

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Quando los retadores ingresan al Estado: Una mirada al Gobierno Regional de
Madre de Dios (2015-2018)**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADA EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTORA

Cienfuegos Falcon Lucy Stephanie

ASESOR

Dargent Bocanegra Eduardo Hernando

Noviembre, 2019

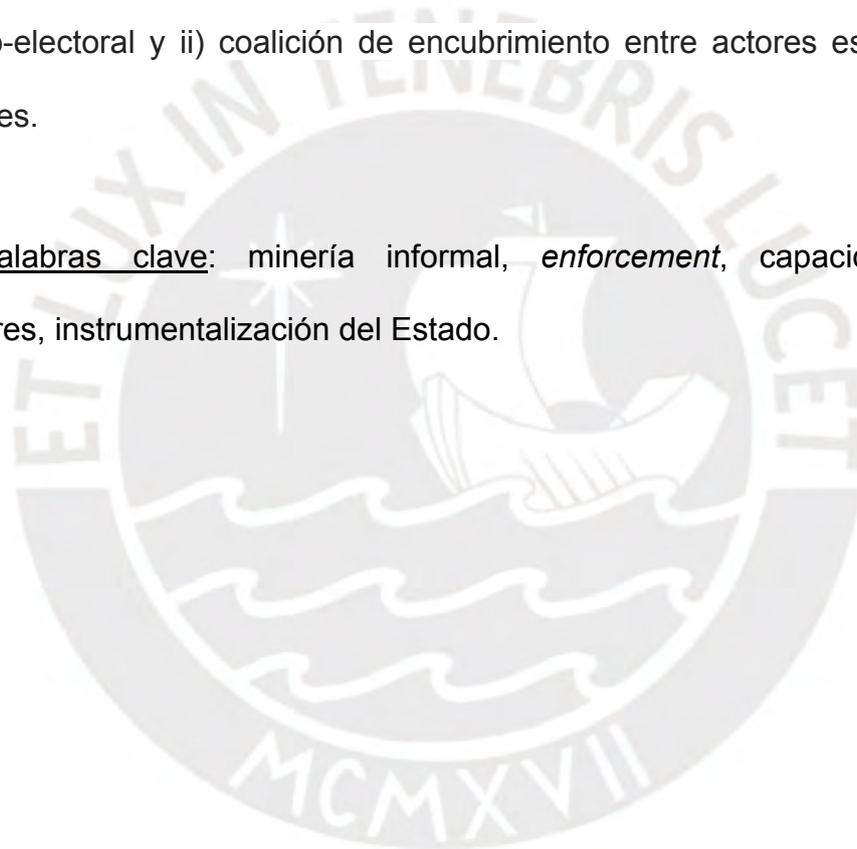
RESUMEN

En las últimas décadas, con el incremento del precio de los minerales en el Perú se desató una fiebre del oro, principalmente en Madre de Dios, impulsando el crecimiento de la producción del oro informal e ilegal. Frente a ello, el Estado implementó políticas de control como el Plan Nacional de Formalización Minera Artesanal y de Pequeña Escala. Sin embargo, los problemas que surgieron por los límites de dicha implementación aumentó la brecha de desconfianza entre los mineros con las autoridades nacionales.

Partiendo desde este caso, ¿qué explica que una determinada política de control no se cumpla como fue planificada? Una literatura sobre política comparada nos señala que puede entenderse por dos factores: primero, por la debilidad estatal para implementar sus políticas y; segundo, por la resistencia de actores sociales con políticas opuestas. De tal manera, estos factores han servido para explicar el por qué fracasan o se logra la implementación de normas y políticas públicas. La presente investigación busca aportar en una literatura poco ahondada sobre el espacio intermedio entre estos dos factores, es decir la instrumentalización del Estado realizado por actores sociales como una estrategia para resistir a la política.

A través del estudio del desarrollo de la minería informal aurífera en Madre de Dios entre el 2015 y 2018, se puede explorar el fenómeno descrito. Durante este tiempo, retadores como la Federación Minera Artesanal (Fedemin) han logrado ocupar un espacio gubernamental: el Gobierno Regional. Ante esta situación, se observa dos nuevas formas de resistencia construidas desde el Estado que pueden ser aplicadas en casos que van más allá del oro: i) control político-electoral y ii) coalición de encubrimiento entre actores estatales y no estatales.

Palabras clave: minería informal, *enforcement*, capacidad estatal, retadores, instrumentalización del Estado.



AGRADECIMIENTOS

La presente investigación ha sido posible gracias al amor incondicional de mi papá y de mi mamá por haberme permitido estudiar en la PUCP y no tener otras preocupaciones durante todo el tiempo que me llevó terminar la tesis. Gracias a mi hermano Mija por siempre apoyarme, impulsarme y creer en mí.

Agradezco también al profesor Dargent por haber aceptado ser mi asesor; por su enorme paciencia en leer cada uno de los avances, a pesar de que se lo enviaba tarde; por siempre esclarecer mis dudas y direccionar la tesis. Asimismo, agradezco los comentarios de las profesoras Rousseau y Alayza, durante las exposiciones en Seminario de Tesis 1 y 2. Finalmente, agradecer a aquellos y aquellas que creyeron en mi proyecto y colaboraron conmigo dándome entrevistas, información y bibliografía.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I	
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA		
1.1 Capacidad del Estado y sus agencias subnacionales como resistencia al <i>enforcement</i>	7	
1.2 Presencia de actores sociales y otros agentes como resistencia al <i>enforcement</i> ..	10	
1.2.1 Retadores y sus estrategias tradicionales.....	11	
1.2.2 Estudio de caso: FEDEMIN como retador.....	17	
CAPÍTULO 2: DESARROLLO DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA ARTESANAL EN MADRE DE DIOS.....		22
2.1 Presentación del caso de estudio.....	22	
2.2 Mapeo de actores.....	25	
2.3 Tipos de resistencia.....	28	
2.4 Balance del Proceso de formalización (2012-2014).....	34	
CAPÍTULO 3: EL USO DEL ESTADO COMO ESTRATEGIA PARA RESISTIR		
3.1 “Mismos retadores, diferente reto” (2015-2017).....	37	
3.2 Mapeo de actores.....	38	
3.3 Formas de resistencias construidas desde el Estado.....	40	
3.3.1 Control político-electoral.....	40	
3.3.2 Coalición de encubrimiento entre actores estatales y no estatales.....	50	

CONCLUSIONES.....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	58
ANEXO.....	63



INTRODUCCIÓN

A pesar de la corta existencia de la actividad minera en Madre de Dios, esta región ha atravesado por tres temporadas de fiebre del oro: la primera surgió en los años 50's; la segunda a mediados de los años 70's; y la tercera inició a mediados del 2005 (SPDA 2014). Sin embargo, a partir del 2007, recuperó su precio más alto desde 1980 (US\$682 por onza), lo cual puede ser explicado, en parte por el surgimiento de las economías asiáticas y a la crisis financiera del occidente (Baraybar 2015).

Frente a la creciente demanda del oro, la minería a pequeña escala, especialmente la minería artesanal, pasó de ser una actividad extractiva de subsistencia a una actividad al margen de la ley operando sin concesión y sin permiso del Estado. La expansión de la tercera fiebre del oro no solo incrementó la deforestación, sino también produjo la aparición de la minería ilegal en la región, desencadenando actividades conexas como trata de personas, narcotráfico, prostitución, entre otros. Ante el desarrollo de estas actividades, el Estado respondió mediante dos formas: una política de formalización minera y la lucha contra la minería ilegal (Ipenza y Valencia 2014, MINAM 2016). Es decir, se realizó un proceso de formalización que busca controlar la actividad minera a

través de la fiscalización ambiental y administrativa¹ de los Gobiernos Regionales. Como también, se frena la minería ilegal por medio de las interdicciones, acciones penales, entre otros.

De tal manera, se implementó el proceso del Plan nacional de Formalización de Minería Artesanal y Pequeña Minería en el 2012, que estableció una serie de decretos sobre los requisitos y pasos para lograr la formalización. Contrariamente a lo esperado, se evidencia que la producción informal del oro ha incrementado, ya que en el 2014 se incrementó en un 19.9% más que en el 2012. En otras palabras, Madre de Dios aumentó su producción informal de 358 000 a 429 000 onzas (Gestión 2014). Esta tendencia al alza se sigue manteniendo (El Comercio 2018). Además, cabe mencionar que actualmente, no se cuenta con ningún minero de pequeña escala formalizado. En contraste con otros casos como La Libertad, Puno, San Martín, Arequipa, Lima Provincias (MINAM 2016) que sí han logrado formalizar a mineros artesanales.

Pese a que Madre de Dios fue la primera región en aplicar esta política no se ha cumplido, ni reducir el número de producción informal del oro, ni se ha logrado formalizar a los mineros artesanales. Ante ello, ¿qué explica que una determinada política de control no se cumpla? Esta pregunta, según la literatura, puede responderse por dos factores: i) la medición de la capacidad estatal (Soifer 2008, Bersch, Praca, y Taylor 2012, Centeno 2009, Valencia y Palao 2016, Damonte 2016, Pinedo 2016, Juárez 2014) y ii) por la resistencia de actores

¹ Fiscalización sobre el control de insumos químicos, combustibles, comercialización del oro, normas de seguridad.

sociales (Baraybar 2016, Casas y Ramírez 2017, Eaton 2012, Dargent 2015, Dargent y Amengual 2018, Dargent et al 2017, Feldmann y Luna 2012, Holland 2016, Pinedo 2016, Zevallos 2012).

A través de esta revisión, la presente investigación estudia un fenómeno poco trabajado²: la instrumentalización del Estado como una estrategia para resistir a la política realizado por actores sociales (en este caso por los retadores). De tal manera, se pretende aportar a una literatura poco ahondada sobre el espacio intermedio entre los factores de capacidad estatal y resistencia de actores sociales, en donde el uso del Estado es aprovechado por actores sociales como una ventana de oportunidad que brinda nuevas capacidades para resistir a una política.

La relevancia de este fenómeno a estudiar se debe porque es transversal a cualquier tipo de implementación de normas y políticas públicas. Es decir, se encuentra casos que van más allá del oro, reflejando así el uso del Estado para resistir al mismo. Por ejemplo, se observa en la política de fiscalización de vendedores informales, en donde la intervención de las municipalidades impide el desarrollo de dicha implementación³. Más bien, se logró que los informales alquilaran ilegalmente la vía pública, invadiendo pistas y veredas⁴.

² Si bien, se ha mencionado la colaboración y captura del Estado por parte de actores externos para implementar, se ha investigado poco sobre la actividad del propio Estado como actor limitante de la implementación (O'Donnell 1993, Giraudy 2012, Amengual).

³ Elías Cuba, ex alcalde de La Victoria, es acusado de ser cabecilla de la banda "Los intocables ediles", mafia dedicada al cobro indebido de cupos para realizar comercio ambulante en Gamarra y el Mercado de Frutas. Perú 21, 13 de agosto del 2018

⁴ El Comercio, 5 de agosto del 2018

Conforme a lo que se propone, se evalúa la implementación de la política de formalización en dos etapas, las cuales se diferencian por la forma de interacción de retadores como la Federación de Mineros Artesanales de Madre de Dios (FEDEMIN) durante el 2012 -2014 y el 2015-2018. Cabe señalar, la presencia de estos retadores resulta importante por los cambios que experimentan desde el inicio de su participación. Ya que durante la primera etapa se desenvuelven como los “retadores tradicionales”; mientras que en la segunda etapa su participación se desplaza a un espacio gubernamental por su ingreso al Gobierno Regional con el liderazgo del ex presidente de la FEDEMIN, Luis Otsuka.

En tal sentido, se encuentra una nueva dinámica, en donde los retadores logran ser parte del Estado, generando un espacio de enfrentamiento entre los diferentes niveles de gobierno: Gobierno Central y Gobierno Regional. Ante ello, se presenta una clasificación de dos nuevas estrategias de resistencia: i) control político-electoral y, ii) por medio de una coalición de encubrimiento con actores estatales y no estatales. Así, resulta interesante estudiar a los mismos retadores frente a nuevos desafíos, ya que cuentan con nuevas atribuciones brindadas por la descentralización. Teniendo así, un retador fortalecido gracias a su nuevo rol como Gobierno Regional, lo cual permite que continúe resistiendo.

Tras lo expuesto, se tiene como objetivo principal comprender el uso del Estado como mecanismo para resistir a la implementación del Plan de Formalización Minera en Madre de Dios, durante el periodo del 2015 al 2018. De manera complementaria, se presenta como objetivos específicos, identificar a

los actores y sus estrategias de resistencia. Esta tesis establece como principal actor el ingreso de los retadores de la FEDEMÍN al Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD). Cabe mencionar, esta tesis busca entender la instrumentalización del Estado más allá del caso estudiado, ya que en general las formas del uso del Estado trasciende el tema de minería informal en Madre de Dios y, más bien, refleja un fenómeno complejo en la realidad peruana.

