

RICARDO VALDÉS  
CARLOS BASOMBRÍO  
DANTE VERA

# LA MINERÍA NO FORMAL EN EL PERÚ

Realidades, tendencias y ¿soluciones?

RICARDO VALDÉS  
CARLOS BASOMBRÍO  
DANTE VERA

# LA MINERÍA NO FORMAL EN EL PERÚ

Realidades, tendencias y ¿soluciones?

## **Minería no formal en el Perú**

### **Realidades, tendencias y ¿soluciones?**

Ricardo Valdés, Carlos Basombrío, Dante Vera

Elaborado por:

**© Capital Humano y Social S.A.**

Calle Venecia 260, Of. 401 Miraflores, Lima, Perú

Teléfono: 447-1331

[chs@chs-peru.com](mailto:chs@chs-peru.com)

En cooperación con:

**Fundación Konrad Adenauer (KAS)**

Avenida Larco 109, piso 2, Miraflores, Lima, Perú

Teléfono: 416-6100

[www.kas.de/peru/es](http://www.kas.de/peru/es)

Impreso en el Perú

Primera edición: diciembre 2019

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2019-18170

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Diseño y diagramación de carátula e interiores y edición:

Luzazul gráfica S.A.C.

Impreso en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora N° 156-164, Breña, Lima-Perú

RUC: 20125831410

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, sin permiso expreso de los autores.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>PANORAMA GENERAL DE LA MINERÍA NO FORMAL EN EL PERÚ DE HOY</b> .....	<b>11</b>
<b>TENSIONES VIGENTES</b> .....	<b>20</b>
Formal vs. no formal .....	20
Suelo vs. subsuelo .....	23
<b>MARCO LEGAL</b> .....	<b>27</b>
<b>TRES CASOS DE ESTUDIO</b> .....	<b>39</b>
La minería no formal en Madre de Dios después del operativo Mercurio .....	39
Secocha: un ejemplo de la fiebre del oro filoneal en el siglo XXI .....	48
Las comunidades campesinas y la minería no formal .....	54
<b>RUTAS DE LA MINERÍA NO FORMAL: PROCESAMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN</b> .....	<b>67</b>
¿Cómo determinar el peso relativo de la producción de oro ilegal o informal en el Perú? .....	67
¿Cuál es el circuito que sigue el oro ilegal/informal? .....	67
¿Cómo sale del país el oro producido de manera artesanal/ilegal? .....	70
¿A dónde llega el oro ilegal/informal? .....	71
<b>LOS IMPACTOS MÁS IMPORTANTES DE LA MINERÍA NO FORMAL</b> .....	<b>75</b>
Contaminación y deforestación .....	77
Homicidios y sicariato .....	79

Trata de personas y explotación humana.....	81
Lavado de dinero.....	84
Defraudación tributaria.....	86
Corrupción.....	87
Contrabando .....	88
Financiamiento ilegal.....	89
<b>BALANCE DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA.....</b>	<b>92</b>
El proceso de formalización minera en cuestión (2002-2018).....	92
La política y el proceso de formalización .....	98
<b>DINÁMICA SOCIAL Y POLÍTICA</b>	
<b>EN TORNO A LA MINERÍA NO FORMAL.....</b>	<b>100</b>
<b>REFLEXIÓN FINAL.....</b>	<b>104</b>
¿Es posible solucionar en el corto plazo el problema de la minería no formal en el Perú?.....	104
Informalidad.....	104
Economías ilegales .....	105
Incumplimiento de la ley.....	105
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>107</b>

# Índice de gráficos y tablas

## Gráficos

<b>Gráfico 1</b>	Evolución del precio del oro (USD por onza) (2000-2018).....	8
<b>Gráfico 2</b>	Impactos de la minería ilegal/informal en el Perú .....	12
<b>Gráfico 3</b>	Zonas con minería no formal en el Perú .....	14
<b>Gráfico 4</b>	Las regiones con mayor producción minera ilegal/informal (2014).....	19
<b>Gráfico 5</b>	Diferencias entre minero informal y minero ilegal .....	21
<b>Gráfico 6</b>	Estado de las concesiones mineras en el Perú .....	23
<b>Gráfico 7</b>	Regiones por número de mineros informales registrados en Reinfo .....	24
<b>Gráfico 8</b>	Volante del paro convocado por la Fedemin .....	30
<b>Gráfico 9</b>	Número de fiscalías que investigan delitos ambientales .....	33
<b>Gráfico 10</b>	La minería ilegal en Madre de Dios .....	40
<b>Gráfico 11</b>	Infografía sobre zona minera a 6 horas de Puerto Maldonado .....	42
<b>Gráfico 12</b>	Estructura del PBI para 2017 .....	47
<b>Gráfico 13</b>	Estado de la propiedad de la tierra en el Perú .....	55
<b>Gráfico 14</b>	Comunidades campesinas según región .....	56
<b>Gráfico 15</b>	Proceso de minería artesanal comunera no formal .....	60
<b>Gráfico 16</b>	Exportaciones legales e ilegales de oro en la región .....	72
<b>Gráfico 17</b>	Efectos perjudiciales de la minería ilegal .....	76
<b>Gráfico 18</b>	Línea de tiempo de la gestión del Estado frente a la minería ilegal.....	93
<b>Gráfico 19</b>	Declaraciones de compromisos a nivel nacional (marzo de 2016).....	94
<b>Gráfico 20</b>	Gestión del Estado frente a la minería informal .....	96
<b>Gráfico 21</b>	Mineros con y sin concesión .....	97

## **Tablas**

<b>Tabla 1</b>	Estratos en el sector minero .....	22
<b>Tabla 2</b>	Principales empresas bolivianas que exportaron oro de origen sospechoso vía Lima hacia refinerías en Miami.....	71
<b>Tabla 3</b>	Presuntas víctimas de casos de trata de personas en Madre de Dios (2016-2019).....	82
<b>Tabla 4</b>	Presuntas víctimas de casos de trata de personas en Madre de Dios (2019).....	82
<b>Tabla 5</b>	Monto involucrado en los informes de Inteligencia Financiera por delito precedente (enero de 2010 a julio de 2019).....	85
<b>Tabla 6</b>	Resumen de las acciones de interdicción por departamento (enero de 2013 a julio de 2016).....	95

# INTRODUCCIÓN

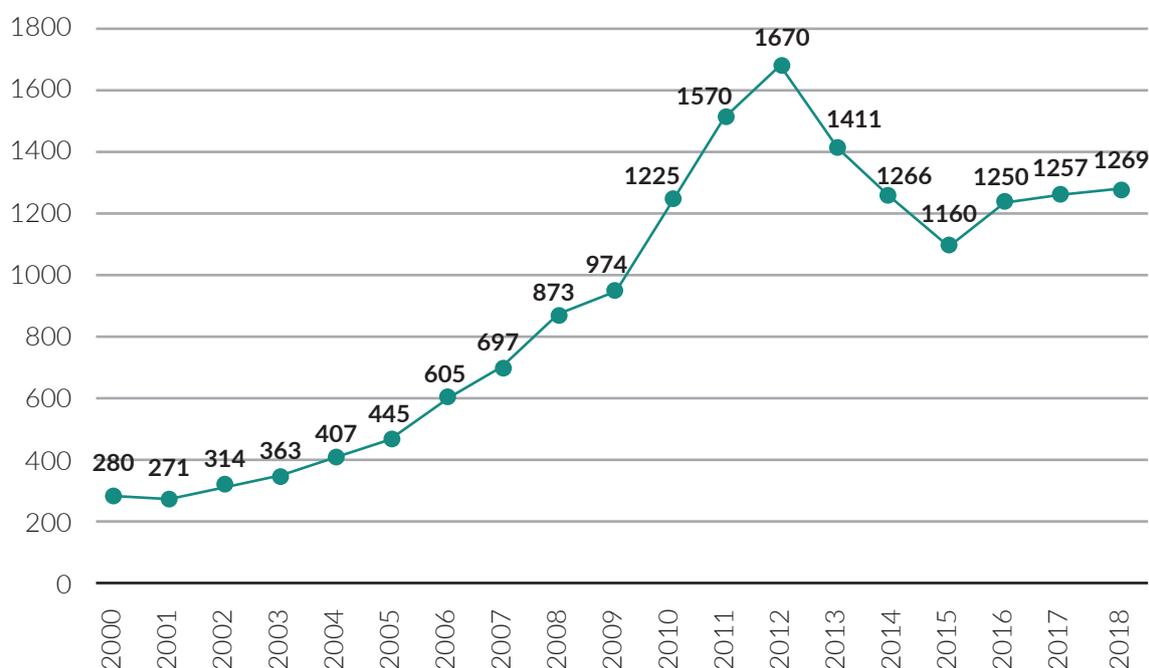
En el Perú, los efectos devastadores de la minería no formal de oro son conocidos sobre todo por el impacto en el medio ambiente y en los derechos humanos de las víctimas de explotación sexual y laboral. De ahí que tanto la intervención del Estado para enfrentar este delito, como las intervenciones de las múltiples autoridades que se han pronunciado al respecto, han girado principalmente en torno a estas graves consecuencias.

Tanto la minería informal, así como la ilegal —como es definida actualmente— datan de una época muy antigua en el Perú y, en no pocas ocasiones, están relacionadas con condiciones de explotación humana. En la historia reciente, a fines del siglo XX, fue vista por diversas poblaciones altoandinas como una vía para salir de la situación de pobreza en la que los había sumido la crisis económica de los 80 y 90, o como una alternativa para salir de

entornos violentos como los generados por la acción de Sendero Luminoso y la violencia política de esas décadas. Se tomaba, inclusive, como una forma «amable» de informalidad comparada con el cultivo ilegal de hoja de coca y el abastecimiento al narcotráfico. Actividad a la que también se dedicó una parte de la migración andina durante el proceso de colonización de la ceja de selva, así como de la selva baja.

Algunas zonas de la sierra peruana también sufrieron los embates de la minería no formal en esas décadas como Puno, Cusco y Ayacucho, ciudades en las que se exploraron y explotaron territorios comunales. En menor medida, la costa peruana también fue parte de ese proceso, sobre todo hacia fines de la década de los 90, donde hoy en día existen grandes enclaves de minería no formal de oro. Los casos que se presentan dan cuenta de ello.

**Gráfico 1.** Evolución del precio del oro (USD por onza) (2000-2018)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (2019)

A principios del siglo XX se inicia una mayor demanda del oro a nivel internacional, tanto como valor de reserva, como para el uso en la tecnología y en la joyería. De esta forma, la onza de oro pasó de USD 280 en 2001 a USD 550 en 2005 y continuó en alza todos los años para superar los USD 1190 en 2009 y bordear los USD 1900 en 2011 (Valdés, 2014). Ello desencadenó una verdadera fiebre del oro a nivel nacional. Durante 2019, la onza de oro fluctúa en torno a los USD 1400, manejándose aún márgenes muy interesantes para la minería informal e ilegal.

En la zona andina, la minería no formal se realiza básicamente a nivel de minería filoniana o de socavón —la

de tajo abierto estaba principalmente operada por la gran minería, debido a la alta inversión económica que demanda el movimiento de tierras en grandes proporciones—, mientras que en la zona de selva la minería aluvial se realizaba en los años 80 bajo condiciones artesanales, en las que se buscaba rastros de oro en el lecho del río, para luego, con el inicio del alza del precio del oro, pasar a ser sustituida por la pequeña y mediana minería, que usa maquinaria para mover tierras y succionar el agua del río con el fin de lavar el material a presión.

Esta forma de operar se estableció en Madre de Dios, un territorio extenso bañado por ríos cuyos afluentes provienen de las alturas de Puno y

Cusco y, con muy poca presencia del Estado, que vio incrementar su población en algo más de 30 000 habitantes en 1981 a 107 000 habitantes en 2007 (Inei, 2007). Actualmente la población en Madre de Dios supera los 140 000 habitantes, siempre como consecuencia de la intensa migración asociada a la fiebre del oro.

La migración interna para explotar informalmente el oro abarcó muchas regiones del país. Así, por ejemplo, se estimó que para el año 2012 habría un aproximado de 300 mil personas dedicadas a la minería informal o ilegal en Loreto, Piura, Amazonas, Lambayeque, Cajamarca, Huánuco, La Libertad, Áncash, Pasco, Junín, Ucayali, Lima, Ica, Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno, Apurímac y Madre de Dios, según reportó Proesmin («Minería informal: Lo ilegal y lo social», 2012).

La minería no formal no es solo un problema ambiental y de derechos humanos, se encuentra documentada de manera extensa su relación con otras formas de delincuencia organizada y delincuencia común. Esta relación es particularmente álgida en lugares apartados o de difícil acceso en donde las fuerzas del Estado no se encuentran presentes o su presencia es débil o esporádica. Más aún cuando desde el año 2005, aproximadamente, se empieza a percibir un cambio en la dinámica y estructura de las organizaciones criminales.

En parte, este cambio fue iniciado desde el narcotráfico, que ideó un sistema «neuronal» más que un sistema «piramidal» para estructurar sus negocios y la cadena de mando. De alguna manera, los esquemas delictivos se interrelacionaron y se comunicaron raudamente[...]. El delito tomó del modelo empresarial el esquema de cadena productiva y los conceptos de *outsourcing* y el de los *services* y así cada quien empezó a proporcionar sus servicios de acuerdo a su especialidad (Valdés y Basombrío, 2015).

La escasa presencia del Estado, sobre todo de la fuerza policial, y la corrupción de las autoridades en las zonas alejadas donde se produce la minería no formal generaron un refugio para las personas con requisitoria judicial, reclusos que habían fugado o simplemente ya habían cumplido su condena y en ese mundo podían obtener dinero. Se crearon enclaves liberados donde prima la ley de la selva, pululan las armas y el empleo del sicariato o guardaespaldas por parte de los mineros ilegales y produjeron un sinnúmero de negocios colaterales, como el contrabando de mercurio, de combustible, la trata de personas, entre otros.

El esfuerzo por formalizar la minería se refleja en las varias normas que el Estado emitió, con mayor insistencia desde 2011. Y del fracaso del proceso

da cuenta el insuficiente número de mineros no formales formalizados.

Durante los últimos 3 años, lo que también ha empezado a aparecer es minería informal o ilegal de cobre, como consecuencia del incremento del precio internacional y de la experiencia que han ido ganando en el mercado ilegal los mineros informales en el Perú. Este fenómeno, sin duda, amerita seguirse más de cerca, razón por la cual incluimos también a la minería no formal del cobre y cómo se inserta en otros circuitos ilegales.

Recién, en febrero de 2019, el gobierno de Vizcarra tomó la decisión de enfrentar la minería no formal en la icónica La Pampa en Madre de Dios. El operativo Mercurio se ejecutó con éxito, pues ya no se ve minería en ese sector, pero reportes de observadores en el campo sostienen que, cual efecto globo, la minería no formal se está instalando en zonas de la provincia del Manu, en particular en la Reserva Comunal Amarakaeri.

Con la onza del oro fluctuando en 2018 y en lo que va de 2019 en torno a los USD 1400, el negocio de la minería no formal sigue siendo muy rentable. Más aún en los meses de lluvia, pues los ríos altoandinos arrastran nuevo material a los de la selva y la mano de obra es mucho mayor por las vacaciones escolares y por la necesidad de los jóvenes de hacerse de dinero rápido y fácil sin medir las consecuencias de entrar al mundo de lo ilegal.

La región de Madre de Dios es la que más produce y su aporte alcanza el 70% del total, aproximadamente. Otros lugares importantes respecto a esta actividad son Puno (San Antonio de Putina, Carabaya, Sandía), Ica (Palpa y Nazca), Arequipa (Caravelí, Camaná, Condesuyos), Ayacucho (Lucanas y Parinacochas), La Libertad (Pataz, Otuzco y Huamachuco) y Piura (Ayabaca). Asimismo, se han identificado nuevas zonas de minería no formal en Cajamarca (Cajabamba), Apurímac, Áncash y en Lima (Canta).

Sin embargo, muy poco se sabe de cómo opera realmente la minería no formal, cómo es la cadena logística y de abastecimiento de insumos, quiénes la manejan, cómo y a quiénes se comercializa el mineral ilegal, cómo es transportado y adónde es colocado; entre otros aspectos que contribuyen a que el negocio ilegal del oro y del cobre tenga el atractivo, la fuerza y el desarrollo en las zonas emblemáticas de minería ilegal, como de minería informal.

Por eso, el objetivo de este libro es contribuir a mostrar esta realidad a través de algunos casos representativos e intentar describir los impactos que la minería no formal ocasiona en el Perú.

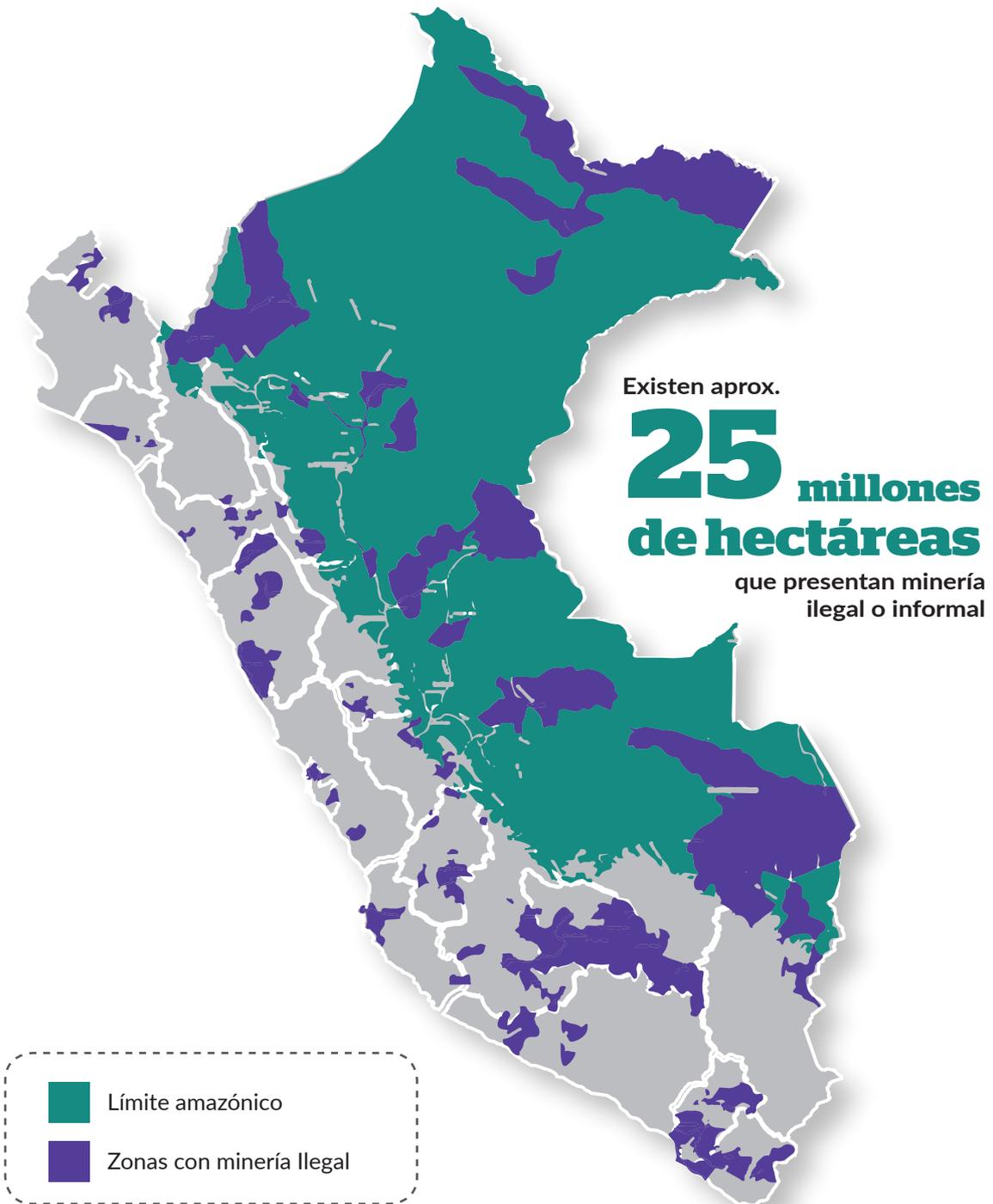
Finalmente, agradecemos a la Fundación Konrad Adenauer por su contribución, orientación y compromiso en la realización de este proyecto.

# PANORAMA GENERAL DE LA MINERÍA NO FORMAL EN EL PERÚ DE HOY

El Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia) del Ministerio del Ambiente (Minam) informó en 2017 que la minería ilegal e informal está presente en todas las regiones del Perú y que las hectáreas con presencia de esta minería llegaban, a mayo de 2017, a 25 millones.

La mayor presencia de mineros no formales se ubica en la Amazonía. En septiembre de 2019 ha tenido que reforzarse la frontera norte del Perú, como consecuencia del ingreso de mineros ilegales de Ecuador en la frontera con la región Amazonas. Sin embargo, como bien señala el Sinia, hay presencia de minería no formal en todo el país, la cual opera con mayor o menor intensidad, en diversos territorios («Las regiones más dañadas», 2017).

## Zonas con minería ilegal o informal en el Perú



Fuente: Ministerio del Ambiente (2015)

En el artículo «Presentan por primera vez mapa de la minería ilegal de toda la Amazonía» (2019), se publicó un mapa con información que abarca 6 países (Venezuela, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) y en la que se muestran las zonas de extracción de oro, diamantes y coltán. En el caso específico del Perú, la región de Madre de Dios fue clasificada como «el sector de la Amazonía más degradado por la extracción del oro», por la amplia destrucción y contaminación ambiental.<sup>1</sup>

Otro de los casos más emblemáticos de minería no formal es el de La Rinconada, en el distrito de Ananea, en la provincia de San Antonio de Putina. Es conocido por ser el centro poblado más alto del mundo en el que se calcula que viven 30 mil habitantes, cuya actividad económica gira en torno a la minería en el cerro Ananea o en Lunar de Oro.

El esquema de trabajo de los mineros de Ananea es, por decir lo menos, medieval. Los mineros le entregan el fruto de su jornada a la empresa propietaria de la concesión y, un día a la semana, el minero puede llevarse el mineral que obtiene durante su trabajo como compensación económica por los otros días que trabajó sin paga alguna. Sobre La Rinconada se ha escrito y filmado mucho y, pese a ser reconocida como una zona de explotación

humana, el Estado ha podido hacer muy poco por mejorar las condiciones de vida y de trabajo del lugar.

El caso de la minería en Ananea es difícil de abordar, pues las leyes que debieran aplicarse corresponden más a las disposiciones del Ministerio de Trabajo, que a las del Ministerio de Energía y Minas. En cualquier caso, el centro poblado La Rinconada deviene en un reto para cualquier autoridad, pues carece de servicios básicos de saneamiento, alberga algo más de 300 prostibares y su comisaría ha sido destruida cada vez que se han hecho operativos contra la minería no formal o la trata de personas.

En otro lugar del país, en la región La Libertad, en un sector de Pataz, mineros informales lograron un acuerdo con una empresa minera formal para explotar una parte de la concesión. El acuerdo les permitía obtener el material de la concesión, pero bajo la premisa de que el material debía ser vendido a un solo comprador, la empresa minera. De acuerdo con este esquema, el minero actúa por su cuenta y riesgo y la empresa no se asume cargas ni pasivos laborales. El minero cuenta con el permiso para usufructuar una zona delimitada y la empresa acepta la labor, en la medida en que el material le sea entregado, en función a un precio previamente acordado.

---

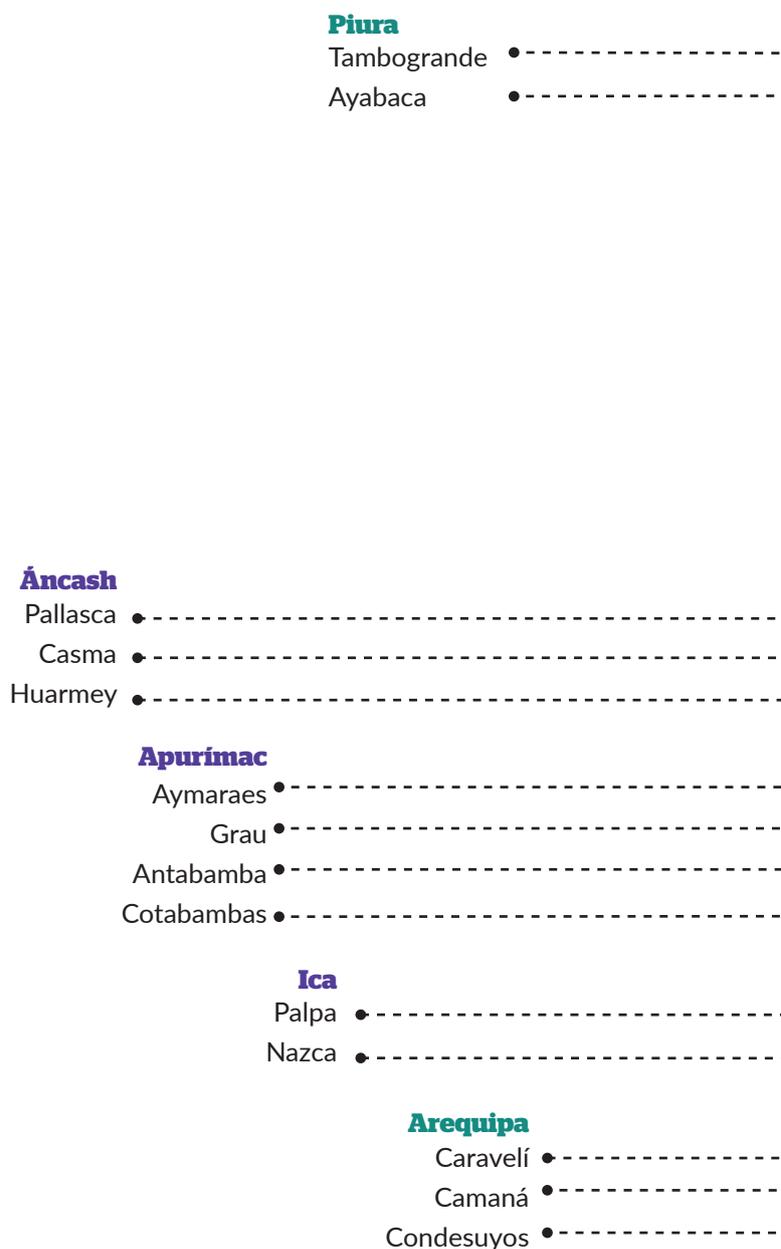
1. Lo que ocurre actualmente en Madre de Dios después del operativo Mercurio será abordado específicamente en el capítulo "Tres casos de estudio"

Otro caso importante es la minería no formal en el cerro El Toro, en el distrito de Huamachuco, provincia de Sánchez Carrión.

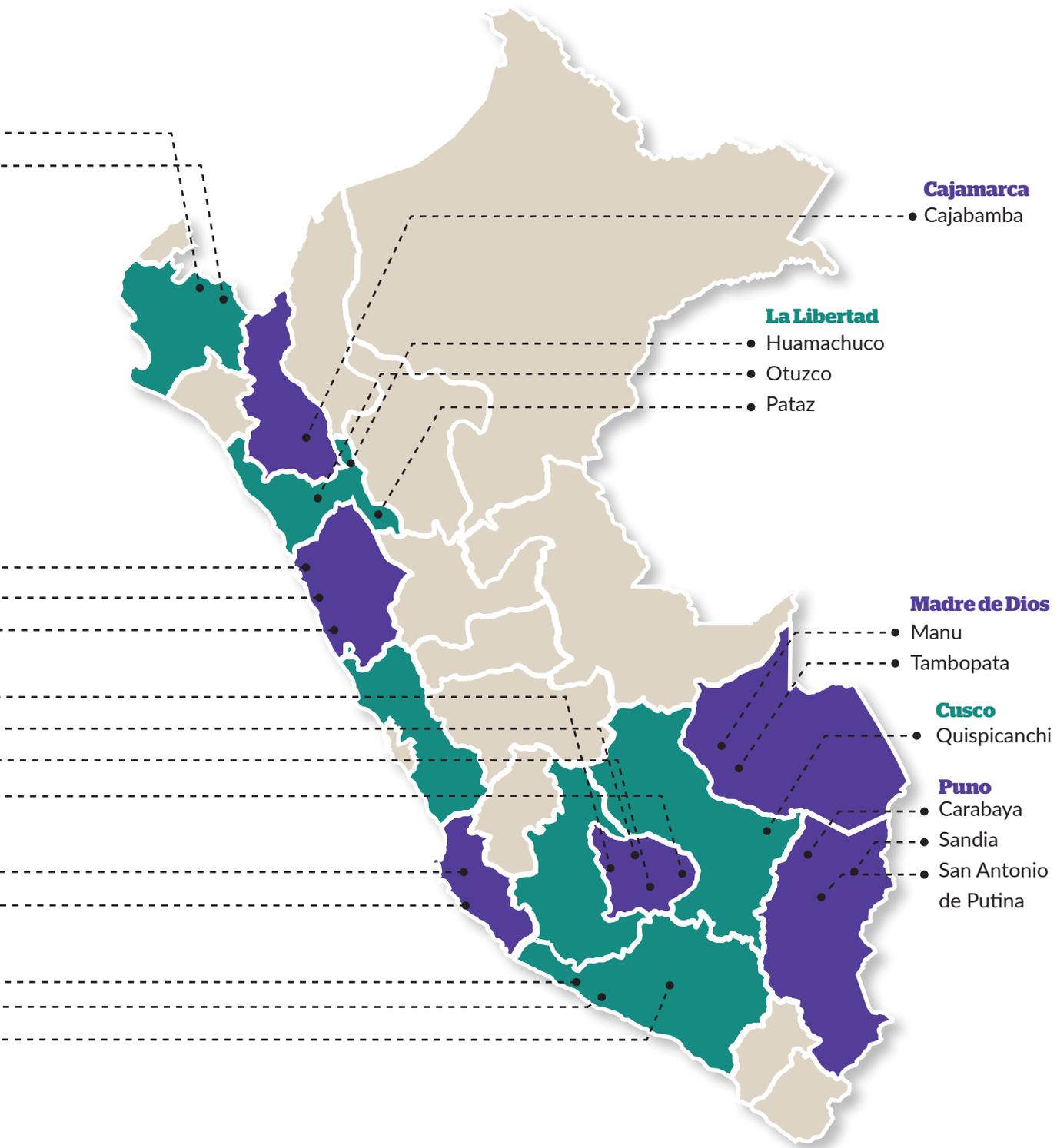
La extracción irracional de oro en El Toro empezó en 2000. Hoy, los mineros ilegales han destruido las faldas y la parte central del cerro con socavones y docenas de pozas de cianuro. En la cima, empresas formales sacan el metal a tajo abierto y algunas han sido denunciadas por contaminar el ambiente y dañar escuelas («Minería ilegal en La Libertad», 2017).

De acuerdo con Corcuera, actualmente se calcula que hay unos tres mil mineros informales trabajando en las minas y procesando el oro en el lugar mediante pozas de cianuro. Antes, el material era trasladado a procesadoras de Ica, pero ahora todo el proceso se realiza en el terreno. Decenas de hectáreas han sido contaminadas, pues en época de lluvias el cianuro es arrastrado por las quebradas a los riachuelos y de ahí a los campos de cultivo, ya que las pozas de cianurización no tienen muros de contención, ni sistemas de drenaje (2016).

**Gráfico 3.** Zonas con minería no formal en el Perú



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2014)



En la región La Libertad también hay minería no formal a lo largo de la ruta que sale de Trujillo hacia Otuzco, Julcán, Santiago de Chuco, por la vía hacia Quiruvilca y Huamachuco. Desde Huamachuco hay una ruta hacia el este que lleva a Pataz y otra hacia el norte, que nos lleva hacia Cajamarca, concretamente hacia Cajabamba, donde se desarrolla también la minería no formal.

En la provincia de Cajabamba, distrito de Cachachi, se ubican los centros poblados de San José y Algamarca, ambos en la parte baja del cerro Algamarca. Este último es un lugar donde se practica la minería no formal sin mayores medidas de seguridad, con uso no controlado de explosivos y el empleo de pozas de cianuro para el procesamiento del mineral extraído. Son frecuentes los accidentes y los reportes de muertes en el lugar. El cerro Algamarca ha sido también motivo de disputas y enfrentamientos entre dos mineras formales: Sulliden Shahuindo, empresa canadiense; y la Compañía Minera Algamarca, de la familia de los Sánchez Paredes, con procesos abiertos por ilícitos penales. Esta situación de desacuerdo fue aprovechada por los mineros informales para posicionarse en la concesión e iniciar su explotación ilegal (Observatorio de Conflictos Cajamarca, s. f.).

