



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**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 para optar el Grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno  
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

**Autor:**

**Héctor Ernesto JUÁREZ CAMARGO**

**Asesora:**

**María Angélica BORNECK VEGA**

**Madre de Dios, octubre de 2014**

## ÍNDICE

Lista de Acrónimos.....	III
Introducción.....	01
1. Capítulo I. Marco Teórico.....	07
1.1 El Papel del Estado en la Regulación y Control de la Economía: Informalidad o Ilegalidad.....	07
1.2 El Estado de la Cuestión y Marco Normativo.....	18
2. Capítulo II. El Rol del Estado en el Ordenamiento de la Actividad Minería Aurífera.....	21
2.1 Políticas Públicas de Control y Normatividad.....	22
2.2 ¿La Minería Aurífera en Madre de Dios es un Problema Público?.....	30
3. Capítulo III: El Papel de los Actores en el Caso de Estudio.....	37
3.1 Análisis De Los Actores Gubernamentales.....	39
A. El Papel del Estado Nacional.....	40
B. El Papel del Gobierno Regional De Madre De Dios.....	47
3.2 Actores No Gubernamentales.....	52
A. Los Mineros Informales.....	52
B. Ong`s, Iglesia Católica y Población en General.....	58
4. Capítulo IV. Los Factores Políticos en Juego: Riqueza vs Exclusión.....	64
4.1 El Ciudadano Olvidado: Descentralización y Pobreza En La Zona Sur Del País.....	65
4.2 En Busca Del Gran Dorado: La Carretera Interoceánica y El Precio Del Oro.....	69
5. Conclusiones.....	78
6 Bibliografía.....	82

## ACRÓNIMOS

ANA:	Autoridad Nacional de Agua.
APAYLOM:	Asociación de Pequeños Agricultores y Lavadores de Oro del río Malinowsky
APMABAPU:	Asociación de Pequeños Mineros y Artesanales de Bajo Pukiri
ACEPOM:	Asociación de Comerciantes Productores de Oro del Río Malinowski
BFSA:	Agencia Británica para Estándares Alimenticios
CAN:	Comunidad Andina
CDB:	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CESOPAS:	Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud
CITES:	Convención para el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre.
Convenio 169:	Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
COM:	Certificado de Operación Minera
COP:	Conferencia de las Partes
DICAPI:	Dirección de Capitanías y Guardacostas del Perú
DIGESA:	Dirección General de Salud Ambiental.
DICSCAMEC:	Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, de Armas, Munición y Explosivos de Uso Civil del Ministerio del Interior
DREMH:	Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos.
DS:	Decreto Supremo.
DU:	Decreto de Urgencia.
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
EP:	Ejército Peruano
EESS:	Establecimiento de Salud
FADEMAD:	Federación Agraria Departamental de Madre de Dios
FEMA:	Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental.
FENAMAD:	Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes
FEDEMIN:	Federación Minera de Madre de Dios
FENAMARPE:	Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú
GORE:	Gobierno Regional
IIAP:	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

IMA:	Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente
IMARPE:	Instituto del Mar del Perú.
INDEPA:	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
INGEMMET:	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
ISC:	Impuesto Selectivo al Consumidor
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas.
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MINCETUR:	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
OEFA:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
OMS:	Organización Mundial para la Salud.
OSINERGMIN:	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OT:	Ordenamiento Territorial.
OTCA:	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PNUMA:	Programa de las Naciones para el Medio Ambiente
REDD:	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation.
SERNANP:	Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado
TCA:	Tratado de Cooperación Amazónica.
UC:	Unidades de Color.
ZA:	Zona de Amortiguamiento.
ZEE:	Zonificación Ecológica Económica.
ZEM:	Zona de Exclusión Minera

## INTRODUCCIÓN

El avance de la minería Informal de Madre de Dios es un problema que no sólo afecta a esta rica región del país, sino a la gobernabilidad del Estado Peruano. “En el Perú hay tres actividades ilegales que destruyen el medio ambiente: el narcotráfico, la tala de bosques y la minería informal; pero esta última mueve una economía que involucra a 150 mil personas del país, afirma el investigador principal del Instituto del Perú-USMP, Miguel E. Santillana”<sup>1</sup>. En los últimos meses, inclusive al momento de redactarse este informe, las agencias de noticias nacionales, informan que 1500 efectivos de las fuerzas armadas han dinamitado cinco dragas en los distintos ríos de Madre d Dios, prosiguiendo con este método militarizado de destruir estas barcasas que extraen oro del lecho aluvial, a la vez que una vez más han militarizado la ciudad de Puerto Maldonado a fin de evitar protestas y ataques a la propiedad pública, como ocurrió en el año 2008 donde se incendió la sede del Gobierno Regional.

La minería informal en Madre de Dios está ocasionando graves daños de contaminación al medio ambiente: fauna, flora y ríos; mediante la deforestación de grandes áreas de bosques primarios, en una región que es catalogada como la “Capital de la Biodiversidad” del país. Asimismo en la salud de las personas mediante el uso indiscriminado del mercurio, agente altamente tóxico y contaminante para la salud de las personas. A la vez que provoca distorsiones en la economía regional, pues si bien se habla de cantidades enormes de oro, la Región, en sus zonas urbanas, no cuenta con los servicios

---

<sup>1</sup> Diario correo en su edición del 04 de noviembre 2011

básicos de agua y desagüe, y en la zona donde se explota este recurso las condiciones de vida son precarias e infrahumanas.

Todo ello se desarrolla frente a una aparente pasividad del Estado que, pareciera ha decidido renunciar a su rol de garantizar el orden y la seguridad interna y de promotor del desarrollo económico en condiciones de respeto al ser humano y el medio ambiente. La destrucción militar de las barcasas parece que es la salida más inmediata y la primaria del Estado: el ejercicio de la violencia, pero el fondo del asunto, más de 30 mil mineros informales, es decir, el 30% de la población ligada directamente a esta actividad, también nos deben llevar a pensar en una forma distinta de intervenir y para ello es necesario construir una política pública que permite el desarrollo de la actividad minera en condiciones de legalidad y respeto a la vida humana y al medio ambiente.

Las condiciones de la extrema ilegalidad en que se desarrolla esta actividad, el 99% de mineros son ilegales, y que provoca los graves problemas señalados, se ve reflejada en la cantidad de concesiones mineras que cuenta con el permiso estatal para trabajar en condiciones de respeto al entorno natural, es así que de los 1 546 derechos mineros vigentes en Madre de Dios al 2010, sólo 16 contaban con las licencias ambientales establecidas por ley. A la vez que muchas de ellas se superponen con áreas naturales protegidas, en zonas de amortiguamiento y en tierras de pueblos indígenas. Teniendo presente que el 91% de todo el territorio de Madre de Dios (8.5 millones de Ha) no es compatible con la actividad minera.

