadas a concluir con el proceso de formalización.
- Incorporar en estos espacios a organizaciones de la sociedad civil con experiencia y conocimiento en temas vinculados a minería y ordenamiento del territorio, que permitan nutrir con su experiencia las propuestas que salgan de estos espacios.

Los sistemas y prácticas de control del territorio

Son un elemento fundamental para el acceso equitativo y sostenible a los recursos naturales dentro de un territorio. Su construcción exitosa pasa por encontrar puntos de encuentro y equilibrio entre estrategias nacionales y locales de control del territorio que permitan armonizar objetivos nacionales de preservación del patrimonio natural del país y objetivos de aprovechamiento de estos recursos en beneficio de la población local. En ese sentido, las acciones de ordenamiento de la minería aurífera en MDD requieren detectar los procesos y fallas previas de las estrategias de control del territorio.

En este estudio hemos demostrado que los límites para el control del territorio en el ámbito local tienen sus raíces en la presencia de una fuerte cultura extractivista, que ha limitado de manera importante la generación de sentidos de territorialidad. Estas condiciones han sido reforzadas en contextos de fiebres extractivas y se han evidenciado en las dificultades para continuar con los procesos de meso y microzonificación, fundamentales para continuar con el proceso de ordenamiento de la minería aurífera. A este desentendimiento respecto de los procesos de OT también ha contribuido la baja priorización desde el Gobierno nacional para continuar con los mismos. A esto se ha sumado el giro copernicano que el Gobierno nacional ha dado en sus estrategias de ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios desde el 2009, pasando de la absoluta ausencia a una presencia que va adquiriendo rasgos de militarización dentro del territorio, sin buscar en este cambio vínculos con estrategias locales de control del territorio preexistentes que permitan incorporar las perspectivas y conocimiento local para estrategias que sean sostenibles en el tiempo. En ese sentido, se requiere establecer una estrategia clara de control del territorio que trascienda el uso esporádico de la fuerza pública y contenga los siguientes elementos:

- El mapeo de aquellos espacios sobre los que ya han existido condiciones sociales y experiencias locales de control del territorio cuya experiencia pueda ser incorporada dentro de marcos nacionales mayores. Para el caso de Madre de Dios, este mapeo requiere la

diferenciación de estrategias de control entre la zona de exclusión y la zona permitida para minería. En la primera, el rol del Comité de Gestión de la RNT es de suma importancia. En la zona permitida no se puede obviar la participación de organizaciones y actores vinculados a actividades forestales y agrícolas, como la FADEMAD, FENAMAD y gremios forestales. Creemos que este tipo de articulación puede coadyuvar a mejorar las condiciones de control sobre el territorio y legitimar las acciones del Estado cuando este realice acciones de uso de la fuerza pública para la interdicción de la minería ilegal.

- La estrategia de saneamiento propuesta para el periodo 2014-2016 debe contemplar de manera clara las responsabilidades, metas, resultados y presupuesto que el Poder Judicial requiere para acelerar la administración de justicia en la región. Esto puede incluir la incorporación de experiencias de arbitraje privado que permitan avanzar en la resolución de conflictos. Ambos elementos son fundamentales para resolver conflictos allí donde los sistemas locales del control se encuentran sobrepasados para administrar sanciones a quienes infringen acuerdos de manejo y acceso a los recursos naturales.

Sobre la gestión de la información

Aunque en teoría vivimos en la era de la información ya hace 30 años, la toma de decisiones para el proceso de ordenamiento de la minería parece no haberse nutrido de ese salto histórico. Una de las limitaciones más importantes para el diseño de políticas y para el desarrollo de estudios que abordan la problemática de ordenamiento minero se ha relacionado con la ausencia de un censo minero que brinde información fiable a investigadores y tomadores de decisiones respecto de la evolución y características del sector. La demanda por un censo minero no es nueva: diversos especialistas han notado este problema desde principios del 2000 y en el trabajo de campo hemos recogido evidencia de las solicitudes del GOREMAD para que el INEI inicie un censo en Madre de Dios. Esta es una medida de urgencia en un contexto de expansión de la minería informal a todo el territorio nacional. Países como Colombia o Ecuador (con una problemática de minería informal menor) ya han

avanzado en este sentido. En esa línea, las acciones de ordenamiento de la minería se pueden ver fortalecidas por dos acciones concretas:

- La realización de un censo minero cuyos resultados y beneficios van a trascender inclusive al proceso de ordenamiento minero que concluye en el 2016. Dentro de la Estrategia de Saneamiento, el INEI debería trabajar una propuesta clara de censo minero recogiendo los aportes y experiencia de las autoridades regionales y de los académicos involucrados en estos temas.
- El fortalecimiento e integración de sistemas de información públicos y privados que permitan generar información oportuna sobre diversos aspectos relacionados al tema del ordenamiento de la minería. Solo por citar un ejemplo: los sistemas virtuales de alerta temprana de conflictos pueden ser una herramienta fundamental en los objetivos de control del territorio que pueden sumar a los esfuerzos del Alto Comisionado o de las autoridades del Poder Judicial para detectar de manera oportuna conflictos originados por la presencia de minería informal o ilegal.