La metodología aplicada para esta investigación cualitativa se basó en reconstruir el caso a través de notas periodísticas, documentos de trabajo y estadísticas. Asimismo se realizaron un total de 19 entrevistas con la finalidad de validar las hipótesis propuestas. Por un lado, se entrevistó a funcionarios del Gobierno central, principalmente del Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente, Fiscalías y Procuraduría Especializadas, para evidenciar tanto su trabajo como su relación con el Gobierno regional. Por otro lado, se entrevistó a periodistas y a dirigentes mineros de Madre de Dios para contrastar lo mencionado por parte del Gobierno central y conocer su estado actual en el proceso de formalización. Como también, para comprender el desenvolvimiento del Gobierno regional se entrevistó a funcionarios. Sin embargo, se obtuvo un bajo número de entrevistas debido a la baja disponibilidad de su parte.

Finalmente, la estructura de la investigación consta de tres capítulos. En el primer capítulo se realiza una breve revisión de literatura y aproximación teórica. En esta parte, se enfatiza el enfoque diferente de este trabajo: una mirada dentro del propio Estado. La segunda parte se presenta el caso a estudiar y un balance del primer proceso de formalización (2012-2014) con el fin de

identificar a los actores de la primera etapa y, a la vez, evaluar dicho plan para conocer su posterior desenvolvimiento. Mientas que en la tercera parte se desarrolla una comparación de los tipos de estrategias anteriores y actuales de Madre de Dios para impedir la formalización minera. De tal manera, se convierte en el capítulo más importante de la investigación, ya que se trabaja las hipótesis centrales. Por último, se presentan los hallazgos y las conclusiones del caso de estudio.



CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El objetivo de este primer capítulo es presentar lo que se ha discutido sobre qué elementos aportan al desarrollo de la implementación de determinadas políticas públicas. De tal modo, se encuentran estudios sobre la capacidad estatal como factor determinante para lograr el éxito de una política y, por otro lado, se ha escrito sobre factores que se preocupan en la relación del Estado con la sociedad civil y otros agentes.

Tras esta exposición, se pretende demostrar como aporte que el impedimento para que una política se lleve a cabo, se debe a la presencia de un recurso más para resistir, el cual se encuentra dentro de los dos aportes mencionados. Ya que el Estado resulta ser utilizado como un recurso para resistir por los retadores tradicionales. En este sentido, se propone que esta nueva estrategia puede ser aplicada en otros casos de resistencia, es decir sobrepasa el tema de la minería informal.

1.1 Capacidad del Estado y sus agencias subnacionales como resistencia al *enforcement*

A raíz de las reformas institucionales como es el caso de la descentralización en la mayoría de los países de Latinoamérica, se ha dado una mayor importancia en realizar estudios a nivel subnacional. Tal como señala Falleti (2010), la transferencia de recursos, responsabilidades y autoridad de los niveles nacionales a los niveles regionales y locales de gobierno es uno de los cambios que mayor impacto ha tenido en los sistemas políticos latinoamericanos.

En relación a ello, los estudios sobre el *enforcement* o el nivel de cumplimiento de las reglas determinadas por la capacidad de la entidad estatal, han dado un giro subnacional. De tal manera, los estudios sobre la capacidad estatal a nivel nacional, como el de Soifer (2008), quien señala que de acuerdo a los recursos que posea las oficinas o gobiernos encargados, ya sea recursos financieros como presupuesto y recaudación, y recursos institucionales como personal e infraestructura, se podrá lograr el *enforcement*. Así como también, Bersch, Praca, y Taylor (2012), afirman que la posibilidad de alcanzar el *enforcement* dependerá del tipo de burocracia, especialmente, si es una burocracia fuerte y profesional logrará implementar el desarrollo de determinadas políticas. En general, estos temas se empiezan a discutir sobre unidades subnacionales, ya que los actores, instituciones y contextos resultan ser diferentes a la lógica nacional.

Tal es el caso de Valencia y Palao (2016) que realizan un análisis comparativo del proceso de formalización en Madre de Dios y Puno señalando que ambos casos presentan problemas por la incapacidad de la gestión

intersectorial con el Gobierno nacional, debido al proceso de descentralización del 2002. En esta misma línea, Damonte (2016), menciona como argumento que el conflicto de la formalización minera artesanal en la Amazonía peruana responde a una gobernabilidad limitada del Estado. Por lo tanto, es incapaz de implementar un plan de formalización exitosa tal como fue diseñado.

Asimismo, Juárez (2014) plantea que el problema de la minería informal en Madre de Dios durante el 2006 al 2011 se debe a que el GOREMAD no cuenta con los suficientes recursos para controlar los factores que favorecen el incremento de la minería informal e ilegal. Señala que si se mantiene recursos, ya sea normas legales deficientes y ausencia de consensos con actores claves no se podrá articular una verdadera política de formalización en el futuro. Mientras que Pinedo (2016) argumenta la escasa voluntad o decisión del Estado para llevar a cabo una formalización amplia y eficiente, situación que se reflejó en proceso administrativos engorrosos, presupuesto insuficiente y decisiones centralizadas.

A través de esta discusión, se observa un consenso en que los límites de la implementación de la formalización minera en Madre de Dios, se debe tanto a la ausencia o baja disposición de recursos como por el nivel de habilidad del Estado central y subnacional para lograr el *enforcement*.

1.2 Presencia de actores sociales y otros agentes como resistencia al *enforcement*

Por otro lado, se ha investigado sobre la relación del Estado con la sociedad civil y otros agentes. De acuerdo, al tipo de interacción y recursos de estos actores se tendrá dos resultados: apoyo o resistencia al *enforcement*. Cabe resaltar, para conseguir dichos resultados, estos actores deben llevar a cabo una serie de estrategias.

Para los casos de apoyo al *enforcement*, Amengual (2016) enfatiza en señalar que el *enforcement* aumentará cuando el Estado interactúe con los grupos sociales que tienen intereses y capacidades alineadas con los objetivos regulatorios. Debido a que estos grupos pueden contribuir de dos formas: el desarrollo de las normativas y/o capacitando a los funcionarios encargados de implementar las política.

Sin embargo, la literatura nos enseña que en los casos de oposición y resistencia al *enforcement* no comparten la misma naturaleza, es decir se encuentra distintas motivaciones para el incumplimiento de una política.

Tal como se expone en Holland (2016), a través de la teoría de *Forbeance*, la inaplicación o abstención de una ley se realiza con el objetivo de brindar bienestar social que no se puede lograr a través de cuadros formales, a la vez, que se consigue apoyo político y/o electoral. Es decir, el no actuar genera beneficios políticos, lo cual se da mediante relaciones informales entre la población y las autoridades. Estas negociaciones favorece a la formación de redes clientelares. Un ejemplo de ello, son los casos de comercio ambulatorio,

tráfico de tierras, entre otros. En este caso, se evidencia que el impedimento al *enforcement* responde a incentivos políticos de la autoridad por apoyar los intereses de cierta parte de la sociedad civil. De esta forma, el tipo de recursos que se cuenta es el apoyo de la población para conseguir réditos políticos.

Como se señaló, el resultado de la implementación depende del tipo de relación del Estado, ya sea por la oposición o colaboración de los grupos sociales. En el caso de oposición, autores como Eaton (2012), Dargent (2015), Dargent y Amengual (2018), indican que la presencia de retadores o *challengers* pueden impedir la implementación. Estos retadores, según Eaton (2012), son aquellos “actores violentos o no violentos, que disputan, objetan o resisten la autoridad del mismo para implementar sus decisiones y políticas”. Mediante este esquema, son los grupos sociales o retadores que impiden el establecimiento del *enforcement* y ya no son las autoridades como señala Holland (2016). De tal manera, se encuentra un espacio en la literatura, en donde los retadores se convierten en autoridades y desde ese punto se resisten a una determinada política. Para la presente investigación, se analiza el ascenso de retadores como la FEDEMIN al Gobierno Regional durante los años del 2015-2018.

1.2.1 Retadores y sus estrategias tradicionales

De acuerdo a la presente literatura, existe un consenso sobre los retadores que son definidos como aquellos que desafían la implementación de políticas y acuerdos de las autoridades, a través de mecanismos como la violencia o la no violencia. No obstante, Feldmann y Luna (2012) plantean una

clasificación de cuatro tipos de estrategias que utilizan los retadores para entender su naturaleza.

Una primera estrategia -oportunista- señala que los retadores monopolizan los mecanismos de coerción y, a la vez, proveen servicios sociales y “bienes públicos” básicos. Esto debido a un Estado “ausente” a nivel de control territorial, en donde el imperio del desafiante reemplaza al de la ley. En cuanto a la segunda estrategia -insurreccionaria- se busca desplazar al Estado a través de una lucha abierta. En la tercera estrategia -simbiótica- existe una cooperación entre los retadores y funcionarios estatales locales. Esta relación permite que los retadores compren la protección estatal para llevar a cabo sus “fines” ilegales por medio de la corrupción. Mientras que en la cuarta estrategia -mutualista- también implica un acuerdo de cooperación entre los funcionarios estatales y retadores. Sin embargo, estos últimos actúan como sustitutos, utilizando “medios” ilegales para conseguir “fines” legales.

A partir de esta clasificación, se observa que los retadores utilizan diversas estrategias para desafiar a la autoridad, ya sea a través de la relación con agentes estatales o por su propia cuenta. Pero, debe resaltarse, que el espacio en donde se desenvuelven es fuera del Estado.

Por otra parte, en relación a los estudios de retadores subnacionales en el Perú, se relacionan con tres casos: hoja de coca, minería ilegal y extorsión. En el primer caso, Casas y Ramírez (2017) se estudia al Gobierno local y gremios cocaleros como actores centrales en contra de erradicar el control de la hoja de coca impulsado por el Gobierno nacional. La implementación de dicha

política inició desde el 2006, en donde los campesinos cocaleros, a través de la organización gremial «Poderosa Federación de Cocaleros del Monzón» realizaron como formas de resistencia: mecanismos de violencia como amenazas y agresiones físicas a funcionarios públicos, paralizaciones de vías terrestres, y destrucción de propiedades públicas; control territorial; y organización de protestas públicas. A pesar de ello, se logró implementar las políticas antidrogas sin enfrentar altos niveles de movilización cocalera.

Por otra parte, Zevallos (2012) enfatiza en los actores, principalmente en tres intermediarios en diferentes arenas políticas. El primer intermediario fueron las organizaciones gremiales como grupo de presión. El segundo intermediario fueron los partidos políticos para acceder a la toma de decisiones. El tercer intermediario fueron los grupos insurgentes para resistir el accionar de las Fuerzas del Orden. Ante ello, se puede identificar este caso como un retador de estrategia insurreccional, debido al enfrentamiento directo contra el Estado.

El segundo caso, referido a la minería ilegal, la tesis de Baraybar (2016) señala como retadores a los grupos criminales que buscan sustituir algunas funciones del Estado en las áreas que controlan y compiten por el control de dichas áreas. De tal forma, las acciones de estos grupos guerrilleros para desafiar al Estado se sostiene a través de una lógica de criminalidad vertical de organización local. Baraybar identifica a las organizaciones criminales como las guerrillas, paramilitares y BACRIM (Bandas Criminales Emergentes) que utilizan como estrategia la violencia para dominar a la sociedad local y la economía, el cobro de cupos, imposición de impuestos, aplicación de sanciones. Es decir,

estos grupos retan al Estado mediante el control territorial, monopolio de la fuerza y el grado de organización. Por lo expuesto, podría encajar como un retador con estrategia oportunista e insurreccional.

Finalmente, el tercer caso, la industria de extorsión en el ámbito de la seguridad pública analizado en Dargent et al (2017) señala que el rápido crecimiento del sector de construcción ha sido el motor de expansión de la mafia de extorsionadores en el Perú. La respuesta a la baja aplicación de una política efectiva se debe a la alta capacidad de las mafias para adaptarse rápidamente a las estrategias diseñadas por las autoridades. Las estrategias que estos retadores recurrieron fue la compra de funcionarios como la policía, fiscales y jueces; chantaje, amenaza y muerte a líderes sindicales, empresarios; migración a otras regiones donde no se aplicaba dichas políticas; migración de actividad como el transporte, comercio y educación. En consecuencia, este retador utiliza la estrategia simbiótica, ya que cooperan los agentes estatales mediante la corrupción con los retadores.