La minería aurífera es la actividad económica más importante de la Región, aproximadamente el 40% del PBI regional, sin embargo no contribuye al desarrollo económico y social de la región de Madre de Dios, pues por su

propia situación de ilegalidad no aporta, mediante los impuestos de ley, con el desarrollo de esta zona periférica del país. La Región Madre de Dios recibe apenas S/. 42 000 por canon minero, a pesar de que se estima el valor del oro extraído supera los S/. 1 600 millones anuales, y el Estado deja de percibir debido a esta informalidad entre 50 y 200 millones de soles en impuestos. El 2010, el valor de la producción total alcanzó los 5 mil 114 millones de dólares, de los cuales, solamente Madre de Dios representa 510 millones de dólares lanzados al mercado negro.

Detrás de estos problemas se encuentra muchos factores, uno de ellos son las condiciones de pobreza y extrema pobreza de la zona sur del país. Madre de Dios en el año 2010 desplazó a la gran Lima como la zona de mayor migración, en términos relativos, debido a la presencia de la minería informal, alcanzó un porcentaje estimado en 14.8% del total de su población en cinco años (2002-2007), según un estudio sobre “Migración Interna” publicado por la Universidad del Pacífico. Estos datos han sido rebasados en los últimos dos años, debido a la conclusión de la construcción de la carretera interoceánica. Mega construcción que une el extremo de la frontera con el Brasil (Iñapari) hasta el Océano Pacífico, uniendo todo el sur del Perú. Un dato puede resaltar dicha situación en el año 2006 existía una sola empresa de transporte interprovincial con 2 unidades, hoy existe más de 15 empresas con turnos de todo el día.

Otro de los factores que motivan la migración es el lado opuesto de la gran promesa de la riqueza del oro. La extrema pobreza alcanza cifras alarmantes sobre todo en zonas como Puno donde se calcula que la pobreza alcanza más del 67% de la población, la cuarta región más pobre del país. Esta

situación de precariedad económica alienta la migración para dedicarse a la actividad ilegal de extracción del oro, debido a que el precio de este metal preciso, debido a la crisis financiera internacional, actualmente alcanza precios nunca vistos habiendo pasado la zona en los últimos diez años de costar 20 soles el gramo de oro a casi 170 soles el día de hoy.

### **ENFOQUES METODOLÓGICOS:**

A partir de ello el **Problema**, se plantea en los siguientes términos: La contradicción que existe entre la finalidad y legitimidad del Estado, como protector de la persona humana y promotor del desarrollo económico y la proliferación de la minería informal aurífera aluvial, como actividad ilegal y altamente contaminante, tanto a nivel ecológico, como humano.

La pregunta Matriz está redactada de la siguiente manera:

¿Cuáles son las debilidades de la política pública regional de control y ordenamiento de la minería aurífera informal e ilegal en la zona denominada La Pampa de Madre de Dios entre el año 2006 y el 2011?

A raíz de la pregunta principal el presente trabajo se ha planteado tres sub-preguntas:

- 1) ¿Cuáles son las políticas y normas regionales existentes para el control y ordenamiento de la actividad de la minería aurífera en La Pampa, Madre de Dios, entre el año 2006 y el 2011?
- 2) ¿Quiénes son los actores regionales que participan en el control y ordenamiento de la minería aurífera informal e ilegal en la zona La Pampa de Madre de Dios entre el año 2006 y el 2011?
- 3) ¿Cuáles son los factores que permiten vulnerar el control y ordenamiento de la minería aurífera informal e ilegal en la zona La Pampa de Madre de Dios entre el año 2006 y el 2011?

Los objetivos que espera alcanzar el presente trabajo está referido a explicar porqué no se ha controlado o formalizado la actividad minera informal en la Pampa en la Región Madre de Dios entre 2006 y 2011. Y partir de este objetivo se ha precisado tres sub-objetivos, que son los siguientes:

- 1) Explicar la creación y aplicación de las normas que regulan el control y ordenamiento de la actividad minería aurífera informal e ilegal en la zona denominada La Pampa de Madre de Dios durante el período 2006 - 2011.
- 2) Identificar los actores que participan en el control y ordenamiento de la minería aurífera informal e ilegal en la zona denominada La Pampa de Madre de Dios entre el año 2006 y el 2011.
- 3) Determinar los factores que permiten el incremento de la minería aurífera informal e ilegal en la zona denominada La Pampa de Madre de Dios entre el año 2006 y el 2011.

Frente a estos objetivos, el presente estudio plantea como **hipótesis general** la siguiente:

La debilidad de la política pública regional que permita el control y ordenamiento de la minería aurífera en zonas de selva con extensas áreas de conservación como Madre de Dios

Como hipótesis secundarias tenemos:

- 1) El Gobierno Regional cuenta con normas legales deficientes la minería aurífera informal o ilegal.
- 2) El conflicto permanente entre los actores no permite crear consensos en el proceso que favorezca el control y la formalización de la minería informal e ilegal.

3) El Gobierno Regional no cuenta con los suficientes recursos para controlar los factores que favorecen el incremento de la actividad minera informal o ilegal.

EL diseño metodológico es el estudio de caso. En primer lugar se realizará una revisión de la normativa vigente relacionada con el tema. Se utilizarán como herramientas metodológicas: fichero y entrevistas. En los últimos meses el Gobierno Regional ha comenzado a levantar información, así el Ministerio Público y la Policía Nacional, los que nos nutrirán de datos empíricos sobre la realidad minera informal.

En el caso de las entrevistas, se aplicará una entrevista a los funcionarios de alto nivel ligados al problema de investigación a fin de recoger de primera mano la situación real, así como las debilidades y oportunidades que se presentan ante esta situación. Igualmente se realizará entrevistas a los directivos de la federación de mineros y asociación de mineros, así como miembros de ONG's, la iglesia católica y ciudadanos notables de la Región. Con esta investigación se espera lograr entender mejor una realidad política que pareciera que siempre nos desborda y que nunca podemos atender.

## CAPÍTULO I - MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo abordaremos dos puntos cruciales a tener en cuenta para la presente investigación: el papel del estado dentro de una economía de mercado, la diferenciación entre lo ilegal y lo informal, así como los conceptos más relevantes para el análisis de actores, por ello es pertinente señalar la conceptualización de gobernabilidad, gobernanza y el tema de los actores políticos

### 1.1 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA REGULACIÓN Y CONTROL DE LA ECONOMÍA: INFORMALIDAD O ILEGALIDAD

¿Qué papel le toca cumplir al Estado en una Sociedad de Mercado? Luis R Matos (2003), desde la postura del pensamiento sistémico propugnada por la George Washington University, establece que el reto que se plantea para América Latina es la relación entre democracia y mercado, sin embargo las herramientas con las que nos aproximamos a los problemas que surgen en el espacio democracia-mercado se caracterizan por su debilidad conceptual y operacional.