Tabla 23. Recomendaciones de Política según tipología de mineros en proceso de formalización MDD

Tipo	Situación	Recomendación de Política
Tipo 1: El minero antiguo consolidado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfrentan problemas de superposición con otras concesiones. 2. Aproximadamente el 30% tiene mineros artesanales trabajando dentro de sus concesiones. 3. Una proporción de ellos operaba en ríos y cuerpos de agua hasta antes de su prohibición. No todos han logrado el mismo grado de adaptación a condiciones de trabajo en el bosque pero cuentan con recursos para invertir en mejoras tecnológicas. 4. Estimamos que un 10% de estos mineros podría pasar a operar en el régimen general (como medianos mineros), sin embargo, aún no cuentan con información suficiente sobre los beneficios y ventajas comparativas de pertenecer a este régimen en contraste con el régimen de la pequeña minería. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se requiere resolver los problemas de superposición con concesionarios y titulares de predios agrícolas. 2. Se requiere estrategias y protocolos de resolución de conflictos que les ayude a afrontar los conflictos con mineros trabajando dentro de sus concesiones y con otros usuarios de bosque. 3. Diseñar estrategias de transferencia tecnológica que faciliten la adopción de tecnologías limpias. 4. Contar con una estrategia de transición de la pequeña a la mediana minería, para aquellos casos en los que los pequeños mineros ya están en la capacidad de operar en el régimen general. Esta estrategia debe incluir el diseño de un plan de incentivos y un plan comunicacional que le permita a aquellos pequeños mineros entender las ventajas del régimen general en contraste con el de la pequeña minería. 5. Pueden ser un actor importante para la discusión de las posibilidades y límites de la minería aluvial en el Perú.
Tipo 2: El minero antiguo en proceso de consolidación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfrentan problemas de superposición con otras concesiones. 2. Tienen mineros artesanales trabajando dentro de sus concesiones. 3. Una proporción de ellos operaba en ríos y cuerpos de agua hasta antes de su prohibición. No todos han logrado el mismo grado de adaptación a condiciones de trabajo en el bosque pero cuentan con recursos para invertir en mejoras tecnológicas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se requiere resolver los problemas de superposición con concesionarios y titulares de predios agrícolas. 2. Se requiere estrategias y protocolos de resolución de conflictos que les ayuden a afrontar los conflictos con mineros trabajando dentro de sus concesiones y con otros usuarios de bosque. 3. Diseñar estrategias de transferencia tecnológica que faciliten la adopción de tecnologías limpias. 4. Pueden ser un actor importante para la discusión de las posibilidades y límites de la minería aluvial en el Perú.

Tipo	Situación	Recomendación de Política
<p>Tipo 3: El minero de fiebre de oro foráneo con capital</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estimamos que el 50% de estos mineros no se dedica a dicha actividad de manera habitual, habiendo obtenido la concesión como una manera de generar rentas a partir del alquiler que estos hacen de su espacio concesionado a mineros artesanales. 2. Enfrentan problemas de superposición con otras concesiones. 3. Más del 50% de estos pequeños mineros tienen mineros artesanales trabajando dentro de sus concesiones, pues la mayoría obtuvo sus concesiones durante la fiebre del oro. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se requiere de un proceso de revisión de concesiones que permita determinar cuántos de estos concesionarios tienen un uso real de la concesión otorgada y las medidas que pueden ser adoptadas para caducar las concesiones cuando los mineros concesionarios no se dedican a esta actividad como medio de sustento. 2. Se requiere resolver los problemas de superposición con concesionarios y titulares de predios agrícolas. 3. Para aquellos que se dedican de manera habitual a la minería, se requiere estrategias y protocolos de resolución de conflictos que les ayuden a afrontar los conflictos con mineros trabajando dentro de sus concesiones y con otros usuarios de bosque. 4. Diseñar estrategias de transferencia tecnológica que faciliten la adopción de tecnologías limpias. 5. Contar con una estrategia de transición de la pequeña a la mediana minería, para aquellos casos en los que los pequeños mineros ya están en la capacidad de operar en el régimen general. Esta estrategia debe incluir el diseño de un plan de incentivos y un plan comunicacional que le permita a aquellos pequeños mineros entender las ventajas del régimen general en contraste con el de la pequeña minería. 6. Requieren de una estrategia de capacitación integral en temas de gestión ambiental.