A partir de estos artículos, podemos observar que las estrategias utilizadas por estos retadores se caracterizan por la violencia y por su involucramiento con actores desde un espacio fuera del ámbito estatal. A excepción del valle del Monzón, en donde líderes del gremio cocalero son elegidos como representantes del Gobierno local. Sin embargo, no fue un factor que impidió la aplicación de la política del control sobre la hoja de coca. Como puede verse, no se encuentra casos como el de retadores que instrumentalizan al Estado para impedir el *enforcement*.

Tras lo expuesto, la presente discusión se ha enfocado en señalar que la implementación es ineficiente por la debilidad institucional y por el tipo de interacción entre actores sociales con agentes estatales. Sin embargo, no se ha discutido lo suficiente sobre nuevas formas de resistencia. Por ello, la investigación pretende aportar en el estudio de los retadores desde su rol como actores dentro del Estado. Resultando así interesante analizar una dimensión intermedia entre las dos visiones señaladas, ya que nos permite entender la organización y estrategias que utilizan los retadores frente a un nuevo reto: el ingreso a un nivel del Estado. De tal manera, los retadores aprovechan el contexto de una debilidad institucional a través del terreno electoral para ingresar y controlar la arena política, convirtiendo al Estado como un instrumento para bloquear la implementación.

Gráfico N° 1.- Estado como instrumento



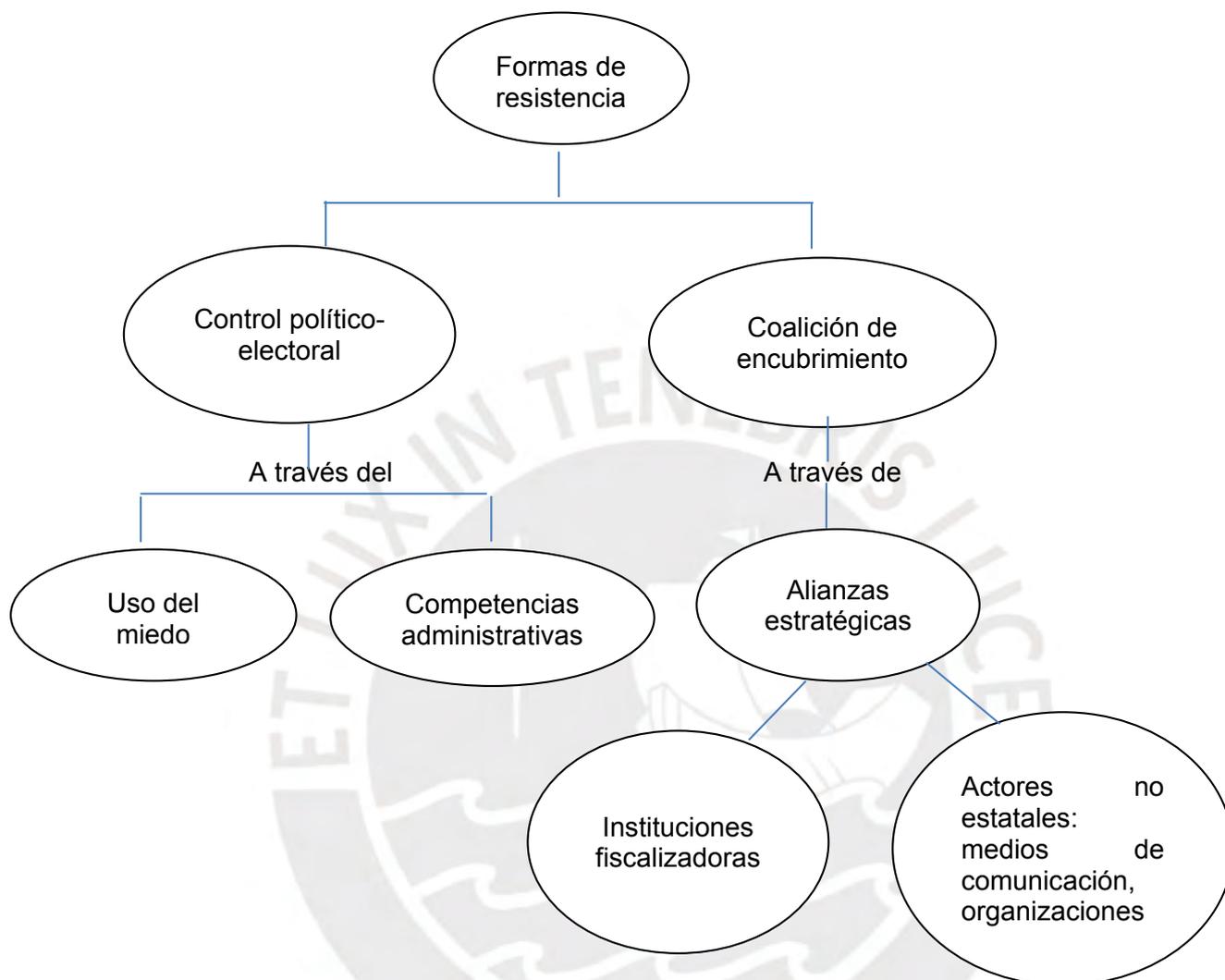
Fuente: Elaboración propia

Mediante el Gráfico 1, se plantea que hay un espacio en la literatura, entre la capacidad estatal y los retadores, en donde el Estado sirve como instrumento

para resistir al *enforcement* por medio de dos formas: primero, por el control político-electoral y; segundo, por una coalición de encubrimiento entre actores estatales y no estatales. Se propone como los componentes de las formas de resistencia en el Gráfico 2.

La primera forma de resistencia se da por el uso del miedo a las bases sociales por medio de extorsiones y por exceder su rol como autoridades en sus competencias administrativas, tanto por incumplir con sus funciones y por el establecimiento de una captura estatal expresada en el mecanismo de puerta giratoria. Mientras que la segunda forma de resistencia, presenta como soporte la instalación de una red de alianzas estratégicas. Por un lado, con otras autoridades regionales para mantener la red de corrupción; y por otro lado, es apoyado por la debilidad de los medios de comunicación, lo cual permite confundir y desinformar a la población.

Gráfico N° 2.- Formas de resistencia



Fuente: Elaboración propia

1.2.2 Estudio de caso: FEDEMIN como retador

La FEDEMIN como organización surge en el 2002 en Puerto Maldonado, a raíz de la Ley 27651 “Ley de Promoción, Formalización del Pequeño Minero y Minero Artesanal”. Su organización está conformada por diversas bases como la Asociación de Mineros de Huepetuhe, Asociación de Mineros de 3 Islas, Asociación de Mineros de Laberinto, Asociación de Mineros de Boca Colorado,

Asociación de Mineros de San Juan, Asociación de Mineros de Delta 1. “La FEDEMIN se creó por la necesidad de unidad y poder trabajar de manera conjunta en el desarrollo de la actividad minera aurífera en la región de Madre de Dios” (Juárez 2014).

Así, la lucha de estas bases mineras por demandar sus pedidos se convierte en política. A lo largo de su historia, han logrado que sus dirigentes ocupen cargos representativos como Amado Romero (presidente de la FEDEMIN 2010-2011) en el Congreso y Luis Otsuka (presidente de la FEDEMIN 2012-2014) en el Gobierno Regional. En relación a la elección de sus dirigentes y presidente de la FEDEMIN, cada base cuenta con un representante en la Asamblea. Siendo así, la FEDEMIN se compone por un presidente de cada base minera más dos delegados que tienen voz y voto (Entrevista a Mario Cabrera).

En el 2011, la FEDEMIN lideró el proceso de formalización en conjunto con el Gobierno Regional, durante la gestión de Aquiles Velásquez como presidente de la FEDEMIN. Sin embargo, por pugnas internas es retirado del cargo señalado como traidor, principalmente por parte de Luis Otsuka (presidente de la Asociación de Mineros 3 Islas), quien denunció a Velásquez por asociarse con el Gobierno regional y Gobierno nacional. De tal forma, mal informaron a gran parte de las bases mineras y consiguieron retirarlo de la FEDEMIN. Posteriormente, se inició una convocatoria para el cargo de presidente, consiguiendo ser elegido Otsuka durante el periodo del 2012.

Desde el periodo de Otsuka como presidente de la FEDEMIN, se toma distancia con el Gobierno regional, ya que se empieza a mediatizar el caso con

un discurso agresivo como mecanismo de defensa a la política nacional de formalización minera:

“El ascenso de Otsuka a la FEDEMIN surge por el contexto, debido a problemas de carácter organizacional y dirigencial. En ese entonces, la FEDEMIN no contaba con un liderazgo fuerte y al llegar Otsuka con un discurso fuerte consiguió el apoyo de las bases, permitiendo con total limitación la línea de acción de Otsuka” (Entrevista a Mario Cabrera)

Entre el 2012 y 2014, FEDEMIN como retador se caracterizó por continuar como estrategia el control mediático y violento, a través de huelgas para aplazar el proceso de formalización. Así como también, se mediatizó el enfrentamiento entre Manuel Pulgar-Vidal como Ministro del Ambiente con Otsuka, frustrando desde ese año todo tipo de diálogo y solución frente al problema de la minería informal. Esta campaña mediática, se consiguió por el tipo de recurso económico que cuenta la FEDEMIN. Tras ello, en el 2014 deciden postular al Gobierno Regional con el partido Democracia Directa y no con el Movimiento de Mineros Unidos porque no estaban organizados.

Dargent (2015) identifica como retadores a “los mineros pequeños, productores grandes (mafia), sindicatos criminales, narcotraficantes, delincuentes (inseguridad)”. De tal manera, para el caso de Madre de Dios, los mineros informales son retadores identificados como el grupo de interés que se desenvuelve en espacios de nivel micro (sociedad civil), desde el 2012 al 2014, utilizando estrategias tradicionales.

Sin embargo, desde el 2015, se observa otros tipos de resistencia ya que no se desenvuelven tradicionalmente fuera del Estado, sino que logran ingresar

a este. Es decir, se considera al Gobierno regional como retador, ya que el grupo de mineros informales ahora forman parte de un nivel de gobierno. En consecuencia, se convierten en retadores del Gobierno regional contra el Gobierno nacional. Se puede observar esta clasificación en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1.- Retadores en Madre de Dios entre el 2012 y 2018

Retador	Naturaleza	Espacio
FEDEMIN 2012-14	Grupo de interés	Sociedad civil (nivel micro)
FEDEMIN 2015-18	Grupo de interés + Clase política	Nivel de gobierno (nivel macro)

Fuente: Elaboración propia

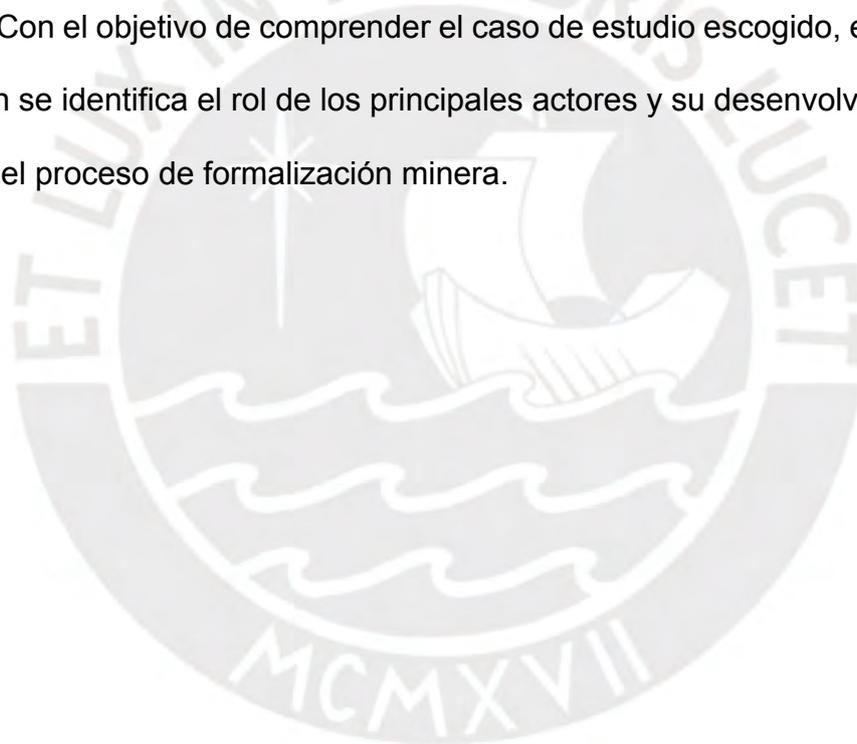
Se propone que este caso puede ser explicado, según lo mencionado por O'Donnell, al señalar que:

“Observemos qué ocurre en las regiones donde los poderes locales establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional. Estos son sistemas de poder privado (o mejor dicho de poder privatizado pues muchos de los principales actores ejercen cargos estatales), en los que varios derechos y garantías de legalidad democrática no tienen efectividad” (O'Donnell: 1993, 10).