La primera sobre simplificación que encontramos está ligada a la pretensión de imponer una conceptualización de **lo económico aislada del quehacer político** o sustraer, como se ha pretendido en los últimos años, el componente de la dinámica política de las recomendaciones y decisiones económicas, en ese sentido, desde los años noventa se ha discutido sobre el tamaño del Estado, su “verdadero” rol, su intervención en la economía, es

decir, cuanto de verdadero poder debe tener el Estado. Para el tema que nos convoca una de las primeras tareas es determinar si la minería que se desarrolla en esta zona es informal o ilegal. En la primera opción, siguiendo podríamos afirmar que es una visión económica, mientras la segunda es una formulación del *ius imperium* del Estado, por el cual algo es conforme a ley o contrario a ella, hasta el extremo de, no solo prohibirlo, sino sancionarlo con penas severas.

#### A. LO INFORMAL

La primera base teórica está determinada por la precisión metodológica de la definición de la informalidad. Entre las teorías que se mencionan se hallan dos grandes ramas: la estructuralista y la institucionalista. Esta segunda se divide en la teoría de los mercados segmentados y la segunda, propiamente llamada, institucionalista. Es esta última la que utilizaremos para un primer punto de apoyo metodológico.

Siguiendo el trabajo de Uribe (2004), tenemos la primera teoría, la **estructuralista**: con la integración de nuestras economías a la economía mundial, surge un sector moderno o formal con tecnologías avanzadas y estructuras de mercado monopólicas u oligopólicas, pero este sector moderno o formal no genera un número significativo de empleos, razón por la cual una gran cantidad de trabajadores tienen que generarse sus propios empleos en condiciones precarias, y a ello es que se denomina el “sector informal”.

Siguiendo a Uribe, las **teorías institucionalistas** señalan por su lado, que las instituciones se pueden pensar como las reglas de juego, legales o consuetudinarias, que regulan las relaciones sociales y económicas. Para un primer grupo se plantea la **teoría de los mercados de trabajo segmentados**,

la misma que gira alrededor del concepto de “mercado de trabajo dual”, por el cual el mercado de trabajo es una estructura dividida en dos sectores que se distinguen por la *calidad* de los puestos de trabajo que generan. Así, “existe un sector primario (en el sentido institucionalista) que proporciona trabajos de buena calidad (buenos salarios, buenas condiciones de trabajo, posibilidades de avance laboral, y por encima de todo estabilidad en el empleo) y por otra parte, el sector secundario (...) conformado por empresas inestables, poco tecnificadas, de baja organización y pobre desempeño, lo cual redundaría en la mala calidad y la baja retribución del empleo, convirtiendo a las vacantes de este sector en lugares de trabajo indeseables o poco apetecidos”. (Uribe 2004, p. 14)

La segunda corriente de corte institucionalista que explica la existencia de informalidad se “centra en las fricciones y en los costos que imponen sobre las empresas la existencia de un marco legal institucional, y la existencia de barreras a la entrada de los sectores productivos. **Para este enfoque es importante tener en cuenta la ineficiencia estatal y aumento de corrupción como una forma de sobre costo de transacción:** “El grado de ineficiencia y corrupción de los gobiernos pues este factor alarga el proceso de legalización y los costos relacionados con ese proceso. En general, tanto la ineficiencia del estado como los costos de sus servicios y regulaciones se pueden entender como costos de transacción que desalientan la formalización de las empresas” (Uribe 2004, p. 15)

Del indicado estudio se puede afirmar que el enfoque institucionalista ignora las restricciones que puedan provenir de la estructura económica y se centra en la estructura institucional y se concentra en las decisiones que a nivel

individual se realizan con respecto a la decisión de participar en la actividad económica. **Por ello plantean que los agentes toman sus decisiones con base en un análisis costo-beneficio cuyas opciones son pertenecer al sector formal o al informal.** Si el beneficio neto de ser informal es mayor (menor), la gente optará por la informalidad (formalidad). Por tanto, a diferencia de los enfoques anteriores, este enfoque institucionalista considera **“la informalidad como resultado de una decisión voluntaria”** (Uribe 2004, p. 18).

Por ello los teóricos de la corriente institucionalista miran la informalidad más como una oportunidad que como un problema. Los informales son, desde este punto de vista, una muestra de iniciativa y capacidad empresarial. Estas personas toman su mejor opción y generan empleo e ingresos a pesar de las desventajas que implica no ser formal: el riesgo de ser penalizado en caso de ser detectado, incapacidad de hacer valer los derechos de propiedad sobre sus empresas, incapacidad de reclamar la protección del estado y aprovechar todos los servicios públicos (servicios de la justicia, capacidad de contratación, etc.), incapacidad de acceder a créditos productivos por ausencia de status legal (Loayza, 2001). Por tanto, el mercado laboral no está segmentado, **simplemente la gente escoge ser informal.**

Siguiendo el enfoque institucionalista, para Hernando de Soto (1987) la informalidad está definida de la siguiente manera: *“Sector Informal es aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines”*. La pregunta que salta es ¿por qué se tiene que utilizar medios ilícitos si los fines son lícitos, como son vivienda, transporte, empleo? La

respuesta de De Soto es clara, “El costo de la ley es muy alto para los pobres”. Y ello, paradójicamente, debido al exceso de normas, dadas por el ejecutivo. Habiéndose detectado que ello es motivado por la falta de un adecuado procedimiento de elaboración de normas (*rulemaking*), como, por ejemplo, la consulta, así como la falta de otro mecanismo relacionado con la práctica de responder por los actos gubernamentales (*accountability*) o responsabilidad.

Para el presente caso trabajaremos con la teoría institucionalista, propiamente dicha, la cual se puede resumir en los siguientes puntos:

- a) El grado de ineficiencia y corrupción de los gobiernos es un factor que alarga el proceso de legalización y los costos relacionados con el proceso de formalización.
- b) A medida que las condiciones mejoran en el sector informal –en términos de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia- aumenta la probabilidad de que los trabajadores opten por abrir sus propios negocios.
- c) La gente escoge ser informal.
- d) El costo de la ley es muy alto para los pobres

#### B. LO ILEGAL:

El diccionario de la lengua española señala que lo ilegal es contrario a la Ley, pero desde una perspectiva del contenido de la expresión esta tiene un amplio abanico de posibilidades que va desde el simple hecho de fumar en lugares prohibidos, que es un acto ilegal porque hay una ley que expresamente lo prohíbe hasta el extremo más radical que es lo ilegal como lo criminal o delictivo. En este caso, la proliferación de mineros en zonas de reserva ecológica, son actividades ilegales. El mismo hecho de que de los 1951 derechos mineros titulados (Alvarez 2011), 19 contasen con Estudios de

Impacto Ambiental aprobados, revela el grado de ilegalidad que actúan estas personas, pero lo que está en discusión actualmente si dicha actividad tiene el carácter de delictivo.

Lo que viene sucediendo es que dicha actividad es penalizada por sus consecuencias, una por contaminar el ambiente y por otro lado el daño que se produce en el bosque, pero a partir de los últimos decretos legislativos la actividad minera ha sido incorporada como un ilícito penal.