Tipo	Situación	Recomendación de Política
<p>Tipo 4: El minero de fiebre de oro local</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ya estaba asentado en Madre de Dios antes de la fiebre extractiva, se dedica habitualmente a la minería desde que se inició la fiebre, pero no tiene concesión. 2. Ha llegado a acuerdos informales con el dueño de la concesión, pero este no quiere firmar un contrato de explotación para que aquel pueda formalizarse o exige condiciones muy gravosas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se requiere estrategias y protocolos de resolución de conflictos que les ayuden a estos mineros a afrontar los conflictos con concesionarios que no desean formalizar acuerdos de explotación. 2. Se debe establecer incentivos a aquellos concesionarios que decidan formalizar acuerdos de explotación con sus invitados. 3. Se debe determinar con claridad los plazos y procedimientos de desestimación de DCs de este tipo de mineros cuando el concesionario no quiere firmar un contrato de explotación, estableciendo además sanciones si el concesionario sigue operando informalmente con “invitados” no registrados dentro de su concesión. 4. Se debe trabajar con las dirigencias mineras para que estas sinceren en sus bases la situación de los mineros en formalización, teniendo en cuenta que una proporción de estos no podrá cumplir con todos los requisitos para formalizarse. 5. Se debe tener planes de conversión productiva para aquellos mineros que no logren cumplir con el proceso de formalización, prestando atención a su condición local y a la pertenencia de este a otras redes locales productivas. 6. Requieren de una estrategia de capacitación integral en temas de gestión ambiental.

Tipo	Situación	Recomendación de Política
<p>Tipo 5: El minero de fiebre de oro foráneo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Llegó con la fiebre del oro a Madre de Dios y sus vinculaciones con el territorio son débiles, se dedica habitualmente a la minería desde que se inició la fiebre, pero no tiene concesión. 2. Ha llegado a acuerdos informales con el dueño de la concesión, pero este no quiere firmar un contrato de explotación para que aquel pueda formalizarse o exige condiciones muy gravosas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se requiere estrategias y protocolos de resolución de conflictos que les ayuden a estos mineros a afrontar los conflictos con concesionarios que no desean formalizar acuerdos de explotación. 2. Se debe establecer incentivos a aquellos concesionarios que decidan formalizar acuerdos de explotación con sus invitados. 3. Se debe determinar con claridad los plazos y procedimientos de desestimación de DCs de este tipo de mineros cuando el concesionario no quiere firmar un contrato de explotación, estableciendo además sanciones si el concesionario sigue operando informalmente con "invitados" no registrados dentro de su concesión. 4. Se debe trabajar con las dirigencias mineras para que estas sinceren en sus bases la situación de los mineros en formalización, teniendo en cuenta que una proporción de estos no podrá cumplir con todos los requisitos para formalizarse. 5. Se debe tener planes de conversión productiva para aquellos mineros que no logren cumplir con el proceso de formalización, teniendo en cuenta los límites que impone su débil articulación con el territorio. 6. Requieren de una estrategia de capacitación integral en temas de gestión ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

AIDER y Percy RECAVARREN

2011 Proyecto REDD en Áreas Naturales Protegidas de Madre de Dios. Insumos para la elaboración de la línea de base de carbón. Lima: AIDER.

ASNER, Gregory, William LLACTAYO, Raul TUPAYACHI y Ernesto RÁEZ

2013 "Elevated rates of gold mining in the Amazon revealed through high-resolution monitoring". Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. Vol 110. Consulta: 02 febrero 2014. <http://www.pnas.org/content/110/46/18454>

ANDRADE, Karen

2011 "Gobernanza de los recursos naturales". En ANDRADE, Karen (Coordinadora): Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: UICN.

ANDERSON K y Elinor OSTROM

2008 Analyzing decentralized resources regimes from a polycentric perspective. Policy Sciences. Vol 1 N° 41 (1 Marzo) Páginas 71-83.

BASURTO, Enrique

2013 Estudio de línea de base de conflictos socio-ambientales en paisajes específicos de la amazonía peruana (Madre de Dios). Inédito.