Los enfrentamientos de los mineros informales —y formales— con las Rondas Campesinas de Cajabamba

han sido también muy frecuentes en la última década, lo mismo que con los agricultores del valle de Condebamba, por el peligro de contaminación de sus tierras y cultivos.

Un reciente estudio de la Universidad del Norte realizado por Sempértegui, Ambrocio y Rudas (2018) establece que la explotación minera ha contaminado el río Saucicucho con cadmio, plomo, mercurio y arsénico con valores por encima de los permitidos. Si bien la empresa formal Tahoe-Perú era la propietaria de la concesión, se venía explotando el mineral en acuerdo con la Asociación de Mineros Artesanales San Blas de Algamarca (Amasba). Los alcances del acuerdo no se precisan. Sin embargo, la Dirección Regional de Energía y Minas venía promoviendo una mesa de diálogo entre la actual —y distinta— administración de la mina Shahuindo con la Amasba, pues busca formalizar a los mineros artesanales de Algamarca, para actualizar los contratos de explotación y la evaluación de los controles ambientales («Evalúan a mineros artesanales de la región», 2019).

Por otro lado, en Piura la empresa minera Manhattan intentó explotar el subsuelo de Tambogrande en 2002 y se organizó un movimiento muy fuerte y masivo orientado a crear conciencia ambiental en la población, ante una eventual destrucción del valle de Tambogrande y San Lorenzo, principales abastecedores de limón en el Perú. La campaña fue muy efectiva,

pues jugaban con la importancia del limón para la gastronomía nacional. La muerte de uno de los principales dirigentes agrarios dio pie a protestas masivas, que llevaron en 2005 a que Manhattan desista definitivamente de cualquier intento de explotación en Tambogrande.

El proyecto contemplaba extraer «853 000 onzas de oro recuperable y 10.26 millones de onzas de plata en la zona de óxidos, mientras que la zona de sulfuros contiene 339 000 toneladas de zinc y 715 800 toneladas de cobre» a lo largo de los 12 años de explotación (Conflictos Mineros Perú, s. f.). Luego que la empresa formal se marchó, quedó claro para algunos pobladores que era posible iniciar un proceso de explotación informal de oro, hacia el noreste de Tambogrande, ya que si se sigue la carretera hacia el puesto fronterizo de La Tina, se encuentra la ciudad de Las Lomas, aún en la provincia de Piura. Desde ahí se puede continuar hacia Suyo, o desviarse hacia Sapillica, ambos distritos en la provincia de Ayabaca.

Las Lomas, Suyo y Sapillica conforman un triángulo geográfico que se ha convertido en la meca de la minería no formal en Piura. Poco cubierta por la prensa de la capital de la república, lo que sucede en ese territorio es de una gran violencia donde el narcotráfico, la minería no formal, el contrabando de mercurio y cianuro, el sicariato y la producción y comercialización de oro ilegal forman parte de la misma problemática sociocriminal. Por otra

parte, el auge que la minería no formal tiene al otro lado de la frontera con Ecuador, permite establecer vasos comunicantes en los que la logística se comparte para traficar explosivos, insumos, oro y drogas de manera ilegal.

De forma periódica la Policía y el Ministerio Público intervienen para destruir campamentos ilegales o decomisar maquinaria, combustible y todo tipo de insumos empleados en la minería no formal. Así, por ejemplo, el diario *El Tiempo* de Piura dice que:

En Las Lomas, cualquier minero o aspirante puede comprar «kits» explosivos, mechas y otros para emprender su labor minera. En un día de trabajo los mineros ilegales pueden sacar un saco de roca de 50 kilos el mismo que venden en veinte o treinta soles. Es imposible que con esta suma pueda vivir una familia, lo que demuestra que otros «negocios» se esconden tras la fachada de la ilegalidad. En Suyo, la mina Servilleta es conocida por todos y aquí se procesa mineral y está muy lejos de Tambogrande y poco a poco va ganando terreno sin que las autoridades puedan hacer algo. Sucede lo mismo con Sapillica en donde en medio del monte hay gente excavando. En Suyo, en Pampa Larga, la

minería ilegal ha tomado posesión de la zona e impide que las autoridades ingresen. Esto no es nuevo. Hace más de una década la zona estuvo tomada por el narcotráfico y los enfrentamientos eran frecuentes. La posición fronteriza de la zona la convirtió en ideal para quienes se dedicaban a los negocios ilícitos. Ahora la situación está disfrazada de minería ilegal. Muchas personas, seducidas por los comentarios de que tener un socavón para sacar oro es un buen negocio, han emprendido empresas para convertirse en mineros ilegales, actividad que han abandonado porque se dieron cuenta de que detrás hay mucho dinero ilícito y que la minería ilegal en esta zona es pantalla para lavar dinero, para saldar cuentas con enemigos y para una serie de negocios ilícitos. En el problema de la minería ilegal hay muchos intereses, pero sobre todo hay mafias organizadas que van a defender sus socavones con la vida, porque detrás del oro, hay otro oro que pasa hacia Ecuador y no precisamente para convertirse en joyas («Suyo, muerte e ilegalidad», 2013).

La cita es elocuente y describe el escenario complejo criminal que se encuentra asociado a la minería ilegal en esta parte del país. El caso de las fuerzas vivas de Ayabaca merece una nota al margen, ya que, a través de sus Frentes de Defensa y sus Rondas Campesinas, se han opuesto violentamente al desarrollo del proyecto de la minera formal Majaz, ahora conocido como Río Blanco, pese a convivir en las actuales circunstancias con la compleja situación de la minería ilegal en la provincia (Alegría, 2005).

Con relación a este proyecto minero, durante los últimos 15 años se han producido enfrentamientos que han dejado heridos, muertos y secuestros que dan cuenta, a la fecha, de las dificultades para llegar a un consenso entre las diversas posiciones.

Hay muchos ejemplos más de cómo se viene produciendo y comercializando oro ilegal en Amazonas, San Martín y Loreto; y de cómo se procesa el mineral, si no en las mismas zonas de extracción, en procesadoras asentadas en Chimbote, Nazca y Chala, por citar algunas de las zonas más representativas.

En la sierra central del Perú, en la costa sureña y, en general en todo el país, hay minería no formal movilizándose y produciendo en especial oro ilegal.

**Gráfico 4.** Las regiones con mayor producción minera ilegal/informal (2014)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2014)

En síntesis, hay minería no formal en todo el país. Resalta que en las regiones de La Libertad y de Cajamarca es intensa la oposición de las Rondas Campesinas a la presencia o a las ampliaciones de las mineras formales. En ese sentido, presionan a las autoridades locales para que no se permitan las operaciones nuevas, a la par que se exigen las prestaciones de obras y recursos en favor de la población.

Este discurso no se da con la misma intensidad frente a los mineros artesanales —sean ilegales o informales— pese a que, por ejemplo, en Quiruvilca, cerro El Toro o Algamarca sus actividades son fuente de contaminación. Una hipótesis a corroborar es que algunos ronderos o sus familias forman parte de la actividad minera informal y, con ello contribuyen a sostener la economía familiar, razón por la cual no son

confrontados con la misma fuerza que la minería formal.

En el caso de Piura, no solamente las Rondas, sino también los Frentes de Defensa manejan un doble discurso frente a la minería, pues se oponen decidida y violentamente a la minería formal, pero conviven con la minería no formal y otros procesos delictivos. Hay casos en los que se comprueba la asociación de diversos actores de las economías ilegales. El narcotráfico, el contrabando, y la comercialización y producción de oro ilegal comparten los mismos escenarios complejos y, posiblemente, los mismos canales logísticos para traficar sus productos.

En los siguientes capítulos veremos otras formas y experiencias de minería no formal y, de qué manera, el proceso de formalización y el marco normativo dan cuenta de lo complicado de estos procesos.

# TENSIONES VIGENTES

Son múltiples las tensiones que se generan en torno a la explotación minera no formal; mencionaremos brevemente dos de las tensiones que consideramos más importantes.

## **Formal vs. no formal**

El Decreto Legislativo N.º 1105 del año 2012 precisa los pasos a seguir para el proceso de formalización minera y, a su vez, establece las definiciones de minería ilegal y de minería informal precisando lo que se estableció en el D. L. N.º 1100. El minero ilegal, en síntesis, es el que ejerce la actividad minera

usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (pequeño productor minero o productor minero artesanal); o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en la *que esté prohibido su ejercicio* (el destacado es nuestro).

**Gráfico 5.** Diferencias entre minero informal y minero ilegal



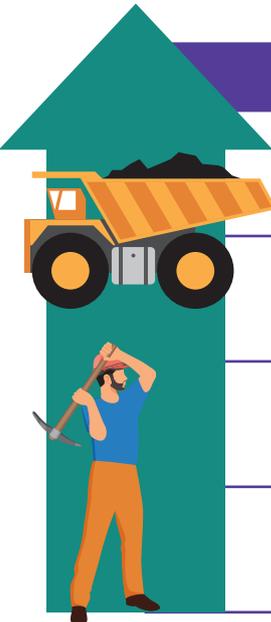
Fuente: Ministerio del Ambiente (2015) y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2015)

Este último elemento es el que más se ha empleado para definir la ilegalidad de la actividad minera, sobre todo cuando se realiza en cuerpos o cursos de agua o reservas nacionales naturales o áreas de conservación –caso de la minería aluvial– o en zonas que ya se encuentran concesionadas –como en el caso de la minería de socavón o filoniana–.

En lo que se refiere al uso de maquinaria como uno de los factores para discernir entre la ilegalidad o no, la norma establece la siguiente precisión:

- Minería artesanal: tamaño de concesión máximo de 1000 hectáreas y producción máxima de 25 toneladas diarias
- Pequeña minería: tamaño de concesión máximo de 2000 hectáreas y producción máxima de 350 toneladas diarias
- Gran y mediana minería: a partir de los topes de la pequeña minería, en adelante.

**Tabla 1.** Estratos en el sector minero



Estrato	Tamaño de concesiones	Capacidad productiva	Entidad competente
Gran minería	No determinado	Más de 5000 TMD	Ingemmet/Minem
Mediana minería	No determinado	Entre 350 y 5000 TMD	Ingemmet/Minem
Pequeña minería	Hasta 2000 ha	Hasta 350 TMD	Dirección Regional de Energía y Minas
Minería artesanal	Hasta 1000 ha	Hasta 25 TMD	Dirección Regional de Energía y Minas

Fuente: Defensoría del Pueblo (2013)

Según el Ministerio del Ambiente (2016), existen un conjunto de condiciones en el marco legal que permiten definir la ilegalidad de la actividad minera, los más resaltantes son los siguientes: ausencia de título minero o carencia de títulos de acceso a la superficie, superposición con otros derechos y actividad ejercida sin instrumento ambiental. En otras palabras, sumado a lo anterior, la minería ilegal es aquella que trabaja en zonas no permitidas o usa maquinaria prohibida, o no cuenta con declaración de compromiso, por lo que no podrá formalizarse. De otro lado, el minero informal es aquel que, sin trabajar en zonas prohibidas, comparte algunas de las condiciones mencionadas, pero se ha acogido al proceso de formalización y, de cumplir con los requisitos, podrá formalizarse.

Por otra parte, la minería informal es aquella que se realiza con equipos y maquinarias que no corresponden o sin cumplir con las exigencias de las normativas mencionadas en la definición de minería ilegal, pero que, pese a ello, han «iniciado un proceso de formalización» (Decreto Legislativo N.º 1105).

Pasado el tiempo, lo que ha sido materia de conflicto son los plazos para la formalización y los requerimientos administrativos; pero también ha quedado en evidencia, de acuerdo a la definición de minería ilegal e informal, que es el carácter administrativo del proceso el que marca la diferencia.

En ese sentido es preferible hablar de minería no formal, que incluye la ilegal y la informal, respetando las salvedades administrativas que

marcan las diferencias con la minería formal, la cual cumple con los procesos legales, tributarios, laborales, administrativos y sociales que el Estado exige.

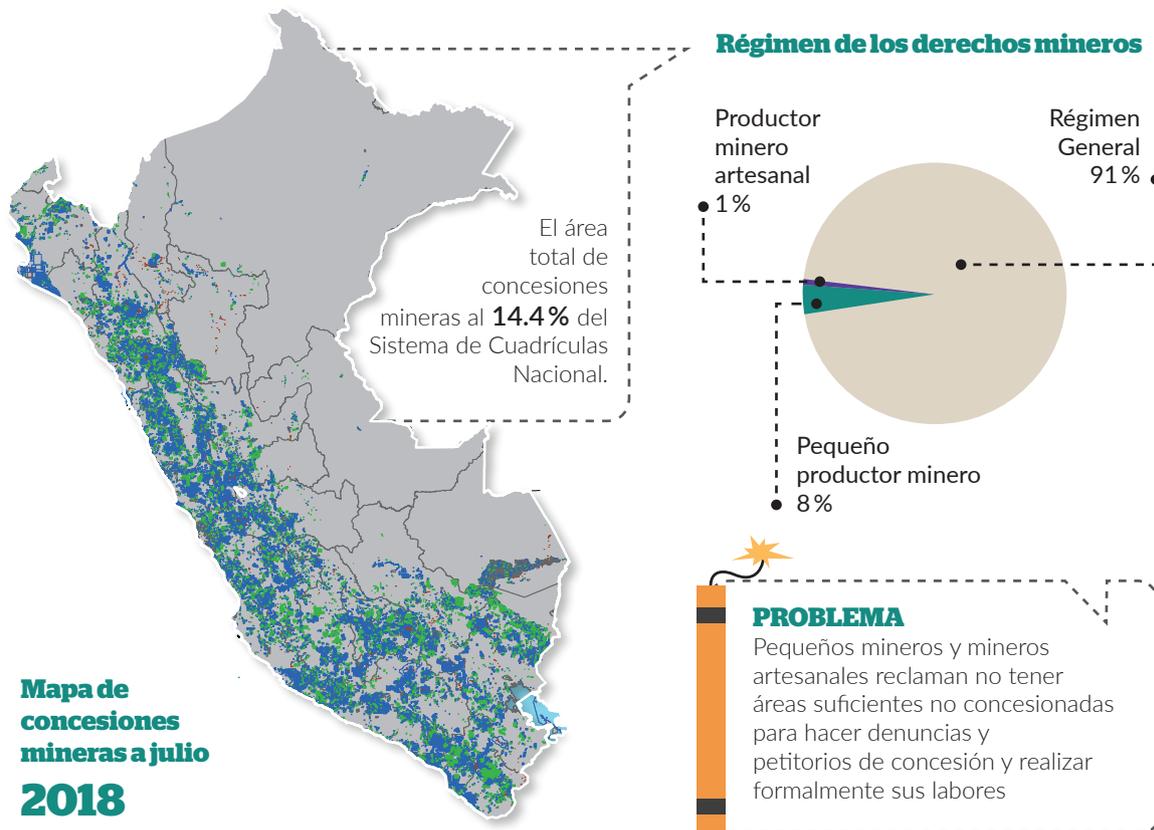
La tensión ilegal e informal y, luego, la tensión no formal y formal, se manifiestan primero en el ámbito administrativo y en las escasas posibilidades que tienen los mineros artesanales para conseguir asesoría técnica al interior del gobierno regional. A diferencia de la minería formal —quienes también critican un exceso de burocratismo en la gestión pública— que dispone de una ruta más

conocida y entrenada para atender sus requerimientos.

### Suelo vs. subsuelo

Una de las principales trabas que los mineros informales afrontan para su formalización, desde que se inició el proceso legal, es la posibilidad de obtener el permiso de explotar un territorio dado. Es decir, el acceso al subsuelo depende de dos factores: a) obtener el correspondiente permiso del propietario de la superficie y, b) obtener la licencia del propietario del concesionario del subsuelo, si existiera.

**Gráfico 6.** Estado de las concesiones mineras en el Perú



Fuente: Minam / Ingemmet (2018)

Las concesiones mineras las entrega el Estado peruano a nombre de la Nación a quienes quieran explorar y explotar un yacimiento minero. Se entiende que lo que se entrega es un derecho sobre los minerales existentes en un área delimitada por coordenadas y que se encuentra debajo de la superficie. En esencia es un acto administrativo al amparo de las normas vigentes al momento de solicitar la concesión.

Queda claro que la concesión minera no entrega ningún derecho sobre la superficie por lo que el concesionario debe entablar un proceso de negociación con el propietario del terreno superficial para poder acceder a su concesión.

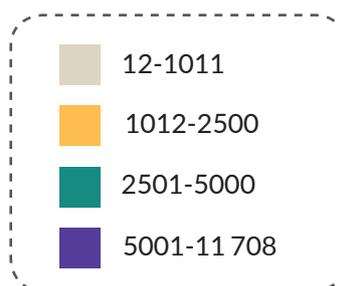
En ese sentido,

bajo nuestro sistema de concesiones, los titulares mineros deben acceder de forma independiente a los terrenos superficiales sobre los cuales se desean realizar las actividades, sean de exploración o explotación. De esta forma, la concesión minera otorga un derecho condicionado para acceder a los recursos minerales, debiendo cumplirse requisitos adicionales previos al inicio de actividades, tales como la obtención de los terrenos superficiales, la aprobación del instrumento de gestión ambiental, la obtención de un certificado de inexistencia de restos arqueológicos, entre otros (Baracco, 2016).

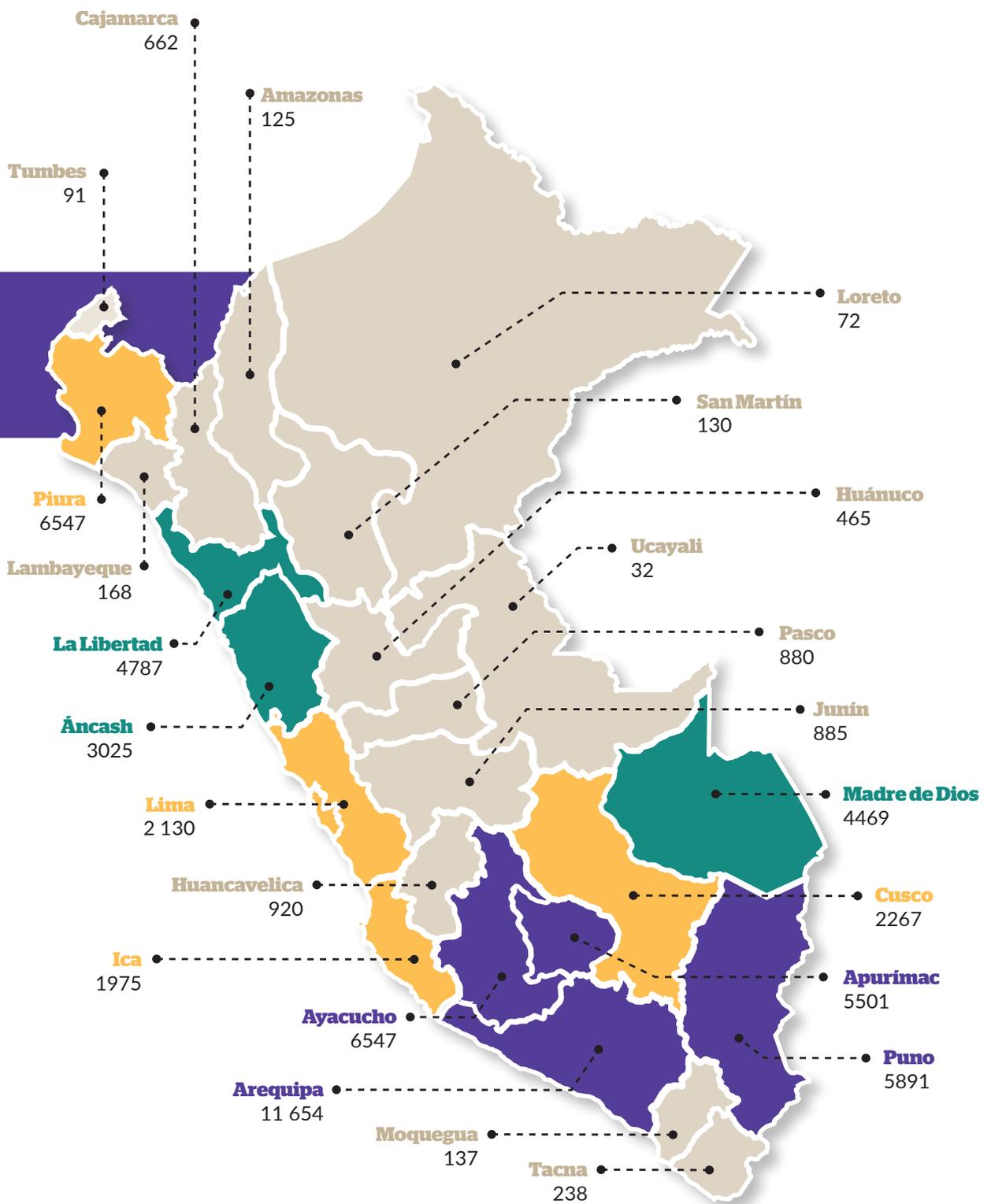
**Gráfico 7.** Regiones por número de mineros informales registrados en Reinfo

## Mineros informales según Reinfo

**Arequipa, Ayacucho, Puno y Apurímac son las regiones con más mineros informales, según Reinfo.**



Fuente: Minem- Reinfo (2019). Elaboración propia.



De acuerdo a la página web del Ministerio de Energía y Minas (2019), contamos con tan solo 6965 mineros formalizados desde que se inició el proceso de formalización. Algo más del 10% del total de los 54 437 mineros que se encuentran registrados en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo). Si bien el plazo para la inscripción en el Reinfo terminó el primero de agosto de 2019, fue ampliado por el Congreso de la República por 120 días más.

En suma, llaman también la atención las negociaciones que se dan entre asociaciones de mineros informales y las empresas formales propietarias de las concesiones, ya que para poder formalizarse los mineros requieren de la autorización para los contratos de explotación. Aparentemente, en algunas zonas, se viene construyendo una suerte de convivencia entre la mediana minería con la minería no formal. A tal punto que el contrato de cesión o explotación que debiera otorgar el titular de la concesión al minero artesanal para que pueda formalizarse se ha convertido en la principal traba del proceso de formalización.

Esta tensión se aprecia en toda su dimensión cuando se le exige al minero artesanal o pequeño minero el contrato de cesión o explotación otorgado por el titular

de la concesión como uno de los requisitos para formalizarse. Esto no se consigue, salvo en áreas concesionadas a particulares o empresas que no tienen planes o capacidad para la explotación del yacimiento, entonces especulan con estas, o establecen relaciones abusivas de explotación con mineros artesanales informales. No se dispone de información estadística ni estudios de casos sobre esta modalidad de abuso que es bastante extendida, sobre todo en zonas de extrema pobreza.

Además, no se han generado incentivos para que los titulares de las concesiones mineras celebren contratos de cesión o explotación con los mineros informales. Antes bien, la inercia del proceso los convierte en víctimas de invasión de sus áreas concesionadas por parte de mineros informales. O, caso contrario, les permiten trabajar, pero sin contrato, en términos abusivos e ilícitos, sin que autoridad alguna intervenga.

Por su parte, los titulares del suelo superficial que tienen que acordar con los mineros artesanales su acceso a la tierra para que puedan realizar actividades mineras también se ven invadidos o, cuando acuerdan la autorización, se dan cuenta de que tienen problemas con la titulación de sus predios rurales.

# MARCO LEGAL

La pequeña minería y la minería artesanal son actividades económicas que han acompañado al Perú a lo largo de la historia y están sujetas, por lo tanto, a diversos vaivenes, usos, conflictos y normativas. Particularmente en los últimos 20 años, han sido parte de un dilatado esfuerzo por normar su funcionamiento con la finalidad de incorporar a la gran mayoría de mineros de este sector a la economía formal del país.

A inicios del presente siglo, durante la administración de Alejandro Toledo, el 21 de enero de 2002, se dio a Ley N.º 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, con la

finalidad de regularla, procurar su crecimiento y promover dicho régimen por la magnitud de la mano de obra empleada, como por la posibilidad de que se conviertan en polos de desarrollo, allí donde realicen su actividad. El reglamento de la ley regula los requisitos, límites y procedimientos para ser considerado minero artesanal o pequeño productor minero; así como sanciones, multas o causales que llevan a perder dicha condición.

Dicho reglamento ha sufrido una serie de adecuaciones y modificaciones durante los años, lo que ha implicado que los requisitos para ser considerado minero artesanal o pequeño minero también han sufrido cambios.

Actualmente los mineros artesanales (de oro o cobre) son quienes:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales o equipos básicos; y
2. posean, por cualquier título, hasta un mil (1000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;
3. posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día.

La norma establece también quiénes pueden ser considerados pequeños productores mineros:

Son [...] los que: 1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación o beneficio directo de minerales; y 2. posean, por cualquier título, hasta dos mil (2000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; y, además; 3. posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día [...]. En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción o beneficio será de tres mil (3000) metros cúbicos por día (Ley N.º 27651, 2002, art. 91).

Sin embargo, no hay una declaración expresa que determine la ilegalidad de la actividad, ni tampoco mención alguna a cómo, de la informalidad, se puede derivar a una situación de ilegalidad. Eso vendría algunos años después. En todo caso, podemos afirmar que es desde la Ley N.º 27651 que se reconoce tácitamente la informalidad como un tema que requiere mecanismos de regulación.

Desde entonces el Estado ha venido desplegando esfuerzos —algunos muy aislados— para lograr que el mayor número de mineros posible se incorporen en el mundo formal. Al respecto cabe señalar que este problema es reflejo de un problema mayor del Estado, y es que diversos estudios y, en particular el Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei), indican que alrededor del 72% de nuestra población económicamente activa se desempeña en el mundo informal (2018).

En 2008, con la creación del Ministerio del Ambiente, se generó cierta expectativa respecto al papel que tendría este ministerio frente a la minería ilegal. El entonces ministro Antonio Brack recorrió la zona de Madre de Dios y tuvo varias reuniones con los mineros informales. Ya en esa época la devastación de la Amazonía era extensa, hoy se calcula que solo en Madre de Dios en los últimos 5 años se han perdido más de 40 hectáreas de bosque (Neal y Roberts, 2018).

El 18 de febrero de 2010 se publicó el Decreto de Urgencia N.º 010-2012 con la finalidad de declarar de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la conservación del patrimonio natural y el desarrollo de actividades económicas sostenibles.

Asimismo, el anexo 1 de la norma estableció zonas en las que se podría realizar actividades de exploración, explotación o beneficio de minería aurífera en la región; sin embargo, todo el resto de áreas no comprendidas en el anexo 1 se declararon excluidas para la actividad minera y respecto de las cuales no se otorgarían nuevas concesiones ni se ejecutarían actividades de exploración, explotación o beneficio. Ello, con la finalidad de conservar los bosques primarios y las concesiones maderables y no maderables.

Con el mismo fin, se prohibió el uso de dragas y artefactos similares de diversos tipos que operan en los ríos. De lo contrario, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi) podría disponer el decomiso de dichos equipos a fin de volverlos inoperativos. No obstante, fue recién al final del término del gobierno de Alan García que las autoridades decidieron intervenir.

Al poco tiempo, fuerzas combinadas del Ejército y la Policía se movilizaron y realizaron un gran operativo de interdicción. Como era de esperarse, los mineros ilegales iniciaron un violento paro convocado por la Federación Minera de Madre de Dios (Fedemin). Durante la medida saquearon vehículos y asaltaron camiones en la Interoceánica. Las protestas se radicalizaron a tal punto que hubo dos muertos y decenas de heridos, tras lo cual el Gobierno cedió y mandó a

retirar a las fuerzas del orden. Como puede apreciarse en el volante fue la Federación Minera de Madre de Dios quien convocó y lideró el paro.

**Gráfico 8.** Volante del paro convocado por la Fedemin



Fuente: Paro Santo (mineros y Madre de Dios) (2010)

Durante los años 2011 a 2014, en los gobiernos de Alan García y Ollanta Humala se fue creando el marco jurídico y administrativo para regularizar la minería informal y determinar la minería ilegal, que definió la minería informal de manera simple como aquella minería que, sin cumplir las condiciones para su formalización,

se producía en un ámbito geográfico donde la actividad minera se podía dar. La minería ilegal fue definida de la misma manera, con la variante de que el ámbito geográfico no permite la actividad minera de ningún tipo.

El 21 de diciembre de 2011, con el gobierno de Ollanta Humala, se delega al Poder Ejecutivo, a través de la Ley N.º 29815, la facultad de legislar en materia de minería ilegal. En ese marco, en 2012, el Gobierno emitió los Decretos Legislativos del 1099 al 1102 y del 1105 al 1107 para luchar contra la minería ilegal y fomentar la formalización de los mineros informales. Durante estos meses se produjo el intento más articulado para lograr que miles —quizá cientos de miles— formalicen su actividad minera.

Sin embargo, el proceso fue al inicio cuantitativamente un fracaso, por diversas razones; sobre todo, por haber cedido sistemáticamente ante la presión de los mineros informales y por la escasa preparación técnica de los gobiernos regionales. De esa forma, los plazos fueron suspendiéndose a medida que las protestas arreciaban. Las cifras oficiales —y las más optimistas— hablan de 5 mil formalizados luego de cuatro años y en referencia a un universo de aproximadamente 200 mil informales.

El relativo éxito de los operativos de interdicción impulsados desde la Presidencia del Consejo de Ministros no iba a la par con las dificultades que el Gobierno encontró para sacar

adelante el proceso de formalización. Más aún cuando los gobiernos regionales no contaban con personal preparado ni compartían los mismos intereses que los informales, como fue el caso del gobierno regional de Madre de Dios hasta hace poco.

Pero volvamos a los Decretos Legislativos de febrero de 2012. El D. L. N.º 1099 determina que:

La titularidad sobre concesiones mineras, así como la simple presentación del petitorio minero o la solicitud de certificación ambiental u otras autorizaciones relacionadas con la actividad minera, no autorizan el ejercicio de actividades de exploración, explotación o beneficio; requiriéndose para su realización contar con la autorización de inicio/reinicio de operación minera, otorgada por la autoridad competente.

En tal sentido, afirma que las actividades mineras que no se ajusten a ello darán inicio a las actividades de interdicción. Este decreto legislativo estuvo básicamente orientado a enfrentar la minería ilegal y la contaminación ambiental en la región Puno.

El D. L. N.º 1100 establece los mismos parámetros que el decreto legislativo anterior, aunque lo aplica

a nivel nacional. Define que la actividad minera sin contar con la autorización de inicio/reinicio de operación minera será considerada ilegal. Además, define que aquellas actividades mineras que no se ajusten a ello determinarán el inicio de la interdicción. Se establece del mismo modo el tipo de maquinaria y equipamiento que se encuentra prohibido, especialmente su uso en los lugares prohibidos para la minería como los «cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, espejos de agua, humedales y aguajales».

La ilegalidad es precisada en diversos puntos de la norma, como las mencionadas líneas arriba, pero asimismo se establece que, si se emplean equipos o maquinarias no autorizadas, también la actividad es considerada ilegal y es susceptible de decomiso o eliminación. La sorpresa se presenta en esta norma en las disposiciones complementarias, en específico en la tercera donde se regula la actividad minera en Madre de Dios y se crea lo que se denominó «el corredor minero», que no es otra cosa que la admisión de un extenso territorio con cursos de agua de por medio, donde ya se había afincado la minería ilegal. El único anexo de esta norma establece las coordenadas de este corredor minero que termina por convertirse en una «zona liberada» y donde se aprovecha para comercializar insumos necesarios para la minería que se desarrolla en otras zonas declaradas como ilegales.

No hay que olvidar que para el momento en que se emiten los decretos legislativos, el oro venía de haber alcanzado el pico más alto de comercialización, por encima de los USD 1800 la onza troy, lo cual había llevado a muchísima gente a explorar posibilidades de empleo en la región.

El Decreto Legislativo N.º 1102 llega para poner las sanciones penales a los que desarrollan minería ilegal. Este es un hito pues lo que había sido considerado como una actividad económica informal, pasa a ser desde ese momento un delito perseguible con hasta ocho años de cárcel. El tipo penal se encuentra incorporado en el artículo 307-A del Código Penal y se encuentra tipificado así:

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de ocho años y con cien a seiscientos días-multa, el que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otros actos similares, de recursos minerales, metálicos o no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental.