Como se mencionó anteriormente, la FEDEMIN representa los intereses de un sector de la minería a pequeña escala. Sin embargo, a medida que fue avanzando el tiempo dejó de ser solamente un grupo de interés, para ingresar a la política y obtener cargos representativos como ganar el Gobierno regional y

algunos distritos de Madre de Dios. De tal manera, los circuitos de poder para resistir se basan en controlar la región, a través de un primer paso, que es ganar las elecciones. Después de conseguir el control político-electoral, estos retadores aprovecharon un espacio con poder institucionalizado para realizar coaliciones de encubrimiento tanto con actores estatales como no estatales. Mediante estas estrategias, se observa que el Estado cae a manos de los retadores, quienes terminan fortalecidos y logran resistir al *enforcement*.

Con el objetivo de comprender el caso de estudio escogido, en la próxima sección se identifica el rol de los principales actores y su desenvolvimiento en el inicio del proceso de formalización minera.



CAPÍTULO 2: DESARROLLO DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA

ARTESANAL EN MADRE DE DIOS

El presente capítulo tiene como objetivo presentar un contrapunto en la línea del tiempo de la implementación del proceso de formalización, ya que desde el 2012 se identifica lo que suele llamarse como “retador tradicional”; mientras que en el 2015 se encuentra un retador con diferentes estrategias. Por tal motivo, se expone un balance del desarrollo del proceso de formalización minera artesanal (2012-2014), con el fin de analizar lo que la literatura nos enseña sobre dicho proceso.

2.1 Presentación del caso de estudio

Antecedentes al Plan Nacional de Formalización Minera

La minería artesanal y de pequeña escala en Madre de Dios ha sido abordada por tres fiebres del oro, respectivamente en las décadas de los 50's, 70's y en el 2005. Sin embargo, desde el 2002 con la promulgación de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, se creó por primera vez el marco jurídico para el reconocimiento de este tipo de minería de pequeña escala, así como también se impulsó la formalización. Cabe resaltar

el papel de los gremios de pequeños mineros, ya que participaron de manera activa para el desarrollo de articulación de propuestas con el Gobierno hasta la promulgación de la Ley 27651 del 2009. A partir de ese año, la relación con el Gobierno se tornó tensa porque con esta norma se criminalizó dicha actividad (Valencia 2014).

En concordancia con el siguiente mapa se puede señalar que las zonas mineras en Madre de Dios se concentran en once distritos de las provincias de Tambopata, Manu y Tahuamanu (MINAM 2016):

Imagen N° 1.- Mapa minera de Madre de Dios



Fuente: MINAM

Desde el 2009, con el marco normativo de la Ley 27651, se reflejó la forma en cómo el Gobierno central abordaría el ordenamiento minero en Madre de Dios frente al desborde del incremento del precio internacional del oro: una política

del uso de la fuerza. Esta característica fue un constante en las siguientes normativas, creando en los gremios mineros desconfianza en la política de formalización (Entrevista al presidente de la FADEMAD en Valencia 2014). Esta desconfianza se extiende al Gobierno regional desde el 2011 porque estos terminaban “convertidos en entes ejecutores de decisiones tomadas de antemano, y muchas veces, sin haberse realizado consultas previas a los funcionarios locales que veían directamente los procesos de formalización” (Palao y Valencia 2016, 220).

En esta primera parte se observa un quiebre en la relación entre los gremios mineros tanto con el Gobierno regional como con el Gobierno central. Esto porque se encuentra una sola visión en cómo debe ser abordada la política de formalización sumada a la baja participación del Gobierno regional en la toma de decisiones. Por esta razón, se evidencia hasta el momento una baja capacidad en coordinación gubernamental, previa al establecimiento del Plan Nacional de Formalización en Minería Artesanal y de Pequeña Escala del 2012, lo que responde a la literatura como principal problema para discutir este caso: la capacidad estatal.

Con la gestión de Manuel Pulgar-Vidal se emitió un conjunto de Decretos Legislativos, entre febrero y abril del 2012, sirviendo como base legal al proceso de ordenamiento de la minería artesanal y de pequeña escala. Es así como se establece los DL 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 y 1107 para enfrentar el problema de la minería ilegal desde tres enfoques: formalización, control y remediación. A partir de este período, se caracterizaría la

implementación de un amplio marco normativo. De tal manera, a través del DS 006-2012, se realizó la primera diferencia entre minería informal y minería ilegal⁵, siendo el principal punto de partida para el desarrollo de la formulación de políticas. Además de la emisión de estos DL, los primeros esfuerzos de Pulgar-Vidal se verían reflejados en la creación de seis pasos específicos para lograr la formalización minera⁶. Para analizar dicha política se realizará un mapeo de los principales actores y en los tipos de resistencia que se presentó desde el inicio del plan nacional en el 2012 hasta el 2014.

2.2 Mapeo de actores: Primer momento

Los actores involucrados en el proceso de formalización minera han sido agrupados en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2.- Mapeo de actores

Actores gubernamentales		Actores no gubernamentales
Estrategia/organización del plan	Control y fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • FEDEMIN

⁵ Minería ilegal es aquella actividad que no cumple con las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales de ley o que se realizan en áreas protegidas y por lo cual es imposible su formalización. Mientras que la minería informal, se refiere a los que no son legales y que han iniciado un proceso de formalización.

⁶ Pasos de formalización: 1) presentación de Declaración de Compromiso (DC); 2) Acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera; 3) Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial; 4) Autorización de uso de aguas; 5) Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC); 6) Autorización para inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales.

<ul style="list-style-type: none"> • GOREMAD (DREMH) • MINEM (DGFM) • PCM (Alto Comisionado) • MINAM 	<ul style="list-style-type: none"> • MININTER • PNP • SUNAT • ACAFMIRA • DICAPI • FAP • EJÉRCITO PERUANO • FEMA 	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al cuadro, se ha clasificado en grupos de actores gubernamentales: i) los encargados de organizar las estrategias del Plan Nacional de Formalización; ii) los encargados del control y fiscalización; y no gubernamentales: iii) los retadores sociales.

Según Dente y Subirats (2014), se puede clasificar a los actores de acuerdo al tipo, recursos, objetivos y roles. De manera que se puede aplicar para este caso de la siguiente forma:

Cuadro N° 3.- Clasificación de actores

Actores	Tipo	Recursos	Roles
GOBIERNO CENTRAL	Político/Burócrata	Legal	Director
MINAM	Político/Burócrata	Legal/cognitivo	Director
MINEM	Burócrata	Legal/cognitivo	Aliado
DREMH	Político/Burócrata	Legal	Aliado

FEDEMIN	Intereses especiales	Político	Opositor
---------	-------------------------	----------	----------

Fuente: Elaboración propia

A través de esta clasificación, el Gobierno central presenta intereses políticos, debido a que la imagen del Gobierno podría verse afectada por los movimiento y protestas sociales, e intereses burócratas porque buscaba que el problema de la informalidad se resolviese. Además, cuenta con recursos legales por contar con potestades como autoridad. Su rol es de director debido a que es el encargado de ver el proceso desde el inicio hasta el final. De igual manera el MINAM cuenta con el mismo tipo, recurso y rol, ya que es la autoridad competente que rige la política de formalización. Un reflejo de ello es que la primacía de las interdicciones por su política ambientalista. Asimismo, en Dargent y Urteaga (2016) se puede afirmar lo anterior, debido a la presión internacional con el fin de cumplir la implementación de acuerdos ambientales contemplados por el Tratado Libre Comercio.

Mientras que el MINEM cumple el rol de aliado porque se encarga de ordenar el sector minero y coordinar acciones con el director. En cuanto al GOREMAD, el órgano competente de la formalización minera es la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMH), recibiendo el rol de aliado porque coordina acciones para llevar a cabo la política nacional de formalización.

Por otro lado, la FEDEMÍN contiene intereses especiales, los cuales eran seguir con la informalidad y aplazar el proceso. Para ello, utilizaron recursos políticos, en el sentido del apoyo de las bases mineras para organizar huelgas. Esta posición contraria al desarrollo de la formalización lo define con un rol de opositor porque impide las transformaciones a través de sus recursos políticos.

2.3 Tipos de resistencia

Los tipos de resistencia para esta etapa, de acuerdo a la literatura se deben a una suma de factores como la baja capacidad estatal y la presencia de retadores. El objetivo de esta parte es determinar cómo fue bloqueada la implementación desde los factores señalados, es decir entre los actores del Gobierno central y la FEDEMÍN.

Desde el 2012, la FEDEMÍN utilizó dos estrategias que permitieron el bloqueo de la formalización, los cuales fueron: control mediático, corrupción a nivel micro y uso de violencia a través de las huelgas.

Cuadro N° 4.- Retador 2012-2014

Retador	FEDEMÍN 2012-14
Estrategia	Control mediático Corrupción a nivel micro Huelgas violentas
Recursos	Recursos económicos Apoyo social por parte de las bases mineras

Fuente: Elaboración propia

En cuanto, a la primera estrategia, se realizaron una serie de protestas, ya que se mostraron en contra de la interdicción; del ingreso al Código Penal los delitos de minería ilegal; regulación en control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos para el uso de la minería ilegal; medidas de control y fiscalización en el uso de ciertas maquinarias, entre otros. Estas protestas fueron encabezadas por el presidente de la FEDEMIN, Luis Otsuka, pidiendo la derogación de dichos decretos⁷.

En estos primeros paros, se logró acuerdos entre el Gobierno central y los mineros para poner fin a las hostilidades e iniciar el proceso de formalización teniendo como máximo un año de plazo. Cabe mencionar, que Manuel Pulgar-Vidal recalcó el compromiso del Gobierno con la lucha contra la minería ilegal⁸. Como también se observa un interés del Gobierno regional, ya que Ernesto Montañés como director de la DREMH señaló la recepción de 4507 expedientes para iniciar la formalización en Mazuco, Boca Colorado, Huepetuhe, además se mostraba confiado en que se terminaría todo el proceso en el plazo señalado⁹.

Asimismo estas huelgas se caracterizan porque empezaron a expandirse a otras regiones como en Piura, La Libertad y Puno¹⁰ para impedir la formalización minera. No solo integraban las huelgas los mineros, sino también otros sectores como comerciantes, docentes, transportistas, entre otros. Esto puede

⁷ "Hoy se inicia el paro organizado por la FEDEMIN". El Comercio, 5 de marzo del 2012

⁸ "Los mineros de Madre de Dios reanudan el paro indefinido al fracasar diálogo con el Gobierno". El Comercio, 13 de marzo del 2012

⁹ Mineros informales en Madre de Dios amenazan con ir a un parto en agosto. El Comercio, 24 de julio del 2012

¹⁰ "Mineros ilegales de Piura, La libertad y Puno se suman al paro de Madre de Dios". El Comercio 15 de marzo del 2012

observarse, en la ejecución del paro indefinido en mayo del 2012¹¹. En otras palabras, se encuentra una federación minera con alta capacidad de enfrentar al Gobierno, a través de los paros en conjunto con otros sectores.

Al vencerse el primer plazo del 15 de mayo del 2012, no se logró el número esperado y se prorrogó por treinta días más para la presentación de las declaraciones de compromisos¹². Con el vencimiento del segundo plazo, en junio de ese mismo año, la FEDEMÍN señaló que daría inicio a la reanudación de nuevos paros por la no derogación de los DL que impedían el uso de dragas para la explotación de la minería. Sin embargo, las demandas de los mineros no se ejecutaron y volvieron a iniciar protestas indefinidas con el apoyo de mineros de otras regiones. A raíz de esto, el Gobierno volvió a realizar un tercer plazo hasta el 3 de diciembre que tampoco fue cumplido. De tal manera, se puede señalar que se volvió una práctica común en los mineros iniciar huelgas para que el Gobierno postergue los plazos.

Durante los últimos meses del 2012, Luis Aguirre Pastor es destituido de la Presidencia del GOREMAD, tras ser acusado de usurpación de funciones. Este señaló que su sentencia se debe “a la influencia de las mafias de minería ilegal y trata de personas, ya que enfrenta de manera decidida la minería ilegal e informal”¹³. Así como también el alcalde de Huepetuhe denunció a los mineros informales de “estar detrás de los procesos judiciales que lo acusan de haber

¹¹ Mineros informales mantienen el paro en Arequipa y La Libertad”. El Comercio, 10 de mayo del 2012.