Desde la perspectiva de la teoría del derecho penal, Villavicencio (2009) sostiene que la criminalización primaria viene a ser “el poder de definición a través del cual el legislador erige en delictivas algunas conductas. Se trata por ello de un acto formal, fundamentalmente programático, pues cuando se establece una acción *debe ser penada*, se enuncia un *programa* que debe ser cumplido por agencias diferentes a las que la formulan”. Bajo este marco de definición por un lado tenemos al Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, como formuladores y los aplicadores de la Ley, como son los jueces, fiscales, policías. Siguiendo a Eduardo Martínez Bastida (2008) Se crean legislaciones de emergencia que invocan excepciones por lo que es necesario eliminar los obstáculos garantistas. Estas normatividades legitiman y conservan el modo de producción de dominación capitalista y, por tanto, neutralizan los comportamientos que atenten contra la estabilidad del sistema, ello explica porque **la excepción se ordinariza**.

### C. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA REGULACIÓN Y CONTROL DE LA ECONOMÍA: EL ESTADO SUPERFICIAL Y EL ESTADO NEOLIBERAL

La situación de informalidad e ilegalidad está directamente relacionada con la capacidad y función del Estado, por ello vamos a estudiar desde la teoría

política el concepto de estado superficial (Filgueira 2009) Este autor sostiene que en América Latina se construyó a lo largo de su historia neocolonial hasta la crisis de 1929 Estados que sólo pueden ser tipificados como débiles o, en la terminología que propone como superficiales, los cuales tienen las siguientes características:

- a) Es un Estado incapaz de controlar la extracción y distribución de riqueza: Este autor sostiene que *“si por Estado se entiende la capacidad del poder central de operar sobre los sistemas de extracción y distribución de riquezas nacionales, nuestros Estados han sido superficiales.*
- b) Es flexible frente a las presiones externas:
- c) Limitada capacidad para monopolizar la coacción estatal: *“Finalmente, la debilidad del Estado se manifestaba también en la limitada capacidad de estos para constituirse en agentes que monopolizaban la coacción estatal”*
- d) Y, finalmente, también se inauguró la incorporación tardía y asincrónica de los sectores populares a partir del proceso de modernización y urbanización de las sociedades durante las primeras décadas del siglo XX”.

A finales del año 1989, en Washington se propugna la reunión de “policy makers” de América Latina y el Caribe a fin de adoptar las medidas neoliberales que permitan realizar los Programas de Ajuste Estructural (PAE) con los cuales se desregula las economías nacionales, son las reformas de primera generación. Fujimori en el Perú, con el golpe de estado de 1992, lleva adelante esta propuestas de política estatal. Este modelo de economía de

mercado se ha mantenido hasta nuestros días. En ese sentido el ex Presidente García propugnó la idea del “Síndrome del Perro del Hortelano”: “Los que se oponen dicen que no se puede dar propiedad en la Amazonía (¿y por qué sí en la costa y en la sierra?). Dicen también que dar propiedad de grandes lotes daría ganancia a grandes empresas, claro, pero también crearía cientos de miles de empleos formales para peruanos que viven en las zonas más pobres. Es el perro del hortelano... Frente a la filosofía engañosa del perro del hortelano, la realidad nos dice que debemos poner en valor los recursos que no utilizamos y trabajar con más esfuerzo”. (El Comercio 28.10.2007)

Rivero (2006) realiza un recorrido por la aplicación de las políticas neoliberales. El *Programa de Ajuste Estructural*, se basó en: a) medidas macroeconómicas para estabilizar la economía y superar la hiperinflación y b) reforma estructural, con la finalidad de terminar con el intervencionismo estatal y reorientar la economía hacia el mercado. c) Ya en la década de los '90, y a través de la aplicación de las denominadas *reformas de segunda generación*, se consuma el acto de enajenación de los recursos públicos con la privatización de las empresas estratégicas nacionales y la apuesta por el capital extranjero como motor de la economía y generador de desarrollo.

Del mismo trabajo se sostiene que “Los tecnócratas liberales dieron por terminado el rol que jugó hasta entonces el Estado en la economía. Partiendo de la aseveración de que éste era mal administrador de las empresas y recursos públicos, peor inversor y sujeto de corrupción fue excluido de la producción para convertirse en simple normador y regulador de las fuerzas del mercado”. En ese sentido el Banco Mundial, le asigna la nueva función del Estado es la de crear un entorno económicamente favorable para la inversión

privada: reglas de juego claras que faciliten el ingreso de los capitales, especialmente financieros, a los mercados y a la competencia, además de un marco institucional, jurídico y normativo complementario que pueda constituir una buena base para el derecho de propiedad.

#### D. DESARROLLO ECONÓMICO Y ENCLAVE: LA PARADOJA DE LA ABUNDANCIA

Para el tema de desarrollo económico utilizaremos la Paradoja de la Abundancia. En nuestro país quien se ha dedicado a estudiar este tema es Jurgen Schuldt (2005) quien se pregunta ¿somos pobres por qué somos ricos?, recordándonos el pasado glorioso de nuestro país, pero que se aplica con bastante precisión a Madre de Dios zona rica en productos naturales y cuyas épocas de gloria, como la chiringa, la madera y actualmente el oro, dejan muy poco desarrollo y muchos efectos negativos.

Dentro de las características que contienen los países que padecen de esta paradoja, podemos señalar lo siguiente (J. Schuldt, 2005, p. 77):

- a) Un primer factor, es la **distorsión de la estructura económica**.
- b) La **volatilidad de los precios** de las materias primas en el mercado mundial.
- c) El excedente de recursos genera un “efecto de voracidad” entre los políticamente poderosos, con la correspondiente corrupción estatal, tanto por la capacidad de endeudarse con la banca internacional como la tentación de construir obras improductivas. Asimismo prevalece una cultura de holgazanería, pues el exceso de recursos impide actitudes como el ahorro, la industriosisdad, la responsabilidad, el aprecio a la tecnología.

d) La aparición de "enclaves", que por su ubicación y forma de explotación, se convierten en grandes Estados dentro de pequeños Estados. La minería, por ejemplo, no genera un desarrollo coherente de la economía, mucho menos, facilita y garantiza la transferencia tecnológica y la generación de externalidades a favor de otras ramas económicas del país.

Aquí lo sustancial es que desde el punto de vista de Schuldt, la minería genera una economía de tipo enclave, lo mismo sucede en Madre de Dios, que por ser una zona de oro y al estar elevados los precios genera una economía de enclave, agravada por ser informal o ilegal, desarrollando las características que genera este tipo de economía: corrupción estatal, volatilidad de los precios, depredación, por la renovación de los recursos naturales, etc.