**Gráfico 9.** Número de fiscalías que investigan delitos ambientales

## Número de fiscalías que investigan delitos ambientales

En el Perú existen

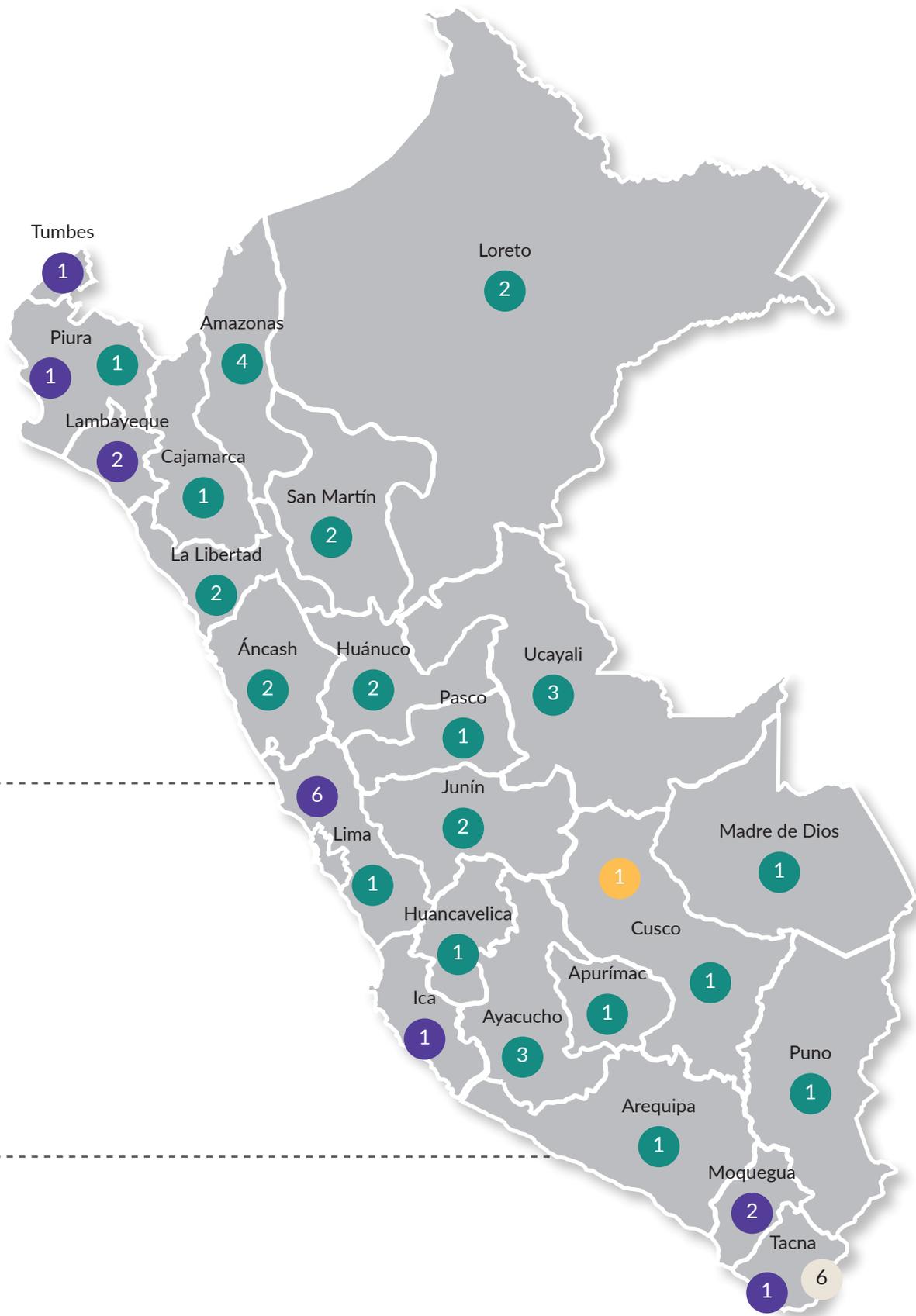
**54** fiscalías

que investigan delitos ambientales.

Tanto en **Madre de Dios** como en **Puno** solo hay 1 fiscalía ambiental.

- 32 Fiscalías especializadas en materia ambiental (Fema)
- 15 Fiscalías de prevención del delito con competencia en materia ambiental
- 01 Fiscalía penal corporativa y 05 fiscalías mixtas en el distrito fiscal de Tacna con competencia en materia ambiental
- 01 Fiscalía penal corporativa en la Convención - Cusco

Fuente: Ministerio Público (2016)



La pena puede llegar hasta a 10 años de cárcel en su forma agravada, cuando se produce en las siguientes circunstancias (Artículo 307-B):

1. En zonas no permitidas para el desarrollo de actividad minera.
2. En áreas naturales protegidas, o en tierras de comunidades nativas, campesinas o indígenas.
3. Utilizando dragas, artefactos u otros instrumentos similares.
4. Si el agente emplea instrumentos u objetos capaces de poner en peligro la vida, la salud o el patrimonio de las personas.
5. Si se afecta sistemas de irrigación o aguas destinados al consumo humano.
6. Si el agente se aprovecha de su condición de funcionario o servidor público.
7. Si el agente emplea para la comisión del delito a menores de edad u otra persona inimputable.

En otras palabras, buena parte de la actividad minera ilegal en Madre de Dios es, por la definición señalada, minería ilegal agravada. Hay que recordar que también se puede aplicar una pena de hasta 12 años de cárcel a quien financie la actividad minera ilegal; hasta con 8 años de cárcel a quien obstaculice la evaluación, control y fiscalización administrativa; y, hasta con 6 años de cárcel a quien participe de la adquisición, venta, comercialización,

distribución, transporte, importe o posea o almacene insumos o maquinarias para la minería ilegal.

De acuerdo con los Decretos Legislativos 1105, 1106 y 1107, menos de dos meses después de estos decretos legislativos, llegó otro lote de normas relacionadas con la formalización, los delitos complementarios y la fiscalización de la logística para la minería ilegal.

En lo referente al Decreto Legislativo N.º 1105, el minero en actividad que quiere iniciar su formalización deberá presentar primero la declaración de compromiso ante el gobierno regional. Esta es la parte más sencilla, en la medida que se consigan los soportes técnicos necesarios en la Dirección Regional de Minas. A partir de ahí, debe acreditarse la titularidad a través del acuerdo con el concesionario y luego debe presentarse el acuerdo con el propietario de la superficie. Los siguientes pasos para poder operar formalmente son los de conseguir la autorización por dos años de la Autoridad Nacional del Agua, en función el agua requerida para las operaciones, según la escala de explotación, para luego tramitar el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (Igac) y, finalmente, la autorización de inicio de la explotación minera.

Así entonces el proceso de formalización quedó dividido en cinco etapas: declaración de compromisos; acreditación de titularidad; contrato

de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera; acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial; autorización de uso de aguas; aprobación del instrumento de gestión ambiental correctivo y autorización para el inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación o beneficio de minerales.

Cuando el Estado decide entregarle a una persona natural o jurídica la capacidad de explotación de un territorio, le asigna una zona denominada *cuadrícula minera*, cuya área es de un kilómetro cuadrado. Sin embargo, para acceder al subsuelo, que es lo que el Estado ha concesionado, debe considerarse al propietario de la superficie, que puede ser el propio Estado, un concesionario ya establecido, una comunidad, una persona jurídica privada o un individuo. En cualquier caso, para acceder a la superficie es necesaria la autorización del propietario.

El minero informal que opera en un territorio no prohibido, para empezar la formalización, requiere de la autorización del propietario de la superficie, para posteriormente gestionar la titularidad del derecho minero, sobre una porción del territorio debidamente georreferenciada. Este procedimiento se inicia en el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico donde se solicita la concesión minera y luego continúa con la inscripción en el Registro de Derechos Mineros de la Sunarp. Una vez inscrito el minero que ha conseguido una concesión puede iniciar la explotación de los recursos.

A partir de septiembre de 2012, el Ministerio del Ambiente, como el de Energía y Minas, emiten hasta cinco decretos supremos orientados a precisar plazos, medidas de asistencia técnica, entre otros.

El Decreto Legislativo N.º 1106 incorpora a la lucha contra la minería ilegal otras relaciones delictivas de carácter sistémico; es decir, delitos asociados a la minería relacionados con el lavado de activos y con el crimen organizado. Mientras que el Decreto Legislativo N.º 1107 estuvo orientado a «establecer medidas de control y de fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la actividad minera ilegal, así como de los productos mineros obtenidos de dicha actividad», según lo describe el artículo primero de la norma mencionada.

Lo relevante para nosotros es el escaso nivel de aplicación de las normas mencionadas y, sobre todo, de aquellas que estuvieron y están, orientadas a sancionar los aspectos logísticos y de comercialización de los minerales obtenidos de manera ilegal en el Perú.

En 2014, tras diversas protestas de los mineros informales e ilegales, y al ver que la formalización no avanzaba como se esperaba, el Gobierno estableció la etapa de saneamiento. Esta fase no estaba contemplada inicialmente en el proceso de formalización y constituye más bien una salida al entrampamiento de este.

En tal sentido, con esta norma el Gobierno modifica, sin decirlo abiertamente, el plazo final pasándolo de 2014 a 2016. Aun así, para ese año, de las 63 306 declaraciones de compromisos presentadas inicialmente, menos del 1% concluyeron la formalización final. En suma, la gestión de Humala elaboró una normativa para dar solución a la minería no formal, pero los hechos demostraron que la formalización no tuvo la respuesta esperada y la mayoría de quienes se acogieron al proceso se estancaron en alguna de las primeras fases.

La Ley N.º 30193 del 10 de mayo de 2014 modifica el Decreto Legislativo N.º 1103 agregando una quinta disposición complementaria final para brindarle a las autoridades mayores herramientas. La norma, muy breve, establece lo siguiente:

[...]medidas para el registro, control y fiscalización de los insumos químicos que directa o indirectamente puedan ser utilizados en actividades de minería ilegal [...]. Dichas medidas pueden ser de registro, control, fiscalización, intervención, establecimiento de cuotas de comercialización, de uso y consumo, rotulado, exigencias administrativas y documentarias, así como cualquier otra que permita solamente el desarrollo de la actividad minera legal en el país, incluyendo la pequeña minería y la minería artesanal.

A fines de 2014 se produce la segunda vuelta en las elecciones para los gobiernos regionales en el Perú. En el caso específico de Madre de Dios, región que se había convertido en el enclave de la minería no formal por la cantidad de mineros, se eligió a Luis Otzuka como gobernador regional. Otzuka era un dirigente político de los mineros informales e ilegales de Madre de Dios que también había participado en las protestas de 2012 y, en dicha condición, lideró las protestas que se produjeron en 2015 con el fin de flexibilizar los plazos y las condiciones para la formalización a nivel nacional, pero sobre todo, se pretendía la eliminación del D. S. 013-2015 que restringía y limitaba la adquisición de combustibles para las operaciones de la minería en Madre de Dios.

En octubre de 2016, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, incorpora, a través del D. L. N.º 1244, la minería ilegal como una forma de crimen organizado, con lo cual la posibilidad de incrementar las penas llega hasta 15 años de cárcel. Durante el 2016 se revisó y modificó alguno de los decretos mencionados, y se emitieron nuevos con el objetivo de agilizar la formalización minera y con la idea de declararla de interés nacional para darle un carácter prioritario (D. L. 1293, 1336 y 1351). Se reduce de seis a tres los pasos para la formalización, reabre la inscripción para quienes no habían iniciado el proceso y amplía el plazo de formalización hasta 2020. Asimismo, le permite a la pequeña

minería o minería artesanal usar cargadores frontales, retroexcavadoras, volquetes, compresoras, perforadoras neumáticas y camiones cisterna con combustible o agua. Finalmente, exonera del delito de minería ilegal a quienes no logren su formalización por negligencia de un funcionario o a quienes no inicien el proceso en el plazo establecido.

Los decretos legislativos en la gestión de Kuczynski contienen algunas ideas nuevas y otras complementarias del marco legal creado durante el gobierno de Humala. En cualquier caso, el marco legal ha sido algunas veces inaplicable, ya sea por deficiencias de los gobiernos regionales que no estaban en capacidad de entregar las autorizaciones o de establecer los patrones necesarios o, por falta de decisión política y por el muy poco interés de la población y de los medios de comunicación en tomar o formar conciencia con relación a todos los males asociados a las actividades mineras informales e ilegales.

En febrero de 2017, el Gobierno emitió el Decreto Supremo N.º 005-2017-EM, que establece disposiciones complementarias para el ejercicio del derecho de preferencia. Este derecho se refiere a la potestad que tienen los mineros acreditados a elegir el área donde se realice la actividad minera.

En noviembre de 2017, mediante el Decreto Supremo N.º 038-2017-EM, el Ministerio de Energía y Minas aprobó el Instrumento de Gestión

Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IgafoM), en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral. Según la norma, ello se aplica a los mineros informales con inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera, a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, a nivel nacional. Además, indica que el IgafoM es un instrumento de gestión ambiental de acción inmediata y de carácter extraordinario, cuya aprobación constituye un requisito para la culminación del Proceso de Formalización Minera Integral. Asimismo, días después, el Minem emitió la Resolución Ministerial 473-2017, que aprueba formatos con el contenido detallado del Aspecto Correctivo y Preventivo del IgafoM, y el Catálogo de Medidas Ambientales.

Para la etapa de inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo), los pequeños mineros y mineros artesanales de todo el país debían cumplir con los siguientes requisitos: ser persona natural que realiza actividad minera de explotación como pequeño minero o minero artesanal, a título personal en una sola concesión minera; haber estado realizando actividad minera por un mínimo de cinco años y no se debe haber cancelado su declaración de compromiso por no desarrollar actividad minera. En el momento de la inscripción, el pequeño minero y

minero artesanal deberá presentar su DNI y contar con el nombre de la concesión del área o las coordenadas de ubicación donde se desarrolle la actividad minera.

Cabe indicar que otro de los principales ejes de la nueva estrategia de formalización minera integral es su adecuación a las características y realidades de cada uno de los nueve conglomerados en los que se ubican los pequeños mineros y mineros artesanales: Arequipa e Ica; Ayacucho, Apurímac y Cusco; Áncash y La Libertad; Puno; Madre de Dios; Piura; Lima Metropolitana y Lima Provincias; Pasco y Huánuco; y Junín y Huancavelica.

Asimismo, el Minem emitió la Resolución Ministerial 473-2017. En esta resolución se aprueban formatos con el contenido detallado del Aspecto Correctivo y Preventivo del Igafo, y el Catálogo de Medidas Ambientales.

En el marco de la delegación de facultades, y ya con Vizcarra de presidente, en 2018, el Ejecutivo publicó el Decreto Legislativo

N.º 1451, con el que modificó los artículos 3, 6 y 9 de la Ley N.º 30823, que regula la interdicción de la minería ilegal en todo el país. Con estos cambios, el Minem informó que la interdicción contra la minería ilegal no solo se centrará en la destrucción de bienes o insumos utilizados por la minería ilegal, sino que identificará, procesará y sancionará a las personas que financien y organicen estas acciones criminales.

Según la norma, el Ministerio Público y la Policía Nacional solicitarán al Minem información respecto de las personas que se encuentran dentro del proceso de formalización en aquellas zonas donde se prevé interdicción, de manera que se diferencie con mayor precisión al minero en vías de formalización del minero ilegal.

Finalmente, en febrero de 2019 se da inicio a un megaoperativo destinado a combatir la minería no formal en Madre de Dios, denominado operativo Mercurio 2019. De sus objetivos, planes y resultados, daremos cuenta en otra sección de este estudio.

# TRES CASOS DE ESTUDIO

## **La minería no formal en Madre de Dios después del operativo Mercurio**

El 19 de febrero de 2019 se dio inicio al operativo Mercurio, destinado a desterrar la minería no formal, el contrabando de mercurio y la trata de personas en Madre de Dios. Particularmente en La Pampa, distrito de Mazuco, provincia de Tambopata, una zona minera ilegal, entre los kilómetros 98 al 117 de la carretera

Interoceánica, que ya había invadido la zona de amortiguamiento y parte de la misma Reserva Nacional de Tambopata, en torno al río Malinowski.

Al momento de la intervención se calculaba que había aproximadamente 23 campamentos mineros activos, operados por aproximadamente 4000 mineros<sup>2</sup> y que ya habían impactado negativamente unas 11 mil hectáreas en La Pampa.

---

2. Esta cifra es la que se menciona en el Plan Integral desarrollado por el gobierno para intervenir en La Pampa, para el grupo de trabajo sobre «Seguridad y Orden Interno». Sin embargo, en el mismo documento, en el grupo de trabajo sobre «Desarrollo Productivo», se menciona a 9000 mineros ilegales.

**Gráfico 10.** La minería ilegal en Madre de Dios



**Extracción de arena y grava**



**Amalgamación**



**Venta**

**Lavado**



**Quemado**



Fuente: Minam (2014)

Según el Minam, solamente durante 2017 se produjeron 42 interdicciones para recuperar 1464.3 hectáreas de la Reserva Nacional de Tambopata, donde, entre otros, se destruyeron 635 dragas. Estos números dan una idea de las extensiones que habían sido cubiertas por los mineros ilegales y de su amplia actividad (Sernanp, 2017).

Sin embargo, la minería no formal continuó avanzando y ya para 2019, más de 160 prostibares como parte de otros negocios ilegales, como venta de combustible, oro y mercurio, se ubicaban a lo largo de la carretera Interoceánica y al interior de La Pampa, razón por la cual, durante las reuniones previas al operativo

Mercurio, se incluyó la lucha contra la trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, como uno de los objetivos que perseguiría el operativo.

### **Mercurio 2019**

Según lo planificado, la intervención como tal duraría 14 días, para luego dar paso a una fase de sostenimiento por 180 días, hasta inicios de septiembre de 2019, plazo en el que se debían consolidar seis equipos de trabajo para enfrentar la minería no formal de una manera sostenible: seguridad y orden interno, control de combustibles, protección de los derechos y atención de las necesidades básicas de las familias y poblaciones

vulnerables y en situación de riesgo, formalización de la pequeña minería y minería artesanal, desarrollo productivo y programas sociales. La inversión programada era de más de PEN 342 millones. Algo más del 60% destinado a seguridad y orden interno.

A septiembre de 2019, de los seis equipos de trabajo solo funcionaban los dos primeros y con algunas limitaciones. Pero no se apreciaba una articulación sostenible, ni impacto visible, sobre todo a nivel de desarrollo productivo que implicaba ejecutar una inversión de más de PEN 110 millones.

Para Manuel Cayo Quispe, reconocido periodista de Madre de Dios,

la mayor parte de las personas y la maquinaria se habían desalojado antes de la intervención militar, y la actividad minera ahora se ha propagado a otras áreas cercanas. Ninguna mujer rescatada quiso acogerse a la ayuda del Estado y no hubo sentencias condenatorias hacia los imputados. Los bares prostíbulos continúan atendiendo a los militares, y los mineros continúan trabajando en algunas zonas intervenidas durante la noche. Los mineros pactan con los militares para recuperar la maquinaria decomisada o enterrada (Rosas, 2019).

Con estas visibles limitaciones la tercera fase, la de consolidación, debe durar hasta diciembre de 2020 y tiene como propósito darle continuidad a lo conseguido durante la fase de sostenimiento ya concluida. La lógica prevista le da un enfoque integral de intervención con proyección a largo plazo destinado a desarrollar la región para enfrentar con éxito la minería no formal, la contaminación, el contrabando y la explotación humana en sus diversas versiones.

Pues bien, antes de continuar el análisis con respecto a los resultados del operativo Mercurio, es bueno mirar lo que ocurre en torno a la zona de minería no formal de La Pampa. No debemos olvidar, que ya para inicios del operativo, Madre de Dios soportaba el trabajo directo de más de 45 mil mineros informales —las cifras son imprecisas, pues se trata de un negocio ilegal y por lo tanto, de bajo registro formal— asentados en diversos lugares de las provincias de Tambopata y del Manu. Se encuentran más allá del corredor minero legal —a la derecha de la carretera Interoceánica con dirección de Puerto Maldonado hacia el Cusco— que como vimos antes durante el segundo gobierno de Alan García se había autorizado, pese a realizarse a lo largo del cauce del río Inambari, como puede apreciarse en la siguiente infografía del diario *La República*.

Gráfico 11. Infografía sobre zona minera a 6 horas de Puerto Maldonado



Fuente: La República/Orlando Arauco (2018)

Es decir, una enorme extensión vecina a La Pampa se encuentra habilitada para la minería aluvial con lo cual, pasando la carretera, de un lado al otro, las fuerzas del orden requieren de otra modalidad de intervención. Un ejemplo sencillo es el siguiente: los acopiadores de oro se encuentran ubicados no solo a lo largo de la carretera, sino que también se ubican en las poblaciones de Huetpetuhe, Boca Colorado y Laberinto, por mencionar algunas, y desde ahí, se encargan de acopiar el oro ilegal que se produce en La Pampa y otros sectores de Madre de Dios que luego lavan en la zona permitida. También, de ese sector se abastecen de la logística necesaria para continuar

sus operaciones, como, por ejemplo, combustible y maquinaria. Además está decir que para los pobladores y mineros del lugar es muy fácil justificar la comercialización de insumos, pues buena parte de las transacciones se realizan en la «zona franca» a lo largo de la Interoceánica.

El operativo Mercurio se inició con éxito y fue anunciado expresamente con anticipación por las autoridades con la finalidad de que los mineros no opusieran resistencia y el eventual costo social fuera menor, como en efecto lo fue. No hay que olvidar que la población minera ilegal en La Pampa había sufrido innumerables

interdicciones puntuales, que implicaban el ingreso de las fuerzas del orden y la destrucción de sus equipos, para luego desaparecer y no volver hasta después de un tiempo mayor. En ese sentido, los mineros esperaban que se produjera un gran operativo —resulta lógico que hayan puesto a buen recaudo su maquinaria, dinero y producción— para que luego, siguiendo el patrón convencional, se retiraran las fuerzas del orden y ellos siguieran con la explotación minera. Esto explica el insignificante impacto a nivel de detenidos por minería no formal que se obtuvo con el operativo.

Intervinieron 1200 policías, 300 miembros de las Fuerzas Armadas, se articularon 13 ministerios—a cargo, en principio, del Minagri— y la zona fue declarada en emergencia, tal como continúa hasta el día de hoy. La intervención, planificada con un enfoque sistémico e integral, migró rápidamente a un enfoque punitivo pues se priorizó la interdicción y los sectores de corte social y asistencial fueron dejados de lado, hasta el punto que muchos funcionarios viajaron inútilmente hasta la zona de operaciones. El operativo fue manejado por las Fuerzas Armadas y la Policía, razón por la cual el impacto se concentró en copar la zona de intervención, como sigue siendo actualmente. De las decenas de prostibares apenas se fiscalizaron una media docena durante la fase de intervención y el rescate de víctimas fue insignificante (Solano, 2019).

Después del Plan Mercurio, La Pampa disminuyó muchísimo su producción. No obstante, ya durante el mes de julio de 2019 se habían producido algunas intervenciones de interdicción pues las fuerzas del orden ubicaron que la minería no formal se encontraba operando de noche en el sector paralelo a los kilómetros 112 a 115. Los mineros ilegales insisten en explotar el oro del lugar. Mientras, los prostibares permanecen funcionando a lo largo de la carretera Interoceánica a la espera de los mineros que antes eran sus clientes habituales y, por ahora, reciben a los parroquianos asentados en el lugar.

### **El impacto**

¿Qué ocurrió con los mineros ilegales que ocupaban La Pampa? ¿Se solucionó la minería no formal en Madre de Dios? El Gobernador de Madre de Dios ha declarado en diversos medios que la intervención operativo Mercurio se produjo sin su participación y que «estima que alrededor del 80 por ciento de las empresas locales están vinculadas al comercio del oro de una forma u otra. Y cerrar La Pampa ha dejado un agujero de USD 69 millones en la economía» (Wyss, 2019). El doctor Hidalgo, continúa exponiendo la problemática del lugar al afirmar que luego de la intervención: «hemos entrado en recesión. Los hoteles no tienen clientes, el comercio ha caído [...]. Estamos viendo todo

tipo de problemas sociales. Entre los más preocupantes: un aumento en el crimen que está sangrando otras partes de la economía». Y es que, al no ponerse en práctica las otras estrategias relacionadas con el desarrollo productivo y con los programas sociales, la intervención ha quedado a merced de los informales que se aprovechan de la ausencia del Estado en las provincias cercanas a La Pampa y que no forman parte del operativo.

Así, por ejemplo, los mineros que fueron erradicados de La Pampa, luego de retornar a sus lugares de origen para descansar y evaluar la duración del operativo, continúan trabajando en otras zonas como Las Piedras, la provincia del Manu, Sandía en Puno, entre otros. Los mineros no han desaparecido con el operativo. Simplemente siguen operando en otras zonas del país. Lo que demuestra que no solo es necesario recuperar el enfoque multisectorial, sino cubrir territorios más amplios adyacentes, porque para esas zonas se expandirá la minería no formal.

El artículo del *Miami Herald* antes citado también aporta entrevistas a mineros informales y a comerciantes de combustible que narran cómo antes del operativo traficaban combustible a través de la Interoceánica y cómo le entregaban dinero a la Policía del lugar para que los dejen trabajar, entre otros ejemplos que muestran un extenso proceso de corrupción, sobre el cual

encontramos indicios de que no se han erradicado del todo. Es más, en agosto de 2019, se reportaron intervenciones policiales de decomiso de combustible en La Pampa, que dan señales claras de que la actividad minera, aunque reducida, continúa en el lugar.

El problema social creado por la intervención del operativo, sin contemplar la mitigación de los problemas sociales es explicado por el alcalde de Camanti, Wulliton Camala: «La gente se está desesperando porque no tienen forma de ganar dinero, por lo que algunos de ellos están considerando el delito y el robo. Es algo duro de decir, pero es verdad» (Wyss, 2019).

Por otra parte, el Director Regional de Energía y Minas de Madre de Dios, Yakir Rosas, principal responsable del proceso de formalización del gobierno regional y pieza fundamental de uno de los seis aspectos de la intervención dice: «que la operación Mercurio ha ocasionado el alza del desempleo y la delincuencia en Puerto Maldonado, y que no se ha podido profundizar la formalización de los mineros por falta de recursos» (Rosas, 2019). Aun así el gobierno regional ha formalizado a más de 30 mineros en comparación a los 2 mineros que se habían formalizado para 2018, según lo manifestado por el actual gobernador regional. Pero eso es todo lo que se puede mostrar a nivel de formalización en más de una

década. Sin embargo, la dinámica social se encuentra marcada por el precio del oro a nivel internacional y por la posibilidad de acceder al oro en cualquiera de sus formas (aluvial o filoneal).

Debido a las confrontaciones internacionales, el oro se encuentra al alza a más de USD 1500 la onza troy (como valor refugio) y es posible que continúe en niveles altos durante 2019 y 2020, dificultando la sostenibilidad del operativo Mercurio. Más aún, cuando no se ha avanzado casi nada en los relacionado con el desarrollo local. Finalmente, lo que se encuentra en la base de la minería no formal es la posibilidad de un beneficio económico que, por el comportamiento del precio del oro, se encuentra garantizado por encima de los USD 1400 la onza troy. Ello, sin lugar a dudas, seguirá llamando a los inversionistas que trafican y comercializan el oro ilegal de Madre de Dios.

El segundo grupo de trabajo relacionado con este control tiene asignado algo más de PEN 12 millones y medio, pero en la práctica, si bien destruyeron los almacenes de combustible en La Pampa, el contrabando continúa, pues la capacidad de control es escasa, sobre todo, cuando el contrabando se desarrolla por múltiples vías que incluyen también el transporte por río y el sistema de hormiga para evadir los pocos controles en la Interoceánica. Hay un reportaje

posterior al operativo Mercurio que grafica elocuentemente el alcance de este bien organizado contrabando desde Puno y, por cierto, su uso para la minería no formal que opera fuera de la zona de influencia de La Pampa, y que continúa operando dentro también, a la altura de los kilómetros 116 y 117, hacia el norte del límite establecido originalmente en el 115 (Romo, 2019). El Ministerio del Ambiente, al momento de redactar este caso, no cuenta con información concluyente sobre el volumen de combustible traficado antes y después del operativo, pues no se logró contar con una línea de base para evaluar el éxito de este aspecto de la operación.

Resulta difícil de entender la inclusión del grupo de trabajo sobre control de combustible en el plan integral de operaciones del operativo Mercurio, cuando a los pocos días del operativo el presidente de la República anunció que dejaría sin efecto las cuotas para la minería, promesa que cumplió el 9 de abril a través del Decreto Supremo N.º 010-2019-EM. En todo caso, los motores empleados en la minería no formal e ilegal continúan operando con combustible en Madre de Dios traficado por las mismas rutas que se empleaban antes del operativo Mercurio. Aún la minería no formal requiere de este insumo indispensable para sus operaciones y el mercado ha creado una amplia oferta para satisfacerlo, pese a los eventuales decomisos en los puestos de control de la carretera.

Por último, Manuel Callo Quispe, entiende que el surgimiento y el empeoramiento de la minería ilegal se debe a tres factores: (1) al excesivo énfasis en el enfoque de prohibición dentro de la normativa estatal, (2) a la desatención a los programas de desarrollo paralelos a la intervención y (3) a la construcción de la carretera Interoceánica que significó el aumento de actividad comercial y de servicios (Chumpitaz, 2019).

A nuestro parecer, a los elementos arriba señalados habría que agregar la escasa capacidad de articulación del Estado y su fallida intermediación entre lo que requiere la población y lo que el Estado ofrece. La macrodisociación entre lo que establecen los planes –como lo que hemos señalado en términos de los 6 grupos de trabajo, en los que 4 prácticamente no fueron tomados en cuenta–, la inoperancia de los programas sociales por la escasa voluntad presupuestal, la corrupción de los funcionarios públicos, las dificultades técnicas para llevar a buen puerto la formalización minera, entre otros aspectos, limitan profundamente el éxito del operativo Mercurio 2019.

## Dependencia económica

El exviceministro del Ministerio del ambiente, José de Echave (2019), hace algunas precisiones con relación a las cifras que rondan la actividad minera en Madre de Dios.

Madre de Dios ocupa actualmente el sexto lugar en la producción de oro y, según las estadísticas del Ministerio de Energía y Minas, tiene una participación del 6 % de la producción nacional. Sin embargo, las cifras oficiales que se manejan sobre la producción de oro en Madre de Dios, siempre hay que mirarlas con cuidado, ya que no podemos dejar de anotar que no es la primera vez que se observa que un porcentaje del oro producido en esta región no tiene identificado un destino concreto.

Por ejemplo, en los últimos años se ha notado el incremento en las exportaciones de oro de países vecinos, como Bolivia que no son importantes productores. Una hipótesis que se baraja es que parte importante del oro extraído en Madre de Dios se estaría desviando de contrabando hacia Bolivia.

Lo cierto es que las rutas del oro ilegal cambian permanentemente, precisamente para evitar controles e interdicciones y así seguir llegando a [su] destino. A todas luces las responsabilidades son compartidas entre los países productores y los mercados de destino.