¹² Es el primero de los seis pasos del proceso de formalización

¹³ “Presidente Regional de Madre de Dios fue suspendido del cargo”. El Comercio, 18 de octubre del 2012

abusado de sus funciones”¹⁴. Finalmente, cabe indicar que a pesar de la instalación de mecanismos de control de combustible, puestos de control, rutas fiscales y control de mercurio, no resultó suficiente para reducir la comercialización del oro informal debido a la corrupción y falta de recursos.

Durante el primer año de la formalización minera, las estrategias de los retadores se pueden agrupar en dos formas. En primer lugar, legitimar la informalidad a través de acusaciones contra funcionarios a nivel subnacional y huelgas con el apoyo de otras regiones y sectores. Es decir, se buscó mediatizar el caso como mecanismo de defensa con un discurso agresivo (Entrevista a Mario Cabrera). Mientras que la segunda estrategia, llevada a cabo por medio de corrupción a nivel micro, ya que se realizan en los puestos de control y de fiscalización.

En mayo del 2013, la PCM decidió crear, a través de la RM 116-2013, el Alto Comisionado en asuntos de formalización de la minería, interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental. Este Alto Comisionado, durante ese año, estuvo encabezado por funcionarios con experiencia militar como lo fue Enrique Álvarez, Daniel Urresti, Antonio Fernández Jerí y César Cierra, quienes llevaron a cabo acciones de interdicción como también se enfrentaron a las movilizaciones mineras. Según Palao y Valencia (2016), la creación del Alto Comisionado responde a la necesidad de contar con una oficina de coordinación interministerial. Sin embargo, sus acciones centradas a la interdicción revelaron que su creación no logró el trabajo intersectorial esperado.

¹⁴ “El alcalde de Huetpetuhe acusa a mineros informales”. El Comercio, 10 de agosto del 2012

Al mismo tiempo, se revelaría la dificultad de los mineros en cumplir con todos los pasos. Por ejemplo, se consideraba al tercer paso como el más complicado ya que se necesitaba acreditar la propiedad o la autorización del uso del terreno (Valencia: 2014, 150). Asimismo muy pocos llegaban al quinto paso, el cual consistía en contar con la autorización de la IGAC (solo el 6% de los mineros en proceso de formalización lo presentaron). Cabe resaltar que durante noviembre del 2013, se implementó por primera vez la Ventanilla Única, lo cual resulta necesario para el primer paso de la Declaración de Compromiso.

Otro factor que resulta importante a señalar es que, durante el 2009 y el 2013, los Gobiernos regionales estaban impedidos en la toma de decisiones relevantes para los procesos de ordenamiento por una serie de limitaciones de carácter burocrático y sectorial (Valencia: 2014, 153). De tal forma, se refleja la naturaleza centralista del Gobierno nacional para incluir al Gobierno regional en la elaboración de políticas de la minería formal. Asimismo, sumado a un alza del precio del oro¹⁵, la producción informal e ilegal incrementó en la región (Escobar 2013). Teniendo como resultado, a finales del 2013, que el 97% del total de producción de oro era de origen ilegal¹⁶.

A raíz de lo expuesto hasta el 2013, se puede afirmar que los límites al proceso de formalización se relacionan a los problemas de coordinación intersectorial, baja capacidad logística, trámites engorrosos del propio proceso. Asimismo, señala Palao y Valencia, “con el proceso de formalización a punto de

¹⁵ Se cotizaba una onza de oro por \$1 228. 20

¹⁶ “20% de producción nacional de oro proviene de minería ilegal”. El Comercio, 1 de octubre del 2013.

agotar sus periodos de ejecución, los responsables no tenían una idea clara sobre los cuellos de botella más importantes de las cuales debían generar propuestas de políticas para abordar los puntos más álgidos de este” (2016, 220).

Mientras que en el 2014, se puede encontrar en la región una variedad de protestas organizadas para mostrar su rechazo contra la formalización minera¹⁷. Estos espacios de enfrentamiento y de no encontrar solución resultó aprovechado por los dirigentes, ya que “su papel eran bien vistos y respaldados por las bases mineras” (Entrevista a Óscar Bravo).

A medida que avanzaba los meses, las protestas empezaron a convertirse más radicales llegando a durar 23 días con heridos y muertos. Tras no conseguir formalizar a ningún minero, se implementó en ese mismo año la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal (DS 029-2014 PCM), con el fin de corregir las fallas que se presentaron en la etapa inicial del proceso y extender los plazos hasta el 2016.

A partir de lo expuesto, se observa que los problemas de la formalización no se deben solamente a la presencia de los retadores, sino más bien a la baja capacidad estatal de recursos e infraestructura. Tal como lo señala el Procurador Público del MINAM, “el primer error del Estado fue por el procedimiento extremadamente complejo y técnico de la formalización” (Entrevista a Julio Guzmán).

¹⁷ “Protestas contra la cuota de combustibles paralizan Puerto Maldonado”. El Comercio, 10 de abril del 2014.

Otro problema identificado fue por “el bajo presupuesto, bajo control en los insumos y control en el Aeropuerto, baja capacidad de respuesta inmediata del Gobierno central” (Entrevista a Alessandra Herrera). Asimismo, se reconoce que “la normativa en la superposición de derechos y presentación de los requisitos del proceso de formalización fueron los principales problemas durante el 2012 y 2014” (Entrevista a Alberto Rojas). Finalmente se puede resumir que, “el fracaso de la primera etapa se debe a la falta de conocimiento que se reflejó con el predominio del enfoque ambientalista, es decir el MINAM solo quería acabar con la minería ilegal y por ello satanizaban a los mineros. Como también, porque el MINEM y el Gobierno central no entendían que la minería de pequeña escala es importante” (Entrevista a Máximo Gallo).

En consecuencia, los problemas del Estado han sido aprovechados por grupos como la FEDEMIN para posicionarse. Ya sea por la baja capacidad técnica y/o por la colisión institucional en cómo abordar el tema (interdicción vs formalización).

2.4 Balance del proceso de formalización (2012-2014)

Una mirada al proceso de implementación en Madre de Dios a través del tiempo, la literatura nos enseña que la legitimidad de dicha política es vulnerada por dos razones. Por un lado, por la baja capacidad de comunicación entre los sectores principales para planificar estrategias coordinadas. Así, se puede señalar que:

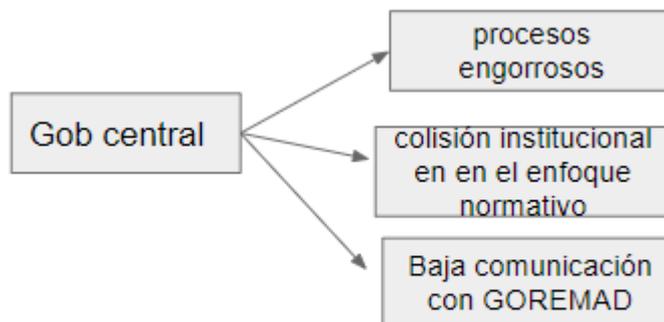
“El fracaso de la primera etapa es respuesta de la baja capacidad del Gobierno central en ponerse de acuerdo en cómo llevar a cabo la política de formalización. Lo que conllevó al crecimiento de la desconfianza de los mineros, y al desacuerdo entre los ministerios, primando el aspecto punitivo. Es decir, hubo un pensamiento único para abordar la formalización” (Entrevista a Julio Guzmán)

Lo anterior es reforzado por investigaciones como la de Pinedo (2016), en donde plantea que el modo de actuar del Estado fue poner en marcha una estrategia legal-normativa y violenta. Lo que desembocó a un proceso administrativo engorroso, presupuesto insuficiente y decisiones centralizadas. Mientras que en Juárez (2014), nos ayuda a entender que el proceso de formalización en el 2012 no solucionó problemas previos como el de dotar de recursos logísticos al GOREMAD y el lograr consensos con los actores principales. Otros autores como Damonte (2016) señalan que el fracaso de la formalización es por la debilidad institucional del Estado porque no está preparado para ejercer una gobernanza efectiva y legítima en las regiones, y por lo tanto es incapaz de implementar un plan de formalización. A través de esta revisión se puede señalar que la primera etapa de formalización se encuentra limitada por la propia capacidad del Estado. Así se respalda por lo siguiente:

“La traba resulta del mismo proceso, puesto que los mineros se blindan en la utilización del primer paso del proceso de formalización para justificar sus operaciones que no tienen control como el contar con tecnología limpia. Es decir, sacan la vuelta al proceso y así impiden el trabajo de la FEMA porque saben que no podemos accionar. Los procesos que se han presentado en el 2012, 2014 y 2016, mayormente solo son una variación de las nominaciones porque cada nuevo marco legal termina prorrogando al minero.” (Entrevista a Ana María Trillo)

Es decir, los retadores de la FEDEMÍN aprovecharon el complicado proceso de formalización para deslegitimar las políticas formuladas desde el Gobierno central. De tal manera, no solo consiguieron resultados inmediatos como el aplazamiento del proceso, sino también obtuvieron ganancias políticas como el ingresar al GOREMAD. Es decir, la presencia de conflictos internos del Gobierno central y regional favoreció a la FEDEMÍN en resistir al *enforcement* del proceso de formalización del momento (2012-2014) y conseguir a mediano plazo (2015-2018) el cargo de autoridad regional.

Gráfico N° 5.- Debilidad estatal en el Proceso de Formalización



Fuente: Elaboración propia

Este capítulo da pie al siguiente para proponer la idea principal de esta investigación y, así presentar a los mismos retadores del 2012. Pero con una versión distinta, ya que se encuentran fortalecidos por sus nuevas atribuciones. De tal manera, se busca conocer cómo se desenvuelven.

CAPÍTULO 3: EL USO DEL ESTADO COMO ESTRATEGIA PARA RESISTIR

Este capítulo identifica dos mecanismos que estos retadores, desde el gobierno de Luis Otsuka (2015-2018), utilizan para adecuarse frente a los nuevos retos que asumen dentro del Gobierno regional. Estos son el control político-electoral y coalición de encubrimiento con actores estatales y no estatales. Desde el 2015 con el ingreso del ex presidente de la FEDEMIN se observa esta nueva forma de resistencia, ya que no se desenvuelven tradicionalmente fuera del Estado, sino que logran ingresar a este. En consecuencia, se convierten en retadores del Gobierno regional contra el Gobierno nacional.

3.1 “Mismos retadores, diferente reto” (2015-2018)

En la segunda etapa del proceso de formalización (2015-2018), ingresó Luis Otsuka al GOREMAD, dejando la figura de “retador tradicional” para pasar a convertirse en un retador dentro del espacio gubernamental. Esto implica contar con nuevas atribuciones como ser el encargado de designar a Gerentes y Directores Regionales, dirigir la ejecución de los planes y programas del Gobierno regional, aprobar normas, proponer y ejecutar el Presupuesto Regional, entre otras que señala la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

La transferencia de estas nuevas competencias significó la ampliación de su capacidad de desafiar a la implementación de las políticas de formalización minera. Se debe tener presente que el grado de poder y autonomía es diferente al nivel del Gobierno central, pero esto no impide que enfrente o bloquee determinadas políticas estatales. Por esta razón, el presente trabajo considera la importancia del ingreso de retadores a nivel subnacional, en donde el nuevo reto consiste en seguir enfrentándose a la autoridad del Gobierno central, pero desde otro ámbito.

Cabe resaltar, que desde este periodo la FEDEMÍN sufre un quiebre, ya que a medida que fue avanzando el gobierno de Otsuka, las bases mineras le retiraron su apoyo porque no recibieron el apoyo propuesto desde su campaña en formalizarse. Es más, las bases han denunciado el abuso por parte de los funcionarios del Gobierno regional hacia ellos, por medio del cobro de cupos. Frente a ello, se puede señalar que la trayectoria de la FEDEMÍN como retadores se ha dividido en dos grupos: por un lado, las bases mineras que no trabajan en el GOREMAD y; por otro lado, el grupo liderado por Otsuka y sus funcionarios y asesores con pasado dirigencial en la FEDEMÍN.

3.2 Mapeo de actores

Cuadro N°5.- Clasificación de actores

Actores	Tipo	Recursos	Roles
---------	------	----------	-------

GOBIERNO CENTRAL	Político/Burócrata	Legal	Director
MINAM	Político/Burócrata	Legal/cognitivo	Aliado
MINEM	Burócrata	Legal/cognitivo	Aliado
DREMH	Político/Burócrata	Legal/Político	Opositor
FEDEMIN	Político	Político	Opositor

Fuente: Elaboración propia

En comparación con el mapeo de actores de la etapa del 2012 al 2014, este cuadro se diferencia por el grado de importancia que asumen el DREMH y el MINAM. A raíz de que los representantes del FEDEMIN ingresaron al DREMH, el rol de esta se dejó de ser aliado para convertirse en opositor. Mientras que con la llegada del nuevo Gobierno en el 2016, se empieza a disminuir el rol preponderante del MINAM para destacar el trabajo activo del MINEM (Andina 2016). Esto se observa tras el acercamiento de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) con las bases mineras durante el 2017.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, la FEDEMIN sufre un desfase y se divide en dos grupos. Por lo tanto, solo llega a ser opositor el grupo de Otsuka que ingresa al GOREMAD, mas no el grupo de las bases mineras que buscan formalizarse.