#### E. ACTORES Y GOBERNABILIDAD

Para el desarrollo del tema los actores políticos utilizaremos dos conceptos claves, como son los actores y gobernabilidad. La gobernabilidad (Matos 2003) se define como las condiciones estructurales constituidas por un **conjunto de relaciones relativamente estables que posibilitan o limitan la acción política**: Locales-nacionales-globalizadas, económicas-sociales-culturales y políticas. Estas condiciones son por lo general, están relacionadas con los siguientes puntos: a) nivel de desarrollo económico, b) grado de consolidación de los Estados-naciones, c) nivel de ciudadanía efectiva, d) nivel de desarrollo de la sociedad civil, e) nivel de pobreza, f) grado de consolidación del sistema de partidos, g) nivel de formación de una cultura cívica, h) nivel de estabilidad.

Para determinar la actuación política, de los distintos actores, frente al problema de la minería, es necesario precisar, desde las perspectivas de la acción política definir a la gobernabilidad como las condiciones estructurales y las relaciones inter e intra sistema como un haz de **tendencias que hacen viable o limitan la acción política**, lo que permite, en este nivel, evaluar la corrección o el error de los **actores políticos** en la medida en que éstos operan sobre dichas tendencias para concretarlas o para superarlas.

Para el caso de los ACTORES debemos anotar lo señalado por Matos (2003) Siguiendo el material del curso de Gobernabilidad y Gerencia Política si la gobernabilidad son la tendencias que hacen viable o limitan la acción política, esta implica el despliegue de una serie de componentes que la constituyen: a) **La naturaleza de los actores**: individual-colectiva, actor político-actor social-actor económico, local-global, b) El **tipo de conflictos** y desafíos que ellos enfrentan: contingentes- estructurales, económicos-sociales-culturales-políticos, privados-públicos; c) El **nivel de racionalidad** con la que actúan: Nivel de información y conocimiento, ideologías, proyecto, estrategias, tácticas, agendas; d) El **tipo de intercambios** que establecen entre ellos: cooperación, competencia, abstención; e) El **grado de libertad** que tienen para actuar; f) El **nivel de certidumbre** con el que actúan: certeza, ignorancia y riesgo; g) La capacidad para evaluar el **nivel de viabilidad** de la acción política; h) La capacidad que ellos tienen para **construir escenarios**; i) La capacidad para **evaluar las relaciones de fuerzas** sociales y políticas

Finalmente, en los procesos donde intervienen varios actores se debe tener presente la capacidad de comprender los procesos como juegos estratégicos donde ningún actor o agente tiene poderes hegemónicos.

### 1.3 EL ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO NORMATIVO

La historia económica del Perú determina que es un país minero, siendo el oro un mineral que es parte de nuestra historia. La conquista no se podría entender sin la presencia del oro. El cuarto del rescate de Atahualpa es la imagen mítica de nuestro nacimiento como nación mestiza: oro y crisis política está asociada en nuestra historia política. De la literatura revisada se puede indicar una serie de trabajos relacionados con el presente tema, pero ninguna aborda el tema desde la perspectiva de la teoría política, limitándose a investigaciones de carácter político administrativo, o con un carácter de daño ambiental o ecológico.

Desde el punto vista de la normatividad se tiene que, a comienzos del año 2002, la Ley N° 27651- “Ley de formalización y promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal” y, posteriormente, su respectivo reglamento -D.S. 013-2002-E.M- se creó el marco jurídico perfectible para el reconocimiento oficial de la minería artesanal/ informal e incluso hasta para definirla, dado que anteriormente se tenía que recurrir en “préstamo” a la definición que sobre esta actividad había adoptado el Banco Mundial. En el año 2010, mediante el DU 012-2010, se declara de necesidad pública y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en la región de Madre de Dios. La respuesta fue una huelga minera que logró que mediante RM No. 038-2010-MINAM (17-03-2010) se “precisase” que el DU mencionado no prohibía la actividad minera, sino que disponía medidas para su desarrollo y de acuerdo a las normas legales, pero sin poder abordar el tema de fondo de las zonas mineras.

La minería “artesanal” es una categoría establecida por la ley, pero la realidad es que bajo este escudo se esconde el uso de mineros que utilizan cargadores frontales y dragas, que por día pueden extraer hasta un kilo de oro diario, que al precio actual suman más de cien mil nuevos soles. El 99% de actividad minera es informal, por ello según el Informe “**Minería Aurífera en Madre De Dios y Contaminación con Mercurio**”, publicado por el MINAM y el IIAP (Alvarez 2011, p. 77), son 9 políticas públicas que deberían implementarse;

- a) **Restablecer el orden en las zonas de explotación aurífera en cumplimiento de las normas legales vigentes.**
- b) Declarar las zonas donde no podrá operar la minería aurífera en Madre de Dios.
- c) Anular todos los derechos mineros en la cuenca del río Tambopata y en el Bajo Madre de Dios y prohibir la actividad aurífera por interferir directamente con las actividades de ecoturismo.
- d) Controlar la evasión de impuestos por la minería aurífera ilegal en la zona.
- e) Garantizar la protección y mantenimiento de las Áreas Naturales Protegidas por el Estado de la invasión por la minería aurífera, por ser un legado del país y patrimonio de la nación.
- f) Proteger las tierras de las comunidades indígenas de la agresión por parte de la minería aurífera ilegal.
- g) Comprometer a las instituciones del Estado a cumplir con la normatividad establecida y a establecerse para garantizar un desarrollo sostenible en la región.

h) Garantizar los derechos laborales y derechos humanos en la región controlando la explotación de menores y el cumplimiento de las normas laborales.

i) Garantizar el desarrollo adecuado de la actividad turística en la región

El Ministerio del Ambiente ha publicado el Informe denominado “**Minería Aurífera en Madre De Dios y Contaminación con Mercurio**” (Álvarez 2011), que contiene un análisis de esta realidad desde varios aspectos: aborda el tema de las concesiones, la ruta del mercurio, los impactos ambientales de la minería aurífera, dentro de ello el daño que viene ocasionando el uso del mercurio en la salud de la población, el uso de las dragas. Asimismo los impactos desde la perspectiva social, económica y de seguridad, los conflictos socio-ambientales, los impactos que ocasiona la minería en el turismo. En este estudio se agrega un Plan de Solución Definitiva que entre otros puntos establece la necesidad de formalizar donde pueda formalizarse.

El Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal, fue elaborado con los aportes de los integrantes de la Comisión Técnica Multisectorial (CTM) creada mediante Decreto Supremo N°045- 2010-PCM de fecha 8 de abril de 2010. La propuesta del Plan plantea que la problemática de la minería artesanal informal debe examinarse desde un enfoque de cadena de valor, en el que debe estar considerado, por un lado, los mineros artesanales informales como a las plantas de tratamiento (sic), y otros proveedores de insumos, bienes y servicios que contribuyen al desarrollo de esta actividad. Ello en un marco legal que permita la orientación y fiscalización de todos los actores.

