

**TEMA 1****La pequeña minería, la minería artesanal, la minería informal e ilegal.  
Contexto y definiciones****Julia Cuadros Falla  
CooperAcción****I. PRESENTACION**

Al mes de noviembre de 2013, la problemática de la pequeña minería (PPM), minería artesanal (PMA), minería informal y minería ilegal, al parecer no presenta visos de solución. Siendo una problemática compleja, se viene abordando desde el Estado con soluciones unilaterales, de corto plazo, sin contar con una visión integral del problema, que incluya los aspectos ambientales, económicos, políticos, sociales y culturales.

Son muchos los aspectos que están a la base del crecimiento explosivo de este tipo de minería. Podemos identificar que el crecimiento de este tipo de minería ha estado asociado a crisis económicas, sociales o políticas. En el siglo pasado, podemos contar tres de los denominados “boom” de la pequeña minería y minería artesanal: 1) cuando la crisis del caucho, hacia 1925, que resultó en la “fiebre de oro” en Madre de Dios, promovida desde el mismo Gobierno Nacional; 2) en los años 80 la crisis económica que promovió la informalidad de la economía; 3) la migración de sectores importantes provenientes de comunidades campesinas, nativas y de zonas rurales, que se desplazaron debido a la guerra interna. En todos los casos, la pequeña minería y la minería artesanal, particularmente de oro, se convirtieron en economías de refugio y en un medio de vida y de subsistencia, así como en el mundo urbano proliferaron las pequeñas y micro empresas informales.

En los años 90, la minería artesanal vivió un nuevo impulso cuando nuestro país ingresó decididamente a aplicar las políticas del Consenso de Washington, se flexibilizaron las normas laborales, se privatizaron las empresas estatales, y un número importante de trabajadores, tanto mineros como de otras ramas productivas fueron despedidos. Un sector importante de estos trabajadores, vieron en la minería artesanal su medio de sustento. En el presente siglo, el “boom” de la minería artesanal está asociado al precio internacional del oro, y en los últimos años al alto precio del cobre.

Desde que se inició el proceso de descentralización, las competencias y funciones relativas a pequeña minería y minería artesanal han pasado a ser responsabilidad de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, esta descentralización no ha estado acompañada de asignación de presupuestos, asignación de recursos humanos, ni el necesario fortalecimiento de capacidades.

Abordar con seriedad una solución a esta problemática, requiere del concurso de un conjunto de actores públicos y privados, de intervenciones multisectoriales, de compromiso y voluntad política del gobierno nacional, los gobiernos regionales, de los productores mineros que tienen la posibilidad de formalizarse; y requiere del apoyo, acompañamiento y asistencia técnica de las universidades, instituciones tecnológicas y del concurso de las organizaciones de promoción del desarrollo. También requiere tener una visión de país, donde la finalidad sea el bienestar de las personas, el respeto a sus derechos integrales, en armonía con el medio ambiente y la protección de nuestros recursos naturales.

## II. CONTEXTO ACTUAL

Nuestro país vive momentos de alta conflictividad socio ambiental. En promedio el 50% del total de conflictos sociales son por motivos socioambientales, de estos conflictos el 70% se deben a la presencia de minería<sup>1</sup>. Lamentablemente la respuesta del Estado a los conflictos ha sido básicamente “reactiva”, esto es ha sido siempre tardía y ha estado marcada por una lógica por un lado represiva y por otro, resistente a abordar las causas que se encuentran a la base de los conflictos. Por su parte los actores locales involucrados en los conflictos han tenido que recurrir a medidas de fuerza para lograr que las autoridades los escuchen, y como todo no es blanco o negro, también han habido quienes han aprovechado los errores del estado y las situaciones conflictivas para generar violencia y abonar a favor de sus intereses personales y políticos.