BEDOYA, María

2004 Gold Mining and Indigenous Conflict in Peru: Lessons from AmaraKaeri Actions in Madre de Dios. En: Beyond the Silencing of the Guns. Editado por Chandra K. Roy, Victoria Tauli-Corpuz and Amanda. Tebtebba Foundation: Filipinas.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2012 Informe 168-2012-CG/MAC-AG Auditoría de Gestión Ambiental al Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado SERNANP. Control sobre las actividades mineras auríferas en la zona de amortiguamiento de la RN de Tambopata Reserva Comunal AmaraKaeri.

CORDEMAD

1986 Madre de Dios, el Perú desconocido. Puerto Maldonado: CORDEMAD.

COSIO, Rosa

2009 Capacity for timber management among private small-medium forest enterprises in Madre de Dios, Peru. PhD Thesis. University of Florida.

CHÁVEZ Andrea y Stephen G. PERZ

2013 Path dependency and contingent causation in policy adoption and land use plans: The case of Southeastern Peru. En: *Geoforum* 50 (2013) 138-148.

CHIRIF, Alberto

2000 La rebelión de los empresarios. En: *Ideeel*, revista del Instituto de Defensa Legal. Lima, N° 131, pp. 81-83.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2013 Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú. Serie Informes de Adjuntía - Informe N.º 001-2013-DP/AMASPPI.MA.

DE SOTO, Hernando y Mario GHIBELLINI

1990 El otro sendero: la revolución informal. Lima: IDL.

DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD

1996 "Informe del estudio evaluativo realizado a trabajadores de la minería artesanal de extracción de oro en la localidad de Mollehuaca, Caravelí, Arequipa", mimeo DIGESA - Ministerio de Salud. Lima.

ESCOBEDO, Luis y Elena Borasino

2009 Conflictos por uso de la tierra en Madre de Dios: análisis institucional y espacial en el marco de la Carretera Interoceánica. SEPIA XIII.

GARCÍA, Alfredo

2003 FENAMAD 20 años después: apuntes sobre el movimiento indígena en Madre de Dios. En: HUERTAS, Beatriz y Alfredo García (editores). *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y Coyuntura*. Lima: Tarea Gráfica Educativa. pp. 274-310.

HAJEK, Frank; Marc J. VENTRESCA, Joel SCRIVEN, Augusto CASTRO

2011 Regime-building for REDD+: Evidence from a cluster of local initiatives in south-eastern Peru. *Environmental Science & policy* 14, p. 201-215.

HARDIN, Gardin

1968 The tragedy of the commons. *Science* 162:1243-1248.

HUERTAS, Beatriz y IWGIA

2002 Los pueblos indígenas en aislamiento. Su lucha por la sobrevivencia y la libertad. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo Sobre Asuntos Indígenas.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA

2002 Propuesta de Zonificación Ecológica Económica de la Región de Madre de Dios. Documento de trabajo. Puerto Maldonado.

INRENA

1997 Compendio Estadístico de la actividad forestal del Perú 1980-1996. Lima: DGF.

KURAMOTO, Juana

2001 La minería artesanal e informal en el Perú. MMSD, September 2001, N° 85. IIED: Londres.

KURAMOTO, Juana y Manuel GLAVE

2002 Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú. London: CIIPMA; IDRC; IIED. p. 529-591.

MINISTERIO DE AGRICULTURA y GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS

2008 Plan Estratégico Regional del sector agrario Madre de Dios. Puerto Maldonado. Consulta: 20 diciembre 2013. <http://www.concytec.gob.pe/portalsinacyt/images/stories/corcytecs/madrededios/direccin_regional_agricultura2008-2015.pdf >

MEDINA, Guillermo, Victoria NUÑEZ y Felix HRUSCHKA

2005 La luz al final del túnel. Sistematización de una estrategia de empoderamiento y resolución de conflictos que permitió la legalización de la minería artesanal. COSUDE Proyecto Gama.

MEYER, Patrick

2009 "Governance by the Commons: Emerging Perspectives in Global Environmental Governance". En MEIJER, Johannes y Arjan DER BERG (editores). Handbook of environmental policy. New York: Nova Science Publishers, Inc.

MOSQUERA, César

2006 El desafío de la formalización en la minería artesanal y de pequeña escala. Análisis de las experiencias en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Lima: CooperAcción.