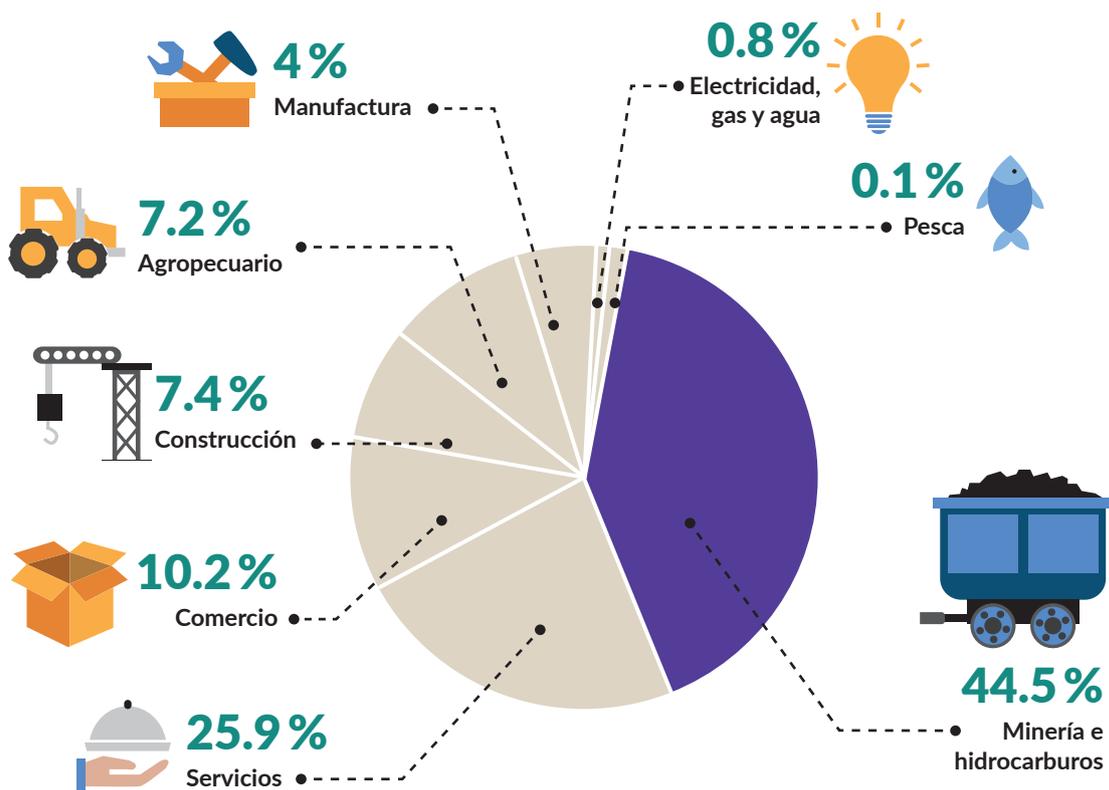
En algunos distritos, provincias, e incluso en algunas regiones, el poder de la economía generada por la minería no formal ha creado una suerte de dependencia perversa. De esta manera, el área de influencia de esta actividad va más allá de los propios mineros sino de la población que, muchas veces, tienen como modo de vida el insertarse en alguno de los circuitos de la minería no formal.

Así las cosas, no es de extrañar que la presencia de esta economía ilegal sea tan protagónica que se manifiesta en un rechazo cada vez más claro cuando el Estado quiere imponer la autoridad. Cabe la comparación con lo

que ocurre en el Vraem y su relación con el narcotráfico. En ese mismo sentido, muchas de las zonas que se han mencionado en este documento tienen ese nivel de dependencia de la minería no formal.

Otra vez Madre de Dios es el mejor ejemplo. De acuerdo a una nota periodística de *El Comercio*, para 2017, la minería de oro representaba 44.5% del producto bruto interno (PBI) de esta región, por ende, considerando que al menos un 95% de este total provino de titulares desconocidos, se colige que gran parte de la economía regional se sustenta justamente en la minería no formal.

**Gráfico 12.** Estructura del PBI para 2017



Fuente: Macera (2019)

Según la nota, desde 2012, la imagen del PBI de Madre de Dios y la producción de oro local muestra una evidente dependencia del primero con el segundo. Por ejemplo, con datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Minem, se tiene que: «la producción de oro decrece 51 % en 2012, el PBI lo sigue con una caída de 20.6 %; al año siguiente, se produce 29 % más de oro, entonces el PBI aumenta en 14.9 %. El baile se repite en los años que siguen» (Macera, 2019).

### **Secocha: un ejemplo de la fiebre del oro filoneal en el siglo XXI<sup>3</sup>**

Secocha, se ubica en el distrito de Mariano Nicolás Valcárcel, provincia de Camaná, en la ribera del río Ocoña y se ha convertido desde hace algunos años en uno de los más importantes centros de extracción y producción de oro en Arequipa. La Gerencia de Energía y Minas de Arequipa estima que son cerca de 6 kilos diarios de oro los que se extraen de los 150 emplazamientos que existen en la zona y donde laboran alrededor de 4000 mineros ilegales (Fernandez, 2018).

Las posibilidades de explotación del oro llevaron a la empresa Posco Miski a la zona. Tiempo después un huayco arrasó con la mina y con los relaves, yendo a parar todo al río que se encuentra en las faldas del cerro.

La empresa entró en bancarrota por lo que se despidieron alrededor de 200 trabajadores y la concesión entró a subasta. Antes de que los nuevos concesionados pudieran empezar a laborar, algunos de los trabajadores despedidos junto a mineros artesanales empezaron a explotar los socavones.

Pero es recién hacía el año 2004 que empezó la explotación en serio con la llegada de personas de distintas zonas del país, atraídas por la posibilidad de obtener ganancias importantes. Al principio hubo disputas entre los mineros informales y los pobladores del valle; sin embargo, luego llegaron al acuerdo de que los mineros informales explotarían la parte de arriba del cerro (actualmente llamada Miski) y los pobladores del valle la zona baja (llamada Secocha).

Con el tiempo este cerro fue considerado de bastante valor por muchos mineros artesanales; es así que los campamentos mineros de la zona baja se han transformado en un poblado importante, ya que cada año su población ha ido aumentando, convirtiéndose en una comunidad donde conviven personas de diversas regiones.

Ya en 2012 el diario *La República* señalaba que «el pueblo de Secocha se ha ganado una mala reputación. Su nombre es sinónimo

3. Este texto ha sido elaborado principalmente con base en el informe sobre la minería informal/ilegal 2019. Elaborado específicamente para esta publicación por Escoam S.A.C. que incluye trabajo de campo en la primera quincena de agosto. A menos que sea indicado en una nota el resto de lo sostenido viene de ese informe.

de delincuencia, prostitución, venta ilegal de explosivos y mercurio. Todo ello, movido por la minería informal» (Herrera, 2012). La zona de Secocha ha tenido un abrupto incremento de actividades vinculadas a la minería no formal. Según el Inei, el distrito Mariano Nicolás Valcárcel tenía, en el año 2000, 2919 habitantes, mientras que en 2015 se contabilizaba más del doble de habitantes, es decir, 6890 (Fernandez, 2018). Según el Reniec hay 6 mil pobladores pero residen hasta 20 mil («La realidad de Secocha en números», 2019).

El poblado de Secocha cuenta con más de 4 mil mineros y es el emporio comercial de los seis centros poblados de Mariano Nicolás Valcárcel, dedicado también a la actividad de extracción. Aquí se abastecen de alimentos, ropa, explosivos, químicos y todo lo necesario para producir oro.

Actualmente existe una disputa por la concesión minera con la empresa Caravelí. Por esta razón los mineros artesanales de Secocha han formado dos organizaciones representantes denominadas Asociación de Pequeños Productores Mineros Artesanales y Contratistas (Asppmacsu) y el Comité de Labores; con el propósito de defender la explotación que realizan los mineros informales.

## El minero no formal de Secocha

De acuerdo al referido informe de Especialistas y Consultores Ambientales Escoam S. A. C.<sup>4</sup>, las personas que entran a desarrollar minería informal o ilegal no cuentan con fuentes de financiamiento externo, llámese bancos, mutuales, cooperativas; solo podrían acceder a prestamistas ilegales con altos intereses, debido primordialmente a que no cuentan con garantías para ser sujetos de crédito formal.<sup>5</sup>

La forma como se ingresa al mundo de la minería informal o ilegal en Secocha y zonas aledañas es a través de algún pariente o amigo que ya se encuentra dentro de este sistema. Generalmente la persona nueva es llevada a trabajar a las zonas de minería informal o ilegal ya en producción y allí comienza laborando a destajo. Poco a poco, el nuevo minero va adquiriendo herramientas de trabajo (martillos perforadores, barrenos, brocas, carretillas, barretas, lampas, picos y generadores) y va creando las condiciones para trabajar independientemente.

Ello requiere, además de las herramientas, contar con una o dos personas de su confianza que lo apoyen —las que a su vez más adelante iniciarán de nuevo el ciclo referido— para iniciar una nueva zona de explotación o que

4. Empresa que reivindica una experiencia de más de nueve años en la región estudiando estos temas, ratificados en su trabajo de campo en Secocha- Miski, solicitado para este libro.

5. «Hacemos hincapié que durante la investigación en las localidades de Secocha-Miski y Chala, ningún minero ha referido que reciba financiamiento de fuentes ilegales, si en realidad perciben financiamiento de alguna actividad ilícita ninguno de ellos ha insinuado o dejado entrever ello», de acuerdo con el informe Escoam S.A.C.

los asociados le asignen un «tajeo» en donde trabajar, dentro del área en que se encuentran explotando. Si en el transcurso encuentran una nueva veta o fuente de trabajo, estos se asocian y se van a un nuevo lugar en donde empezarán a construir su campamento con las instalaciones necesarias para llevar el trabajo de minería informal o ilegal con más autonomía.

Todos los suministros necesarios para las operaciones —combustibles, aceite y grasas— se compran a comerciantes itinerantes que los llevan a su campamento, o del grifo más cercano. Los explosivos los adquieren en el mercado negro pagando altos precios. Los picos, lampas, barretas y carretilla son adquiridos en ferreterías de los centros mineros de minería ilegal o informal —en Chala generalmente. Estas herramientas son de fabricación casera y de costos muy bajos, por ende, su calidad y durabilidad es muy limitada. Toda adquisición es al contado, ya sea en moneda nacional o en dólares americanos, no hay créditos de ninguna índole. Los fondos necesarios para continuar y ampliar este negocio vienen de la venta del mineral extraído, cuyo valor dependerá de la ley de oro que contenga.

### **Condiciones laborales**

El trabajo se realiza de forma individual o en pequeños grupos de 10 a 40 personas que pueden ser socios. En algunos casos, los «dueños» de la labor

aceptan que los trabajadores no perciban una remuneración, sino que se queden con el mineral. Este tipo de pago se realiza en latas de mineral de 30 kg aproximadamente o sacos de 50 kg y se llama «pago en especie». Las faenas diarias comprenden 10 a 12 horas y cada campaña puede durar de 15 a 20 días. Los mineros suben a la mina provistos de herramientas y en algunos casos provistos de suministros para preparar sus propios alimentos; otros en cambio, por la cercanía de sus labores, son abastecidos por el centro poblado Miski.

Las condiciones de trabajo son extremadamente duras; por ejemplo, las operaciones se inician con herramientas manuales (barretas, combos, picos, lampas, carretillas y otros), algunos recurren luego a perforadoras eléctricas y otros utilizan incluso perforadoras neumáticas, además de explosivos y elementos afines para el arranque de la roca mineralizada.

En las labores subterráneas se utilizan carretillas para el acarreo del mineral a la superficie. La roca estéril es encostalada para formar muros de contención o sostenimiento en tramos críticos, y en la extracción y acarreo de desmonte se utilizan costales, latas o bolsas de jebe grueso (jebe de llantas).

En la mayoría de estas pequeñas operaciones no se usa equipo de seguridad (zapatos, guantes, respiradores, casco ni otros). La tarea más agobiante es subir el mineral en sacos sobre las espaldas,

a través de áreas estrechas con tramos de pendiente pronunciada. Algunos mineros han desarrollado técnicas para el acarreo a través de carros mineros, carretillas, acémilas y otro tipo de instrumentos adaptados para este fin (por ejemplo, llantas que son arrastradas aprovechando pendientes negativas).

Las rutas de acceso a las labores en Secocha y Posco Miski han sido construidas por los mismos mineros y son accidentadas. Es común observar que buena parte de los mineros acarrea al hombro un promedio de 50 kg de mineral durante una hora, a través de terrenos escabrosos por falta de carretera y, en casos extremos, muchos de ellos hacen este recorrido a lo largo de 15 km (4 horas aproximadamente, debido a la escasez de transporte). En algunos lugares el transporte de mineral se realiza, aprovechando la gravedad, sobre jebes de llantas en desuso que se pueden adquirir en el mercado.

Muestra de la informalidad en la que trabajan es que solo un 5% tiene un seguro que está vinculado al empleo y más del 50% no tiene ninguno (Inei, 2017). Los accidentes fatales son frecuentes. El diario *El Comercio*, en su artículo «Arequipa: seis trabajadores fallecieron en el centro minero de Secocha» (2018), dio cuenta de la muerte de seis trabajadores de la minera Virgen de la Candelaria en el sector de Pampa y Lima, en la zona minera de Secocha.

Víctor Salazar, Rogelio Mamani, José Chávez, Saúl Luna, Gabriel Guamán y Wily Lima descendían de un cerro de una altura de 300 metros, en una plataforma por medio de un winche (canastilla sujeta con un cable amarrado entre dos extremos e impulsada por un motor que usan los mineros para transportar material). Cuando la pequeña tribuna descendió 50 metros, esta se desplomó, impactó con el cerro y cayó más de 200 metros.

Pocos meses después, el 18 de febrero de 2019, el diario *Correo* da cuenta de la muerte de un minero:

El presidente de la labor minera, Los Apus, Fidel Flores Soncco, se apersonó a la comisaría de Urasqui, a las 4 de la madrugada de ayer, manifestando que tres de sus trabajadores sufrieron un accidente por la caída de un planchón en el interior de la galería en Secocha. El minero Fernando Roca murió y sus compañeros Néstor Castillo y Edinson Quispe quedaron en situación delicada y son tratados en el hospital de Camaná.

El 11 de abril del mismo año, el diario *La República* informa sobre la muerte de dos jóvenes mineros luego de inhalar gases tóxicos provenientes de una explosión de mineral que se realizó

a una gran profundidad. Los obreros fueron identificados como Alfredo Llamoca y Leandro Quispeluzá.

La fuerza de trabajo incluye también mujeres, llamadas pallaqueras o seleccionadoras del mineral. El número de estas trabajadoras asciende aproximadamente a 2 mil en la zona. El pallaqueo consiste en seleccionar manualmente el material con mayor ley antes de ser procesado o comercializado, así aumentan las ganancias por la calidad del material y se reduce el costo de transporte y procesamiento. El pallaqueo de los minerales auríferos, acumulados en canchas de desmonte o mineral, es difícil y de ninguna manera reemplaza al minado selectivo. Es más bien una alternativa intermedia o complementaria a la labor principal y, por ello, la realizan principalmente mujeres, niños y ancianos, como un complemento de otras obligaciones, como preparar alimentos (Loaiza, Zárate y Galloso, 2008, p. 45).

### **Proceso productivo<sup>6</sup>**

Antes de iniciar las operaciones mineras, se lleva a cabo la exploración artesanal por grupos de mineros, cada uno cubre un área diferente y, por tanto, hay una buena probabilidad de éxito. Para la realización de este

trabajo se llevan víveres para una semana; comba y barreno para el cateo y la infaltable batea o *puruña* con dos litros de agua para el análisis de las vetas que exploran y también para determinar la ley del mineral. Varios de estos yacimientos en los que laboran los mineros informales fueron explotados anteriormente; sin embargo, la mayoría fueron descubiertos por la actividad artesanal.

Luego de los cateos basados en experiencias anteriores y según las características de la veta, los mineros adoptan un método de explotación. Abren socavones siguiendo el cuerpo mineralizado o «clavo» con herramientas rudimentarias y si el yacimiento es valioso, las operaciones se amplían (Loaiza, Zárate y Galloso, 2008, p. 7). Tal es el caso de Posco Miski donde las actividades mineras son básicamente de explotación extrayendo en su mayoría sulfuros y óxidos, mientras que en Secocha las actividades mineras son tanto de explotación como de beneficio, este último realizado en los centros quimbaleteros asentados en el mismo poblado.

La amalgamación es el proceso que emplea el minero artesanal para recuperar metales preciosos. El oro, la plata y algunas de sus combinaciones tienen la propiedad de juntarse con el

6. «De la verificación *in situ*, y de la observación del trabajo de los mineros informales e ilegales en las zonas de Secocha y Misky, procedemos a describir las características de la explotación en esta zona. Hemos conversado con diferentes mineros, los cuales han pedido no ser identificados. Estos mineros nos han proporcionado directamente información sobre la explotación informal en la zona, corroborada en algunos casos por los ingenieros geólogo y metalurgista del equipo de Escoam S.A.C.».

mercurio. Estas aleaciones se llaman amalgamas. En la mayoría de casos, la amalgamación se realiza en un sistema de quimbaletes de fabricación casera con separación simultánea del material fino (arcillas, limos y otros) en pozas adyacentes. Luego de un proceso de sedimentación-decantación se recupera el agua con alto contenido de sólidos en suspensión para su reciclaje; la pulpa de material fino, que constituye el relave de amalgamación, se extrae de las pozas en forma manual mediante el uso de palas y se evacúan en carretillas hacia los patios de secado, donde el material es apilado para destinarlo al comercio o a un nuevo tratamiento por cianuración, después de un proceso de molienda adicional y aglomerado con cal y cemento. Se estima que para producir un kilogramo de oro (contenido en la amalgama) por el sistema de quimbaletes, se consume un promedio de 18 m<sup>3</sup> de agua.

El mineral y relave de quimbaletes se vende a acopiadores que directamente van a las zonas de Secocha y Miski, y de ahí lo llevan a una planta de beneficio en Chala, donde es valorizado y pagado en efectivo. Con el producto de la venta pagan al personal y compran suministros para continuar con la explotación.

### **La vida en Secocha**

Secocha ya cuenta con dos colegios, posta médica, luz, internet y comercios. Las construcciones de las viviendas son

de material noble y se aprecia incluso que algunas llegan a los cinco pisos. El crecimiento es tal que inclusive ya cuentan con una estación radial que les brinda información y entretenimiento. Pero aún no cuentan con desagüe ni puente sobre el río Ocoña.

En el artículo «La realidad de Secocha en números» se afirma que más del 80% de la población consume agua llevada por camiones cisternas: «en este pueblo, es más económico tomar gaseosa que un refresco porque carecen de agua potable y la trasladan desde Caravelí. Además, los silos colapsaron y generan impactos ambientales» (2019).

Asimismo, en «Sobreviviendo con mercurio en Secocha», se expresa que la falta de un adecuado sistema de alcantarillado hace que haya malos olores y que los desechos discurren por sus polvorientas calles. Estos se mezclan con residuos de la actividad extractiva, en la que se hace uso del mercurio para separar el oro de la roca. El subprefecto Jesús Canales, declaró para *El Búho* que al menos 20 niños sobreviven con mercurio en la sangre (2018).

Ello se debe a que durante la amalgamación se pierde un promedio de 65g/lata, lo que equivale a 2.2 kg/TM o 0.22%. Esta cantidad de mercurio perdido va a parar a los relaves de los quimbaletes (Loaiza, Zárate, y Galloso, 2008, p. 48).

Herrera considera que otro grave problema que tiene Arequipa es

la inseguridad y la violencia, ya que la minería informal convirtió a Secocha en un emporio de la delincuencia, lo que se suma a la escasa presencia policial. El diario *La República* dio cuenta del problema de la siguiente manera: «Asaltos y peleas callejeras son comunes en las noches de Secocha. Además, las trabajadoras sexuales se adueñan de las principales calles de este poblado, también de las cabinas de internet, bares, centros de juego, billares, entre otros» (2012).

En 2018, la población protestó contra esa situación. Según el diario *Correo*:

la proliferación desmedida de locales nocturnos donde se ejerce la prostitución, motivó que, en el mes de julio, cientos de pobladores tomaran la justicia por sus manos e intentaran cerrar estos locales informales. En una ocasión, usaron hasta cartuchos de dinamita para amedrentar a los propietarios de los establecimientos y obligarlos a cerrar sus negocios. En julio lograron el cierre de 4 locales. En octubre, la Unidad Especializada en Delitos de Trata de Personas del Departamento de Investigación Criminal (Depincrí) y la Fiscalía de Organización Criminal capturaron a integrantes de la banda Las hienas del sur, que operaban en Secocha, en Minas Eugenia, donde explotaban sexual y laboralmente a mujeres (Aquino, 2018).

Sin embargo, el problema de fondo no ha sido resuelto. La fiebre del oro en Secocha continúa con todos los problemas humanos de los que siempre viene acompañada la minería no formal.

### **Las comunidades campesinas y la minería no formal**

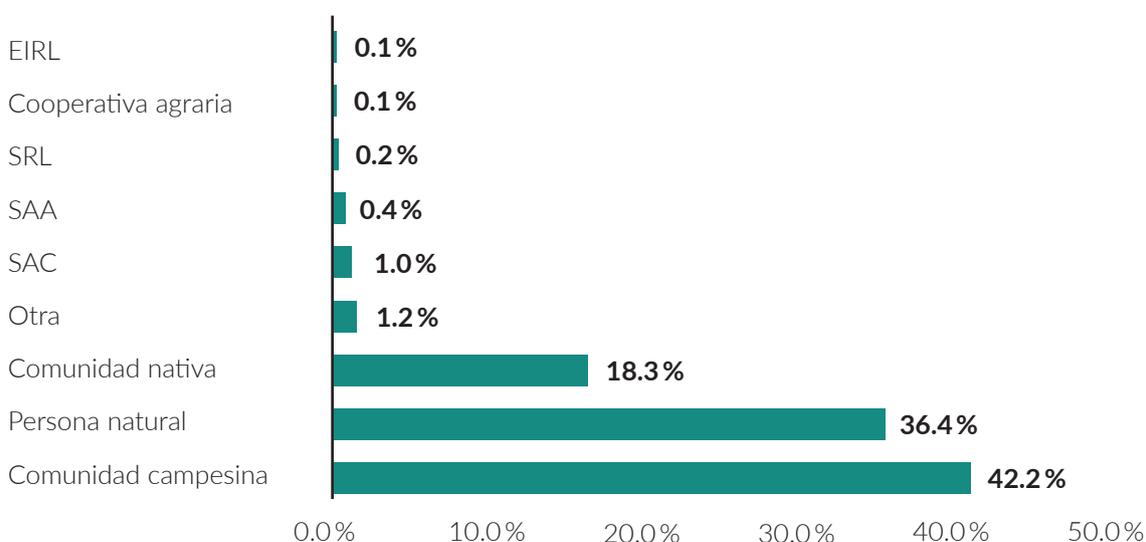
La informalidad e ilegalidad en la minería ha extendido la tensión social entre los dueños de la tierra superficial —sean estos propietarios parceleros o actores colectivos (comunidades campesinas y nativas)— con los titulares (personas jurídicas o naturales) de las concesiones mineras del subsuelo.

#### **Los dueños de la tierra**

Para toda actividad minera la autoridad exige acreditar el acuerdo con los titulares del derecho de los terrenos superficiales. De acuerdo a la Encuesta Nacional Agropecuaria (Inei, 2014):

Las comunidades campesinas abarcan 198 881.9 km<sup>2</sup> (15.5 % de la superficie total del país). Están distribuidas en 6115 comunidades campesinas y en 21 departamentos; principalmente en la sierra, pero también existen en la costa y en la selva. Puno es el departamento con mayor número de comunidades (20.8 %). Está seguido por Cusco (16.1 %), Huancavelica (10.8 %), Ayacucho (10.5 %) y Junín (7.4 %). En conjunto concentran el 65.5 % de las comunidades (Ceplan 2019, p.24).

**Gráfico 13.** Estado de la propiedad de la tierra en el Perú



Fuente: Urrutia, Remy y Burneo (2019)

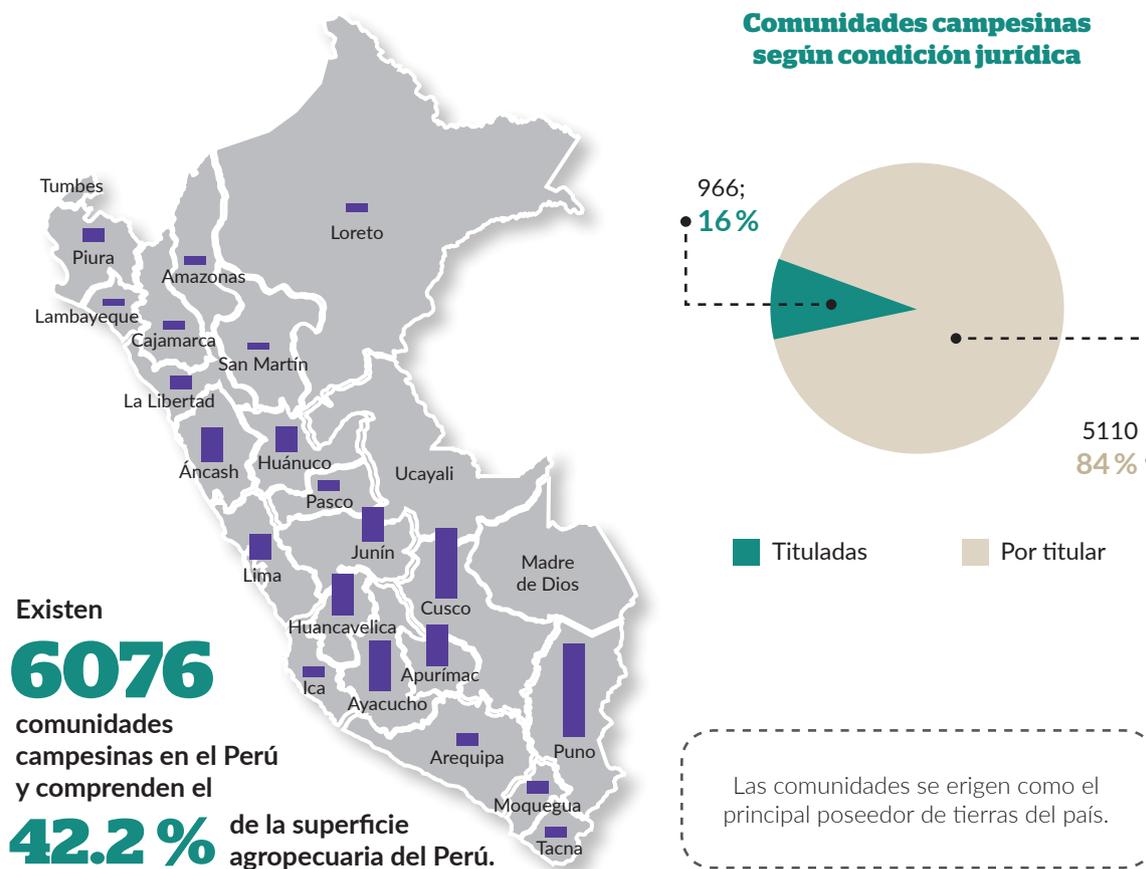
Para Inei (1961, 1970, 1994, 2013), históricamente se registra una tendencia creciente en cuanto al número de comunidades campesinas reconocidas y al número de hectáreas que las comunidades campesinas poseen, tal como lo demuestran los censos nacionales agropecuarios.

Una comunidad campesina surge de tres elementos: un territorio, construido como colectivo a lo largo de la historia; una población, que se identifica como colectivo y con el territorio; y un proceso de reconocimiento, en el que este grupo es reconocido como tal por los vecinos, por el Estado y por otros agentes. Los recursos comunales ya no son el territorio sino los usos, ya sean agrícolas, ganaderos, hídricos, turístico o mineros, que se hacen de él (Diez, 2012).

Es un error concebir a la comunidad campesina como una unidad colectiva de producción agropecuaria. Las familias campesinas son los actores económicos que desarrollan una cartera diversa de actividades económicas.

Se trata de una organización que agrupa a un conjunto de familias productoras que habitan y usufructúan un territorio apropiado en una larga historia compartida, que puede o no tener algunas tierras de trabajo comunitario [...] pero que cumple roles económicos fundamentales que sus miembros no podrían asumir de manera individual vinculados a la gestión del territorio, la regulación del acceso a recursos y la organización de la mano de obra —y roles políticos— relacionados con la representación y a la defensa del territorio (Urrutia, Remy y Burneo, 2019).

**Gráfico 14.** Comunidades campesinas según región



Fuente: Urrutia, Remy y Burneo (2019)

Han fortalecido sus «funciones primigenias de defensa de la integridad territorial» (Diez, 2012, p.7). Con sus propios conflictos internos y su heterogeneidad, intermediada por los diversos intereses y grupos de poder en su interior, las comunidades campesinas se erigen como el principal poseedor de tierras del país y son las principales instituciones rurales.

Las comunidades campesinas y nativas son los actores, que, de manera masiva y organizada, participan en los conflictos socioambientales, junto con alcaldes, juntas de regantes y frentes de defensa. Lo serán también en los

escenarios que se vienen configurando por la tensa relación de estas con la minería artesanal, informal e ilegal, sea porque defenderán su territorio de la invasión de estos —como el caso del pueblo Wampis en el río Santiago—, sea porque, en su condición de titulares del terreno superficial, deciden explotar ellos mismos los recursos mineros del subsuelo, sin ser los titulares de las concesiones, produciéndose una superposición de derechos y conflicto.

El caso más generalizado de inicio de la relación de una comunidad campesina con mineros informales foráneos es

que estos se acerquen al presidente de la comunidad para arreglar su acceso a la tierra, muchas veces mediante un pago solapado a los dirigentes sin conocimiento de los comuneros. Esto genera tensiones intracomunales muy fuertes (V&C Analistas, 2019a). Ocurre también que el acceso a la tierra se da mediante la invasión de foráneos a operaciones mineras cerradas, incluso haciendo uso de violencia o invadiendo tierras de particulares, comunales, eriazas o bosques, incluso áreas naturales protegidas («Minería ilegal opera impunemente en distrito de Ocoyo», 2016).

Ocurre recientemente que comunidades campesinas, conforme a sus estatutos y con acuerdo de su asamblea comunal, deciden realizar actividades mineras artesanales en sus tierras como un negocio que proporcione ingresos a las familias campesinas que integran la comunidad; pero inician esas labores mineras sin contar con la titularidad de la concesión del recurso natural del subsuelo otorgado por el Estado (CHS, 2018). Esta decisión comunera va a dificultar y tensar aún más la relación y negociaciones con las empresas mineras formales que requieren acceder a la tierra de estas comunidades para explotar sus concesiones.

Los actores interesados, por lo general miembros de la junta directiva o de grupos de poder, usan discursos que buscan encuadrar los intereses diversos que existen dentro de la comunidad con ofrecimientos de empleo e ingresos para las familias comuneras; que,

dicho sea de paso, no se obtienen, en la medida de sus expectativas, de las grandes empresas mineras que operan en su territorio o adyacentes.

Los pequeños mineros y mineros artesanales reclaman no tener áreas suficientes no concesionadas para hacer denuncios y petitorios de concesión y realizar formalmente sus labores, sobre todo por la cantidad de hectáreas de derechos mineros sin actividad (16 920 791 ha según reporta el Ingemmet). Entre ellos están las comunidades campesinas que han decidido desarrollar actividad minera (no se dispone información de cuántas son, pero sí se conoce de casos principalmente en el sur del país).

Se han venido desarrollando experiencias en la región de La Libertad de acuerdos entre una empresa minera formal titular de concesiones (Caso Compañía Minera Poderosa S. A.) con mineros artesanales en proceso de formalización que sí tienen el convenio o contrato de explotación para labores auríferas, a cambio de una serie de obligaciones ambientales, laborales y de comercialización, experiencia que no se ha generalizado a otras regiones (Ampudia, 2013).

Contrariamente a esta demanda de acceder a áreas no concesionadas, el 5 de enero de 2017 el Gobierno aprobó el Decreto Legislativo N.º 1320 que modifica los artículos 40 y 41 de la Ley General de Minería para reducir las penalidades que deben pagar las empresas mineras por falta de

producción y eleva de 10 a 30 años como plazo máximo para la caducidad de la concesión.

La decisión de los comuneros de desarrollar en su territorio labores mineras artesanales tiene como sustento las dificultades para generar una relación de confianza entre las comunidades campesinas con las empresas de la gran minería y el Estado. La expectativa de las familias campesinas agrupadas en comunidades es la de participar en la renta generada por la inversión de la gran minería en sus territorios: empleo, contratos, capacitación, servicios públicos básicos (agua, educación y salud) y obras de desarrollo.

Diversos sucesos ampliaron la brecha subjetiva de la desconfianza. La deficiente gestión de los recursos del canon minero; el hecho de que en algunos casos el binomio empresa-Estado no respondió a esa expectativa; y la mayoría de las veces el manejo no adecuado de los conflictos sociales.

Esta situación ha dado lugar a que los actores comuneros, especialmente sus líderes, levanten discursos políticos que tienen como mensaje la recuperación de la identidad y pertenencia comunal e indígena, en el sentido que la propiedad individual de la tierra no los excluye del padrón comunal.

Discurso que reivindica, además, la noción de territorio y la consulta previa vinculante como recurso político. La toma de conciencia por parte de las comunidades campesinas de su ventaja comparativa frente a la empresa minera

es una situación que fortalece su decisión de hacer uso de los recursos de su territorio, entre ellos el minero.

En los últimos 50 años las comunidades campesinas poseen más tierras y recursos. Esto a pesar de que, como ya se ha dicho, la fragilidad jurídica de sus títulos y la calidad de sus suelos, son la mayor desventaja al momento de negociar con actores externos que necesitan acceder a sus tierras para realizar labores mineras. Una idea que se viene extendiendo en el ámbito rural es el nuevo valor que los comuneros le dan a sus tierras y su decisión de no venderlas, sino de mantenerlas como un capital de reserva y de negociación. Este hecho puede apreciarse en el incremento del valor de la hectárea que pagan actualmente las empresas mineras.