## CAPÍTULO II

### EL ROL DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MINERÍA

#### AURÍFERA.

La minería informal en Madre de Dios está ocasionando graves daños de contaminación al medio ambiente y a la salud de las personas: fauna, flora y ríos; mediante la deforestación de grandes áreas de bosques primarios, en una región que es catalogada como la “Capital de la Biodiversidad” del país. Asimismo en la salud de las personas mediante el uso indiscriminado del mercurio, agente altamente tóxico y contaminante para la salud de las personas. A la vez provoca distorsiones en la economía regional, pues si bien se habla de cantidades enormes de oro, la Región, en sus zonas urbanas, no cuenta con servicios básicos de agua y desagüe y en la zona donde se explota este recurso las condiciones de vida son precarias e infrahumanas.

Todo ello se desarrolla frente a una aparente pasividad del Estado que, pareciera ha decidido renunciar a su rol de garantizar el orden y la seguridad interna, y de promotor del desarrollo económico en condiciones de respeto al ser humano y al medio ambiente. La destrucción militar de las barcazas parece que es la salida más inmediata, el rol del Estado como titular de la violencia, pero el fondo del asunto, más de 30 mil mineros informales, es decir, el 30% de la población ligada directamente a esta actividad, también nos deben llevar a pensar en una forma distinta de intervenir y para ello es necesario construir una política pública que permite el desarrollo de la actividad minera en condiciones de legalidad y respeto a la vida humana y al medio ambiente.

Según fuentes oficiales (Álvarez 2011) Se calculaba que hasta el 2009 estas operaciones mineras en Madre de Dios han deforestado unas 18 000 hectáreas de bosque (y se estima que se han degradado unas 150 000 ha adicionales); han contaminado con mercurio y otros metales pesados fuentes de agua, ríos, quebradas, cochas y pantanos de palmeras (aguajales), poniendo en riesgo la salud de la fauna y la flora, y de la población humana en general.

Las condiciones de la extrema ilegalidad en que se desarrolla esta actividad (el 99% de mineros son ilegales) y que provoca los graves problemas señalados, se ve reflejada en la cantidad de concesiones mineras que cuenta con el permiso estatal para trabajar en condiciones de respeto al entorno natural, es así que de los 1 546 derechos mineros vigentes en Madre de Dios al 2010, sólo 16 contaban con las licencias ambientales establecidas por ley. A la vez que muchas de ellas se superponen con áreas naturales protegidas, en zonas de amortiguamiento y en tierras de pueblos indígenas, donde el 91% de todo el territorio de Madre de Dios (8.5 millones de Ha) no es compatible con la actividad minera. Esta situación refleja la fuerte ausencia de los sistemas y aparatos estatales que permiten esta actividad en condiciones de alta precariedad.

## 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROL Y NORMATIVIDAD.

La regulación de la actividad minera en Madre de Dios pasa por el tema de la minería artesanal. Pese a el empleo de grandes maquinarias, la discusión siempre ha girado en catalogar a la minería de Madre de Dios, como una

actividad de mediana y pequeña minería y sobre todo de artesanal. A ello se ha sumado otra categoría que sus propios ejecutores han precisado ser una minería aluvial, es bajo estos nombres, sin contar con una definición legal, que se permite la proliferación de esta actividad de manera irregular.

En el documento denominado **Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal**, se concluye algo que hemos señalado teóricamente en el primer capítulo: lo informal y lo ilegal, en este documento se señala que:

“... la problemática de la minería artesanal informal confluyen los temas de la informalidad y de la ilegalidad. Por un lado, los mineros artesanales se encuentran en una situación de informalidad debido a que realizan una actividad sin ajustarse a la legislación vigente que la regula. Asimismo, la gran mayoría de ellos también se encuentran en una situación de ilegalidad porque realizan esta actividad violando los derechos de propiedad de terceros” (Kuramoto, 2011 p. 14)

Por otro lado, señala, el mismo documento, que, los agentes externos a la cadena de valor de la minería artesanal informal, principalmente las plantas de beneficio, se encuentran en una situación de ilegalidad porque realizan transacciones económicas sin que sean registradas, de manera que evaden impuestos a pesar de estar “debidamente registrados como empresas formales” (Kuramoto, 2011 p. 14). Esta información, contrastada con lo señalado por el informe de Alvarez (2011) resulta contradictoria pues, con facilidad se puede apreciar, que en el caso de Madre de Dios, el 90% de mineros son informales, según señala el informe del MINAM.

El daño ecológico es otro punto que resalta esta propuesta técnica, la misma que se ha descrito ampliamente en el informe del MINAM, en ese sentido se señala que “(...) la informalidad viene acompañada de un serio

deterioro ambiental. Este aspecto se ve exacerbado en el caso de la región de Madre de Dios, donde varios de los pasivos dejados por la minería artesanal informal pueden ser observados fácilmente a través de las imágenes satelitales” (Kuramoto, 2011 p. 14).

Frente a esta realidad, la proliferación de minería ilegal e informal en la zona denominada La Pampa, zona de amortiguamiento de la zona reservada de Tambopata, el Poder Ejecutivo en el 2010 aprobó el Decreto de Urgencia 012-2010, que ***declara de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en el departamento de Madre de Dios***, ello con el fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la conservación del patrimonio natural, y el desarrollo de actividades económicas sostenibles, ello al amparo de las obligaciones constitucionales que el Estado asume. Como instrumentos para el ordenamiento minero, se tiene la Zonificación Ecológica Económica y el catastro minero, ello con el fin de alcanzar una gestión responsable de los recursos mineros.

Este dispositivo legal, Decreto de Urgencia 012-2010, por primera vez señala una serie de acciones estatales, a las cuales se le puede denominar parte del diseño de una política pública de control de la actividad minera. Así tenemos las siguientes acciones:

- a. **El ordenamiento minero**, El ordenamiento minero es el uso y la ocupación del territorio que se le asigna a la actividad minera sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica y el catastro minero, para una gestión responsable de los recursos mineros; dentro de este marco se sugiere los siguientes instrumentos de regulación:

- 1) Suspensión de los petitorios mineros.
  - 2) Establecimiento de zonas de exclusión minera.
  - 3) Prohibición del uso de dragas y artefactos similares de diverso tipo que operan en los ríos.
  - 4) Recuperación de las zonas degradadas por la minería aurífera informal o ilegal.
- b. **Zonas de exclusión minera aurífera**, por lo que no se otorgarán concesiones mineras ni se ejecutarán actividades de exploración, explotación y/o beneficio.
- c. **Apoyo técnico**, para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal en Madre de Dios, la misma que contiene dos aspectos:
- i. El Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus competencias, apoyarán técnicamente y según corresponda, al Gobierno Regional de Madre de Dios en el proceso de formalización de la pequeña minería y de la minería artesanal.
  - ii. La SUNAT en el marco de sus competencias, adoptará las medidas que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones tributarias de los sujetos que realicen actividades mineras en el departamento de Madre de Dios.