### Proceso de formalización: más prórrogas, menos resultados

En Agosto de 2013, el gobierno nacional, a través del DS N° 032-2013-EM<sup>2</sup>, amplió los plazos, hasta el 19 de Abril de 2014, de 4 de los 5 requisitos indispensables para la formalización<sup>3</sup>: 1) Acreditación de la titularidad de la concesión o en su defecto presentación del Contrato de Cesión, 2) Acuerdo o Contrato de Explotación por parte del titular de la concesión minera; 3) acreditación de la propiedad o en su defecto la Autorización del propietario del terreno superficial para uso minero; 4) presentación de la Autorización de Uso de Agua a cargo del ALA – Ministerio de Agricultura – MINAG; y presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC<sup>4</sup>.

### Las cifras

Al 30 de Agosto de 2013, según el MINEM, se encontraban registrados 3,317 pequeños mineros y mineros informales (consignados en el Anexo 1) que contaban con título de concesión minera; así como 17,558 PPM y PMA ubicados en concesiones de zonas permitidas, que habían manifestado su voluntad de suscribir convenios de explotación. Lo que hace un total de **20,875** personas que han iniciado su trámite y que, si cumplen los requisitos en los nuevos plazos establecidos, podrán formalizarse. No obstante ser un número importante de mineros en el proceso; no hay que dejar de prestar atención a las grandes diferencias entre las cifras registradas en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso – RNDC (en los Anexos 1 y 2 del Decreto) y la realidad exorbitante de la minería informal e ilegal en el país.

La normatividad para la formalización de los PPM y PMA resulta complicada y costosa para muchos de los mineros informales que tienen la voluntad de formalizarse, por ejemplo la obligación de que IGAC esté firmado por un profesional, la presentación de titularidad, contrato de cesión y acuerdo o contrato de explotación, entre otros.

### Los Impactos Ambientales

<sup>1</sup> Según la Defensoría del Pueblo nos informa regularmente.

<sup>2</sup> La norma también señala que sólo podrán acogerse a esta ampliación aquellos mineros que se encuentran inscritos en el RNDC y que cuenten con títulos de concesión minera o contratos de explotación y se encuentren listados en el Anexo 1 de la norma; así como los PPM y PMA que realizan actividades en concesiones mineras permitidas y que han expresado su voluntad de celebrar contratos de explotación, listados en el Anexo 2.

<sup>3</sup> De aquellos PPM y PMA que están operando en zonas NO prohibidas para la actividad minera.

<sup>4</sup> El otro requisito es la presentación de la Declaración de Compromiso, cuyo plazo venció el 3 de diciembre de 2012, también luego de una ampliación.

Los impactos se perciben con mayor claridad cuando la actividad informal se realiza en ecosistemas frágiles, como es el caso de los Bosques Primarios en Madre de Dios, o en el Bosque Seco en Ayabaca – Piura. Además de la deforestación que la actividad ilegal produce, que utiliza maquinaria pesada y que no debería ser considerada minería artesanal, se contaminan los cuerpos de agua, tanto superficiales como subterráneos.

En regiones como Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Amazonas, la selva de Cusco, Puno, Pasco, Huánuco, se han incrementado sustancialmente las actividades mineras ilegales que vienen generando graves impactos en los ecosistemas de la cuenca Amazónica. Se identifican actividades ilegales en Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de amortiguamiento.

Los impactos ambientales, en regiones como Madre de Dios son devastadores, se ha depredado el boque, y según información del MINAM se han destruido más de 50,000 ha de bosque primario y la actividad continúa amenazando las área de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas.

Adicionalmente los métodos de explotación en la minería aluvial, el uso de maquinaria prohibida<sup>5</sup> y los métodos de beneficio por amalgamación y refogado con mercurio, son los que producen el más alto impacto en el medio físico, biológico y socio económico. Deforestan, erosionan, inundan y destruyen la calidad del suelo, produce sedimentos y altera el cauce de los ríos; destruye la flora y fauna; afectan la salud de las personas y el medio biológico.

Según el estudio realizado por el MINAM y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP<sup>6</sup>, se estimaba que en Madre de Dios se producían entre 16,000 a 18,000 kg de oro al año, y que por cada kg de oro extraído se utilizaban unos 2.8 kg de mercurio. Por otro lado el MINEM estimó la producción de oro en Madre de Dios en 22,634 Kg en el año 2011 y 12,492 Kg en el 2012.