El atraso y la ausencia de políticas públicas en favor de la agricultura familiar, la migración, la ausencia de mano de obra y la mayor cantidad de tierras abandonadas ha hecho que las nuevas dirigencias apuesten por la explotación —a su medida y capacidad— de los recursos mineros y otros existentes en su territorio, como una forma de incrementar el ingreso familiar.

### **El oro y cobre comunero**

En investigaciones propias para explorar la decisión comunera de extraer oro y cobre, realizadas en las comunidades campesinas de Chachas/Castilla/Arequipa; Pamputa/Cotabambas/Apurímac y Cconccacca/

Grau/Apurímac se ha podido observar el proceso de toma de decisiones, organización, ejecución de labores y relación con actores externos para el financiamiento, compra de insumos, transporte, procesamiento y comercialización del mineral.

La toma de decisiones es un proceso de tensión interna dentro de ella, pues deben articularse intereses diferentes entre diversos grupos de poder que coexisten en la comunidad. Los casos estudiados muestran tres escenarios. En el primero, los posesionarios de tierras comunales sin autorización de la asamblea comunal o la junta directiva inician labores mineras que son rechazadas por el grueso de comuneros, aduciendo el riesgo de contaminación de las aguas. La mayoría de las veces logran que la directiva desautorice la actividad minera en su territorio.

Un segundo escenario se da cuando foráneos invaden labores mineras abandonadas o cerradas en el territorio comunal. Solo si los directivos están comprometidos pueden lograr el asentimiento de los comuneros para continuar con la promesa de algún beneficio. O, puede ocurrir también que sean rechazados, aunque su desalojo muchas veces no pueda ejecutarse por falta de apoyo judicial y policial.

Un tercer escenario —que es el que se viene extendiendo en las provincias de Cotabambas y Grau en Apurímac, Chumbivilcas en el Cusco, y Castilla y Caylloma en Arequipa— es el que sigue la gran veta del cobre del corredor

minero sur y el oro de los «depósitos de placeres». La junta directiva logra la aprobación de la asamblea comunal para que se organicen de manera corporativa con el fin de realizar labores de minería artesanal no formal en áreas concesionadas a empresas mineras. Solo un reducido número de comuneros posesionarios desarrolla operaciones mineras al margen o en contra de lo acordado por la comunidad. La minería es una decisión pensada, planificada e implementada por la propia comunidad. Es un auténtico proyecto comunal.

Tomada la decisión comunera, dos cuestiones deben resolverse: el financiamiento y la forma de organizarse para extraer el mineral. Antes, deben realizar labores previas de exploración y extracción de muestras —por parte de las familias comuneras o por una asociación de familias o compadres— para acreditar el valor del mineral. Esta labor se realiza de manera incipiente: con pico, pala y cincel; abriendo trincheras; explorando socavones cerrados; abriendo nuevos de poca profundidad; o haciendo corridas en las bocaminas abandonadas por la empresa minera.

Para iniciar la actividad minera, la familia comunera tiene que adquirir equipos e insumos y contar con un capital de trabajo que le permita solventar salarios y otros gastos por un determinado monto de dinero, dependiendo de las dimensiones de la labor minera. El financiamiento sirve como capital inicial y para sostener las operaciones por los tres o cuatro primeros meses y para obtenerlo se han

identificado tres agentes principales: comerciantes o transportistas de centros urbanos (Andahuaylas, Abancay, Challhuahuacho, Cusco, Nazca), cajas rurales y plantas de procesamiento (avío de dinero enganchando la producción futura). Es difícil que un comunero acceda a créditos de la banca formal. También los extrabajadores de empresas mineras, despedidos o jubilados pueden otorgar financiamiento minero, ya que además suman su conocimiento técnico y se convierten en los actores principales de la actividad minera comunal.

En cuanto a la forma de organizarse se ha apreciado —sobre todo, en las provincias de Apurímac donde se extrae principalmente cobre— una férrea organización jerárquica,

una fuerte disciplina y un control territorial mediante el uso de vigías, vigilantes y tranqueras que impiden el ingreso de extraños, así como la ocupación del territorio comunal mediante la construcción de viviendas y repoblamiento de las zonas donde están ubicadas las concesiones de las empresas mineras. Está prohibido el uso del teléfono durante la hora de trabajo, tomar fotografías ni videos de la zona de trabajo y consumir licor durante las jornadas laborales para reducir la accidentabilidad laboral.

La comunidad ha impuesto restricciones para empadronar nuevos comuneros, por ejemplo, los yernos no pueden empadronarse y hay requisitos adicionales a los usuales para los que están separados o divorciados.

**Gráfico 15.** Proceso de minería artesanal comunera no formal



Elaboración propia

Tomada la decisión de realizar labores mineras se organizan inmediatamente en una asociación y una empresa de mineros artesanales para la representación y negociación ante las autoridades del proceso de formalización minera y otros agentes externos. Contratan asesores y consultorías para cumplir con los requisitos del proceso de formalización minera. Relacionándose también con gremios regionales y nacionales, aunque sin mayores lealtades, sino con el fin de aprovechar contactos políticos para sus fines concretos. Esta organización gremial y empresarial no reemplaza para nada a la autoridad ni a la organización comunal.

Las labores están perfectamente establecidas, reglamentadas y con uso de distintivos, asimismo están señalados los lugares de acopio, los días y la ubicación de los transportistas, cisternas, cargadores frontales —de alquiler—, y comerciantes de comestibles y productos domésticos. Ante la visita de autoridades o funcionarios de la Drem o el Ingemmet se organiza la recepción y movilización masiva y ordenada de toda la comunidad. Se usan chalecos con el nombre de la asociación y cascos de diferentes colores: los delegados usan casco blanco; los perforistas, casco rojo; los peones, casco azul; y los trabajadores comuneros o de otras comunidades vecinas para el traslado de los sacos de mineral, casco verde o amarillo.

La zona de extracción del cobre mediante socavones se divide en sectores, al frente del cual está

un comunero delegado, que es el posesionario o titular de la tierra, acompañado de un comunero encargado y otro veedor u observador. El comunero delegado coordina con el inversionista la organización de las cuadrillas. Delante de las cuales está el perforista que es un personal técnico de confianza (externos o extrabajadores mineros miembros de la comunidad).

La cuadrilla la integran los asistentes encargados de la colocación de explosivos, las mangueras y la ventilación de los gases. Luego, ingresan los peones que se encargan de trozar y extraer el mineral hacia afuera del socavón. En la parte externa del socavón, están los trabajadores encargados de ensacar, depositar los sacos en los lugares de acopio y cargar los camiones de transporte.

La cuadrilla tiene una cocinera, y dependiendo del tamaño de la labor, tienen un campamento donde comen y descansan. Trabajan en jornadas de 15 a 20 días en las que deben extraer una cantidad mínima de mineral exigida por el comunero delegado y el inversionista (250 a 300 sacos semanales). Si se extrae más es posible un acuerdo para aumentar su salario o quedarse con mineral. En caso de labores pequeñas el trabajo es familiar, organizado por el posesionario y una cuadrilla menor.

Para extraer el cobre del socavón emplean dinamita, anfo y mecha lenta para desplazar las rocas donde se encuentra la beta de este mineral.

Asimismo, para las perforaciones se dispone de rotomartillos eléctricos que funcionan con generadores y, en algunos casos, utilizan compresoras de aire. También se usan extractores de gases, equipos de protección personal (EPP), carpas y diversos implementos (frazadas, colchones, cocina, ollas, utensilios y otros). Ocasionalmente alquilan cargadores frontales por días. Las máquinas como las compresoras y generadores, por lo general, pertenecen a la comunidad.

En temporada seca, desde el mes de junio hasta septiembre/octubre, los trabajos se realizan las 24 horas, divididas en 2 turnos. La jornada laboral no es fija, pues lo que importa es el producto. En términos generales se trabaja no menos de 12 horas diarias y en algunos casos hasta 14 horas, en condiciones extremas y bastante precarias. Los accidentes laborales fatales se producen por el mal uso de los explosivos, derrumbes de las galerías y asfixia por gases.

El mineral extraído de las comunidades de Cotabambas y Grau es transportado en sacos en los camiones tipo Fuso de 8 toneladas hacia la planta de procesamiento de Vilcabamba y otros hasta Pachachaca, en un grifo, cerca de Abancay. Se usan 2 rutas principales: la ruta por Coyllurqui, que es la más corta, pero cuya vía es pésima; y por el Progreso, que es más larga, pero cuya vía está en mejor estado.

Los transportistas que recorren esas rutas cuentan aproximadamente

con 200 vehículos, han acordado formalizarse y cumplir con toda la reglamentación para el transporte de los minerales. Incluso se sabe que pagan peaje, tanto a la comunidad donde embarcan el mineral, como a ciertas comunidades por donde circulan debido a la contaminación (polvo) que provocan. Incluso se han producido incidentes entre estas comunidades y los transportistas. Cabe mencionar que las asociaciones de mineros artesanales realizan una entrega de dinero de manera anual a las comunidades que les generan problemas.

Los minerales que transportan hasta Pachachaca–Abancay se realiza con una guía de carga de minerales, facturada por las asociaciones de mineros artesanales de la zona, por lo que no son intervenidos por las autoridades. Se presume que desde las provincias de Cotabambas y Grau/Apurímac, cada semana estarían transportando entre 4000 y 5000 toneladas de mineral.

Los minerales se llevan hacia el Puente Pachachaca, ubicado en Abancay, cruce hacia Andahuaylas, donde tienen un terreno, al parecer alquilado, para realizar el descargue del mineral en sacos de arroz y luego subirlo a los vehículos de 12 toneladas (tráiler), que utilizan la ruta: Pachachaca–Chalhuanca–Puquio–Nazca.

Luego se transporta el mineral de cobre en esos camiones a las plantas procesadoras. Las principales están en Nazca, pero también son importantes

las de Vilcabamba. La corrupción o laxitud de las autoridades hace que el mineral informal e ilegal llegue sin problemas. La negociación entre los comuneros e inversionistas con las plantas procesadoras es tensa, pues los precios se determinan arbitrariamente por la evaluación de la calidad del mineral realizado en los laboratorios de las mismas. Los productores más continuos y de mayor volumen y ley logran que sean las propias procesadoras las que acopien su material y pueden negociar adelantos para financiar futuros embarques.

En el artículo «Minería ilegal moviliza USD 350 millones al año en Nazca» se comenta que en el caso de esta provincia hay procesadoras que tienen todos los requisitos de la formalidad y que denotan una inversión muy grande. Las hay también más pequeñas e informales. La Cámara de Comercio de Nazca denunció hace unos años que anualmente las 24 plantas procesadoras —usadas en la minería no formal en dicha provincia— movilizan como mínimo USD 350 millones de dólares sin pagar impuestos (2012).

A pesar de la tensión existente entre los comuneros y las plantas procesadoras por la relación abusiva que se da a la hora de fijar el valor, peso y precio del mineral entregado, no se registran incidentes, más allá de las quejas de los comuneros.

Contrariamente, en «Apurímac: Provincia de Grau suspende paro contra actividades mineras» se

comenta que sí ocurre que las procesadoras de cobre en Vilcabamba son desde hace años fuertemente rechazadas por las comunidades y autoridades locales quienes las denuncian por contaminación, lo que ocasiona conflictos sociales importantes. El más reciente fue en mayo de 2019 en el que bloquearon carreteras exigiendo el retiro y cierre definitivo de las plantas procesadoras Santa María Perú S. A. C. – Usayma, ubicada a algunos metros de distancia del río de Vilcabamba del distrito del mismo nombre y la planta Esponda ubicada en el distrito de Curasco, debido a casos de contaminación del suelo y agua (2019).

A diferencia del oro —que tiene un mercado internacional generalmente vinculado al circuito negro— el cobre se comercializa ilegalmente en el mercado local y nacional. En el caso de la extracción artesanal del oro por parte de comunidades campesinas observadas por investigaciones propias en la provincia de Castilla, se puede decir que, si bien hay características generales que describen las operaciones de los mineros no formales, es preciso considerar que estas características dependerán de los arreglos con la comunidad, de la cantidad de inversión obtenida, del tamaño y calidad del recurso minero, de la accesibilidad y de otras condiciones.

Identificado el valor del mineral se instala una carpa del grupo familiar en el cerro a la entrada del socavón de manera muy precaria con techos de

plásticos y telas, la cual servirá como almacén de los equipos y herramientas y lugar de alimentación y descanso. La comida y el agua las traen las mujeres de sus viviendas. En toda la provincia de Castilla no hay plantas artesanales de procesamiento de mineral (de oro); por tanto, no se usa ni mercurio ni cianuro. Las rocas mineralizadas que contienen oro y plata se transportan a las plantas de procesamiento, la mayoría a Chala, vía Chuquibamba y Aplao. Hay una empresa Minera Yanaquihua S. A. C. en el distrito del mismo nombre en Condesuyos y otras dos en la localidad de El Pedregal, distrito de Majes, en donde procesan el mineral.

Se ha observado en las rutas camiones de 8, 10, 12 y 15 toneladas trasladando mineral o haciendo escalas de trasbordo de mineral de un vehículo mediano a uno más grande. Debe mencionarse que las vías de penetración que dan a la Panamericana Sur son muy diversas, de tal manera que todo transporte ilegal puede circular por cualquiera de estas vías sin ningún control. Incluso los camiones que transportan mineral en convoy siempre van acompañados de una camioneta liebre.

La minería artesanal comunera no formal de cobre y oro genera circuitos logísticos comerciales, muchos de ellos ilegales, como el de los de explosivos y mercurio y, otros, a manera de ferias semanales de productos de primera necesidad. Además, crecen las inversiones en transportes. Esta

minería comunera no formal también genera una cadena de valor en la medida que, desde el financiamiento y la extracción del mineral, hasta su procesamiento y venta al cliente final —los exportadores legales e ilegales de oro y la industria del cobre nacional— se van incorporando diferentes agentes económicos que aportan un plus al producto que llega al cliente final. Y en ese proceso hay costos y utilidades diferentes para cada uno de esos agentes.

Es difícil hacer cálculos mensuales— anuales de utilidades para el comunero y el inversionista, porque deben considerarse diversos factores. Debe tomarse en cuenta, por ejemplo, los 3 o 4 años de inversión con ganancia cero debido a la sostenibilidad financiera que requiere el negocio. Cabe resaltar, que del monto obtenido luego de la división entre ambas partes —comuneros 30 o 40% e inversionistas 70 o 60% de la utilidad— se realizan gastos en mejoras del socavón, vigas, compra de maquinarias y otros.

Los resultados de las transacciones comerciales al principio, pueden aparecer con saldos positivos altos y pueden estar ayudando a capitalizar a un sector de comuneros. Pero en realidad, los saldos positivos mensuales son relativos, si se considera, entre otros, la temporalidad de la actividad minera informal que depende de la ley del mineral (16%-18%), de la dimensión de la beta, de la profundidad del

socavón (hasta 80 m) y la estabilidad física de los sub-ramales o venas, del nivel de tecnología y organización del trabajo, de la depreciación de las herramientas y maquinarias, del clima, de las condiciones de seguridad laboral —muertes y accidentes— y de los gastos para mantener una extendida red de corrupción.

La minería artesanal no formal se beneficia del doble estándar de fiscalización laboral, ambiental y tributaria en relación a las empresas mineras formales, las que no solo enfrentan en ocasiones la resistencia de estos para acceder a la tierra, sino también, mayores controles por parte del Estado. La crítica mediática y política es diferenciada frente a los impactos ambientales de la gran minería y la minería artesanal informal e ilegal.

En el circuito de la minería artesanal no formal se pierde la trazabilidad del oro, favoreciendo al mercado negro y al lavado de activos. Ocurre también que muchas concesiones se encuentran «invadidas» por las labores mineras no autorizadas de parte de estos comuneros, que se convierten en grupos fácticos de poder local, que no sienten la presión ni perciben incentivos para formalizarse porque actúan con impunidad, afectando derechos mineros adquiridos.

En términos económicos faltan evidencias para determinar si esta minería comunera artesanal no formal será una oportunidad de ingresos

y capitalización para las familias campesinas. Quizá, como sostiene Manuel Reinoso, presidente Sonamipe, «los únicos beneficiarios serán los que hacen la venta negra; los que compran el oro y los que venden materiales. Porque en el momento que se acabe el oro quedará un gran pasivo ambiental» (Belling, 2018).

La combinación de ambos factores, de un lado una alta rentabilidad en el caso del oro y baja capacidad del Estado para regular las actividades ilegales mineras y; de otro lado, una historia compleja de violencia durante el periodo del terror de Sendero Luminoso, han generado la posibilidad de desarrollo de actividades mineras ilegales y con involucramiento masivo de los pobladores.

Sin duda las dinámicas que se han abierto en todo sentido al interior de la comunidad campesina traerán aparejados cambios en los grupos de poder con un componente generacional muy fuerte y en menor medida de género. Las comunidades campesinas se irán dotando de un nuevo estilo de autoridades y líderes más jóvenes, ilustrados, con mayor autoestima y mejor capacidad de gestión.

Aunque todavía no se tienen indicativos fuertes para sostener que la actividad minera artesanal está incrementando el número de retornantes en las comunidades, sin duda, las alianzas que se propician con inversionistas privados y la presencia de especialistas —perforistas— de otras

regiones, así como, el nuevo rol de los comuneros extrabajadores mineros despedidos de empresas formales que lideran las labores en los socavones, impactarán en la mentalidad, usos y costumbres de los comuneros, enriqueciendo su identidad.

Es cierto que aún el nuevo modelo de negocios tiene que demostrar su sostenibilidad más allá de los ciclos de los precios de los minerales —oro y cobre—, cuestión que no ocurrió en el pasado ciclo inmediato de baja de precios, que provocó el cierre y abandono de muchas labores mineras artesanales (2015–2017), no se conoce a ciencia cierta si también disminuyó en ese ciclo el número de personas dedicadas a la minería artesanal informal.

Hay varios aspectos de este nuevo negocio minero en las comunidades que deben ser investigados para conocer la verdadera fortaleza y capacidad de resistencia frente a actores externos con diferentes intereses. Por ejemplo, la real rentabilidad del negocio, tiempo de maduración y utilidades. ¿Los acuerdos

previos entre inversionistas foráneos y comuneros poseionarios están descapitalizando a la comunidad en sus recursos y activos propios o están permitiendo su capitalización? ¿Qué tanto empleo y de qué calidad se está generando? ¿Qué tantos pasivos ambientales dejan en la comunidad sin remediarlos? De hecho, es una actividad minera que no revertirá canon a la comunidad.

La red de actores económicos y sociales locales, regionales y extrarregionales comprometidos en las actividades mineras no formales tienden a convertirse en un bloque social enfrentado a las empresas mineras y con intereses políticos, ya que aspiran a controlar gobiernos locales, tener representantes políticos regionales y nacionales y poner en agenda temas como la titularidad de las concesiones mineras. El discurso de Hernán de la Cruz Enciso, Tankar Raurau Amaru, presidente de la Confederación Nacional de Mineros Artesanales y Pequeña Minería pretende lograr una audiencia en este bloque social.

# RUTAS DE LA MINERÍA NO FORMAL: PROCESAMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN

## ¿Cómo determinar el peso relativo de la producción de oro ilegal o informal en el Perú?

En un interesante trabajo de Víctor Torres Cuzcano (2015) se sostiene que ello se puede terminar estableciendo la diferencia entre la producción registrada por el Minem y la exportación total registrada para el mismo *commodity*. Ello arroja una cifra promedio de USD 1315 millones al año, en el periodo 2012-2014.

En otro estudio comentado por el diario *Gestión*, «Macroconsult: Exportaciones de oro ilegal suman US\$ 1,800 millones y superan al narcotráfico» (2012), esta vez de Elmer Cuba de Macroconsult, el economista calculaba para el año 2012 un monto de USD 1800 millones, anotando que la cifra era superior a la que producía

el narcotráfico, que en sus cálculos llegaba a los USD 1208 millones. En 2019, Cuba sostiene que el 29% de la producción del oro en el Perú es informal o ilegal, lo que confirman la magnitud del problema (Cuba, 2019).

Ya en 2019 y después de seis años en los que el precio de la onza de oro está por encima de los USD 1500 —y tomando en cuenta que el efecto «La Pampa»— se diluyen las razones para pensar que las cifras hayan cambiado en gran medida por el efecto globo o de desplazamiento hacia otras zonas de la misma actividad minera ilegal.

## ¿Cuál es el circuito que sigue el oro ilegal/informal?

Como en tantos temas en el Perú hay normatividad para regular la

comercialización del oro. Mediante Resolución Ministerial N.º 249-2012-MEM/DM del 26 de mayo de 2012, se creó el Registro Especial de Comercialización y Procesadores de Oro (Recpo), en el cual deben inscribirse obligatoriamente todas las personas naturales o jurídicas que se dedican a la compra, venta o refinación de oro, quienes están obligadas a llevar un registro detallado de sus proveedores y del destino del oro metálico.

Al 3 de septiembre de 2019, había 6181 comercializadores de oro registrados (Minem, 2019). Es decir, que han cumplido con todos los requisitos de formalidad, incluida la determinación del origen lícito del oro producido. No obstante, la realidad tiende a ser muy diferente.

El geólogo Guillermo Medina Cruz (SECO, 2014), experto en el tema, explica que hay algunas variantes de acuerdo al origen y estado del proceso productivo. La filoneana es la que se procesa como mineral y es producida por pequeños extractores, «que en muchos casos no poseen realmente unidades operativas de extracción». Usualmente venden el oro a los acopiadores ubicados en las zonas de producción. Los acopiadores venden el oro a los *traders* que se encuentran generalmente en Arequipa, Chala, Nazca, Cusco, Puerto Maldonado o el propio Huetupe y La Rinconada.

De acuerdo con Benavides, en el caso de La Pampa los primeros

acopiadores eran los negocios establecidos en la propia zona, desde prostibares, hostales, pequeños comercios y también vendedores de insumos químicos. Todas las transacciones de este tipo se hacían en oro. Un segundo nivel pasaba por la instalación de sucursales de empresas comercializadoras de oro, por lo general, en la misma carretera Interoceánica. En el marco de esas transacciones los adquirentes refogan —queman nuevamente— el oro, lo que constituye un delito que antes de la intervención a La Pampa no era ni investigado ni perseguido (2015).

Este mismo autor comenta que el oro de La Pampa era blanqueado vendiéndolo a concesiones mineras en «proceso de formalización» que operan en zonas de Madre de Dios, que por presión social quedaron excluidas de las zonas prohibidas. Los campamentos ilegales harían las veces de «satélite» de estas concesiones. Otra modalidad sería de la venta de guías de remisión que hace posible la comercialización del oro (p. 286).

Con esas variantes una parte importante va hacia las múltiples procesadoras. Chala, en Arequipa, es quizás el lugar más importante para esta actividad en el país. Las zonas principales de abastecimiento de minerales para las plantas de procesamiento en Chala provienen principalmente de cinco zonas

que se mencionan a continuación (Escoam, 2019):

**Secocha.** Misky y Secocha son los principales abastecedores de las plantas de Chala. En Secocha se acopia el mineral —a través de diversos medios de transporte— que provienen de zonas muy difíciles o sin carreteras. De Secocha se traslada el mineral hasta Chala con camiones de mayor tonelaje.

**Caravelí.** De diversos poblados en torno a Caravelí se acopia el material y se traslada hacia Caravelí para de ahí continuar hacia Repartición y Atico, por la Panamericana Sur, hacia Chala.

**Chaparra.** El recorrido hacia Chala pasa por los poblados de Quicacha, El Molino, Tiruque, Convento, Chaparra, Achanizo, La Sierpe, y luego por la Panamericana Sur, a Chala.

**Tocota.** De Tocota se pasa por Chala Viejo, Chorrillos y Mollehuaca, y una vez en la Panamericana Sur, se dirigen hacia Chala.

**Jaqui-Sancos.** Por esta ruta sale el mineral de Lucanas y Parinacochas (en especial de Sancos y Pullo) por la ruta de Jaqui-Yauca y de ahí se toma la Panamericana pasando por los poblados de Tanaka, Atiquipa, Santa Rosa, para llegar finalmente a Chala.

En Chala, una parte de las procesadoras son formales y compran oro a la mediana y pequeña minería legalmente autorizada para producirlo. Diversos testimonios aluden, sin embargo, a una doble contabilidad o a una laxa comprobación de la procedencia, que permite que el oro ilegal se legalice por esta vía. Otras procesadoras en diferentes lugares del país son más pequeñas y totalmente informales, las que en ocasiones son cerradas y destruidas por la Policía.

En este proceso de compra y venta entre los mineros, las plantas o los acopiadores, también entran a tallar los facturadores. Este es un modo de legalizar el mineral. Cuando hay una factura de por medio, las plantas pagan no solo el valor del mineral sino también el 18% del IGV (Impuesto General a las Ventas). También se declara a cuenta del Impuesto a la Renta, es decir el 2% del monto total de la venta al mes. Del monto total se distribuyen 30% para el facturador y 70 para el minero. Los mineros prefieren hacerlo de ese modo, pues de lo contrario la planta solo les pagara el 50% del valor total del mineral (Escoam, 2019).

Cabe señalar que no todas las plantas son iguales. Hay algunas formales que cumplen con toda la normativa legal y tributaria, a diferencia de otras, que pueden ser formales o no, pero que son el centro articulador de todo el circuito del llamado oro negro.

El análisis que presentamos a continuación toma como referencia a estas últimas y nos basamos en nuestras propias investigaciones, testimonios, estudios de otros autores, informes periodísticos y reportes policiales.

Las plantas procesadoras financian las labores de mineros artesanales y hasta la pequeña minería, mediante el procedimiento del avío (provisión de recursos económicos para dotar de un capital inicial y sostenimiento de la producción) con el compromiso de venta futura del mineral extraído, es decir, una forma de enganche (CHS, 2018).

Estas compran el mineral, ya sea mediante acopiadores que van con su transporte a las labores mineras, o ya sea con la recepción del mineral en la propia planta. Aquí se da un momento de tensión con el minero debido al peso y su relación con la ley del mineral entregado. Los mineros se quejan de ser engañados, tanto por el bajo precio que se les paga como por los resultados de la prueba del laboratorio de la misma planta que le rebaja la ley al mineral (V&C Analistas, 2019b).

Las plantas venden el mineral refinado a los agentes comercializadores vinculados a la exportación. Algunas introducen el oro ilegal al mercado negro del oro que sale como contrabando al exterior (Bolivia).

Las plantas, muchas de ellas formales, tienen una doble

contabilidad, declarando una producción que no se condice con la ley del mineral recepcionado. Además, se quedan con el porcentaje descontado a los mineros supuestamente para el pago de impuestos que después evaden.

### **¿Cómo sale del país el oro producido de manera artesanal/ilegal?**

Hay dos formas principales. En la primera modalidad las plantas formales de oro, por ejemplo, en Chala y en otros lugares, reciben parte de ese oro con o sin conocimiento de su origen ilícito y la incorporan a los volúmenes legales de exportación nacional. Ello explicaría la ya mencionada diferencia encontrada entre producción de oro y nivel de exportaciones. En la segunda, el oro sale de contrabando del Perú hacia Bolivia, aprovechando la laxitud de los controles en ese país. Ello es válido para las zonas de producción de oro más cercanas a la frontera sur y para momentos en los cuales el Perú no tomaba aún medidas más estrictas de control de la comercialización. De acuerdo a las propias autoridades peruanas y bolivianas, las subidas abruptas en la exportación del oro boliviano sin que hayan entrado en producción nuevas unidades, solo podría explicarse por el ingreso de oro ilegal peruano.

[...] Varios analistas, autoridades peruanas y empresarios del oro de Bolivia han anotado que resulta improbable que los datos consignados en estas nuevas partidas de exportación (amalgamas y desperdicios) estén siendo utilizadas para sincerar la exportación ilegal explotada en el país y por el contrario estas categorías estarían siendo utilizadas para la importación y reexportación ilegal de oro en grandes volúmenes desde Perú realizada principalmente por empresas comercializadoras vinculadas a grandes refinerías de oro de Estados Unidos (Camparini y Gandarillas, 2015).

El precio que pagan los bolivianos es de un 10% o hasta 20% mayor al que pagan en el Perú. Hay múltiples rutas y medios para hacerlo desde las mulas humanas, carros blindados y hasta avionetas (Camparini y Gandarillas, 2015). Habría que agregarle que hay evidencias de que el oro es reexportado –como lingote convertido en joyas– desde Bolivia hacia los Estados Unidos con vuelos que hacen escala en el Perú (Castilla, 2014).

**Tabla 2.** Principales empresas bolivianas que exportaron oro de origen sospechoso vía Lima hacia refinerías en Miami

Empresa en Bolivia	Cantidad de oro (TM)	Refinerías en EE. UU.
Royal Gold	6.8	Atomic Gold Inc Republic Metals Corporation World Precious Metals NTR Metals Kaloti Metals & Logistics
Auribol	3.8	
Yellow Tree	2.6	
Ronal Saavedra Orosco	1.8	
Orbol	1.5	
Doral Manufactur Import Expor	1.3	
BGR Export Import	1	

Fuente: Benavides (2015, p. 291).

### ¿A dónde llega el oro ilegal/informal?

Los dos casos más conocidos de exportadores ilegales son las de Pedro Pérez Miranda, Peter Ferrari, que exportaba a los Estados Unidos y las empresas que exportaban a Suiza. La

Fiscalía ha logrado desentrañar una parte de los negocios de Peter Ferrari y ya existe información de que exportó a las refinerías estadounidenses Republic Metals Corporation, Northern Texas Refinery (NTR), Metals LLC y Kaloti Metals Logistics por un total de USD 636 millones.

Lo que ya se sabe da una idea clara de la magnitud del negocio ilegal. Así, Peter Ferrari utilizó la empresa Business Investments que exportó USD 169 millones, Minerales La Mano de Dios por USD 107 millones, Minerales Rivero por el valor de USD 205 millones y Minerales Gold MPP que exportó por USD 138 millones (Cruz, 2019).

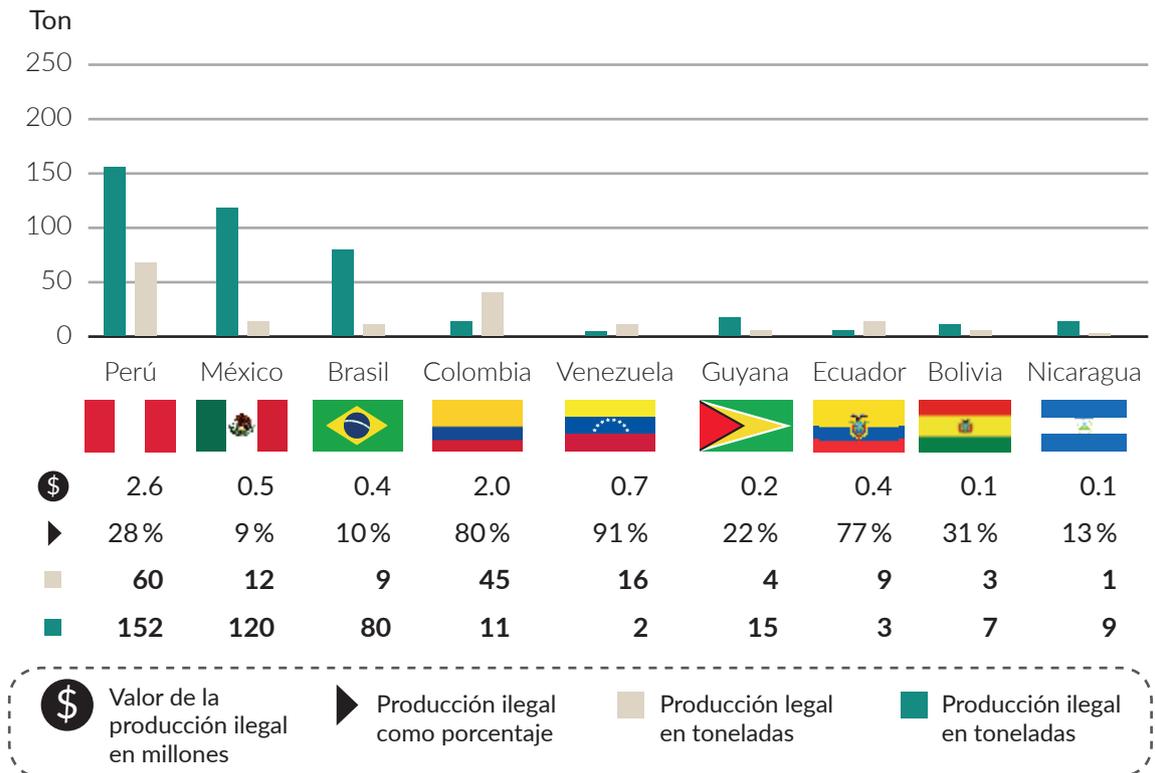
También se conoce ya a parte de los protagonistas de las exportaciones ilegales a Suiza. En un informe de Ojo Público (2018) se señala que por lo menos desde el año 2000, Metalor —la gigante refinería suiza de oro— ha tenido entre sus proveedores peruanos a la Sociedad Minera La Rinconada y Titán Contratistas Generales (Puno) y As Perú & CÍA y E & M Company

(Madre de Dios), entre otras, investigadas por lavado de metal de origen sospechoso, minería no formal e incautaciones de dinero en efectivo.

