

Tema 2: Causas y consecuencias de la minería informal, ilegal, artesanal, el rol de los gobiernos regionales y alternativas de solución

Julia Cuadros Falla - CooperAcción

El crecimiento explosivo de la pequeña minería y minería artesanal ha estado asociado directamente a crisis económicas, sociales o políticas. Hacia 1925, en la crisis del caucho, desde el gobierno nacional se promovió la colonización de mineros de oro hacia Madre de Dios. En la década de los 80 del siglo pasado, se experimentó un nuevo crecimiento que tuvo su explicación en dos fenómenos concurrentes, por un lado la proliferación de la informalidad como respuesta a la crisis económica en que nos sumieron los gobiernos de Belaúnde y García, y por otro, sectores importantes provenientes de comunidades campesinas, nativas y de zonas rurales, que migraron debido a la guerra interna, soportando la presión tanto de Sendero Luminoso como de las fuerzas armadas y policiales. La minería artesanal, particularmente de oro, se convirtió así en un refugio y en un medio de vida; se convirtió en una estrategia de sobrevivencia para estos sectores, así como en el mundo urbano proliferaron las pequeñas y micro empresas informales.

Un tercer impulso se vivió en los años 90, cuando nuestro país ingresó decididamente a aplicar las políticas del ajuste estructural, 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.

El boom de la minería artesanal en el Siglo XXI está asociado al precio internacional del oro, aunque en los últimos años y debido al alto precio de otros metales, también se ha producido explotación artesanal de cobre.

Como hemos dicho, para el Estado peruano, la prioridad ha sido siempre la gran y mediana minería: a pesar que han pasado 20 años desde que el Perú fuera declarado inelegible por los organismos financieros internacionales, continúan vigentes normas que brindan una serie de beneficios de estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa a las empresas mineras extranjeras, a pesar de que ya no somos un país "inelegible" y que ya no es necesario este tipo de incentivos para atraer la inversión extranjera.

Asimismo, tema clave para la expansión de la minería artesanal, informal e ilegal, ha sido la falta de oportunidades de trabajo y de ingresos. La actividad estrictamente artesanal es una actividad de sobrevivencia y debido a sus métodos artesanales, es una actividad de alto riesgo. El sector agropecuario en el Perú, al año 2007 ocupaba el 32,7% de la PEA ocupada. Sin embargo, es conocido las décadas de abandono sufrido por este sector. La importancia dada por los gobiernos de turno a sector minero, ha venido impactando negativamente en el desarrollo del sector agropecuario, agregando que las políticas agropecuarias han estado dirigidas a fortalecer la agricultura a gran escala, a la inversión privada, en particular transnacional, afectando seriamente a los pequeños agricultores y familias campesinas, que se vieron afectadas por el crecimiento acelerado de las industrias extractivas, que vienen compitiendo por el uso de recursos naturales escasos como el agua y el suelo en sus territorios.

IMPACTOS AMBIENTALES

Bosques y minería aluvial

Estos impactos se perciben con mayor claridad cuando la actividad informal se realiza en ecosistemas frágiles, como es el caso de los bosques primarios en Madre de Dios, o en el Bosque Seco en Ayabaca – Piura. Además de la deforestación que la actividad ilegal produce, que utiliza maquinaria pesada y que no debería ser considerada minería artesanal, se contamina 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 a la fecha habrían sido destruidas más de 50,000 ha de bosque primario y la actividad continúa amenazando las área de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas.

El uso de mercurio para la recuperación de oro, impacta el ambiente cuando los vapores de mercurio, son arrastrados por el viento, contaminando tanto el suelo, como el agua, los animales y las plantas, como a los seres humanos que inhalan estos gases. Adicionalmente los métodos de explotación en la minería aluvial, el uso de maquinaria prohibida¹ 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 alteran el cauce de los ríos; destruye la flora y fauna; afectan la salud de las personas y el medio biológico.

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

Sur Andino y Sur Medio

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

IMPACTOS ECONÓMICOS

El oro amazónico

En la región Amazónica, el impacto de la minería ilegal e informal se da también a nivel de la economía, ya que estas actividades afectan directamente otras actividades económicas como la agricultura, el ecoturismo, y las concesiones forestales. Se genera una economía subterránea que se mueve con la comercialización de oro ilegal, con la presencia de acopiadores, intermediarios, compradores, que compran el oro proveniente de las operaciones informales e ilegales y que, como se demostró en anterior oportunidad, involucra a autoridades y funcionarios públicos, en el lavado del “oro sucio” a través de empresas exportadoras de oro y a través del sistema bancario.

¹ Balsa, caranchera, chupadera, shute, draga.

Según Macroconsult (2012), las exportaciones de oro ilegal, representaban entre el 20% y 30% de las exportaciones anuales de oro.

De allí la necesidad de identificar las cadenas productivas y las cadenas de valor que se tejen alrededor de la actividad minera informal e ilegal, de la importación y comercialización de los insumos químicos y tóxicos, de las plantas de procesamiento, de la comercialización de combustibles, del acopio, intermediación y exportación del oro ilegal; así como de todos los actores públicos y privados que están involucrados en cualquier parte del negocio ilegal, de las que ya hemos hablado en el Foro..

Cambios en dinámica económica de comunidades campesinas

La presencia de grandes operaciones mineras en sierra o costa genera un incremento del costo de vida, que en algunas zonas se ha llegado a calcular entre 500 y 600 por ciento, afectándose a comunidades campesinas y poblaciones que no están en capacidad de articularse al ciclo económico de venta de servicios para los operadores mineros (hotelería, restaurantes, lavandería, discotecas, cabinas de internet, locutorios, etc. sin contar con los negocios ilegales como prostíbulos). Las comunidades están tomando acuerdo en Asamblea Comunal, de realizar minería artesanal, y están desarrollando una serie de estrategias para sacar beneficios de corto plazo.