**Cuadro 1: ORO EXTRAÍDO Y MERCURIO UTILIZADO**

| Año  | Oro (Kg) | Mercurio (Kg) |
|------|----------|---------------|
| 2011 | 22,634   | 63,376        |
| 2012 | 12,492   | 34,977        |

Fuente: Minería Aurífera en Madre de Dios y Contaminación con Mercurio, MINAM (2011) y MINEM

En agosto de 2012, el Diario El Comercio informó que más de 180 TM de mercurio habían sido importadas de USA y España y que 5 de las 12 empresas importadoras tenían su sede en Madre de Dios o Puno.

### III. DEFINICIONES: pequeña minería, minería artesanal, minería informal, minería ilegal

La minería en el Perú está constituida por 4 estratos: 1) gran minería; 2) mediana minería; 3) pequeña minería; y 4) minería artesanal.

Esta minería se encuentra normada bajo dos regímenes: el Régimen General (RG), que comprende a la Gran y Mediana Minería<sup>7</sup> y el Régimen del Pequeño Productor Minero (PPM) y Productor

<sup>5</sup> Balsa, caranchera, chupadera, shute, draga.

<sup>6</sup> “Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio” (2011),

<sup>7</sup> Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

Minero Artesanal (PMA)<sup>8</sup>. Esta división toma en cuenta una serie de parámetros que determinan si una operación minera corresponde a uno u otro régimen.

En el siguiente cuadro podemos apreciar al menos cuatro parámetros por los cuales una operación minera se clasifica en el RG o en el régimen de PPM y PMA.

**Cuadro 2:**  
**ESTRATOS DE LA MINERIA: PRINCIPALES PARÁMETROS**

| PARÁMETROS                                                                                                        | MINERIA ARTESANAL<br>LEY 27651<br>ENERO 2002     | PEQUEÑOS PRODUCTORES<br>MINEROS<br>LEY 27651<br>ENERO 2002                     | REGIMEN GENERAL<br>TUO LGM                                                          |                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
|                                                                                                                   |                                                  |                                                                                | MEDIANA<br>MINERIA                                                                  | GRAN<br>MINERIA           |
| 1) Capacidad instalada de producción o beneficio                                                                  | Hasta 25 TM/día<br>Hasta 200 m3/día <sup>1</sup> | Hasta 350TM/día<br>Hasta 3,000 m3/día <sup>2</sup>                             | De 350 hasta<br>5,000 TM/día                                                        | Más de<br>5,000<br>TM/día |
| 2) Extensión de denuncias, petitorios y/o concesiones mineras                                                     | Hasta 1,000 Has.                                 | Hasta 2,000 Has.                                                               | Más de 2,000 Has.                                                                   |                           |
| 3) Producción mínima anual <sup>3</sup><br>Modificada por el DL 1010, que a su vez fue modificado por el DL 1054. | US\$ 25 Año/Ha                                   | US\$ 50 Año/Ha                                                                 | US\$ 100 Año/Ha                                                                     |                           |
|                                                                                                                   | 5% UIT Año/Ha para cualquier sustancia           | Sustancias Metálicas: 10% UIT Año/Ha<br>Sustancias No metálicas: 5% UIT Año/Ha | Sustancias metálicas: 1 UIT Año/Ha<br>Sustancias No metálicas: 10% de la UIT Año/Ha |                           |
| 4) Derecho de Vigencia                                                                                            | US\$ 0.50 Año/Ha                                 | US\$ 1.00 Año/Ha                                                               | US\$ 3.00 Año/Ha                                                                    |                           |

<sup>1</sup> Para sustancia aurífera aluvial – yacimientos tipo placer.  
<sup>2</sup> Productores de gravas auríferas de placer  
Fuente: Ministerio de Energía y Minas  
Elaboración: J. Cuadros, CooperAcción

En diciembre de 2011, el Congreso de la República mediante la Ley 29815, delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de minería ilegal.

Con ello, hasta abril de 2012, se aprobaron una serie de Decretos Legislativos (DL) que tenían por finalidad ordenar la actividad minera artesanal a nivel nacional. Es a partir de esta nueva normativa que podemos contar con una definición legal de dos categorías: **1) Minería Ilegal y 2) Minería Informal**. A continuación presentamos un cuadro comparativo, según el marco normativo respecto a las definiciones y diferencias entre estas dos categorías.