Para 2014 Metalor dejó de comprarles por las denuncias de Ojo Público, pero siguió haciéndolo a Minerales del Sur, que les ha enviado por vía aérea más de 100 toneladas de oro.

Mark Pieth (2019), un destacado criminólogo e investigador suizo, ha publicado un libro analizando el tema, con la función de mostrar la «flexibilidad» de las autoridades para permitir su ingreso y procesamiento final en Suiza, país que importa el 70% del oro del mundo. Los principales exportadores son Perú, seguido de Ghana, Burkina Faso y Colombia.

**Gráfico 16.** Exportaciones legales e ilegales de oro en la región



Fuente: El Comercio (23 de junio de 2019)

El libro empieza con un impactante contraste entre La Rinconada en Puno a más de 5000 metros de altura y con temperaturas que bajan hasta -22° grados centígrados, donde 60 000 personas se apretujan en un poblado que hace 25 años era el hogar de solo 25 familias.

En su cruda descripción de este lugar sin ley señala que ahí los buitres son los que recogen la basura, mientras un hedor insoportable de orina y heces humanas domina el ambiente. Da cuenta de condiciones horribles de vida y trabajo que han sido tantas veces descritas en reportajes nacionales. De inmediato lo compara con el glamour del oro en Suiza. Pone varios ejemplos, como el de Swatch, que gasta anualmente solo en presentar sus nuevos relojes de oro 50 millones de francos suizos y hermosos modelos presentan joyas para el disfrute de los que pueden pagarlas.

El punto de preocupación no es ese en el texto, sino la baja voluntad reguladora de parte del Estado suizo y las compañías que lo adquieren por separar la paja del trigo e identificar la procedencia del oro y las condiciones humanas en que se produce. Señala que existen regulaciones, pero que son poco exigentes en ese propósito por lo que son fácilmente burladas.

*El Comercio* señala que a consecuencia del impacto de las denuncias del libro,

Metalor<sup>7</sup> una de las principales refinerías del mundo, que al año puede procesar 500 toneladas de este mineral, comunicó que dejará de trabajar con mineros artesanales y acopiadores de menor escala. La decisión, dijeron, es para reducir los riesgos de adquirir oro de procedencia ilícita en países como el Perú, el principal exportador de oro ilegal en América Latina y quinto productor de este metal del planeta (Cruz, 2019).

No queda claro, sin embargo, si la medida tendrá un efecto práctico. Ya que el propio Pieth sostiene en el mismo reportaje que «Metalor solo pregunta sobre el origen del oro a Minerale del Sur [distribuidor de oro peruano], que no es una compañía muy segura, pero no entra en muchos detalles». La descripción de Minerale del Sur como una compañía «no muy segura» es sin duda muy cautelosa.

7. «Metalor Technologies de Suiza, socia del London Bullion Market Association (LBMA) fija el precio global del metal, y es la mayor compradora de mineral en Perú» (Ojo Público, 2018).

La última pregunta de *El Comercio* a Pieth y su respuesta dan cuenta del por qué es tan fácil para los mineros ilegales del oro del Perú y otros países conseguir un destino para sus productos.

¿Por qué Suiza no es más agresivo para evitar todo esto?

Es el país más importante en la refinación, pero también es el país más lento en la regulación. Mi interpretación es muy simple: quieren hacer comercio, hacer una isla de piratas. La historia del oro es solo una parte de una historia más grande. Hacen lo mismo con el cobre, con el litio. Ellos dicen: dejemos que el comercio se controle a sí mismo. Obviamente vemos que eso no está funcionando.

## **LOS IMPACTOS MÁS IMPORTANTES DE LA MINERÍA NO FORMAL**

La minería no formal —en cualquiera de sus variantes informal o ilegal— es una de las actividades que más impactos negativos ocasionan al país por su vinculación con diversos ilícitos ambientales, sociales o económicos. El propósito de este capítulo es tan solo mostrar algunos ejemplos de cómo la minería ilegal e informal atrae una serie de eventos criminales, entre otras razones, por el monto de las transacciones económicas, por la corrupción imperante, por la ausencia de control, así como por la débil presencia del Estado para hacer frente a los ilícitos asociados a la minería no formal.

**Gráfico 17.** Efectos perjudiciales de la minería ilegal



Fuente: Minam (2014)

El exviceministro de gestión ambiental, José de Echave, en pleno proceso de ejecución del marco legal sobre la formalización minera comentó en un artículo suyo publicado en la revista *Nueva Sociedad*, que la minería

[...] artesanal, la informal y la abiertamente ilegal fue cobrando más importancia, sobre todo en la minería aurífera, que fue ocupando territorios en varias regiones del Perú. A inicios del siglo XXI ya se identificaban claramente cuatro zonas principales con presencia de minería informal: Madre de Dios, Puno, La Libertad y la zona del sur medio (que abarca las provincias de Palpa y Nazca en Ica, Caravelí y Chala en Arequipa y Lucanas en Ayacucho) [...] (2016).

Sin embargo, debido a la sostenibilidad del precio del oro en la última década, se colige lo expresado en capítulos anteriores con respecto a la intensidad y cobertura de la minería no formal, en el sentido que estaría en «21 de las 25 regiones del país» (Echave, 2016). No solo el precio del oro estaría influenciando la dispersión de la actividad minera no formal en el Perú, también estaría influyendo a favor del crecimiento de la minería no formal, la precariedad del empleo o la ausencia de trabajo decente y la débil presencia del Estado en la mayoría de las zonas donde se está produciendo la minería ilegal e informal.

Hay que decir también que estos dos últimos factores, explican el crecimiento de las economías ilegales, entre las que resaltan el narcotráfico, la tala ilegal de madera, el tráfico y la trata de personas, el sicariato, la extorsión y los homicidios, entre otros ilícitos penales.

### **Contaminación y deforestación**

Debido a que esta actividad se desarrolla prácticamente en todas las regiones, el daño se extiende por todo el país. En las zonas andinas se practica más la minería filoniana. Esta también puede ser contaminante, pues un mal manejo permite que los drenajes ácidos entren en contacto con ríos y fuentes de agua con graves consecuencias.

El otro tipo es la minería aluvial, que requiere mercurio para desprender

el oro del fango. La contaminación ambiental que genera esta actividad arrecia y muestra abiertamente sus huellas sobre todo en Madre de Dios, Puno y otras zonas de selva o ceja de selva. En tanto es un trabajo informal, que no solo no sigue, sino que contraviene las más elementales normas de protección al medio ambiente. No hay reparo en la liberación de grandes cantidades de mercurio en el medio ambiente. Ello pese a que los primeros afectados podrían ser los propios mineros y sus familias que viven en las zonas aledañas.

Según información de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), la minería ilegal, ya en el año 2012 había desforestado 32 mil hectáreas de bosques para producir, en esa época 16 mil kilos de oro, por lo que debieron emplear, según cálculos de la SPDA, 67 mil kilos de mercurio, que terminaron en el medio ambiente de Madre de Dios, contaminando tierras, ríos, animales y seres humanos (Actualidad Ambiental, 2007).

El mercurio, hay que recordarlo, es un profundo, sistemático y lento veneno tanto para los humanos como para otros organismos. Lamentablemente, a la vez, se le considera también un producto económico y fácil de usar. Ello incita su uso masivo. Así, los relaves que contienen mercurio se vierten, por lo general, en el suelo, ríos, arroyos, estanques y lagos. Todo provoca la contaminación y la degradación del medio ambiente, efectos que pueden durar varias décadas después.

Para 2016, según De Echave, ya se había sobrepasado las 50 mil hectáreas de bosques desforestados solo en Madre de Dios, sin considerar otras zonas de la Amazonía invadidas por los mineros ilegales. Otras áreas donde la minería no formal contamina es La Rinconada y toda la cuenca del río Ramis. Ante ello, pobladores de los distritos de San Antón, Potoni, Crucero, Asillo, Azángaro, Orurillo y otros, suelen mostrar su preocupación por la contaminación de la minería no formal en la cabecera de cuenca, específicamente en el distrito de Ananea y sus sectores Chaquiminas, Ancocala, Pampa Blanca y Oriental.

En una tesis presentada por la ingeniera ambiental Vanesa Incahuanaco (2018), se comprueba la existencia de metales tóxicos como arsénico, mercurio, plomo y cadmio en la cuenca de Azángaro, cuyas aguas, sobre todo en épocas de lluvias, terminan contaminando el lago Titicaca, lo que afecta la vida animal y vegetal de lagos y ríos. La contaminación del río Ramis ha producido en la última década frecuentes escenarios de conflictividad social por las protestas de los ganaderos y agricultores del lugar.

En el artículo «Cuatro claves para entender cómo la minería devora el bosque de Camanti» (2018) se plantea que en Cusco, la zona más llamativa para los mineros ilegales es Quincemil, en el distrito de Camanti, ubicado a 873 m s. n. m. Hay que decir que

este sector cobija a los mineros que extraen oro en Madre de Dios y que luego del operativo Mercurio, en febrero de 2019, han migrado hacia esta área para continuar con la actividad minera ilegal. Sin embargo, la tala indiscriminada y las operaciones de minería ilegal son un problema en el lugar desde hace más de 6 años y han sido reportados por Serfor y otros investigadores como, por ejemplo, el portal Mongabay que dice:

En los registros del Ingemet (Instituto Geológico Minero Metalúrgico), las cifras hacen temblar a los que se preocupan por la protección y conservación de esta importante fábrica de agua. Existen en todo Camanti hasta marzo de 2018, cuatrocientas treinta y nueve (439) concesiones mineras (algunas adjudicadas dentro del mismo bosque), que suman casi un millón y medio de hectáreas. De estas solo 185 están tituladas. Y 225 están en trámite.

En Camanti se han deforestado extensas hectáreas de bosque y se degrada los suelos con cargadores frontales y retroexcavadoras; a pocos metros del río Inambari. La minería no formal genera movimiento de tierra en la ribera del río, lo que produce contaminación de las aguas en Malma y Mahuayani (zona andina) y en Lominchayoc (zona selva). Además, en Camanti la extracción no autorizada de

oro está destruyendo la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaeri.

Otra región que sufre de grave daño ambiental a consecuencia de la minería no formal es Arequipa. Como hemos visto en Camaná, en la zona de Secocha, así como en el distrito de Cháparra (Caravelí) trabajan muchas familias concentrando y moliendo el mineral extraído ilegalmente en Arequipa, y otros lugares de la región. La minería no formal también ha hecho estragos en Ica (Palpa y Nazca), Ayacucho (Lucanas y Parinacochas), La Libertad (Pataz, Otuzco y Huamachuco) y Piura (Ayabaca).

La deforestación también es otra de las graves consecuencias de la minería no formal. De acuerdo a la plataforma virtual Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP), un proyecto de Amazon Conservation en alianza con la organización Conservación Amazónica-Acca en el Perú, durante los últimos 17 años el país ha perdido más de 2 millones de bosques andinos amazónicos. En tal sentido, el Perú, comparado con Colombia y Ecuador, tiene el promedio más alto de deforestación entre 2009 y 2016, y es la minería no formal una de las principales causas de la desforestación (Wiener, 2019).

La región que más ha sufrido este punto es, sin duda, Madre de Dios. De acuerdo con el Centro de Innovación Científica Amazónica (Cincia) —organización creada en 2016 y en

la que participa una delegación de la Universidad de Wake Forest (EE. UU.)— los mineros han deforestado 95 750 hectáreas en los últimos 32 años, es decir, entre los años 1985 y 2017 (Romo, 2018).

Asimismo, sostiene el Cincia, el 67.5% de la pérdida de bosque en Madre de Dios (64 586 hectáreas), ocurrió entre el 2009 y el 2017. La investigación, además, determinó que, si antes la principal causa de degradación de suelos era la agricultura migratoria, ahora es la actividad minera ilegal. Ella ha deforestado 9 860 hectáreas, el 38% de la desaparición del bosque en Madre de Dios y el 6.9% de todo el país. La plataforma virtual MAAP advierte que están surgiendo otros frentes de deforestación asociados a la minería aurífera en Ucayali y Loreto.

Cabe recordar que la deforestación está también relacionada en forma directa con la falta de sumideros de dióxido de carbono, dicho de otro modo, la destrucción de bosques contribuye con el calentamiento global.

### **Homicidios y sicariato**

En zonas de minería no formal, por lo general, ubicadas en lugares apartados, lejos de las ciudades, pero también del alcance de la Policía, se generan, en la más completa impunidad el homicidio y el sicariato, entre otras formas de delincuencia común, que son delitos graves.

De acuerdo a un informe del Inei, en 2017 la tasa anual de homicidios a nivel nacional fue de 7.8 muertes por cada 100 mil habitantes. En Madre de Dios, región emblemática de la minería no formal, la tasa fue de 46.6. Se trata, de lejos, de una de las tres regiones con las cifras más altas de homicidios a nivel nacional. No obstante, si vemos la estadística con mayor detalle, queda en evidencia que el primer lugar de Madre de Dios es impulsado por la tasa de homicidios de la provincia de Tambopata, cuya tasa es de 58.6 por cada 100 mil habitantes.

Debemos recordar que en Tambopata está ubicada la peor zona de minería no formal del país, La Pampa. Aquí, además de los casos de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, los homicidios y, sobre todo, las desapariciones se volvieron moneda corriente; todo al amparo de la impunidad, la misma que, a la vez, cubre a los delincuentes y los alienta a seguir.

Otro ejemplo de un lugar donde la delincuencia convive y vive abiertamente de la minería no formal es la comunidad de San Sebastián de Suyo, distrito de Suyo, provincia de Ayabaca, en Piura. Existen alrededor de 16 000 hectáreas dedicadas a la minería no formal, donde la ausencia del Estado es casi total, salvo por esporádicos operativos. El pasado 19 de enero, a un día de

celebrarse el aniversario 162 del distrito de Suyo, el presidente del Frente de defensa de la Comunidad Campesina San Sebastián, Wilbelder Ángel Vegas Torres, fue asesinado de diez balazos. Vega Torres se oponía a la forma en la que se realizaba la minería en la zona. La muerte de este dirigente muestra claramente el clima de violencia que se vive en las áreas de minería no formal, donde, por razones propias de la actividad minera, circula mucho dinero y oro en bruto que atrae a los delincuentes hacia esos lugares. Radio Cutivalú, de Piura, recuerda que en los últimos años al menos diez personas han fallecido por conflictos relacionados con la minería no formal. Así, en el año 2010, el fiscal de la comunidad campesina de Santa Rosa de Suyo fue asesinado. El hecho sigue impune.

Muy ligada a los homicidios se encuentra la figura delictiva del sicariato. Es interesante observar los mapas del delito del Ministerio Público para evidenciar la alta tasa de estos en zonas asociadas a la minería no formal como Madre de Dios (primer lugar en homicidios y segundo en sicariato) (Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, 2019).

Sobre la base del estudio del Ministerio Público, el diario *El Comercio* emitió un informe denominado «Fiscalía: Madre de Dios reporta los índices más altos

en cuatro delitos» (2018) en el que resalta lo siguiente:

Madre de Dios ostenta las tasas de denuncias más altas en cuatro clases de delitos: violación sexual, feminicidio, homicidio y hurto.

Las denuncias por violación sexual en todo el país, que afecta principalmente a las poblaciones más vulnerables, bordearon el año pasado las 24 mil y registraron un aumento en su tasa de incidencia de 63.8 a 75.4 por cada 100 mil habitantes entre los años 2013 y 2017. Madre de Dios reportó el año pasado una tasa de 162.9 por cada 100 mil habitantes en este delito, más del doble del promedio nacional.

En tanto, durante el mismo periodo se contabilizaron 535 víctimas de feminicidio, de las cuales 116 murieron solo el año pasado. Según la fiscalía, el 92% de estas fueron asesinadas por su pareja, expareja o por un familiar. En 2017 la tasa de incidencia fue de 0.73 por cada 100 mil habitantes, la más alta desde 2013. Sin embargo, Madre de Dios despuntó y alcanzó una tasa de 3.3, casi cuatro veces más que la tasa nacional.

La misma tendencia se observa en el número de homicidios, cuya tasa a nivel nacional pasó de 6.6 a 7.8 casos por cada 100 mil habitantes.

## **Trata de personas y explotación humana**

Otro de los delitos que están relacionados de modo más íntimo con la minería no formal es la trata de personas, tanto con la finalidad de explotación sexual como laboral. Y, si bien es cierto que en la actualidad la minería no formal se realiza en prácticamente todas las regiones, es sobre todo en Madre de Dios y Puno, donde este delito se produce en grandes proporciones.

En la actualidad los delitos asociados a la explotación humana son la trata de personas (con 5 finalidades básicas: explotación sexual, explotación laboral, mendicidad, venta de niños y tráfico de órganos) que supone la activación de una conducta delictiva (captar, trasladar, transportar, acoger, retener) a través de algún medio (usualmente coercitivo o amenazante, aunque la seducción también opera como medio) con la finalidad de explotar a un ser humano. A la trata se le suman los recientes tipos penales aprobados en 2017 sobre trabajo forzoso y esclavitud como delitos autónomos, y los de explotación sexual con la creación de 7 tipos penales nuevos en julio de 2019.

En lo que se refiere a la trata de personas, cabe señalar que la modalidad más común de captación es la falsa oferta de trabajo. Esta,

por lo general, se caracteriza porque se ofrece un pago muy por encima del promedio y se requiere a la persona con suma inmediatez. Luego la víctima es trasladada a otro lugar y así, aislada, termina siendo explotada sexual o laboralmente en las decenas de centros nocturnos que rodean los campamentos de minería no formal.

Según el Ministerio Público, del total de denuncias del último año (1355) —además de Lima donde el número de denuncias es mucho mayor por un tema demográfico— las regiones que registraron mayor número de denuncias por el delito de trata de personas en el año 2018 son Puno y Madre de Dios. De forma similar, de

acuerdo a la Policía Nacional, de los 361 casos denunciados en 2018, las regiones con mayor número de casos son Puno y Madre de Dios.

La información del Ministerio Público indica que, solo para agosto de este año, Madre de Dios cuenta ya con 153 presuntas víctimas de trata de personas. De ellas, 150 son mujeres y 108 menores de edad. El operativo Mercurio no estuvo orientado a la captura de tratantes y ni a la liberación de víctimas. Por el contrario, fue un operativo que se destinó a recuperar el territorio y por esa razón se priorizó la erradicación de los mineros, antes que el rescate de las víctimas de trata (CHS Alternativo, 2019).

**Tabla 3.** Presuntas víctimas de casos de trata de personas en Madre de Dios

	2016	2017	2018	2019*
Total	233	307	237	153

Fuente: Ministerio Público (agosto 2019)

**Tabla 4.** Presuntas víctimas de casos de trata de personas en Madre de Dios (2019)

Varones	3	Total: 153
Mujeres	150	
Menores de edad	45	
Mayores de edad	108	

Fuente: Ministerio Público (agosto 2019)

En suma, los tratantes han encontrado un espacio propicio para su desarrollo, pues no solo existe un grupo vulnerable de personas al cual explotar sino también porque las condiciones son muchas veces muy próximas a la impunidad (en Cusco y Madre de Dios, en 2018, de la totalidad de procesados por trata de personas, solo cerca del 20% había sido sentenciado).

Ahora bien, esto no es nuevo y la trata de personas o las situaciones de explotación no pueden achacarse de manera exclusiva a la minería ilegal e informal. La explotación humana se dará en todos aquellos lugares que —como los espacios que ocupa la minería no formal— carecen de presencia el Estado y movilizan ingentes cantidades de dinero, muy por encima de lo que se suele mover «mano a mano» en las ciudades.

Sin embargo, incluso en medio de este enclave de falta de autoridad, en ocasiones la justicia se hace presente. El pasado 30 de agosto de 2019, de manera sorpresiva, el comandante de la Policía Nacional del Perú (PNP) Manuel Morillo Cribilleros, jefe de la División de Investigación Criminal de la XV Macro Región Policial de Madre de Dios, fue detenido acusado de estar implicado en el presunto delito de trata de personas y corrupción de funcionarios. El operativo llevó a la detención de 15 personas vinculadas a esta actividad ilícita,

entre ellos el mencionado oficial. Morillo Cribilleros, a cambio de dinero, habría venido dando apoyo e información a una banda de tratantes respecto de los operativos de trata de personas. Esta es la primera vez en la región que se detiene a un alto oficial implicado en este delito. Que el encargado de liderar la lucha contra la delincuencia sea parte de una organización criminal ilustra el grado de envilecimiento que puede alcanzar una sociedad que convive con el delito y sustenta abiertamente buena parte de su economía en una ilegalidad.

En el caso de La Pampa, el operativo Mercurio ha logrado sacar a los mineros ilegales de esta zona. No obstante, la explotación sexual y laboral continúa en otras zonas de la región, como, por ejemplo, en el corredor minero y en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata. De esta manera, algunos tratantes solo han cambiado su ámbito de acción.

De otro lado, como se ha dicho, no solo existe explotación sexual, sino también laboral tanto en Madre de Dios como en otras regiones. En Puno, en La Rinconada, por ejemplo, a más de 5 mil metros de altitud, decenas de miles de personas buscan oro en condiciones extremas. El sistema de pago es llamado «cachorro», por el cual trabajan veinticinco días gratis

para el contratista, y cinco días para beneficio propio. En tanto, las pallaqueras son las mujeres que buscan oro entre las piedras que ya nadie quiere. Así se ven centenares de mujeres buscando los desechos recién extraídos de la mina. El medio es muy difícil y las relaciones laborales responden a esquemas medievales. Una situación complicada de asimilar en esta época.

Como ya se ha descrito en *Rutas de la trata de personas en la Amazonía peruana* (2016), las víctimas se van produciendo y las condiciones de la explotación responden también a una economía de mercado, marcada por la oferta y la demanda, así como por la ausencia de regulaciones que establezcan las condiciones de protección para las personas. En ese sentido, a lo largo del área de La Pampa, han interactuado diversas expresiones de la criminalidad.

Aun así, hay suficientes evidencias en los testimonios recogidos de las víctimas de explotación que dan cuenta de la extensión de las diversas formas delictivas asociadas a economías ilegales, como el de la minería no formal tal cual ha sido expuesto en los casos.

### **Lavado de dinero**

Donde existe desarrollo de actividades ilegales, ahí aparecerá configurado el delito de lavado

de activos. En el caso que nos atañe, la minería no formal no es, desde luego, una excepción. De esta manera, quienes la practican obtienen ganancias que, legalmente, no pueden justificar. Este dinero luego es utilizado para crear empresas fachada donde se mezclan las ganancias de actividades ilícitas con fondos legítimos. Desde estas organizaciones se puede ofrecer, asimismo, bienes y servicios muy por debajo de su precio real. Ello ocasiona graves efectos como la distorsión de los mercados financieros y la destrucción de la económica real.

De acuerdo a la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (Giatoc), en 2016, la producción y venta de oro obtenido de forma ilegal produjeron una ganancia de USD 2600 millones en el Perú. Los Informes de Inteligencia Financiera (IIF) emitidos por la UIF-Perú, entre enero de 2010 a julio de 2019 involucran en total USD 14 808 millones. En cuanto al monto involucrado por delitos precedentes, la mayor participación corresponde a la minería ilegal (45%), seguido del tráfico ilícito de drogas (22%), defraudación tributaria (10%), delitos contra la administración pública (9%), entre otros (14%). Asimismo, el monto total investigado por lavado de dinero en los últimos 12 meses sumó USD 3263 millones. De ellos, 2217 provienen de la minería ilegal.

**Tabla 5.** Monto involucrado en los informes de Inteligencia Financiera por delito precedente (enero de 2010 a julio de 2019)

Posible delito precedente	Acumulado (enero 2010 a julio 2019)		12 meses (agosto 2018 a julio 2019)	
	N.º de IIF	Total millones USD	N.º de IIF	Total millones USD
Minería ilegal	49	6706	6	2217
Tráfico ilícito de drogas	176	3226	1	23
Defraudación tributaria	45	1449	12	867
Delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito)	176	1402	26	67
Defraudación de rentas de aduanas/ contrabando	45	504	6	74
Delitos contra el orden financiero y monetario	14	425	2	1
Delitos contra el patrimonio	42	163	6	6
Proxenetismo	10	27	-	-
Financiamiento del terrorismo	10	3	1	0.3
Trata de personas	5	3	-	-
Otros	142	901	5	9
<b>Total</b>	<b>714</b>	<b>14 808</b>	<b>65</b>	<b>3263</b>

Fuente: SBS (2019)

Metalor Technologies, integrante del London Bullion Market Association (LBMA) y una de las mayores refinerías de oro del mundo, oficializó en junio pasado el cese de sus operaciones en Latinoamérica, de modo específico en Puno, Madre de Dios y otros sectores de Colombia. Este año el portal *Ojo Público* reveló que dicha compañía era señalada como financista de la minería ilegal y el Ministerio Público abrió una investigación preliminar en donde involucra a Metalor en la condición de «comprador internacional de oro» y por «fomentar la realización de la conducta ilícita de la proveedora con sede en Puno» (2018).

Este medio también afirma en un comunicado público que Metalor señaló que «a pesar de implementar las medidas de diligencia debida y un estricto proceso de verificación» deberá «reevaluar su enfoque sobre la minería» en Latinoamérica. En el Perú, Metalor tenía como uno de sus mayores proveedores a Minerales del Sur de Puno (Minersur), investigada por lavado de dinero, luego que en 2018 aduanas le incautara una carga de 91 kilos de oro que debía llegar a dicha refinería.

En los últimos años, Metalor ya había venido siendo señalada por diversas organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación a nivel

global por la supuesta compra de toneladas de oro de presunto origen sospechoso. Melator, a su turno, siempre lo negaba. De acuerdo a aduanas, Melator envió a Suiza más de 100 toneladas de oro, cotizados en USD 3519 millones, entre 2001 y 2018.

El caso de Metalor es el segundo en el que una refinería se ve involucrada en un caso de lavado de dinero procedente de la minería ilegal. En 2015, también se reveló que las sedes en Florida de Northern Texas Refinery (NTR) y Republic Metals Corporation (RMC) compraban oro ilegal de la Amazonía a un grupo de compañías fachada que tenían a Pedro Pérez Miranda, Peter Ferrari, como cabeza visible de las operaciones. En 2017, la refinería NTR admitió su culpabilidad y la justicia de EE. UU. condenó a prisión a tres de sus ejecutivos; y pidió la extradición de Peter Ferrari, hoy preso en nuestro país (Ojo Público, 2018).

Como puede verse en la lámina a continuación relacionada con la cantidad de dinero que mueve la minería ilegal, en 2017 ya se encontraba en el segundo lugar con relación al dinero que mueve el narcotráfico. Sin embargo, en 2019, dependiendo de quien realice las evaluaciones, lo que se mueve por oro ilegal ya habría superado largamente a lo que se mueve por narcotráfico de una manera ilegal.

En el año 2016, de las 120 exportadoras de oro, el 50% tenían investigaciones por lavado de activos. Cinco exportaban oro de Madre de Dios. En 2017, Perú y Estados Unidos condenaron a prisión a involucrados en exportación de origen sospechoso a North Texas Refinery de Miami. En ese año, tres empresas permanecían investigadas por blanqueo de capitales de la minería ilegal. En principio, todas exportaban en esa época a Metalor Technologies, en Suiza. En este año, 2019, a fines de junio, Metalor anunció que dejaría de comprar a pequeños productores artesanales con el fin de evitar la adquisición de oro ilegal. Metalor tiene la capacidad de procesar hasta 500 toneladas de oro al año (Cruz, 2019).

### **Defraudación tributaria**

Como toda actividad al margen de la ley, la minería no formal no paga impuestos. En este negocio existe una larga cadena de financistas y concesionarios que están dispuestos a maximizar sus ganancias, aunque para ello tengan que moverse entre lo informal y lo ilegal.

En 2013, en el artículo «El Estado pierde PEN 2000 millones anuales en impuestos por la minería informal e ilegal», el extitular del Ministerio del Ambiente, Antonio Brack, calculaba la evasión en PEN 2000 millones anuales. Esto quiere decir que, según Brack, las regiones del Perú dejan de recibir entre PEN 300 y PEN 600 millones por

concepto de canon minero. En el caso de Madre de Dios, los mineros informales, estimó el exministro, deberían pagar alrededor de PEN 750 millones anuales en impuestos; de esa cantidad, cerca de PEN 350 millones tendrían que retornar a Madre de Dios como canon minero. «Le están robando desarrollo al departamento porque le privan de ingresos que servirían para mejorar la salud, vialidad, educación, aquí hay una ilegalidad patente» —dijo (2013).

Ese mismo año, 2013, la Defensoría del Pueblo calculaba que la pequeña minería y minería artesanal producía cada año 18 TM de oro, por un valor de PEN 2200 millones. Entonces, el monto de la evasión de impuestos ascendía a PEN 500 millones, alrededor de 0.1 % puntos del PBI.

En 2016, el investigador Víctor Torres se preguntaba directamente: ¿cuál era la magnitud de la evasión fiscal de la minería ilegal en el Perú? Torres hizo el cálculo tomando como referencia el margen de ganancia estimado en la minería de Madre de Dios (36.8%) y considerando que entre 2003 y 2015 hubo una producción de USD 17 359 millones. De esta manera, Torres encontró que «la minería ilegal e informal evadió el impuesto que grava la utilidad empresarial en USD 1905 millones durante 2003-2015; es decir, USD 147 millones en promedio anual» (Cuzcano, 2016). El investigador agrega que los mayores montos de evasión se registraron cuando la cotización del oro alcanzó sus máximos niveles, entre 2007 y 2011.

En una entrevista para el diario *Correo*:

Carlos Caro, socio del estudio Caro & Asociados, dijo que los mineros ilegales [que] son informales usan cadenas de formalización, al pasar de un intermediario a otro van adquiriendo apariencia de legalidad [...]. La defraudación tributaria ocupa el segundo lugar como posible delito vinculado, al acumular un monto investigado por lavado de USD 878 millones entre abril de 2018 y marzo de 2019. Hasta el mes previo el monto era de USD 166 millones, lo que quiere decir que solo en marzo dio un salto de USD 712 millones (Calderón, 2019).

En el mismo reportaje se recoge información de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), en la que se precisa que «al cierre de marzo de 2019, el monto total investigado por lavado de dinero en los últimos 12 meses sumó USD 2511 millones. Dicho monto, está contenido en 66 IIF».

## Corrupción

La minería no formal, como toda economía ilegal, requiere un espacio lo más liberado posible del Estado. Para ello, paradójicamente, precisa en algún momento controlar —corromper— a los funcionarios que representan a la autoridad, ya sea para que no interrumpen el circuito de economía ilegal, o para que ayuden a que se lleve a cabo. Por lo general, estas cadenas de corrupción van desde los eslabones más pequeños hasta los más encumbrados.

De esta forma, los mineros ilegales no solo se aseguran la fluidez del negocio sino el apoyo de un amplio grupo de personas acostumbradas a recibir ese tipo de prebendas.

Para aterrizar un ejemplo de corrupción, basta con observar lo que ocurre en torno al combustible. La minería no formal requiere de combustible para los motores de sus maquinarias. Una de las medidas tomadas por el Gobierno central en contra de esta actividad ilegal es el control de los combustibles. Sin embargo, resulta evidente que el combustible encuentra su camino y mientras lo recorre va sorteando controles y, cuando esto no es posible, va corrompiendo funcionarios.

En 2018, en un hecho poco frecuente, dos oficiales de la Marina fueron investigados, acusados y condenados. En efecto, la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de funcionarios logró condenar a los oficiales a 6 años de cárcel por cobro de cupos a traficantes de combustible destinado a la minería no formal, que operan en el río Inambari. Los condenados recibieron la suma de PEN 37 500 por dejar pasar un convoy de 26 embarcaciones de combustible por el puesto de vigilancia de la Marina de Guerra del Perú. Esta condena, se trata, como se ha dicho, más bien de un hecho aislado. No obstante, sirve como muestra para visibilizar un delito que suele normalizarse y aceptarse, sobre todo, en las zonas alejadas donde se desarrolla la minería no formal.