3.3 Formas de resistencia construidas desde el Estado

De acuerdo a la evidencia, se puede agrupar en dos tipos de resistencia (Gráfico 2). Primero, se busca controlar las funciones administrativas ganando las elecciones regionales, para luego incumplir los pasos del proceso de formalización y paralizar proyectos. A través de esta estrategia, el GOREMAD busca sostener a las bases mineras como “cautivas” mediante el uso de las extorsiones y cobro de cupos. Segundo, las alianzas estratégicas que posibilita el mantenimiento de una red de corrupción, a través de instancias fiscalizadoras como el Poder Judicial, Fiscalía de la Nación, y la Policía Nacional. Además, sostiene una relación con los medios de comunicación para confundir y distorsionar información sobre el proceso de formalización a las bases mineras.

3.3.1 Control político-electoral

Gráfico N°3.- Primer tipo de resistencia



Fuente: Elaboración propia

El primer tipo de estrategia de estos retadores, el control político-electoral, consiste en ganar las elecciones para tener facultades administrativas brindadas por la descentralización. “El tener control sobre la región llega a ser un espacio atractivo para todos los involucrados en la cadena productiva del oro¹⁸, lo cual ha generado un mercado negro en la aportación de campañas electorales” (Entrevista a Máximo Gallo). De tal manera, se encuentra casos conocidos de financiamiento a la campaña del FEDEMIN, por parte de Modesto Figueroa (Entrevista a Julio Guzmán).

Asimismo, mineros respaldan este argumento al señalar que “hemos puesto en nuestro Gobierno regional a un minero para que nos represente y reclame al Gobierno central” (Entrevista a Jony Raymundo, Erasmo Salhuana,

¹⁸ Tal es así que para las elecciones regionales del 2018 se encuentra 7 candidatos a Presidente Regional. El Comercio, 11 de agosto del 2018.

Mario Cabrera). Sin embargo, luego de ganar las elecciones, Otsuka se separa de las bases mineras y mantiene una relación estrecha con determinados integrantes de la FEDEMIN que “se convirtieron en pequeños dictadores” (Entrevista a Fredy Vracko).

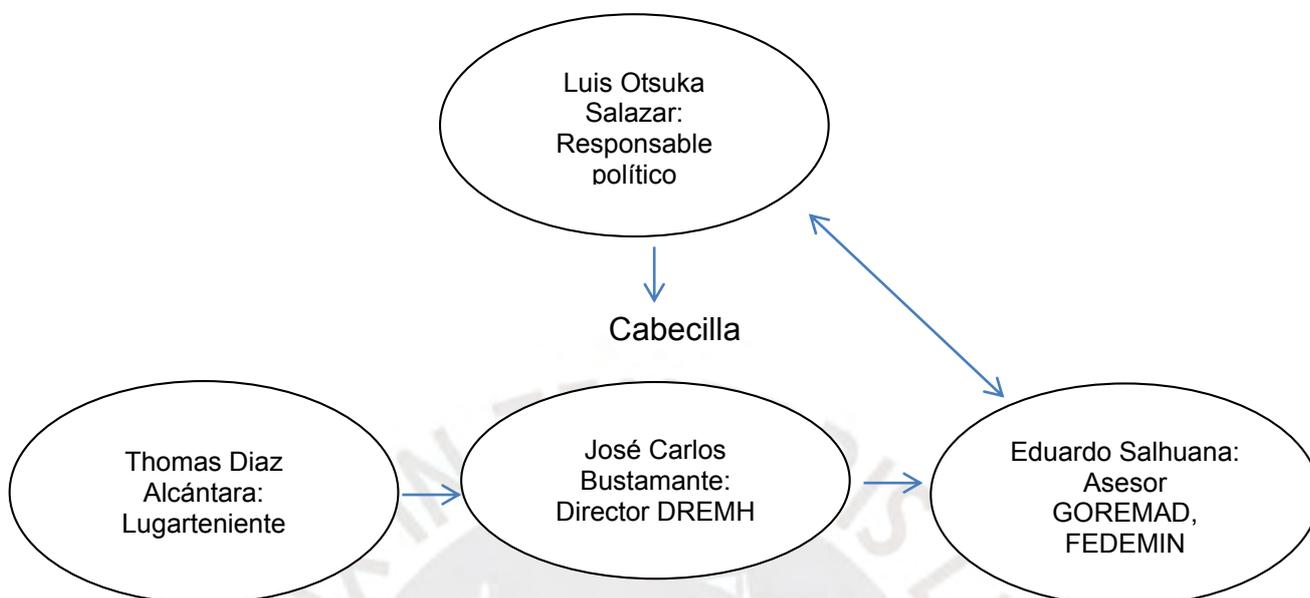
Por ello, se señala que “lamentablemente no hemos recibido apoyo de su parte porque nosotros queríamos tener comunicación como autoridades regionales. Durante toda su gestión, hemos recibido cero apoyo de su parte” (Entrevista a José Flores), “la relación no ha sido buena desde que asumió el cargo de Gobernador porque no se enfocó en el proceso de formalización. No se ha tenido contacto con él hasta ahora. Estuvo en la lucha antes, pero luego cambió con el GOREMAD” (Entrevista a Marcelo Santos)

Dentro de esta estrategia, se utiliza la captura del Estado a nivel regional que se demuestra en el uso de la “puerta giratoria”¹⁹, a través de las Direcciones y Oficinas. Se ha encontrado que el ex Director de la DREMH, José Carlos Bustamante Cruz, fue asesor técnico de la FEDEMIN desde el 2012. Adicionalmente, se encuentra que Eduardo Salhuana, ex Gerente General del GOREMAD (2015-2016) y actual asesor externo del GOREMAD fue asesor jurídico durante el 2014 de la FEDEMIN²⁰. Como también, Thomas Díaz Alcántara, ex presidente de la FEDEMIN ocupa el cargo de Lugarteniente.

¹⁹ Este mecanismo se hace evidente cuando funcionarios del Ejecutivo nombran a personal recomendado por los poderes fácticos, debido a su vinculación con instituciones como los bancos o los organismos financieros internacionales y su respaldo al modelo económico de libre mercado (Durand: 2016)

²⁰ “Ex Ministro asesora a mineros ilegales”. El Comercio, 30 de enero del 2016

Gráfico N°4.- Red criminal GOREMAD



Fuente: Fiscalía Especializada contra la Criminalidad Organizada (Fredy Vracko 2018)

En cuanto al incumplimiento de funciones, desde el inicio de la gestión de Luis Otsuka, el proceso de formalización se encontró paralizado, debido a la demora en la designación del Director de la DREMH, y a funcionarios del área²¹. Otra forma de impedir la formalización fue el bajo número de talleres de capacitación técnica a los mineros y en la falta de seguimiento en los pasos de formalización a los mineros, es decir no cumplir con sus obligaciones de fomentar la formalización. Así los mineros denuncian:

“Cuando nos acercamos al DREMH para presentar proyectos de oro limpio, nos dicen que están “ocupados” o “trabajando” en otras áreas” (Entrevista a Adolfo Paúcar).
“No apoyan con firmas necesarias en los documentos de coordinación con el Gobierno central. En vez de diálogo,

²¹ “El Presidente Regional de Madre de Dios no designa gerentes”. El Comercio, 12 de enero del 2015.

resalta la confrontación con el Gobierno Central” (Entrevista a Marcelo Santos).

“Carlos Bustamante deslegitimaba las evaluaciones ambientales. Su mecánica es de no aprobar nada” (Entrevista a Fredy Vracko)

“Los talleres del GORE no estaban en la capacidad de cómo debemos trabajar, cómo hacer una minería sostenible y cómo ejecutarlos. Tiene que identificar cómo están trabajando y cómo encaminarlos, o sea hacer seguimiento, no un seguimiento que asuste o coaccione para sacar plata. Tiene que enseñar al minero como un niño de primaria” (Entrevista a Jony Raymundo)

Asimismo un informe de la Contraloría General de la República (GGR)²² determinó a Otsuka como responsable de paralizar la evaluación del paso 5 del proceso de formalización. Tras ello, el MINAM responsabilizó al GOREMAD de no revisar y aprobar 663 instrumentos de gestión ambiental correctivos (IGAC), de manera injustificada. Es decir, durante el 2015, no se continuó con la evaluación de los IGAC y, más bien se paralizó dicho paso argumentando que “ningún administrado podría contar con la Autorización de Uso de Terreno Superficial (tercer paso)”. Como tampoco se realizaron acciones administrativas, cuando la DREMH tuvo conocimiento que mineros informales que carecían de IGAC aprobados se encontraban activos en la actividad minera.

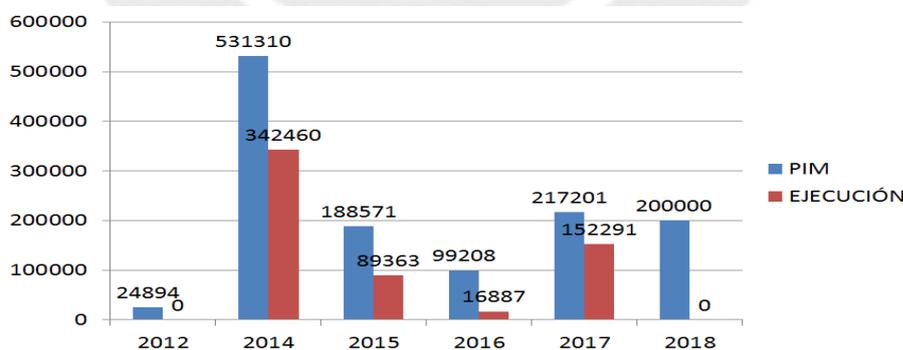
En cuanto a la malversación de fondos, la CGR menciona que se ha acreditado que la camioneta que se adquirió para la DREMH en la implementación de la Ventanilla Única, ha sido utilizada por Luis Otsuka. Adicionalmente, que hasta el momento de la realización del informe (2016), la Ventanilla Única se encontraba inoperativa.

²² Informe de la auditoría N° 060-2016-CG/MA-AC

Finalmente, la Contraloría acusa a la DREMH de contratar personal para “cubrir sus necesidades en consideración a sus carencias” y de desconocer la cifra exacta de concesionarios mineros que continúan desde el inicio del proceso de formalización. Es decir, se carece de un registro donde se detallen datos personales para realizar seguimiento.

El siguiente gráfico, muestra el presupuesto destinado y ejecutado durante todo el proceso de formalización minera desde el 2012. Al observar dicho gráfico, durante el 2015 y 2016, la CGR denuncia que la Ventanilla Única se encontró inoperativa, que no se realizaron acciones administrativas, contratación de personal, entre otros. Sin embargo, se observa que se ejecutó menos del 50% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). A pesar del otorgamiento de los presupuestos anuales para promover el avance de la formalización, no se ha logrado formalizar ningún minero desde el inicio de las operaciones.

Gráfico N°6.- Actividad de Inversión en millones de soles- Formalización del Pequeño Productor Minero y del Pequeño Minero Artesanal



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Finanzas (Mayo 2018)

Cabe resaltar la importancia de las funciones del DREMH, debido a que es el órgano responsable y principal en la formalización minera. Siendo así,

“El encargado de cumplir con el primer paso de subir la documentación a un sistema integrado para que las demás instituciones encargadas sigan el proceso. En el 2017, se identificó nuevamente el bloqueo por parte del DREMH al no subir más 1000 IGAC, que ni siquiera se encontraban digitalizadas” (Entrevista a Lenin Valencia).

Por otro lado, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) señala que un impedimento a su trabajo por parte de la DREMH se refleja en el incumplimiento de sus funciones, ya que “esta Dirección no envía los informes técnicos, dilata los plazos, no acompañan en el momento de la fiscalización en las zonas mineras de manera injustificado, lo que impide obtener resultados” (Entrevista a Nora Vásquez).

Cabe resaltar, que en noviembre del 2018, la Ministra Fabiola Muñoz hizo un último llamado a Luis Otsuka para que firme el convenio que fue enviado meses anteriores por el Ejecutivo. La Ministra señaló que “si este no accede, el siguiente paso será realizar las coordinaciones con el Ministro de Energía y Minas para ejecutar una acción de cumplimiento, con la finalidad de ejecutar el plan de formalización minera” (Radio Madre de Dios, 2018)²³.