Impactos Sociales y culturales

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

Asimismo, se presentan diversas modalidades de explotación de los trabajadores quienes se ven involucrados en formas de trabajo semi esclavo², pago de deuda, entre otros. El trabajo infantil en la minería artesanal, aún no ha sido erradicado en su totalidad y se encuentra en retroceso por la acción coordinada de las diferentes instituciones públicas y privadas que confluyen en la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CPETI y por las experiencias exitosas promovidas por organismos internacionales como la OIT y UNICEF. Sin embargo esto no ha sucedido respecto al trabajo adolescente, a pesar de encontrarse prohibido. La realización de estas actividades en zonas alejadas de los principales centros poblados, con una débil y casi inexistente presencia del Estado, ha permitido que se expandan prácticas vedadas como la explotación sexual y la trata de personas; siendo aún insuficientes los esfuerzos desplegados. De igual manera, la monetarización de las economías rurales ha impactado en el crecimiento de los índices de alcoholismo, violencia familiar y violencia sexual.

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

² Como el denominado “cachorro”, cuando el propietario de una concesión acuerda extraoficialmente dejar trabajar al minero informal en la modalidad de 20 a 25 días para el titular y el resto de días para los trabajadores.

Causas estructurales

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

ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

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

Las funciones y competencias en materia de pequeña minería y minería artesanal, según la Ley de Descentralización, está en manos de los Gobiernos Regionales.

Sin embargo, esta descentralización de competencias y funciones no ha estado acompañada de recursos humanos y económicos que permita enfrentar una realidad tan grande y compleja. En el marco de la nueva normativa para la formalización de la minería en pequeña escala, han sido presentadas alrededor 70,000 Cartas de Compromiso, primer requisito para el proceso de formalización. De estas al mes de Setiembre habían pasado a una segunda fase unos 21,000 mineros artesanales y pequeños mineros; alrededor de 3,000 contaban con Título de Concesión y la diferencia sólo contaba con el “ofrecimiento” de suscripción de Contratos de Explotación entre los Titulares de Concesiones y los mineros informales. Luego de salvado este segundo requisito, los pequeños mineros y mineros artesanales, debían presentar entre otros documentos el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo - IGAC, que es como un Estudio de Impacto Ambiental para el Régimen General. Sin embargo el personal a cargo de la revisión de los IGAC es

absolutamente insuficiente y no cuenta con los recursos económicos para abordar esta tarea. El riesgo que se corre es que los IGAC que deben ser el filtro y control ambiental de la actividad en pequeña escala, se conviertan en un trámite administrativo más, con lo que terminamos borrando con una mano lo que hicimos con la otra.

De allí que hemos planteado como Política Nro. 5 sobre el sector:

El Fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Regionales y de las Direcciones Regionales de Energía y Minas - DREM

Este fortalecimiento debe implicar que exista absoluta claridad respecto a sus competencias y funciones como Gobiernos Regionales; que los GR cuenten con instrumentos de gestión territorial y ambiental, que les permita armonizar sus aspiraciones de desarrollo plasmadas en los Planes de Desarrollo Concertados, con las políticas nacional que se promueven desde el gobierno nacional. Que se fortalezcan sus capacidades técnicas, que la OEFA en este caso de PPM y PMA cumpla un rol de fortalecimiento de capacidades y no de fiscalización al desempeño de los funcionarios regionales; que se les dote de infraestructura y logística necesarias para llevar a cabo su trabajo. Todo ello implica una asignación presupuestal adecuada y no los 60 soles anuales en promedio por pequeño minero con el que cuentan actualmente. La articulación entre Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y Comisión Ambiental Regional es clave para abordar este tema tan complejo.

En el corto plazo, se requiere esclarecer los procedimientos administrativos para la fiscalización y sanción entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Asignar una partida presupuestal determinada a órganos de fiscalización ambiental del GR. Promover fortalecimiento de áreas de gestión ambiental. Fortalecer capacidades de actores de sociedad civil. Generar actividades económicas alternativas para quienes no podrán formalizarse. Desarrollar instrumentos de gestión territorial y ambiental. Brindar información oportuna y transparente a los mineros en proceso de formalización. Informar transparentemente a los mineros que no podrán formalizarse. Efectivizar la implementación de la “ventanilla única”, para los trámite de formalización de la actividad minera.

En el mediano plazo se deben desarrollar programas de alternativas económico productivas para los mineros que no podrán formalizarse; depurar el Catastro Minero Nacional para abrir oportunidades a mineros ubicados en zonas prohibidas; revisar la calificación de PPM y PMA y recalificar cuando sea necesario.

Estas medidas no podrán realizarse si no existe un clima de diálogo y concertación, en el que estén involucrados todos los actores, en particular los mineros artesanales y pequeños mineros que han mostrado su voluntad política de coadyuvar a resolver este problema. Las estrategias para avanzar hacia soluciones duraderas deberán combinar lo técnico, con lo ambiental con lo social, organizativo, económico, legal y cultural. Una metodología recomendada es construir agendas concertadas de corto y mediano plazo, en donde todos los actores transparenten sus intereses acuerden objetivos de corto, mediano y largo plazo.

¿Está usted de acuerdo que estas son algunas de las medidas que deben tomarse?

¿Considera que una combinación de estrategias legales, económicas, políticas, ambientales, sociales, organizativas pueden aportar a la solución?

Lima, Noviembre de 2013