De acuerdo al portal Mongabay Latam, uno de los centros neurálgicos del

contrabando de combustibles es el centro poblado de Lechemayo, ubicado al norte de Puno. Este combustible, señala la fuente, cubre la demanda de los mineros ilegales que operan en Madre de Dios. Se despliega, entonces, la misma estrategia desde hace varios años.

Cuando están a punto de llegar al punto de control, el chofer de la furgoneta se detiene, el copiloto y otras personas que viajan a bordo descargan los bidones y pasan cada uno de ellos por la vía peatonal. El control solo alcanza a los vehículos, no se revisa a los transeúntes (Romo, 2019).

Menos de dos meses después del inicio de la operación, y luego de lograr la paralización de las actividades mineras ilegales en la zona, el Gobierno central, a través del Minem, decidió eliminar las cuotas de hidrocarburos (diésel y gasolina) en toda la región. Según esta entidad, el auspicioso resultado del operativo permite que se dejen sin efecto las cuotas, cuyo objetivo era limitar y evitar del desvío de combustibles a las actividades que directa o indirectamente pudieran ser utilizadas en la minería no formal.

### **Contrabando**

Sin lugar a dudas el contrabando de mercurio, de combustible, de oro ilegal y la explotación de seres humanos son los delitos conexos a la minería no formal más saltantes hoy en día. Así como la inseguridad, pues el asalto y los robos

son frecuentes, y también la presencia de «chalecos» y sicarios en la zona. Las rutas para llevarlos a cabo son las mismas, ya que los recursos logísticos son comunes a todas las actividades ilegales que se desarrollan a la sombra de la minería no formal en el Perú. Cualquier ruta se aprovecha de la falta de presencia estatal, de la alta corrupción imperante como consecuencia de la ausencia del Estado, de la demanda de negocios ilícitos y de la impunidad para perseguirlos, entre otros.

### Financiamiento ilegal

A nivel de actores nacionales, la policía no descarta la intervención del narcotráfico y el lavado de activos en el financiamiento de las actividades de minería no formal. Y a nivel más regional o local, tienen gran injerencia en el financiamiento los poderes económicos en expansión ubicados en algunas plantas de procesamiento, cajas rurales, comerciantes y transportistas, y otros mineros informales.

En un artículo de *El Comercio*, el periodista Óscar Paz Campusano (2019) describe cómo a lo largo de la ruta de la Interoceánica en la que se producía la minería ilegal de La Pampa, existía un esquema de protección y de cupos manejado por diversos grupos, mayoritariamente comandados por El Venado quien cobraba por la seguridad en el traslado de maquinarias, químicos y oro.

Con respecto a la economía, el artículo de Paz Campusano detalla lo siguiente:

Los capataces invertían en la extracción de oro comprando dragas, embarcaciones, mangueras, combustible, mercurio de contrabando y los insumos necesarios. Fungían de pequeños inversionistas. Eran unos 3 mil capataces. A través de terceros, ellos contrataban a obreros mineros de Cusco, Puno y Arequipa para que se encargasen del proceso: lavar la tierra succionada del río usando dragas y de las pozas artificiales formadas por la desviación del cauce a través de «chupaderas», filtrar la arenilla en las alfombras y separar las chispas de oro usando mercurio. El capataz le pagaba a cada minero el equivalente a dos gramos de oro, unos PEN 280 diarios. Trabajaban hasta antes del anochecer. Ya en 2011, el 40 % de los casos de tuberculosis de Madre de Dios provenían del «sector formal», es decir, del corredor minero<sup>8</sup>. Los capataces trasladaban el mineral hasta los pueblos asentados al borde de la vía Interoceánica. Además de locales de venta de mercurio y maquinaria, ahí funcionan hasta hoy lo que la policía llama «centros financieros» o «casas de cambio»<sup>9</sup>.

8. Sobre este tema se puede consultar el artículo «Distritos del “corredor minero” presentan el 40% de casos de tuberculosis en Madre de Dios» (2011).

9. También se puede revisar el artículo «Madre de Dios: tras el rastro de los culpables de una década de devastación de la minería ilegal» (2019).

La información proporcionada por el periodista de *El Comercio* continúa estableciendo la importancia de los centros financieros que funcionan a lo largo de la Interoceánica y en las localidades del entorno. Es en La Pampa, como en las localidades cercanas, en que se continúa produciendo la captación del oro, para llevar el oro al requemado, en las plantas de los denominados «centros financieros» locales, expresión de una cadena de comercialización que termina por colocar el oro ilegal de Madre de Dios en el mercado internacional.

La denominación del operativo como «Mercurio» no es casual, pues la minería no formal consume mucho de este mineral para obtener el oro. Una investigación de 2018 de Artisanal Gold Council —una organización canadiense con amplia presencia internacional dedicada a mitigar los efectos adversos de la minería ilegal de oro en el mundo— ha establecido que en Madre de Dios se liberan 181 toneladas de mercurio al año, de las cuales la minería de La Pampa es responsable de casi el 80% de esta emisión (Escobar, 2018). La investigación también precisa que de las 110 toneladas de oro ilegal que se producirían en nuestro país, algo más de 57% provendría de La Pampa.

En todo caso la minería no formal en Madre de Dios continúa produciendo oro ilegal. El operativo ha logrado disminuir momentáneamente la minería no formal en La Pampa, pero no ha podido evitar que se extienda

a otros lugares pues los mineros no han podido ser absorbidos por una economía lícita. Los gobiernos locales y el gobierno regional se consideran muy críticos del accionar del Estado nacional, pues no los han tomado en cuenta para las intervenciones ni para recoger su opinión, ni para capacitar a sus funcionarios con el fin de ampliar su capacidad técnica con el fin de formalizar mineros con mayor rapidez y facilidad.

Con el precio del oro en alza es previsible que los mineros informales continúen operando en otros lugares de Madre de Dios distintos a La Pampa como parece que lo vienen haciendo en Puno (Sandía y San Gabán) y en Cusco (Camanti-Quincemil). En todo caso, el Plan Mercurio también considera ampliar los controles hacia Puno con la finalidad de intervenir los camiones cisterna que transportan el combustible hacia Madre de Dios.

Para terminar este capítulo debemos tomar en cuenta que la minería no formal en los últimos 8 años vive envuelta en conflictos diversos con la ley, con las exigencias administrativas, con las organizaciones indígenas o con las comunidades, con la sociedad, etcétera. En todos los casos se configuran escenarios de riesgo con posibles impactos de diversa intensidad.

Las características de los diversos conflictos en que se ve envuelta la minería no formal tienden a convertirla en un problema de envergadura social y política, en la medida que cada vez compromete

a mayor número de personas, cuya reconversión laboral será cada vez más difícil; considerando además el ritmo de crecimiento económico del país, que resulta insuficiente para cerrar las brechas sociales y la generación de empleo formal.

El conflicto tiende a politizarse, pues se levantan alternativas de supuesta solución que requieren modificaciones constitucionales sobre la propiedad de los recursos del subsuelo. Esto sin duda generará debates y controversias en vista de la campaña electoral para el 2020-2021, que tenderá a comprometer cada vez más a líderes y dirigentes gremiales de los mineros artesanales.

Las condiciones políticas del país no son favorables para la aprobación de alguno de los proyectos de ley de formalización de la minería de pequeña escala. Por tanto, el proceso de formalización minera seguirá empantanado y las actividades ilegales expandiéndose.

Un escenario catastrófico para el país sería el financiamiento del narcotráfico o de la tala ilegal a la minería ilegal. Preocupa la cuenca del Marañón y el Vraem. Ese escenario se completaría con el involucramiento de organizaciones sociales legítimas, masivas y extendidas, por tanto, respetables, como podrían ser las organizaciones de pueblos indígenas o las Rondas Campesinas.

Si este escenario indeseable se configura, las tendencias centrífugas pondrían en riesgo la unidad del territorio de la república, acelerando procesos de fragmentación territorial, que aparecen en zonas bajo control territorial de poderes fácticos locales vinculados a las economías ilegales.

La informalidad e ilegalidad en la pequeña minería —en la minería artesanal y en las plantas de procesamiento— así como el comercio ilegal del oro son hechos que sin duda constituyen riesgos crecientes, no solo para la minería formal, sino también para la institucionalidad democrática e integridad territorial del país, el cuidado del medio ambiente, los derechos y la salud de las personas y el aprovechamiento inclusivo de nuestro inmenso potencial minero.

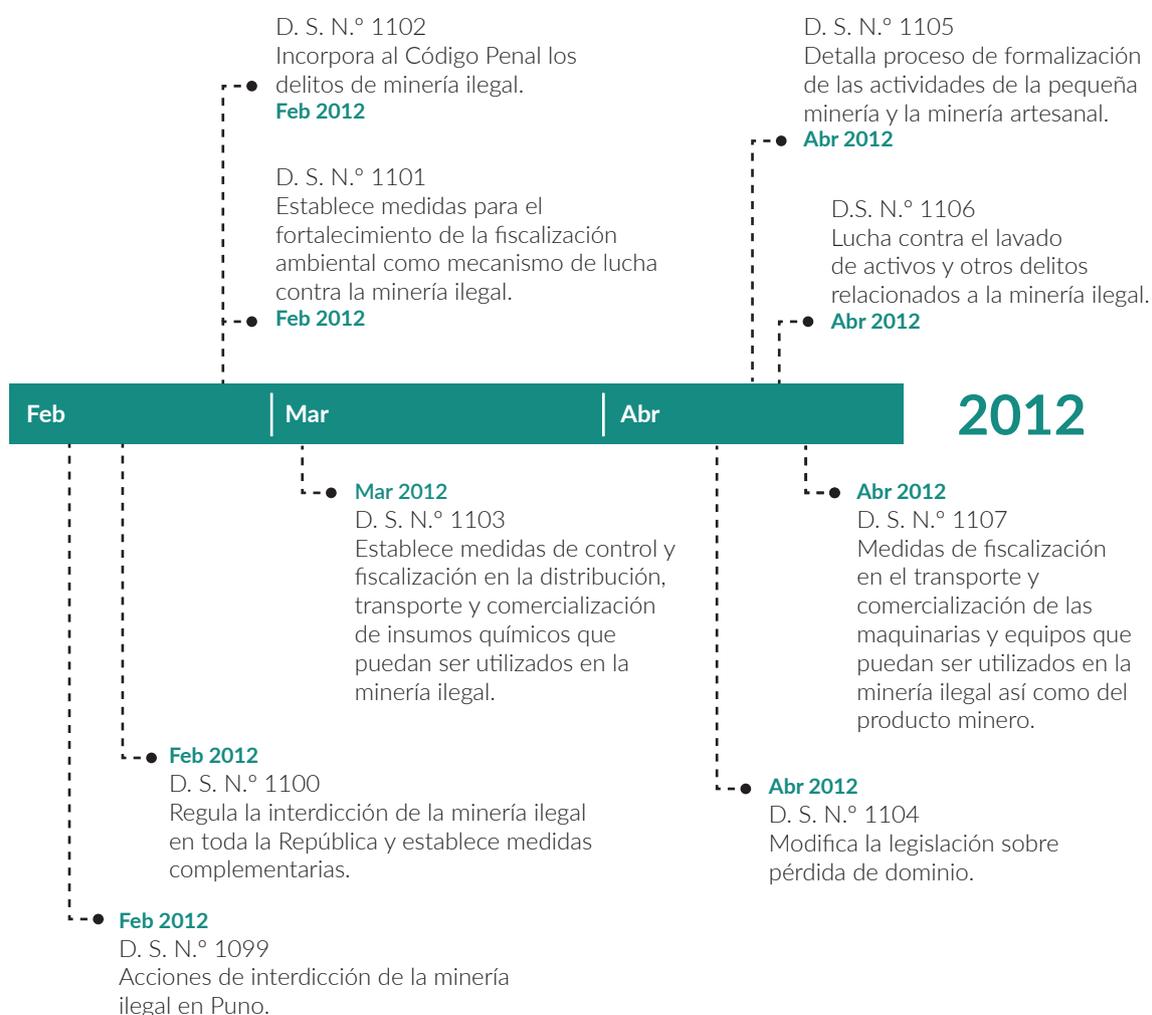
Es posible el establecimiento de territorios bajo control de poderes fácticos locales mafiosos y economías ilegales. Este escenario sería un grave riesgo para la seguridad nacional y el orden interno (Aguirre y Viguria, 2019). El lavado de activos por organizaciones criminales puede financiar la ocupación de espacios de poder y representación formal, como dirigencias de organizaciones sociales, alcaldías, gobernaciones regionales o representantes en el Congreso.

# BALANCE DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA

## **El proceso de formalización minera en cuestión (2002-2018)**

Un primer intento por regular la producción minera de pequeña escala se hizo durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo. No se lograron alcanzar los objetivos y metas en los plazos propuestos. El intento más sistémico e integral por asumir y resolver la problemática de las condiciones en la que venía desarrollándose la producción minera de pequeña escala, se dio durante el gobierno del presidente Ollanta Humala y el liderazgo del recién creado Ministerio del Ambiente (Minam).

**Gráfico 18.** Línea de tiempo de la gestión del Estado frente a la minería ilegal



Fuente: Defensoría del Pueblo (2018)

El paquete de Decretos Legislativos (1099 al 1107) que se aprobó entre febrero y abril de 2012 y sus medidas complementarias durante los años 2013 y 2014, se fundamentaron en un enfoque integral para enfrentar el problema desde tres frentes:

La formalización como un proceso gradual y progresivo que permita enfrentar las principales dificultades de los mineros para que puedan acceder a la formalización; el control de la actividad minera que a su vez tiene tres flancos: fiscalización ambiental y administrativa, que incluye en este último aspecto el control de insumos químicos, combustibles, la comercialización

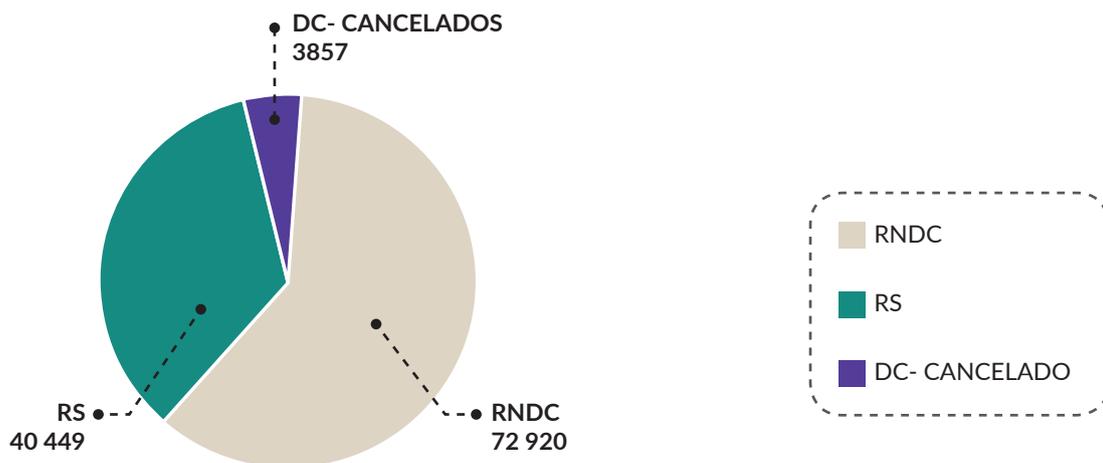
de oro y de normas de seguridad, entre otros; la interdicción y las acciones penales, y la remediación de los pasivos ambientales, así como la atención de los problemas sociales generados como consecuencia de esta actividad ilícita (Minam, 2016, p.13).

Sin embargo, los resultados fueron muy pobres. Durante los primeros 24 meses (2012–2014) de aplicación de estos decretos legislativos no se formalizó ningún minero. Recién en los siguientes 24 meses (2014–2016) se logró formalizar a 112 mineros artesanales. Se creó el registro de saneamiento (RS) para inscribir a quienes, teniendo su declaración de compromiso, hayan cumplido además con obtener el Registro Único del

Contribuyente (RUC) (Resolución Ministerial N.º 470-2014-MEM/DM). Con esto, se crearon dos registros, el Registro Nacional de Declaración de Compromiso (RNDC) y el RS, que generaron confusión e hicieron más engorrosos los trámites para la formalización minera.

La prioridad durante este periodo 2011–2016 fue la lucha e interdicción contra la minería ilegal. Tuvo un rol importante el Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental (Acafmira). En su condición de asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Alto Comisionado tenía a su cargo la coordinación y supervisión de la ejecución de la Estrategia Nacional para la Interdicción de la minería ilegal (D. S. N.º 003-2014-PCM).

**Gráfico 19.** Declaraciones de compromisos a nivel nacional (marzo de 2016)



Minem (2016). Elaborado por Acafmira.

**Tabla 6.** Resumen de las acciones de interdicción por departamento (enero de 2013 a julio de 2016)

Departamento	Años				Total
	2013	2014	2015	2016	
Amazonas	1	1	4	0	6
Áncash	1	0	0	2	3
Arequipa	0	1	0	0	1
Cajamarca	0	0	1	1	2
Huánuco	2	0	9	1	12
Ica	0	3	1	2	6
Junín	0	3	0	0	3
La Libertad	0	0	0	1	1
Lima	0	9	0	2	11
Loreto	12	5	11	5	33
Madre de Dios	49	17	28	15	109
Piura	1	1	2	2	6
Puno	0	4	4	2	10
San Martín	0	0	2	0	2
Ucayali	10	1	0	1	12
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>45</b>	<b>62</b>	<b>34</b>	<b>217</b>

Fuente: Minem (2016). Elaborado por Acafmira

Para junio de 2016, el proceso de formalización minera entró en una inercia y se acentuó la desconfianza de los productores, fortalecidos en su capacidad de prorrogar los plazos mediante paros y bloqueos establecidos por el Gobierno, que de esa manera perdía autoridad.

Desde 2002 no se han logrado resolver varios problemas acuciantes para los pequeños productores mineros (PPM) y los productores mineros artesanales (PMA). Por un lado, los PPM y PMA que iniciaron operaciones después de 2012, al igual

que los mineros informales que no se inscribieron en el Rndc, RS y el Reinfo solo se podrán formalizar acogiéndose al procedimiento ordinario o regular establecido por la Ley N.º 27651, que demorará unos dos años. Aparte de ser muy engorroso y caro, no les permite seguir trabajando hasta que les den todos los permisos correspondientes. Unos 200 mil PPM y PMA informales han quedado excluidos del proceso extraordinario de formalización, y han quedado en una situación de «ilegalidad administrativa» (Entrevista a Lenin Valencia, 2018).

Por otro lado, diversos reportes periodísticos y policiales denuncian que un importante número de mineros informales se encuentran trabajando en áreas concesionadas, cuyos titulares no realizan actividades mineras, ya sea porque no tienen los recursos financieros necesarios, o porque su interés para mantener la concesión es solo especulativo o por cualquier otro motivo.

Esta es una respuesta ilegal a la principal dificultad que tienen los mineros informales para acreditar la suscripción de un contrato de cesión o explotación con el titular minero, requisito indispensable para lograr la autorización de inicio o reinicio de actividad como minero artesanal.

**Gráfico 20.** Gestión del Estado frente a la minería informal



Fuente: Defensoría del Pueblo (2018)

El proceso de formalización, a pesar de la aprobación de medidas sobre la comercialización de los minerales metálicos, no ha impuesto orden en la relación asimétrica entre las plantas de procesamiento y los PMA. La elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (Igac) (D. S.

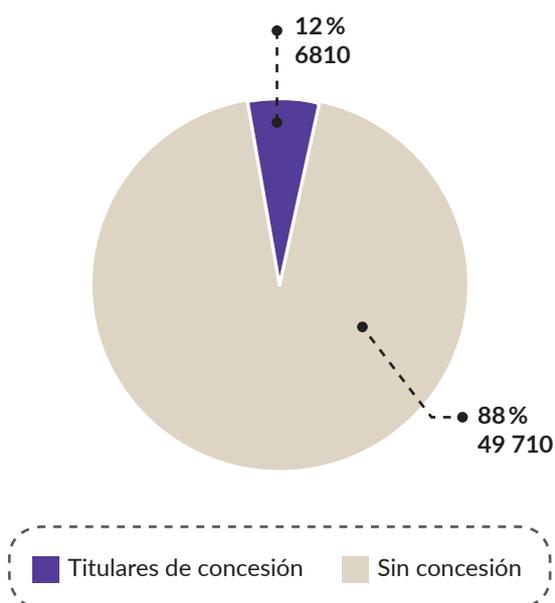
N.º 004-2012-Minam) era dificultosa, cara y propiciaba la corrupción.

Si bien la prohibición de realizar minería en determinadas zonas (ANP) genera consenso, no se tiene una estrategia de reconversión laboral e incorporación a la vida civil para los 8

o 12 mil mineros ilegales de Madre de Dios y otros miles más de Puno, Cusco, Huánuco y Amazonas ni una estrategia de cómo controlar el efecto globo de las interdicciones.

Por último, las once rutas fiscales aprobadas para el control de insumos químicos por parte de la Sunat —establecidas por el R. M. N.º 360-2012-MTC y Resolución de Superintendencia N.º 162-2012/SUNAT— nunca funcionaron.

**Gráfico 21.** Mineros con y sin concesión



Fuente: Dirección General de Formalización Minera (DGFM)/Minem

Un tercer paquete de medidas ha sido el denominado Proceso Integral de Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal que fue aprobado en el gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski, entre octubre 2016 y septiembre 2018, periodo en el que se aprueban ocho dispositivos legales,

que tuvieron por finalidad, tal como se enuncia en sus considerandos: i) destrabar las dificultades burocráticas del proceso; ii) incorporar el delito de minería ilegal como una forma de crimen organizado; y iii) darle un enfoque multisectorial y sostenible a las operaciones de interdicción contra la minería ilegal (operación Mercurio). En este periodo se crea el Reinfo y se establece el Igafo.

Frente a la complejidad del problema de la minería ilegal e informal, los logros del actual gobierno a la fecha son bastante modestos. Entre agosto de 2016 a enero de 2018 la Dirección General de Formalización Minera (DGFM)/Minem informa que se ha logrado formalizar a 5010 mineros. En el Reinfo hay 56 520 registros. A agosto 2017 se tenían 13 106 mineros inscritos en Sunat. La DGFM, considerando el D. S. N.º 018- 017-MEM, ha centrado su mensaje para dar una «fecha máxima para adecuación de normas ambientales y de seguridad y de salud, o exclusión» (Entrevista a Lenin Valencia, 2018).

Lo más interesante es el replanteo de la estrategia de interdicción ante las evidencias de que a pesar de estas operaciones ejecutadas hasta 2016: i) la exportación ilegal de oro se mantiene; ii) los casos de minería ilegal se incrementan; iii) se incrementa la minería ilegal en áreas nacionales protegidas (Tambopata); iv) se incrementan las hectáreas de bosques desforestados por presencia de minería ilegal (Amazonas).

La operación Mercurio que se lleva a cabo en La Pampa/Madre de Dios es la nueva estrategia de interdicción multisectorial, sostenida y de mediano plazo.

### **La política y el proceso de formalización**

La Comisión de Energía y Minas del disuelto Congreso de la República, presidida por el congresista AP por Arequipa Moisés Román, venía debatiendo una nueva ley de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal. De acuerdo a los promotores de la norma se definía por su carácter desregulador, descentralista, permisible y con preferencia por el minero artesanal, frente a los titulares de las concesiones mineras y de los titulares de la superficie de los suelos (comunidades campesinas, nativas y propietarios particulares).

Respecto a la comercialización y las plantas procesadoras se manifestaban en favor de que el Estado asuma un rol protagónico. Y en relación con los estándares ambientales, laborales, de seguridad y salud había la pretensión de establecer estándares diferenciados con las empresas formales. Todo esto dentro de un enfoque que aprovechara la oportunidad del precio del oro (USD 1500/onza) y capitalizara el sector de la minería de pequeña escala.

Por su parte, el frente gremial tuvo un importante evento en Arequipa (junio de 2019) organizado por la Federación

de Mineros Artesanales Región Arequipa (Femar). El evento respaldó la nueva ley de la comisión del Congreso.

Conviene preguntarse sobre el rol que jugarán las comunidades campesinas y nativas en el proceso de formalización minera. Dependerá de su decisión respecto al valor que le asignen al recurso minero existente en su territorio (subsuelo), de cómo lograrán superar la superposición de derechos con los titulares de las concesiones mineras y de cómo lograrlo mediante una operación limpia. Esta decisión de por sí ya es una tensión legal y social.

En la medida en que las comunidades campesinas asignen un mayor valor a los recursos existentes en su territorio y decidan un mayor uso de estos, como es la actividad minera artesanal no formal, los conflictos socioambientales tomarán un nuevo cariz, tanto en torno a la tierra por el incremento del precio por hectárea y los derechos de servidumbre, como en torno a los recursos del subsuelo, cuya pertenencia tenderá a politizarse.

Este es el principal riesgo estratégico para la expansión y continuidad de las operaciones de la gran minería. El negocio minero artesanal en manos de las comunidades campesinas puede aparecer como una vía contrapuesta a la vía de la gran minería. Lo que no debería ser así, si es que fuésemos capaces de asignarle un rol, derechos, obligaciones y procedimientos a la pequeña minería y a la minería artesanal.

Vemos entonces que varios factores han hecho que los procesos de formalización minera hayan fracasado o hayan alcanzado pobres resultados. En primer lugar, por una razón estructural, es decir, la manera en la que se ha desarrollado la economía en el Perú, que entre otras razones, no genera empleo formal, a tal punto que más del 70 % del empleo es informal, además de las cientos de miles de personas que se encuentran involucradas en las distintas economías ilegales como forma de subsistencia. Desde el Estado, no se han formulado políticas públicas capaces de reducir la informalidad y ofrecer un proceso de reconversión laboral ni ha logrado formular una estrategia para el desarrollo limpio y certificado de la producción minera en pequeña escala, a pesar de que existen emprendimientos a nivel mundial al respecto que bien podrían ser asumidos por el Estado, los PPM y los PMA.

Desde el punto normativo no solo ha sido complicada la propuesta de formalización minera sino que el Gobierno ha cometido errores en su aplicación, el principal, ceder a las presiones de los mineros no formales para prolongar los plazos establecidos. Además de no formular incentivos, ni para los titulares del suelo ni para los titulares de las concesiones mineras, de tal manera que se premien los casos exitosos que alcancen acuerdos con los mineros informales. Así como reducir la situación a solo operaciones policiales e interdicciones en las zonas de donde se realiza minería ilegal. La Operación

Mercurio puede ser un buen inicio, aunque se debe controlar el efecto globo y persistir en el enfoque integral y multisectorial de gobernanza territorial para fortalecer la institucionalidad y las capacidades de la población.

En todo el proceso económico social de la minería no formal, —excluyendo obviamente a la minería ilegal, la que tiene que ser necesariamente erradicada— las plantas procesadoras son un actor central, donde finalmente convergen mineros no formales e inversionistas y de donde sale el mineral no legal, sea al mercado internacional del oro (mercado negro) o al mercado nacional no legal para la industria del cobre.

Por estas razones deben formularse medidas que apunten a fiscalizar tanto la compra del mineral, el proceso de refinamiento y sus impactos ambientales, como la tributación al Estado y la venta del mineral refinado a los agentes comercializadores.

La dotación de servicios públicos esenciales como agua, educación y seguridad, la promoción de la agricultura familiar y actividades con potencial económico y programas de reconversión laboral, sin duda, son líneas de acción dentro de una estrategia integral y sostenible para lograr avances en el proceso de formalización minera, con las limitaciones ya señaladas.

# DINÁMICA SOCIAL Y POLÍTICA EN TORNO A LA MINERÍA NO FORMAL

En el mundo de la minería no formal conviven un conjunto abigarrado de actores sociales y económicos con intereses contrapuestos pero que mantienen ciertos equilibrios y dependencias que, cuando se rompen, generan tensiones sociales y hasta episodios de crisis letales, principalmente entre los extractores o poseedores del mineral. En ocasiones se desatan enfrentamientos y disputas por los socavones/galerías o las labores ubicadas en los cauces de los ríos en la que los protagonistas de primera fila y víctimas son estos mineros, pero detrás de ellos hay diversos intereses y poderes económicos que los financian y empujan a la violencia, aprovechándose de la necesidad extrema y precariedad en las que viven.

En este complejo de relaciones sociales y económicas, apreciamos que el actor principal, el centro de gravedad

de todo el sistema, son las plantas procesadoras o de beneficio del mineral, pues ellas cumplen varios roles transversales a toda la actividad. De las que ya se habló anteriormente en el acápite sobre el circuito que sigue el oro ilegal/informal. Dichas plantas son el centro de un sistema perverso que trastoca la trazabilidad del mineral.

Por otra parte, dado el rol protagónico que tienen los legisladores, los analistas económicos y los dirigentes gremiales han formulado diversas propuestas de formalización y lucha contra el mercado negro del oro a partir de la fiscalización de las procesadoras. Otros, incluso, plantean que sea el Estado el que tenga las plantas procesadoras al servicio de la producción minera de pequeña escala con estándares ambientales internacionales.

A pesar de la tensión permanente entre los productores mineros y las plantas de procesamiento, los conflictos sociales que se registran contra estas, son protestas de las comunidades, poblaciones y autoridades locales por la contaminación que provocan (Pilco, 2019). No se tiene registro de enfrentamientos de los mineros artesanales no formales con las plantas, aunque sí, su reclamo contra estas aparece en la mayoría de sus pronunciamientos y demandas.

Los mineros artesanales no formales tienen la estrategia de organizarse rápidamente en asociaciones locales para luego agremiarse a federaciones departamentales y nacionales con el fin de defender sus intereses. Pero estas federaciones y confederaciones son muy volátiles y sus dirigentes no cuentan con una legitimidad social sostenida, por eso aparecen y desaparecen y cambian constantemente. Su legitimidad depende del éxito de las negociaciones puntuales y coyunturales que puedan liderar, a falta de un programa o propuesta integral para el sector y la economía nacional, salvo el discurso de Hernán de la Cruz, dirigente de Apurímac que contraponen la actividad de la minería artesanal en manos de las comunidades campesinas a la gran y mediana minería de las empresas formales.

La legitimidad de los dirigentes depende también de su capacidad de aliarse con políticos, en especial con gobernadores regionales

y congresistas, que tengan la posibilidad de incidir en la aprobación de normas legales que los favorezcan. O, como viene ocurriendo recientemente, ocupar ellos mismos los espacios de poder local, subnacionales y nacionales.

De acuerdo con el artículo «Keiko Fujimori firmó un acuerdo para formalizar a mineros informales» (2016) y «Víctor Chanduví explica en el Congreso aportes mineros a campaña de Humala» (2014), en las campañas electorales los dirigentes buscan firmar actas de compromisos o convenios y financiar a los candidatos que consideran con mayores posibilidades, como el caso de la intermediación de Hernando de Soto (ILD) con la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (Fenamarpe) y otras organizaciones de mineros informales con Fuerza Popular (Keiko Fujimori) o la denuncia que se hizo por parte del dirigente minero Víctor Chanduví de haber financiado la campaña del Partido Nacionalista (Ollanta Humala) (Mejía, 2016).

El potencial organizativo de sus gremios se ve debilitado también por la alta movilidad territorial que tienen los mineros artesanales no formales al explotar recursos mineros que se agotan rápido o son de baja ley y que los obligan a desplazarse a otros. Así como por la temporalidad de los trabajos que depende de las lluvias que dificultan el acceso a las labores y el transporte del mineral.

Sin embargo, si revisamos el artículo «Situación crítica en protesta de mineros informales en Arequipa» (2014) vemos que los mineros artesanales principalmente de Nazca, Chala, Madre de Dios, Puno, Apurímac y La Libertad han realizado sendos paros y marchas nacionales con bloqueos que han afectado por días carreteras como la Panamericana Sur e incluso, han tenido fallecidos durante sus protestas contra los gobiernos de Alan García, Alejandro Toledo y Ollanta Humala por las condiciones y plazos para su formalización y contra las interdicciones. Han sido estallidos sociales muy violentos (Carrillo, 2016).