Otra denuncia al GOREMAD es señalado por el actual Gobernador Regional, Luis Hidalgo, quien señala que frente al alto presupuesto para el proceso de formalización resulta cuestionable que solo se haya formalizado al

²³ La acción de cumplimiento se realiza cuando una autoridad no quiere cumplir con el deber que tiene con la sociedad

final de su periodo (en diciembre del 2018) a dos mineros²⁴. Esto puede ser interpretado como consecuencia del incumplimiento de sus funciones.

La otra estrategia consiste en la sostener las bases mineras como “cautivas de Gobierno”, a través del uso del miedo reflejado en las extorsiones. En el 2015, se empezaron a flexibilizar las normas y el procedimiento de formalización. Por lo tanto, desde el 2016, “se acabó la excusa de parte del GOREMAD que el diseño de formalización sea compleja, además se contó con mayor asistencia técnica y legal, capacitaciones. Sin embargo, desde el GOREMAD se continuó viendo al Gobierno Central como enemigo” (Entrevista a funcionario público del MINEM). Hasta el final del 2018, con las declaraciones de Luis Otsuka se observa su indisposición en trabajar con el Gobierno central, principalmente porque señala que no se cumplen con ciertas condiciones y al calificar a las normas que traban y entorpecen el proceso²⁵.

Frente a lo expuesto anteriormente, empezó la ruptura entre el minero y los funcionarios del DREMH, ya que estos realizaron una recepción pésima convirtiendo su función para lucrar (Entrevista a Oscar Bravo). Los funcionarios del DREMH aprovecharon la baja capacidad de organización y falta de información de las bases mineras para crear una relación de miedo. Esto se observa, si el minero reclama al GOREMAD sobre la demora de algún trámite,

²⁴ "Al gobernador regional de Madre de Dios, Luís Otsuka Salazar] le han dado S/400.000 para este fin y solo ha formalizado a dos mineros". El Comercio, 27 de diciembre del 2018.

²⁵ "Formalización minera: Otsuka no firmará pacto entregado por el Ejecutivo". Radio Madre de Dios, noviembre del 2018.

la respuesta es “te fiscalizo”, lo cual encubre la extorsión (Entrevista a Máximo Gallo).

Cabe agregar, la modalidad de la extorsión que se evidencia es el cobro de cupos, a través de la denuncia reciente de una dirigente política de Madre de Dios, al declarar que “un grupo de mineros informales de la región en el 2016 la buscaron para contarle que el jefe del DREMH los estaba amenazando. Si no le pagaban S/10 000, S/15 000 o S/20 000 (de acuerdo al tamaño de su concesión), romperían los documento que los incorporaba al proceso de formalización” (El Comercio, 2018).

Entre los funcionarios de la DREMH que participaron se identifican a la secretaria, a dos asesores legales, a dos del área de fiscalización, al conserje, al Director Regional, y al encargado del área de fiscalización (El Comercio 2018).

Cuadro N°6.- Funcionarios denunciados por cobro de cupos

Funcionarios con proceso por peculado	Cargo	Dinero recibido
Yajayda Layme Franco	Secretaria de la DREM	
José Rafael Córdova Castelo	Asesor legal	s/ 103 728
Maritza Rocío Rubín de Celis	Asesor legal	S/ 10 800
Germer Walter Concha Ordóñez	Área de fiscalización	S/ 28 140
Glen Edwin Atahuamán Valladares	Área de fiscalización	S/ 30 849
Vicente Andrés MARTínez Sahuarico	Conserje	S/2 000
José Carlos Bustamante (asesor de la FEDEMIN)	Director Regional	S/93 135

Jose Carlos Ascue Castillo	Participó en la recepción y envió el dinero a los funcionarios entre el 2015-2018	
Henry Meza Huamán	Fiscalizador de la DREMH	S/ 11 400

Fuente: Elaboración propia en base a El Comercio (2018)

De tal manera, los mineros respaldan ello al afirmar el “negocio de coimas” dentro del DREMH, ya que consiste:

“En cerrar el proceso de formalización en el sentido de que el DREMH tiene el trabajo de fiscalizar, pero como te va a costar empiezan a cobrar cupos. La modalidad se realiza por dos formas: en el momento de fiscalización o por transferencia. El cobro de cupos varía según el tamaño de máquina que posea el minero. La fiscalización se encargaba de recorrer las zonas mineras como espías para mapear a los mineros y luego asustarlos” (Entrevista a Erasmo Sumalave).

Por lo expuesto, la estrategia de amedrentar a las bases mineras ha conseguido la paralización de la documentación del proceso, lo cual se manifiesta con ningún minero formalizado. Pese a un gran número de mineros que sí se quieren formalizar y, a la vez, que pueden hacerlo. Conforme a lo dicho, los mineros señalan que “Otsuka traicionó a los mineros porque ofreció la formalización y no cumplió. Él no ha dado ni un solo paso de interés para formalizar. La estrategia del DREMH ha sido “el papeleo” para beneficiarse con el minero” (Entrevista a Mario Cabrera).

De acuerdo, al MINAM (2014), los mineros que no pueden formalizarse son los que se encuentran dentro del corredor minero. Se señala que el 30% o 40% de los mineros en Madre de Dios están fuera del corredor, lo cual les da

facilidad para formalizarse (Entrevista a Alberto Rojas). Por tanto, hay un gran porcentaje de mineros que podrían haberse formalizado, pero no lo han conseguido por el miedo a que el GOREMAD tome represalias sobre su proceso de formalización. Además, cabe destacar que el poder de autoridad del DREMH ha puesto al minero en una trampa que no puede escapar porque al ser el ente encargado de formalizar y fiscalizar ha generado que tengan un poder centralizado sobre los mineros:

“Carlos Bustamante, a través de la DREMH, ha cometido abusos porque a él le hemos dado toda la confianza para que pueda trabajar para el bien de la comunidad minera, él ha empezado a extorsionar. Como el minero es desordenado, en la fiscalización encontraba cualquier situación de la norma aprovechaba para cobrar y solucionar. Como me van a fiscalizar sino estoy formalizado” (Entrevista a Jony Raymundo)

3.3.1 Coalición de encubrimiento entre actores estatales y no estatales

Gráfico N°7.- Segundo tipo de resistencia



Fuente: Elaboración propia.

La segunda estrategia es formar alianzas estratégicas con actores que respondan a sus objetivos como el de desinformar y formar una red de corrupción. En cuanto al primer objetivo de desinformar en desinformar a las bases mineras, utilizando a algunos medios de comunicación regionales para confundirlas.

“Se ha conseguido establecer vínculos con medios de comunicación regionales para que realicen informes, tergiversando las fechas o datos del proceso. Así que los medios de comunicación han sido copados por el Gobierno del momento como una estrategia para desinteresar la adhesión de las bases mineras al proceso de formalización” (Entrevista a Óscar Bravo). Todo ello con el fin de crear la imagen de que “los mineros no se pueden formalizar” (Entrevista a un funcionario público del MINEM).

Lo anterior ha sido posible por la problemática de los medios de comunicación en la región, ya que se caracteriza en que los medios son pequeños y no tienen fuente de financiación, lo cual es aprovechado por los poderes públicos ya que les interesa que los medios no tengan impactos. De tal forma, este problema genera que la población se encuentre anestesiada y que los comunicadores estén comprados para no hablar. Así se refieren:

“Los medios de comunicación se caracterizan por ser débiles, pero cabe diferenciar, que los comunicadores se encuentran fortalecidos. Debido a la baja capacidad económica y técnica, reflejado en nulas investigaciones, y por los pocos o ningún corresponsal en las zonas alejadas de la región. No se debe al miedo, sino que depende por la publicidad que puedan brindarles los políticos o empresarios. De tal manera, la región no tiene una voz crítica, sino que oculta información en perjuicio al ciudadano. Más bien, fortalece a los comunicadores independientes que tienen hasta un rol de “extorsionadores” y no hay

oportunidad para conocer el caso. En relación a la problemática de la minería, no hay oportunidad para conocer el caso. (Entrevista a César Gonzáles y Jerson Torres)

Mientras que, para encubrir los actos de corrupción, el GOREMAD ha creado una cadena de corrupción que abarca a diferentes agencias estatales, principalmente con las instituciones que fiscalizan y controlan a nivel regional como el Poder Judicial, Fiscalía de la Nación y la Policía Nacional. La relación con estos actores permitía que no avance denuncias sobre funcionarios del GOREMAD o realizar operaciones de “pantalla” en la destrucción de maquinarias, control de insumos químicos como el mercurio (Entrevista a Máximo Gallo). Un ejemplo de ello, se evidencia con el actual caso de denuncia a siete de los funcionarios del DREMH, quienes recientemente han recibido comparecencia restringida por orden del Juez de la región (La República, 2018).

Esta denuncia demuestra que desde el 2015 hasta el 2018, los mineros realizaron depósitos para que les apoyasen en el Registro de Saneamiento y Registro de Formalización Minera, pagando un total de S/ 284 962 (El Comercio 2018). Sin embargo, la lógica de los funcionarios del DREMH no fue ayudarlos, sino solo recibir el dinero y mantenerlo estancado. Por otro lado,

“Se denuncia al GOREMAD y a la DREMH de filtrar información a instituciones como a la Policía en las operaciones de fiscalización, y estos a la vez, avisan a los mineros la fecha de intervención para que así no se encuentre a nadie a quien acusar. Por eso no se realiza los procesos de demandas porque no hay un delegado presente” (Entrevista a Nora Vásquez).

Tras lo expuesto, se debe rescatar no solo las estrategias de resistencia, sino también el tipo de recurso utilizado. En este capítulo, se observa la diferencia entre los mecanismos y organización de los retadores del 2012-2014 y del 2015-2018. Durante el último periodo, los recursos cambian por las nuevas funciones administrativas, dotándoles de recursos legales como nueva autoridad regional. Sin embargo, cambió el recurso de apoyo social y político de las bases mineras de la fase 2012-2014 a un tipo de recurso de represión expresado en las extorsiones.

En suma, se puede agrupar que las formas de resistencia señaladas responden a dos estrategias. La primera estrategia de estos retadores ha sido aprovechar tanto los conflictos de control y fiscalización del Estado como también los conflictos en la normativa para posicionarse, logrando ingresar al GOREMAD con el apoyo de bases mineras. Asimismo, debe resaltarse que otra traba considerada es la descentralización, ya que la Procuraduría Pública del MINAM y la DGFM no pueden ir más allá de sus funciones, ya que la competencia le corresponde a la DREMH (Entrevista a funcionario público del MINEM). Mediante el control político ejercido, el GOREMAD ha cometido actos irregulares sobre el proceso de formalización: paralización de proyectos, incumplimiento de funciones, malversación de fondos. Lo cual ha sido sostenido por las alianzas estratégicas con las instituciones de control y fiscalizadoras para mantener la red de corrupción.

Por otra parte, la estrategia sobre las bases mineras se expresa en desinformar y crear miedo, a través de su poder como Gobierno Regional:

utilización de los medios de comunicación regionales para confundirlas, y por el uso de las extorsiones para que no se visibilice sus demandas. De tal forma, que se ha construido un tejido social que se sostiene por una cadena de corrupción y de desorden. En donde, para sobrevivir a la actividad minera deben de someterse al sistema de extorsiones.



CONCLUSIONES

La presente investigación analizó una nueva dimensión poco trabajada en la literatura sobre los factores que explican la resistencia al *enforcement* de una determinada política. Así se puede encontrar en una posición intermedia entre los estudios de debilidad estatal y los estudios sobre la resistencia de actores sociales que se oponen a dicha implementación. Con el fin de demostrar la instrumentalización del Estado, se clasificó en dos formas o estrategias de resistencia por parte de los actores involucrados. Para ejemplificar dicha estructura se utilizó como caso de estudio la política de formalización minera artesanal en Madre de dios. Aunque se propone que dicha estructura puede ser utilizada de manera transversal a temas diferentes al caso del oro.

En primer lugar, este estudio nos demuestra que en un contexto de debilidad institucional, debido a la colisión de enfoques en cómo abordar una política, por la baja capacidad en controlar y fiscalizar a los gobiernos subnacionales es rápidamente aprovechado por un grupo de interés que cuenta con una amplia cantidad de recursos económicos y políticos, logrando impedir el avance del *enforcement*. Esto sumado a un periodo de fortalecimiento, en donde dicho actor social asciende al poder público. Lo cual refleja la permeabilidad del Estado frente a la capacidad de los más poderosos de apoderarse de espacios

gubernamentales y, a la vez, transformarlo en un aparato de corrupción. Por dicha razón, resulta importante identificar el tipo de retador y sus recursos.