En este caso el fundamento de la política pública está basado en el *ius imperium*, el ejercicio de la autoridad estatal, mediante el uso legítimo de la

fuerza Artículo, contemplado de manera expresa en el Artículo 44, de la Constitución Política en cuanto a los Deberes del Estado, que señala que es un deber del Estado “proteger a la población de las amenazas contra su seguridad”, a la vez que “promover el bienestar general”, en ese sentido se autoriza a las Policía Nacional del Perú y a las Fuerzas Armadas coadyuvar al cumplimiento de dicha política.

Teniendo presente que la prohibición del uso de cierta maquinaria como las denominadas dragas no se encuentran definidas en algún texto legal, se debe emitir el dispositivo legal pertinente a fin de definir dicho concepto. Se entiende por dragas y artefactos similares a las unidades móviles que succionan materiales de los lechos de ríos, lagos y cursos de agua con fines de obtención de oro; y, que localmente se conocen como dragas de succión, balsa gringo y caranchera, con manguera de succión de cualquier dimensión y que tiene incorporada o no una zaranda o canaleta.

Bajo las condiciones geográficas y la cantidad de personal administrativo es insuficiente para ejecutar la prohibición de que estas maquinarias denominadas dragas sigan contaminando el medio ambiente, se autoriza a las fuerzas armadas al uso de los medios pertinente a fin de neutralizar y destruir dichos barcazas una vez localizadas.

Con respecto a la prohibición del uso de dragas y artefactos similares de diverso tipo que operan en los ríos, se emitió el Decreto de Urgencia N° 007-2011, en febrero de 2011, dispositivo legal que señala que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPI para que, en adición a las competencias otorgadas en el artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 012-2010,

a través del cual se dispone el decomiso de las dragas y artefactos similares que vengán efectuando labores extractivas auríferas, sin las debidas autorizaciones; proceda a su destrucción y demolición en el lugar donde sean intervenidas, sea en los mismos cauces y riberas de los ríos navegables y lagunas donde se encuentren ubicados dentro del departamento de Madre de Dios. Para dicha operación, se contará con la presencia del representante del Ministerio Público.

En ese contexto se ha emitido la Ley 29815, a fin de delegar facultades al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de minería ilegal, en ese sentido se ha facultado en materia de Interdicción de la minería ilegal, dos puntos: a. Uso y ocupación del ámbito geográfico nacional que se asigna a la actividad minera destinado a una gestión responsable de los recursos mineros y b) Regulación de zonas de exclusión minera, suspensión de otorgamiento de concesiones en estas, uso de dragas y otros artefactos similares y medidas conexas.

Como otro punto se ha propuesto la Lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal: en ese aspecto el ejecutivo debe legislar sobre los siguientes puntos: a) Nuevo marco legal sustantivo y procesal para la persecución penal contra quienes, realizando actividades de minería ilegal, afecten el medio ambiente o se encuentren incurso en actividades criminales de grave afectación social, b) Investigación, procesamiento y sanción de personas vinculadas con el lavado de activos y otros delitos relacionados al crimen organizado vinculados a la minería ilegal, mediante la modificación de la normativa sobre las funciones y competencias de la Policía Nacional del Perú y

normativa procesal penal, c) Modificación de la legislación que regula el proceso de pérdida de dominio para ampliar sus alcances a los delitos vinculados a la minería ilegal; d) Regulación de la distribución, transporte, posesión y comercialización de los insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.

El Ministerio del Ambiente ha publicado, en el 2011, el Informe denominado **“Minería Aurífera en Madre De Dios y Contaminación con Mercurio”**, donde se explicita el Plan de lucha contra la minería informal e ilegal, el cual es el primer documento que explicita la política pública que debe adoptar el Estado frente a dicha realidad, el cual se resume en los siguientes puntos:

#### **A. Establecer las Zonas de Exclusión Minera (ZEM)**

La Zonificación Ecológica Económica ZEE del GORE-Madre de Dios ha definido áreas con potencial minero con restricciones en base a la cual conjuntamente con el catastro forestal y minero mediante D. U. N°. 012-2010 se ha establecido la Zona de Exclusión Minera- ZEM.

#### **B. Prohibición de Dragas y equipos similares**

Las dragas y equipos similares, que succionan el material del fondo de los ríos, y alteran la ecología fluvial, deberían estar prohibidos en todos los ríos amazónicos por el enorme daño que causan. Según el **Decreto Supremo N° 016-2011-EM**, La prohibición establecida en el artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 012-2010, ampliada por el Decreto de Urgencia N° 004-2011 para el uso de dragas y equipos similares en la actividad minera aurífera en el departamento de Madre de Dios, no alcanza a los equipos similares denominados: balsa gringo, balsa castillo, caranchera y traca, siempre que cumplan con ciertas condiciones.

### **C. Formalización de la minería informal en las zonas permitidas**

En las zonas donde está permitida la minería aurífera y ésta es informal, se debe apoyar e invertir fondos para su formalización en forma progresiva, estableciendo claramente las normas y las reglas de juego.

### **D. Rehabilitar las zonas degradadas por la minería informal**

La propuesta es que tratándose aproximadamente de 18 000 hectáreas a rehabilitarse, la mejor manera es generar un proyecto de rehabilitación y contar con un presupuesto anual de unos S/. 5 millones para trabajar unas 4 000 hectáreas anuales.

### **E. Control del Comercio y transporte del Combustible**

Para la adopción de medidas correctivas respecto de la actividad informal en el abastecimiento de combustibles es necesario el accionar conjunto de instituciones como la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, SUNAT, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente y OSINERGMIN.

### **F. Erradicar la Minería en la Zona de Exclusión Minera**

Es este punto que mayor atención debe atraernos, pues es la primera vez que se establece como política pública la erradicación de la minería en zonas donde, por Ley, no se puede realizar esta actividad, siendo una de ellas la zona denominada La Pampa.

### **G. Generar Actividades Económicas Alternativas**

Se deben empezar a generar iniciativas empresariales o el desarrollo de actividades económicas sostenibles distintas a la minería, muchas de las cuales actualmente tienen gran potencial y hay oportunidades para desarrollarse en base a incentivos adecuados

### **H. Aumentar los ingresos tributarios**

Es urgente la creación de la Intendencia Regional de la SUNAT en Puerto Maldonado. Esto puede dar ingresos por canon minero de cerca de S/. 50 millones/año lo que permitirá a la región tener mayores ingresos, a fin de realizar mayores actividades en beneficio de la población así como la mejora de la Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos para actividades de fiscalización.