**Cuadro 3:**  
**DIFERENCIAS ENTRE MINERÍA ILEGAL Y MINERÍA INFORMAL, SEGÚN EL NUEVO MARCO LEGAL**

| NORMA                                                          | MINERIA ILEGAL<br>Cuando el minero opera:                                                                              | MINERIA INFORMAL              |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| <b>DL 1100</b><br><b>Interdicción – Prohibición</b>            | Sólo con petitorios<br>Con Concesión SIN certificación (EIA-sd, DIA o IGAC)<br>Sin tener todas las autorizaciones      | No se define minería informal |
| <b>DL 1102</b><br><b>Establece el Delito de Minería Ilegal</b> | Sin contar con autorización administrativa de GR<br>Causando o pudiendo causar perjuicio o daño ambiental o a la salud | No se define minería informal |

<sup>8</sup> Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, N° 27651.

|                                                                        |                                                                                                                                  |                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DS 006-2012-EM</b><br>Medidas complementarias para la formalización | <b>Zonas No autorizadas</b><br>Incumplimiento de exigencias administrativas, técnicas, sociales, ambientales.                    | <b>En Zonas Sí autorizadas</b><br>Han iniciado el trámite de formalización                                                                 |
| <b>DL 1105</b><br>Disposiciones para proceso de formalización          | Equipo o maquinaria no corresponde<br>Sin cumplir exigencias<br><b>En Zonas Prohibidas = ILEGAL</b><br>Sustituye Art. 3° DL 1100 | Uso de equipo o maquinaria no corresponde<br>Sin cumplir exigencias<br><b>En Zonas No prohibidas</b><br>Han iniciado proceso formalización |
| <b>DL 1107</b><br>Control y fiscalización                              | En Zonas en las que está Prohibido<br>Usando equipo y maquinaria no permitido<br>Sin cumplir exigencias                          | No se define                                                                                                                               |

Fuente: Manual para entender la Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal. César Ipenza. SPDA. 2012

El DL 1105, en su Art. 2 define a la **Minería Ilegal**, como aquella actividad ejercida por persona, natural o jurídica, o grupos de personas organizadas, que **utilizan equipo y/o maquinaria que no corresponde a las características de PPM o PMA**; o que no cumple con las exigencias de carácter administrativo, técnico, social y medio ambiental; o que **se realiza en zonas donde no está permitida la actividad**. Esta última parte de la norma no podrá aplicarse mientras no exista un ordenamiento territorial a nivel nacional que con criterios técnicos, sociales y ambientales, determine en qué zonas del país se puede realizar minería y en qué zonas no<sup>9</sup>.

De igual manera define la **Minería Informal**, como aquella **ejercida utilizando equipos y maquinarias que no corresponden** a las características de PPM o PMA; o que no cumplen con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental; en **zonas NO prohibidas para la actividad minera; o que hayan iniciado un proceso de formalización**.

La tarea de la formalización se encuentra en manos de los Gobiernos Regionales, los mismos que carecen no sólo de los recursos y las capacidades necesarias para enfrentar este reto; sino que tampoco cuentan con los instrumentos de gestión del territorio que permita definir con claridad las zonas donde estaría permitida la actividad minera, en la medida en que recientemente han iniciado sus procesos de zonificación ecológica y económica y de ordenamiento territorial.

### Preguntas para la discusión:

¿Cuáles considera usted que tendrían que ser las medidas urgentes que debieran tomarse para abordar seriamente la problemática de la minería ilegal?

¿Qué recomendaciones podemos hacer a los diferentes actores (gobierno nacional, gobiernos regionales, productores mineros y sociedad civil en general) para dar los pasos necesarios para enfrentar esta problemática compleja?

Lima, Noviembre de 2013

<sup>9</sup> En la actualidad se cuenta únicamente con algunas excepciones como las establecidas en el DU 012 de Madre de Dios y lo establecido en el Anexo 1 del DL 1100 también referido a Madre de Dios.