En segundo lugar, las dos estrategias propuestas pueden ser usadas para resistencias similares como en los casos de traficantes de terrenos, comerciantes ambulatorios, sector construcción, entre otros grupos de interés. Esto se debe a que todo grupo de interés resulta ser un grupo de presión que con los recursos necesarios pueden llegar a capturar el estado a nivel subnacional. Incluso pueden presentar otras formas de control como el instalar una red criminal para sus intereses personales acompañada de una coalición de encubrimiento entre actores estatales y no estatales.

Un ejemplo de ello, resulta notorio el caso de los vendedores ambulantes de La Victoria²⁶, en donde el ex Alcalde Elías Cuba, lideraba una mafia de extorsionadores. Como consecuencia de dicha mafia instalada desde el Gobierno municipal, para la nueva gestión resulta difícil enfrentarse a la corrupción ya que involucra a una serie de actores institucionales como la Policía Nacional y no institucionales como los grupos criminales. Dicho fenómeno presenta efectos similares con el caso presentado, debido a las lecciones que quedan para los hacedores de las políticas públicas. Principalmente, los hacedores de las políticas públicas debe entenderse que no solo se reduce a los funcionarios o burócratas, sino también se debe tomar en cuenta el papel de la población como hacedora, igualmente responsable en la ejecución de las

²⁶ Álvarez Rodrich: "La Victoria es un emporio de la mafia, es un 'Sodoma y Gamarra' de la corrupción". La República, febrero del 2019.

políticas públicas. Con el caso expuesto, se observa una baja participación de la población en su rol como vigilante en la rendición de cuentas.

En tercer lugar, la problemática de los medios de comunicación que se caractericen por ser débiles; mientras que los comunicadores se encuentren fortalecidos da espacio a que se oculte información en perjuicio al ciudadano. Y, por otro lado, fortalece a los comunicadores independientes que cumplen hasta un rol de “extorsionadores”, dando pocas o nulas oportunidades de conocer el caso.

Lo anterior permite observar un tejido social construido en base a la normalización de la corrupción, en donde dicha red está conformada no solo por los funcionarios sino también por los receptores (bases mineras). Con ello, se puede discutir el límite de facultades de los actores estatales para implementar una política, ya que en el caso de Madre de Dios, la DREMH como entidad encargada de fiscalizar y formalizar, sometió una relación de poder frente a las bases sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Amengual, M. (2016). "Politicized Enforcement in Argentina". *Massachusetts Institute of Technology*.

Andina (2016). "Gobierno avanza en la formalización de pequeña minería y minería artesanal"

<https://andina.pe/agencia/noticia-gobierno-avanza-la-formalizacion-pequena-mineria-y-mineria-artesanal-687393.aspx>

Baraybar, V. (2016). Oro y violencia en Perú y Colombia: estructuras sociales y el efecto diferenciado del boom de recursos. Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis para optar el título de licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Facultad de Ciencias Sociales.

Bersch, Praca y Taylor, M. (2013). "State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". Ponencia presentada en Princeton-Oxford State building Workshop, University of Oxford, Reino Unido.

Casas, F. y Ramírez M. (2017). Actores y escenarios como determinantes clave de la política de drogas en Perú. El caso de la implementación del control de hoja de coca en el valle del Monzón (2010-2015). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4 (7), 2017. 33-57

Contraloría General de la República (2016). Informe de Auditoría N° 060-2016. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/312163991/Informe-de-Auditoria-N-060-2016-CG-MA-AC>

Damonte, G. (2016). "The blind stet: government quest for formalization and conflict with small- scale miners in the Peruvian Amazon". *Antipode*

Dargent, E. y Amengual M. (2018). The politics of enforcement: Social actors as sources of institutional strength and weakness in Bolivia and Peru.

Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4) pp 11-22.

Dargent, E. y Urteaga M. (2016). "Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)". En *Revista de Ciencia Política*. Volumen 36, N° 3. Lima: 655-677.

Dargent, E., Feldamn, A. y Luna, J. (2017). "Greater state capacity, lesser stateness: lessons from the peruvian commodity boom". *Politics & Society*. Vol. 45(1) 3-34.

Dente, B. y Subirats, J. (2014). Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Editorial Planeta. Barcelona, España.

Durand, F. (2016). Cuando el poder extractivo captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. OXFAM América.

Durand, F. (2016) "El que puede puede: dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales". *Sepia XVI*: 21-86. Lima, Perú

Eaton, K. (2012). The state of the state in Latin America: challenges, challengers, responses and deficits, *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 643-657

7 candidatos para el Gobierno Regional de Madre de Dios vinculados a la minería ilegal. (2018,11 de agosto). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/candidatos-madre-dios-vinculados-mineria-noticia-545635>

La Victoria: caos e informalidad continúan tras captura de alcalde. (2018, 5 de agosto). *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/victoria-caos-e-informalidad-continuan-captura-alcalde-fotos-noticia-543548>

Funcionarios del GOREMAD se salvan de ir a la cárcel. (2018, 29 de junio). *Perú 21*. Recuperado de

<https://peru21.pe/politica/funcionarios-gobierno-regional-madre-dios-salvan-carcel-411890>

Shirley Revollar, testigo clave en caso Madre de dios: “me echaron látex caliente”. (2018, 26 de junio). *Perú 21*. Recuperado de

<https://peru21.pe/politica/shirley-revollar-testigo-clave-caso-madre-dios-me-echaron-latex-caliente-411569>

Escobar, R. (2013). La otra cara del oro. En *Actualidad Ambiental*, SPDA.

Feldamn, A. y Luna, J. (2012). Mapeando las interacciones entre desafiantes y agentes estatales en América Latina Contemporánea. *Lasa Forum Fall 2012: Volumen XLIII: Issue 4*

Crece producción informal del oro y cae de la minería informal”. (2016, 8 de noviembre). *Gestión*. Recuperado de

<https://gestion.pe/economia/crece-produccion-informal-oro-cae-mineria-formal-120002>

Holland, A. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, 232-246

Juárez, E. (2014). La legitimidad del Estado cuestionada: proliferación de la minería informal aurífera aluvial. Caso: La Pampa en Madre de Dios en el periodo 2006-2011”. Tesis (Mag.) -- Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Maestría en Ciencia Política y Gobierno. Mención: Políticas Públicas y Gestión Pública.

Kaplinsky, R., Morris M. & Kaplan D. (2011). *Commodities and Linkages: Industrialisation in Sub Saharan Africa*. Policy Research in International Services and Manufacturing (PRISM), Economics and CSSR, University of Cape Town and, Open Universit.

Minam (2013). *Diálogos ambientales: Minería ilegal*.

Minam (2016). *Política de formalización de la minería informal e interdicción de la minería ilegal: Logros y realidades*”

<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/Pol%C3%ADtica-de-formalizaci%C3%B3n-de-la-miner%C3%ADa-informal-e-ilegal-FINAL-PDF.pdf>

Minam (2016). La lucha por la legalidad minera (2011-2016).

Molina, O., Olivari J. & Pietrobelli C. (2016). Global value chains in the Peruvian mining sector. Inter-American Development Bank.

Olson, M. (1974). La lógica la Acción Colectiva: Bienes públicos y la Teoría de los Grupos. Estudios Económicos, Harvard Economic Studies.

Orihuela, J. (2013). Instituciones y cambio institucional: repensando la maldición de los recursos desde los nuevos institucionalismos y la experiencia peruana. En *Politai: Revista de Ciencia Política*. Lima: Asociación Civil Politai. Año 4, Número 6 "Política Ambiental", primer semestre, pp. 47-62.

Fiscalía solicitó 36 meses de prisión preventiva para ex alcalde de La Victoria (2018, 13 de agosto). Recuperado de <https://peru21.pe/fotogalerias/fiscalia-solicito-36-meses-prision-preventiva-intocables-ediles-420730?foto=5>

Pinedo, D. (2016). Estrategias del Estado peruano frente a las dinámicas informales e ilegales. La extracción de oro aluvial en la Amazonia sur". *Sepia XVI*: 171-200. Lima, Perú.

Proyecto Gama (2008). Comercialización como un mecanismo de formalización de actividad minera artesanal. Ponencia presentada en el 7mo Congreso de Minería en Arequipa.

Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251.

Slater, D. y Kim D. (2015). Standoffsh States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*.

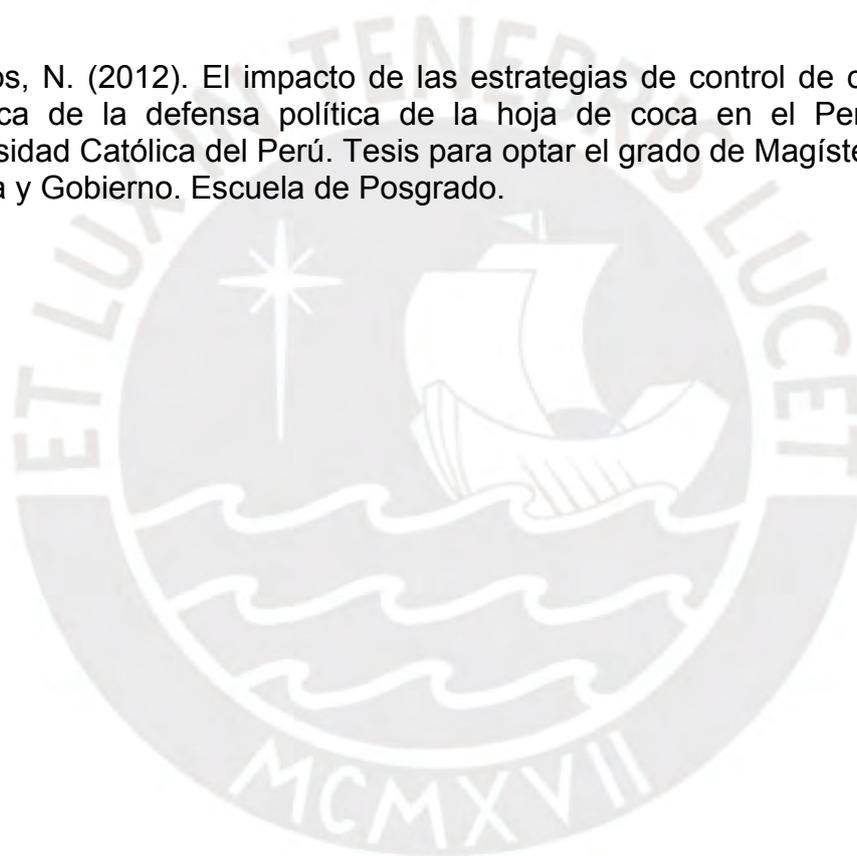
Toche, E. y Zeballos M. (2013). La minería en contextos de informalización". En DESCO. *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO. 133-158

Torres, V. (2015). La economía ilegal del oro en el Perú: impacto socioeconómico". *Pensamiento Crítico* Vol. 19, No. 2. 177-219.

Valencia, L. (2014). Madre de Dios; ¿Podemos evitar la tragedia? Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Valencia, L. y Palao L. (2016). Minería informal y ruralidad: convergencias y divergencias en los procesos de formalización en Puno y en Madre de Dios". *Sepia XVI*: 201-230. Lima, Perú.

Zevallos, N. (2012). El impacto de las estrategias de control de cultivos en la dinámica de la defensa política de la hoja de coca en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno. Escuela de Posgrado.



ANEXO

ENTREVISTAS REALIZADAS

NOMBRE	CARGO
Máximo Gallo	Ex Director General de la Formalización Minera
Lenin Valencia	Asesor Dirección General de la Formalización Minera
Nora Vásquez	Asesora de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
Ana María Trillo	Fiscal Adjunta Provincial Especializada en Materia Ambiental
Alessandra Herrera	Ex Directora General de la Formalización Minera
Alberto Rojas	Director General de la Formalización Minera
Julio Guzmán	Procurador Público Especializado en Delitos Ambientales
Oscar Bravo	Coordinador de Asuntos Sociales en Formalización Minera
Eduardo Salhuana	Ex Gerente General del GOREMAD/Asesor externo del GOREMAD

Róxana Gutiérrez	Asesora legal del DREMH
Jony Raymundo	FEDEMIN- San Juan
Mario Cabrera	Asociación de Mineros Artesanales-Laberinto y Colorado
César Gonzáles	Director de la Radio Madre de Dios
Jherson Torres	Corresponsal de TV Perú Madre de Dios
Erasmó Sumalave	CENAMI-Boca Colorado
Fredy Vracko	Ex Asesor de la Presidencia del GOREMAD
Adolfo Paúcar	APEMARHU-Huepetuhe
Marcelo Santos	CENAMI-Boca Colorado
José Flores	Asociación de Mineros Artesanales-Laberinto