MOSQUERA, Guillermo

1992 La economía del oro en Madre de Dios. Cusco: Centro de Estudios Regional Andinos. "Bartolomé de las Casas".

NATIONAL RESEARCH COUNCIL

2002 The Drama of the Commons. Committee on the Human Dimensions of Global change. E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P.C. Stern, S. Stovich, and E.U. Weber, Eds. Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: National Academy Press.

OIT

1972 Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productiv employment in Kenya (Ginebra, OIT).

OSTROM, Elinor

2008 Polycentric systems as one approach for solving collectiveaction problems. Consulta: 10/10/2013. <[<http://ssrn.com/abstract=1304697>] [<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1304697>]>

2002 The drama of the commons. Washington, D.C. : National Academy Press.

1990 Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press.

PACHAS, Hugo

2012 El sueño del corredor minero. Cómo aprender a vivir contigo y sin ti. Lima: CBC, GOMIAN.

2007 El gran ausente: Conflicto en la minería artesanal de oro de Madre de Dios. En SEPIA XII.

PÉREZ, Margarita, Carmen BUENO

2006 "Introducción. Espacios Globales, espacios socialmente construidos" En: PÉREZ, Margarita y Carmen BUENO (coordinadoras). Espacios globales. Plaza y Valdés: México DF.

PODER EJECUTIVO DEL PERÚ

- 1996 a Decreto Legislativo 851. Otorgan derecho preferencial para la formulación de petitorios de concesión minera en los departamentos de Madre de Dios, Puno y Cusco, a mineros artesanales que se encuentren explotando yacimientos auríferos aluviales. 25 de setiembre.
- 1996 b Decreto Legislativo 868. Modifican artículos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. 30 de octubre.

REMY, Maria Isabel

1983 Migrantes andinos a los lavaderos de oro de Madre de Dios. En: Shupihui Vol III, N 28.

RIBOT, Jesse

2004 Waiting for democracy: the politics of choice in natural resource decentralization. Washington DC: World Resource Institute.

ROMERO, Kathia; Victor H. PACHAS; Gustavo ZAMBRANO; Yerson GUARNIZ

2005 Formalización de la Minería en Pequeña Escala en América Latina y el Caribe: Un Análisis de Experiencias en el Perú. Lima: CooperAcción.

SANDERS, Elizabeth

2006 "Historical Institutionalism". En RHODES, R. A. W. y otros (editores). The Oxford Handbook of Political Institutions. New York: Oxford University Press. Pp. 39-55.

SHEPLE Kenneth

2006 "Rational Choice institutionalism". En RHODES, R. A. W. y otros (editores). The Oxford Handbook of Political Institutions. New York: Oxford University Press. Pp. 23-38.

SHOBRIDGE, Diego

1995 A policy proposal for Natural resource Management in the Rainforest of Madre de Dios, Peru: the concession System and land tenure Reform. En: Business Strategy and the Environment. Vol. 4, 186-191.

TOKMAN, Victor

2001 (Comp) De la informalidad a la modernidad. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

1995 (Comp) El sector informal en América Latina: dos décadas de análisis. México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

URBAN, Roland y Lucetty ULLILEN

2011 Mecanismos de financiamiento para el sector forestal en el Perú. Diseño participativo de un mecanismo de financiamiento para el desarrollo del sector forestal en el Perú. FONDEBOSQUE. FAO / NFP Facility. Lima – Perú.

URTEAGA, Patricia

2003 La problemática minera y los pueblos indígenas en Madre de Dios, Perú. Lima: FENAMAD.

WYCKOFFBRID, Bárbara, Andrea KAUS, Catherine CHRISTEN y Margaret KECK

2000 Shifting the power: decentralization and biodiversity conservation. Washington DC: Biodiversity Support Program.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que -desde su fundación en el año 1986- se ha venido consolidando como una de las organizaciones peruanas más influyentes en materia de promoción de políticas y legislación ambiental en el Perú, siendo actualmente una de las más importantes organizaciones latinoamericanas especializadas en el tema.

La SPDA promueve y facilita la efectiva aplicación de políticas y normas ambientales, participando activamente en el diálogo técnico y político e interviniendo en defensa del interés ciudadano en casos singulares. Para apoyar la gestión pública y privada de los problemas ambientales, propone el uso de herramientas de planeamiento y gestión específicas e invierte en programas de educación y capacitación, promoviendo la responsabilidad ambiental y social de las empresas y demás actores sociales, entre otros frentes de actuación vinculados a la articulación eficaz en el día a día, de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la ambiental, la económica y la social.

www.spda.org.pe

ISBN: 978-9972-792-88-5



9 789972 792885



MacArthur
Foundation