Una revisión de los planes de gobierno de los partidos o movimientos de los actuales gobernadores regionales (2018) y de los principales partidos y alianzas que se presentaron a las elecciones generales (2016) nos muestra el poco interés y conocimiento y, por tanto, las pocas propuestas sobre la minería artesanal ilegal e informal. Los gobernadores de Cusco y Arequipa no presentaron propuestas en sus planes de gobierno, aunque Cáceres Llica exigió en el congreso minero de junio 2019 la ampliación del plazo para la presentación del Igafo.

**Puno:** El Movimiento de Integración por el Desarrollo Regional (Mi Casita) liderado por Walther Aduviri Calisaya, dirigente que obtuvo la actual gobernación regional, propuso «el aprovechamiento y gestión sostenible de los recursos naturales para el pueblo, la biodiversidad y la

conservación del medio ambiente con responsabilidad social. Impulsar la formalización de pequeños mineros y mineros artesanales y con asistencia técnica en las provincias de San Antonio de Putina, Sandía y Carabaya» (2018, p. 41).

**Apurímac:** El Movimiento Regional Llaukasun Kuska liderado por Baltazar Lantaron Núñez, actual Gobernador Regional, sostiene que los recursos naturales están siendo depredados de manera sistemática por la acción irresponsable del propio poblador. Se propone «apoyar en el manejo del tema medioambiental, promoviendo la asociatividad y la capacitación permanente» (2018, p. 25).

**Madre de Dios:** El partido Alianza para el Progreso liderado por Luis Guillermo Hidalgo Okimura, actual Gobernador Regional, señala como problemas la superposición del uso del suelo, la contaminación de los ríos por la actividad minera, la informalidad y el ordenamiento minero en Tambopata y el Manu. Se propone implementar políticas y normas ambientales que favorezcan el cuidado del ambiente y las personas, gestionar inversiones para la mitigación de impactos ambientales generados por las actividades económicas y un sistema regional de gestión ambiental (2018, p. 24).

**La Libertad:** El partido Alianza para el Progreso liderado por Manuel Llampén Coronel, actual Gobernador Regional, afirma que

en el departamento de La Libertad, existen 5677 mineros en proceso de formalización; no obstante, existen aún mineros que realizan labores de manera ilegal, cuya cantidad exacta se desconoce. La actividad artesanal se concentra en los pueblos de Pataz, Retamas, Parcoy y Buldibuyo. Existe superposición de concesiones mineras sobre áreas naturales protegidas (ANP), cuyos casos más alarmantes se encuentran en los distritos de Condormarca, Sayapullo, Santiago de Chuco, Chao y varios otros donde se ubica el Parque Nacional Río Abiseo. Su objetivo a 2022 es contar con el 95 % de mineros artesanales formalizados (2018, p. 58).

En los planes de gobierno de los principales candidatos a las elecciones generales 2016 respecto a la minería ilegal e informal se aprecia un desconocimiento del tema y propuestas de corto plazo sin planes administrativos descentralizados que favorezcan a los mineros artesanales informales y sin medidas claras para erradicar la minería ilegal.

**Peruanos por el Cambio:** Este partido ofreció la implementación del programa «Oro limpio», la reconversión laboral y la remediación de las áreas destruidas y degradadas, que suman más de 150 mil hectáreas a nivel nacional.

**Acción Popular:** Propuso fiscalizar, eliminar y prevenir la realización de actividades ilegales asociadas a la minería al interior de las Áreas

Naturales Protegidas (ANP) y zonas de amortiguamiento.

**Alianza popular APRA:** «Planteó una ventanilla en el Banco de la Nación para la compra de oro proveniente de la minería informal» (SPDA, 2016).

**Frente amplio:** Sugirió avanzar en procesos de Ordenamiento Territorial para evitar conflictos por minería informal.

**Todos por el Perú (Julio Guzmán):** Quería implementar el control del espacio nacional mediante el uso de tecnología, que permitiría contar con la información necesaria para evitar la tala y minería informal e ilegal. Así como concluir los procesos de titulación de propiedades de comunidades campesinas y nativas.

Los temas presentados en los planes de gobierno regionales y nacionales no son suficientes para alcanzar un pacto o acuerdo nacional con estrategias que erradiquen la minería no formal y tengan una visión del aporte de la minería artesanal de socavón y aluvial para el desarrollo territorial. Se necesita resolver los problemas de contaminación ambiental, el acceso a las concesiones mineras, los acuerdos con los titulares de la tierra, el uso del mercurio y cianuro, el blanqueo del oro extraído ilegalmente y las condiciones de explotación humana en las que viven.

# REFLEXIÓN FINAL

## **¿Es posible solucionar en el corto plazo el problema de la minería no formal en el Perú?**

Nos referimos aquí a la pequeña minería y a la minería artesanal —o producción de pequeña escala de oro y cobre— que opera fuera del marco de la ley, pues se realiza sin los requisitos planteados en el proceso de formalización: ya sea porque no lo han iniciado; o, habiéndose iniciado, no hay indicios razonables de que pueda convertirse en legal en el futuro mediato. No nos referimos a la minería ilegal, aquella que se realiza en zonas prohibidas para la actividad minera y que por ley debe ser erradicada.

La pregunta que nos hacemos es si con el actual estado de cosas y revisado el panorama de conjunto es posible que —con nuevas adecuaciones normativas y mayores recursos estatales dedicados

a este esfuerzo— se pueda disminuir de modo significativo la extracción de oro y cobre que actúa sin cumplir la ley en el Perú.

Al finalizar este recorrido creemos que la respuesta es no. Ello en la medida en que hay factores estructurales que lo impiden. Factores que no pueden ser modificados en el corto plazo.

## **Informalidad**

Empecemos reconociendo que el Perú es un país informal. Lo es en su economía, en sus vínculos sociales y en su relación con la legalidad. Venimos «luchando» —o diciendo que luchamos— pero no haciendo nada realmente efectivo para ir transformando esta realidad y el resultado concreto es que, hoy el Perú, en muchas áreas es más

informal que antes. La minería no formal no es un lunar a extirpar para que no contamine a otros, sino por el contrario, es una de las tantas expresiones del masivo fenómeno de la informalidad en el Perú.

Para fines de esta reflexión señalemos que podríamos dividir el problema de la informalidad en dos tipos de actividades. Aquellas que lo son por los requisitos y costos de la formalidad —nos referimos principalmente al pequeño comercio, a la actividad agrícola tradicional, aparte del transporte, etcétera— y la otra, más complicada, remite a las economías ilegales.

### **Economías ilegales**

Son aquellas que están proscritas por el Estado, pero existen —o, mejor dicho, florecen— en partes importantes de nuestro territorio. Las más notorias son el cultivo de hoja de coca destinado al narcotráfico, la tala ilegal de madera del bosque amazónico, el contrabando, la multiplicidad de formas de préstamo y financiamiento de personas y pequeños negocios prohibidas por la legislación. Y, por supuesto, la minería a la que nos referimos. Además, en determinadas circunstancias —podemos mencionar el caso paradigmático de Puno— estas se superponen, a veces se complementan; e incluso cuando hay dificultades para ejercer en una de ellas, se produce la tendencia de migrar a la otra. Las décadas que el Estado peruano ha tratado de disminuir estos problemas de informalidad e ilegalidad han fracasado.

En segundo lugar, está la histórica dificultad del Estado de hacer cumplir la ley. En muchas circunstancias, más todavía donde la presencia efectiva de este es muy limitada o inexistente, no hay capacidad coercitiva para que la ley se cumpla. Es, entre otras razones por ello, que el proceso de formalización minera tiene tantas dificultades para avanzar. O, por poner otro ejemplo, explica por qué, incluso en ciudades medianas de la costa como Chala o Nazca, hay un intenso tráfico de insumos y productos mineros de origen ilegal que se procesan en esos lugares —y otros— ilegalmente, para luego comercializarse también de ese modo.

En tercer lugar, porque seguimos siendo un país donde hay sectores muy grandes de la población —en particular en zonas rurales— que tienen muy pocas opciones de generar ingresos razonables para el mantenimiento de sus familias. El Estado no tiene ninguna capacidad de ofrecer a los cientos de miles de personas involucradas en la actividad minera por fuera de la ley opciones razonables de vida en economías legales. Para empezar, de haberlas habido, la gente no hubiera optado por una actividad que, si bien puede ser rentable, es peligrosa en todos los sentidos para sus participantes.

### **Incumplimiento de la ley**

La última razón, complementaria a la anterior es que en el marco de un Estado que, muy pocas veces puede hacer que la ley se cumpla, hay un estímulo económico importante para

la existencia de economías ilegales. Con los precios actuales del oro y del cobre —que además se proyectan estables o al alza en el mediano plazo— hacer esa minería es un negocio muy rentable; sobre todo para financistas y comercializadores. Ello les permite en muchos casos corromper, de diferente manera y en diferente nivel, para lograr que los encargados directos o indirectos de hacer cumplir la ley miren al costado.

En un contexto así ¿qué es lo que realmente se puede hacer contra actividades ilegales? Y en particular, con la minería no formal. A nuestro juicio la respuesta es focalizarse en ámbitos y áreas críticas; así como mitigar sus peores efectos sociales y ambientales.

Sobre lo de focalizar ya hay ejemplos interesantes como el importante operativo multisectorial y de mediano plazo en La Pampa (Madre de Dios) que, a pesar de algunas dificultades y limitaciones señaladas en el capítulo respectivo, logra mantener gran parte de ese territorio con escasa minería no formal. No todo, porque ya hay un lugar donde sigue desarrollándose la minería no formal llamado «La Pampita». A lo que debemos añadirle que hay miles de mineros ilegales «desocupados» buscando dónde desarrollar sus actividades (Tambopata, Sandía), o buscando otra opción inmediata en otras economías ilegales, probablemente el narcotráfico o la delincuencia común, por la imposibilidad de la economía formal de absorberlos. Sin duda esto acrecentará la inseguridad ciudadana.

Otro eje de la fiscalización tiene que ser el de lograr que, en ninguna área protegida por el Estado y en sus zonas de amortiguamiento, haya minería. Se trata de diferentes variantes, pero es un conjunto de zonas de gran importancia ambiental y además frágiles frente a diversas actividades predatorias.

Un ámbito de focalización complementario deben ser las plantas procesadoras, que son una bisagra entre el productor no formal y los agentes comercializadores. Habría que especializar a grupos de la Policía, del Ministerio Público, de la Sunat y el Minem, a funcionarios para esta labor.

Por último, hay que centrarse también en sus peores efectos humanos y sociales. Así es fundamental evitar las peores manifestaciones que se producen en su entorno, como el trabajo infantil y, en general, la trata de personas.

Lo planteado no quiere decir que se abandonen los esfuerzos en curso. Simplemente damos cuenta de lo que creemos que los condiciona y los destina a un muy probable fracaso. Planteamos mínimos sociales y ambientales a los que deberíamos asegurarles la mayor prioridad, como la eliminación de delitos conexos execrables, como la trata de personas o el trabajo infantil, la eliminación del mercurio y el cianuro en la PPM y PMA, el establecimiento de servicios públicos básicos (agua, educación y seguridad) y el procesamiento y comercialización del oro por empresas fiscalizadas.

# BIBLIOGRAFÍA

- Actualidad Ambiental. (2007). Minería ilegal en Madre de Dios en cifras. [Infografía]. Recuperado de [https://spda.org.pe/?wpfb\\_dl=195](https://spda.org.pe/?wpfb_dl=195)
- Aguirre, A. y Víguria, C. (23 de mayo de 2019). Territorios Liberados en el Perú. *Perú 21*.
- Alegría, C. (septiembre, 2005). Conflictos entre campesinos y compañías mineras. *Palestra*, 1-3. Recuperado de [http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/11842/conflictos\\_campesinos\\_Alegría.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/11842/conflictos_campesinos_Alegría.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Alianza para el Progreso. (2018). *Plan de Gobierno*.
- Ampudia, M. (20 de marzo de 2013). Se reunieron la asociación de mineros de Pataz y Compañía Minera Poderosa para llegar a importantes acuerdos. *ProActivo*. Recuperado de <https://proactivo.com.pe/se-reunieron-la-asociacion-de-mineros-de-pataz-y-compania-minera-poderosa-para-llegar-a-importantes-acuerdos/>
- Apurímac: Provincia de Grau suspende paro contra actividades mineras. (6 de junio de 2019). Observatorio de Conflictos Mineros. Recuperado de <http://conflictosmineros.org.pe/2019/06/06/apurimac-provincia-de-grau-continua-en-paro-contra-empresas-mineras/>
- Aquino, J. (22 de octubre de 2018). Prostitución se desborda en zona minera de Secocha. *Correo*. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/prostitucion-se-desborda-en-zona-minera-de-secocha-849294/>
- Arauco, O. (2018). Zona minera a 6 horas de Puerto Maldonado. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/1180096-zona-minera-a-6-horas-de-puerto-maldonado/>
- Arequipa: seis trabajadores fallecieron en el centro minero de Secocha. (19 de agosto de 2018). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/arequipa/arequipa-seis-trabajadores-mineros-fallecieron-urasqui-noticia-548171-noticia/>
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2019). BCRP Data. Portal de Estadísticas. Recuperado de <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/index>
- Baracco, D. (julio, 2016). Minería y propiedad superficial: Lecciones que deben ser aprendidas. *Rumbo minero*. Recuperado de <https://www.rumbominero.com/revista/enfoques/mineria-y-propiedad-superficial-lecciones-que-deben-ser-aprendidas/>
- Belling, M. (29 de noviembre de 2018). Reinoso denuncia: En la informalidad de los mineros, el único beneficiario es el mercado negro. *Revista ProActivo*. Recuperado de <https://proactivo.com.pe/exclusivo-reinoso-denuncia-en-la-informalidad-de-los-mineros-el-unico-beneficiado-es-el-mercado-negro/>
- Benavides, C. (2015). El caso de Madre de Dios. En Valencia, L. (Coord.). *La ruta del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países amazónicos*. (pp. 236-304). Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Calderón, J. (4 de junio de 2019). Minería ilegal genera US\$ 1,401 millones que se ha buscado lavar. *Correo*. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/puno/mineria-ilegal-genera-us-1401-millones-que-se-ha-buscado-lavar-890823/>
- Campanini, O. y Gandarillas, M. (2015). El caso de Riberalta. En Valencia, L. (Coord.). *La ruta del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países amazónicos*. (pp. 18-75). Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Campusano, O. (10 de junio de 2019). Madre de Dios: tras el rastro de los culpables de una década de devastación de la minería ilegal. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/madre-dios-rastro-culpables-decada-devastacion-mineria-ilegal-noticia-ecpm-643220-noticia/>

- Carrillo, J. (5 de febrero de 2016). Fuerzas armadas seguirán apoyando a la Policía en protestas de mineros informales e ilegales. Las rutas del oro. Recuperado de <http://lasrutadeloro.com/peru-fuerzas-armadas-seguiran-apoyando-a-la-policia-en-protestas-de-mineros-informales-e-ilegales/>
- Castilla, O. (5 de diciembre de 2014). Los vuelos secretos del oro ilegal. *Ojo Público*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/12/los-vuelos-secretos-del-oro-ilegal>
- Ceplan. (2019). El Perú en el que vivimos: caracterización del territorio. Recuperado de [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_el-peru-en-el-que-vivimos-caracterizacion-del-territorio/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_el-peru-en-el-que-vivimos-caracterizacion-del-territorio/)
- CHS. (noviembre de 2018). Casos en las provincias de Grau y Cotabambas en Apurímac; Chumbivilcas en Cusco; Castilla en Arequipa y otros.
- Chumpitaz, O. (11 de abril de 2019). Agentes de la Sunat incautan 510 de combustible que iban a la minería ilegal. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/1447751-agentes-sunat-incautan-510-combustible-iban-mineria-ilegal/>
- Conflictos Mineros Perú. (s. f.). Proyecto: Tambogrande. Recuperado de <https://mapa.conflictosmineros.net>
- Corcuera, C. (2016). *Impacto de la contaminación de la minería informal en el cerro el Toro – Huamachuco*. (Tesis de maestría). Recuperado de <http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/2969>
- Cuatro claves para entender cómo la minería devora el bosque de Camanti. (10 de julio de 2018). *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2018/07/camanti-bosques-mineria-peru/>
- Cuba, E. (10 de julio de 2019). Minería Informal. *Lampadía*. Recuperado de <https://www.lampadia.com/opiniones/elmer-cuba/mineria-informal/>
- Cuzcano, V. (27 de septiembre de 2016). Minería ilegal, evasión fiscal y lavado de activos. *Servindi*. Recuperado de <https://www.servindi.org/27/09/2016/mineria-ilegal-evasion-fiscal-y-lavado-de-activos>
- Cruz, R. (14 de mayo de 2019). Peter Ferrari y uno de los casos más grandes de tráfico de oro ilegal de la última década. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/policiales/peter-ferrari-casos-grandes-trafico-oro-ilegal-ultima-decada-noticia-ecpm-635227>
- . (23 de junio de 2019). Perú principal exportador de oro ilegal a Suiza. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/peru-principal-exportador-oro-ilegal-suiza-noticia-ecpm-648272>
- De Echave, J. (2016). La minería ilegal en Perú. Entre la informalidad y el delito. *Nuso*, 263. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/la-mineria-ilegal-en-peru-entre-la-informalidad-y-el-delito/>
- . (27 de julio de 2019). Observatorio de conflictos mineros de América Latina. Recuperado de <https://www.ocmal.org/peru-el-principal-exportador-de-oro-ilegal-a-suiza/>
- Defensoría del Pueblo. (2013). Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N.º 29815. Lima: Defensoría del Pueblo.
- . *Compendio Normativo del proceso de formalización integral y minería ilegal*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Diez, A. (Ed.) (2012). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: Cisepa.
- Distritos del «corredor minero» presentan el 40% de casos de tuberculosis en Madre de Dios (30 de noviembre de 2011). *Info región*. Recuperado de <http://www.inforegion.pe/125213/distritos-del-corredor-minero-presentan-el-40-de-casos-de-tuberculosis-en-madre-de-dios/>
- El Estado pierde S/. 2000 millones anuales en impuestos por la minería informal e ilegal. (16 de septiembre de 2013). *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/pierde-s-2-000-millones-anuales-impuestos-mineria-informal-e-ilegal-48115-noticia/>

- Embajada de Suiza en el Perú-Cooperación Suiza (SECO). (2014). *Formalización de la minería en pequeña escala. ¿Por qué y cómo?* Lima: Embajada de Suiza-Cooperación Suiza (SECO).
- Entrevista a Lenin Valencia. (octubre, 2018). *Minería*, 493. Recuperado de <http://www.mineriaonline.com.pe/entrevista/dgfm-trabaja-en-nueva-ley-de-formalizacion-y-promocion-de-la-pequena-mineria>
- Escoam S. A. C. (agosto de 2019). *Informe sobre la minería informal/ilegal*. Recuperado de la base de datos de CHS.
- Escobar, R. (22 de agosto de 2018). Los alarmantes niveles de mercurio en Madre de Dios. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2018/08/peru-mercurio-en-madre-de-dios/>
- Evalúan a mineros artesanales de la región. (junio, 2019). Gobierno Regional Cajamarca. Recuperado de <https://www.regioncajamarca.gob.pe/portal/noticias/det/108>
- Fernandez, J. P. (6 de julio de 2018). Secocha, el desolador nuevo paraje arequipeño de la minería ilegal. *Revista Energiminas*. Recuperado de <https://www.energiminas.com/secocha-el-desolador-nuevo-paraje-arequipeno-de-la-mineria-ilegal/>
- Fiscalía: Madre de Dios reporta los índices más altos en cuatro delitos. (2 de octubre de 2018). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/fiscalia-madre-dios-reporta-indices-altos-cuatro-delitos-noticia-563852-noticia/>
- Herrera, C. (13 de agosto de 2012). Arequipa: Minería informal convirtió Secocha en emporio de la delincuencia. Recuperado de <https://larepublica.pe/archivo/652077-arequipa-mineria-informal-convirtio-secocha-en-emporio-de-la-delincuencia/>
- Incahuanaco, V. (2018). Identificación de puntos críticos por contaminación de metales tóxicos (Cadmio, Mercurio, Plomo y Arsénico) mediante análisis de sedimentos superficiales de la Subcuenca del Río Crucero, Cuenca Azángaro. (Tesis de licenciatura). Chosica: Universidad Peruana Unión. Recuperado de <https://repositorio.upeu.edu.pe/handle/UPEU/1806>
- Ingemmet. (2018). Mapa de concesiones mineras. [Mapa]. Recuperado de <https://www.ingemmet.gob.pe/mapa-concesiones>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (1961). *I Censo Nacional Agrario (CENAGRO) 1961*. Lima: Inei
- . (1970). *II Censo Nacional Agrario (CENAGRO) 1970*. Lima: Inei
- . (1994) *III Censo Nacional Agrario (CENAGRO) 1994*. Recuperado de [https://webinei.inei.gob.pe/anda\\_inei/index.php/catalog/566](https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/566)
- . (2013). *IV Censo Nacional Agrario (CENAGRO) 2012*. Recuperado de <https://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/resultados.pdf>
- . (2017). Censo poblacional 2017. Lima: Inei.
- . (2014). Encuesta Nacional Agropecuaria 2014. Recuperado de [https://webinei.inei.gob.pe/anda\\_inei/index.php/catalog/301/get\\_microdata](https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/301/get_microdata)
- . (2018). Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento (2007-2017). Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1537/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1537/libro.pdf)
- Keiko Fujimori firmó un acuerdo para formalizar a mineros informales en un eventual gobierno. (29 de abril de 2016). *Perú21*. Recuperado de <https://peru21.pe/politica/keiko-fujimori-firmo-acuerdo-formalizar-mineros-informales-eventual-gobierno-216768-noticia/>
- La realidad de Secocha en números. (24 de abril de 2019). *Diario Correo*. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/la-realidad-de-secocha-en-numeros-video-883411/>
- Las regiones más dañadas por minería ilegal e informal. (2 de mayo de 2017). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/regiones-danadas-mineria-ilegal-e-informal-fotos-417965>
- Ley N.º 27651. (2002). Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. Artículo 91 modificado por el D. L. N.º 1040 de 2008 y por el D. S. 005-2009-MINEM.

- Loaiza, E.; Zárate, H. y Galloso, A. (2008). Mineralización y explotación minera artesanal en la costa sur media del Perú. *Minería* (4, Serie E). Recuperado de <https://www.ingemmet.gob.pe/documents/73138/177523/001-MINERALIZACION%20N+Y+EXPLORACION%20N+MINERA+ARTESANAL+EN+LA+COSTA+SUR++MEDIA+DEL+PERU%20%252C+2008.pdf/5cdd2cb0-dbc3-48d4-94f6-800338448ee7>
- Macera, D. (15 de mayo de 2019). La fiebre del oro ilegal en Madre de Dios. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/fiebre-oro-ilegal-noticia-madre-dios-610929-noticia/>
- Macroconsult: Exportaciones de oro ilegal suman US\$ 1,800 millones y superan al narcotráfico. (16 de mayo de 2012). *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/macroconsult-exportaciones-oro-ilegal-suman-us-1-800-millones-superan-narcotrafico-11015-noticia/>
- Mejía, M. (1 de mayo de 2016). Keiko Fujimori defiende acuerdo con mineros informales. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/keiko-fujimori-defiende-acuerdo-mineros-informales-395474-noticia/>
- Minería ilegal en La Libertad: los estragos de El Toro. (2 de enero de 2017). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/la-libertad/mineria-ilegal-libertad-estragos-toro-156768>
- Minería ilegal moviliza USD 350 millones al año en Nazca. (14 de noviembre 2012). *Actualidad Ambiental*. Recuperado de <https://www.actualidadambiental.pe/mineria-informal-moviliza-350-millones-de-dolares-al-ano-en-nasca/>
- Minería ilegal opera impunemente en distrito de Ocoyo. (30 de julio de 2016). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/huancavelica/mineria-ilegal-opera-impunemente-distrito-ocoyo-fotos-242534-noticia/>
- Minería informal: Lo ilegal y lo social. (18 de marzo de 2012). *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/archivo/618046-mineria-informal-lo-ilegal-y-lo-social/>
- Ministerio del Ambiente (Minam). (2014). *Esta no es una revista más sobre medio ambiente*. Edición Dos. Lima: Minam.
- . (2016). La lucha por la legalidad en la actividad minera 2011-2016. Lima: Ministerio del Ambiente. Recuperado de <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/lucha-legalidad-actividad-minera-2011-2016-avances-concretos-retos>
- Ministerio de Energía y Minas (Minem). (2014). *La problemática de la minería informal*. Lima: Minem. Recuperado de <https://www.slideshare.net/957471213/mineria-informal-30118677>
- . (2019). Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro. Recuperado de <http://intranet2.minem.gob.pe/ProyectoDGE/Mineria/registro%20especial%20de%20comercializadores%20y%20procesadores%20de%20oro.pdf>
- Ministerio Público. (2016). La Coordinación Nacional y las Fiscalías Especializadas en materia ambiental defienden el medio ambiente. [Infografía]. Recuperado de <https://www.mpfm.gob.pe/Storage/modsnw/pdf/3666-e4Sd1Fc6Zg1En4P.pdf>
- Movimiento de Integración por el Desarrollo Regional. (2018). *Plan de Gobierno*.
- Movimiento Regional Llaukasun Kuska. (2018). *Plan de Gobierno*.
- Neal, K. y A. Roberts. (8 de noviembre de 2018). Rainforest destruction from gold mining hits all-time high in Peru. *Wake Forest News*. Recuperado de <https://news.wfu.edu/2018/11/08/rainforest-destruction-from-gold-mining-hits-all-time-high-in-peru/>
- Observatorio de Conflictos Cajamarca (s.f.) *Conflicto de la minería informal*. Recuperado de [https://grufides.org/sites/default/files/Documentos/fichas\\_casos/CONFLICTO%20MINERO%20ALGAMARCA.pdf](https://grufides.org/sites/default/files/Documentos/fichas_casos/CONFLICTO%20MINERO%20ALGAMARCA.pdf)
- Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público. (31 de diciembre de 2019). Víctimas del sicariato. Calificación preliminar PNP (2015-2017) según departamento [Mapa]. Recuperado de <https://www.mpfm.gob.pe/Storage/modsnw/pdf/8667-w1Do8Hb2Vz0Mk6K.pdf>

- Ojo Público. (2 de abril de 2018). Minerales del Sur: la mayor defraudación fiscal y contrabando de oro en la historia del Perú. *La Patria*. Recuperado de <https://www.lapatria.pe/2018/04/02/minerales-del-sur-la-mayor-defraudacion-fiscal-contrabando-oro-la-historia-del-peru/>
- Paro Santo (mineros y Madre de Dios). (31 de marzo de 2010). *El Vanguardista*. Recuperado de <https://elvanguardista.wordpress.com/2010/03/31/paro-santo-mineros-y-madre-de-dios/>
- Pieth, M. (2019). *Gold Laundering. The dirty secrets of the gold trade and how to clean up*. Zúrich: Salis Verlag.
- Pilco, P. (10 de junio de 2019). Ocho meses de plazo para retirar planta de minerales de Vilcabamba. *Correo*. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/edicion/cusco/ocho-meses-de-plazo-para-retirar-planta-de-minerales-de-vilcabamba-891903/>
- Presentan por primera vez mapa de la minería ilegal de toda la Amazonía. (19 de febrero de 2019). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/presentan-primera-vez-mapa-mineria-ilegal-amazonia-noticia-586825>
- Romo, V. (septiembre de 2018). La deforestación por minería de oro en Madre de Dios es la más alta en los últimos 32 años. *Mongabay*. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2018/09/peru-deforestacion-mineria-madre-de-dios/>
- . Romo, V. (marzo, 2019). Perú: el tráfico de combustible que sostiene la minería ilegal en Madre de Dios. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2019/03/trafico-de-combustible-mineria-ilegal-madre-de-dios/>
- Rosas, G. (30 de junio de 2019). Conversación con CHS Alternativo. Recuperado de la base de datos de CHS Alternativo.
- Rutas de la trata de personas en la Amazonía Peruana. (febrero, 2016). V Encuentro Macrorregional Sur sobre explotación humana. Recuperado de la base de datos de CHS Alternativo.
- Sempértégui, C.; Ambrocio, B. y Rudas, C. (2018). *Determinación de la concentración de mercurio, cadmio, arsénico y plomo en el río Saucicucho y efluente minero*.
- Sernanp. (2017). *Estrategia de Lucha contra la minería ilegal en áreas naturales protegidas de administración nacional (2017-2021)*. Recuperado de [http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/baselegal/Resoluciones\\_Presidenciales/2017/con\\_anexo/RP%20249-%20SERNANP-con%20adjunto.pdf](http://old.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/baselegal/Resoluciones_Presidenciales/2017/con_anexo/RP%20249-%20SERNANP-con%20adjunto.pdf)
- San Miguel de Algamarca, Cajabamba*. Recuperado de <http://repositorio.upn.edu.pe/handle/11537/21627?locale-attribute=en>
- Situación crítica en protesta de mineros informales en Arequipa. (22 de marzo de 2014). *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/situacion-critica-protesta-mineros-informales-arequipa-7310-noticia/>
- Sobreviviendo con mercurio en Secocha, la «Rinconada arequipeña». (mayo, 2018). *Revista El Búho*. Recuperado de <https://elbuhope/2018/05/video-sobreviviendo-con-mercurio-en-secocha-la-rinconada-arequipena/>
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2014). *Diferencias entre minero ilegal y minero informal*. Lima: SPDA.
- . (2016). Elecciones 2016: Análisis de planes de gobierno. *Los bosques en Perú*, 2. Lima: SPDA.
- Solano, P. (26 de febrero de 2019). Minería ilegal: La Pampa es también el Perú. *RPP*. Recuperado de <https://rpp.pe/columnists/pedrosolno/mineria-ilegal-la-pampa-es-tambien-el-peru-noticia-1182796>
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). (2019). Información estadística. Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. Recuperado de [http://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/Bol\\_Est\\_Julio%202019.pdf](http://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/Bol_Est_Julio%202019.pdf)
- Suyo, muerte e ilegalidad. (30 de mayo de 2013). *Diario El Tiempo de Piura*.
- Torres, V. (2015). *Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto Socio Económico*. Lima: CooperAcción. Recuperado de [http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/10/Libro\\_Mineria\\_Illegal,%20Victor%20Torres%20Cuzcano.pdf](http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/10/Libro_Mineria_Illegal,%20Victor%20Torres%20Cuzcano.pdf)

- Urrutia, J.; Remy, M. y Burneo, M. (2019). *Comunidades campesinas y nativas en el contexto neoliberal peruano*. Lima: Cepes y IEP.
- Valdés, R. (2014). ¿Nueva Estrategia contra la Minería Ilegal? En *Trata de personas. ¿Qué pasa en las regiones del Perú?: Similitudes y divergencias*. Lima: CHS Alternativo.
- Valdés, R. y Basombrío, C. (2015). *Trata de personas e inseguridad ciudadana*. Lima: KAS-CHS.
- Víctor Chanduví explica en el Congreso aportes mineros a campaña de Humala. (20 de octubre de 2014). *Perú21*. Recuperado de <https://peru21.pe/politica/victor-chanduvi-explica-congreso-aportes-mineros-campana-humala-193067-noticia/>
- V&C Analistas. (julio de 2019a). Caso comunidad campesina Chilcaymarca/ Castilla – Arequipa.
- . (julio de 2019b). Investigación en la localidad de Chala/Arequipa.
- Wiener, L. (2019). *La Gobernanza de la Minería en Pequeña Escala en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- Wyss, J. (12 de junio de 2019). Perú clausura una de las minas ilegales de oro más grandes del mundo. *El Nuevo Herald*. Recuperado de: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article231446933.html>

La minería no formal es uno de los desafíos socioambientales más importantes a los que hoy se enfrenta el Perú. A través del estudio de casos en distintas regiones, Ricardo Valdés, Carlos Basombrío y Dante Vera describen detalladamente los orígenes de este fenómeno, sus modos de operación, así como el panorama sociopolítico y la vinculación de la minería con actividades ilícitas. De esta manera, *La minería no formal en el Perú* describe un escenario complejo que involucra al sector privado nacional e internacional, las comunidades campesinas y a un Estado aún en busca de estrategias adecuadas para lidiar con esta situación y garantizar un desarrollo sostenible.



Libertad, justicia y solidaridad son los principios a los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer (1876-1967) representa la reconstrucción de Alemania sobre las bases de la economía social de mercado, su reinsertión en la política exterior, la visión de la integración europea. Su legado político e intelectual es para nosotros una inspiración y un compromiso.

Con nuestro trabajo europeo e internacional queremos contribuir a que las personas vivan en libertad y con dignidad. A través de más de 100 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos a fomentar la democracia, el estado de derecho y la economía social de mercado.