## 2.2 ¿LA MINERÍA AURÍFERA EN MADRE DE DIOS ES UN PROBLEMA PÚBLICO?

Antes de ingresar a señalar los problemas que genera la minería, se debe precisar conceptualmente como se define un problema como público. Madre de Dios es una zona aurífera que desde los años noventa está siendo explotada de manera irracional, zonas como Huepetuhe, Boca Colorado, Laberinto han dado nombre a esta realidad. En los últimos años, precisamente desde el año 2006, la zona de la Pampa se convirtió en una zona de expansión de la minera informal, impulsados por la necesidad de sobrevivir mucha gente comenzó a realizar actividades de extracción de oro, sin los mínimos mecanismos de seguridad, higiene y protección; pero también comenzaron a proceder de manera ilegal, pues ingresaron a la zona de amortiguamiento de la reserva de Tambopata, expulsaron a los agricultores, y alrededor de esta actividad comenzaron a proliferar actividades ilegales como la trata de personas, el favorecimiento de la prostitución de menores, el tráfico de drogas, sobretodo de pasta básica de cocaína, la explotación laboral de menores. Todo ello ha venido ocurriendo desde hace décadas pero, ¿por qué nunca fue un problema para la Región de Madre de Dios y para el país?, para ello debemos repasar

brevemente los problemas que genera la actividad minera informal e ilegal en Madre de Dios, específicamente en la zona de la Pampa en estos últimos años:

**Deforestación:** Según fuentes oficiales (Álvarez 2011), se calculaba que hasta el 2009 estas operaciones mineras en Madre de Dios han deforestado unas 18 000 hectáreas de bosque (y se estima que han degradado unas 150 000 ha adicionales); han contaminado con mercurio y otros metales pesados fuentes de agua, ríos, quebradas, cochas y pantanos de palmeras (aguajales), poniendo en riesgo la salud de la fauna y la flora, y de la población humana.

**Aumento de actividad minera ilegal:** Las condiciones de la extrema ilegalidad en que se desarrolla esta actividad, el 99% de mineros son ilegales, y que provoca los graves problemas señalados, se ve reflejada en la cantidad de concesiones mineras que cuenta con el permiso estatal para trabajar en condiciones de respeto al entorno natural, es así que de los 1,546 derechos mineros vigentes en Madre de Dios al 2010, sólo 16 contaban con las licencias ambientales establecidas por ley.

**Actividad incompatible con la ZEE de la Región:** A la vez que muchas de ellas se mineros se superponen con áreas naturales protegidas, sus zonas de amortiguamiento y en tierras de pueblos indígenas. Teniendo presente que el 91% de todo el territorio de Madre de Dios (8.5 millones de Ha) no es compatible con la actividad minera. Con esta situación se refleja la fuerte ausencia de los sistemas y aparatos estatales, que permiten esta actividad en dicha condiciones.

**Contaminación con mercurio:** Del estudio indicado se puede precisar que en Madre de Dios se estima que se producen entre 16 000 a 18 000 kg de

oro al año, y por cada kg de oro extraído se utiliza unos 2.8 kg de mercurio, es decir 50,400 Kg, se están vertiendo al medio ambiente y con ello contaminado la salud de las personas. La forma más rápida de intoxicación por mercurio es a través del consumo de pescado contaminado. El nivel de mercurio en el pescado puede afectar a la ingesta de metilmercurio, mediante el proceso de bioacumulación y biomagnificación

**Contaminación con combustible y aceite:** el Ministerio del Ambiente estima que diariamente llegan a las zonas de minería informal 50 cisternas de combustibles, se usan 175 000 galones de diesel y gasolina, y se derraman aproximadamente 1 500 litros de aceite de las máquinas y embarcaciones.

**La pérdida económica, mediante impuestos, a favor de la región:** La minería informal pese a ser la actividad económica más importante de la Región, aproximadamente el 40% del PBI regional, sin embargo no contribuye al desarrollo económico y social de la región de Madre de Dios, pues por su propia situación de ilegalidad no aporta, mediante los impuestos de ley, con el desarrollo de esta zona periférica del país. La Región Madre de Dios recibe apenas S/. 42 000 por canon minero, a pesar de que se estima el valor del oro extraído supera los S/. 1 600 millones anuales, y el Estado deja de percibir debido a esta informalidad entre 50 y 200 millones de soles en impuestos. El 2010, el valor de la producción total alcanzó los 5 mil 114 millones de dólares, de los cuales, solamente Madre de Dios representa 510 millones de dólares lanzados al mercado negro.

**Perjuicio a otras actividades económicas como el turismo:** La minería aurífera está afectando seriamente a la industria turística, porque destruye los atractivos que atraen a los turistas, el paisaje, la flora y la fauna silvestre, así

como los conflictos constantes en el sector de la minería informal, que se opone a los intentos de regulación del Estado. Madre de Dios es reconocida mundialmente por sus récords de biodiversidad; en las últimas décadas se ha convertido en la meca de investigadores y atrae cada año a más turistas de todo el mundo. Hace unos años la región fue declarada por el Congreso de la República “Capital de la Biodiversidad del Perú” mediante Ley N° 26311. La región cuenta con más de 35 albergues ecológicos repartidos por varias cuencas, y recibe más de 200 000 turistas extranjeros anualmente, número que se incrementa año tras año.

**Impacto de ruido y tráfico:** La operación de retroexcavadoras, cargadores frontales, volquetes, motores y bombas impacta en la fauna por los ruidos que generan. La perturbación no sólo aleja a la fauna, sino que impacta directamente cuando las operaciones se realizan cerca de zonas turísticas, y cerca o en tierras de los pueblos indígenas.

**Calidad del agua:** La descarga a los cursos de agua de gran cantidad de sólidos en suspensión afecta la calidad del agua.

**Asentamientos precarios:** Se estima que cerca de 30,000 personas aproximadamente viven de la minería aurífera en Madre de Dios, en condiciones precarias de vivienda, por los campamentos temporales de plástico, y en condiciones de salud muy bajas. La minería artesanal ocupa a unas 2 000 personas; unas 5 000 personas son ocupadas entre mayo y octubre en la minería de motobombas y chupaderas; unas 500 personas operan con las dragas; y unas 20 000 personas son ocupadas en la minería con cargadores frontales y volquetes. Casi la totalidad son migrantes desde la sierra de Puno y Cusco.

**Trata de personas con fines de explotación laboral:** Se da en mayor nivel la explotación de menores con fines de que ejecuten actividades de alto riesgo como es la minería, sin ninguna garantía y mecanismo de seguridad ocupacional y menos de seguridad social.

**Explotación de menores:** En los alrededores de los centros mineros, campamentos e invasiones de minería prolifera la trata y explotación de menores, la prostitución y la inseguridad por falta de orden y presencia de las autoridades gubernamentales

**Precariedad en los servicios de salud y educación:** En las zonas mineras: es enorme, y la juventud que crece en estas zonas tendrá la marca del impacto del entorno.

**Proliferación de enfermedades:** Las enfermedades como la uta, la lepra y las enfermedades sexuales proliferan entre los mineros, todo esto por áreas insalubres y de hacinamiento.

**Contaminación de las personas:** Los mineros que usan el mercurio para la amalgama sin los cuidados requeridos sufren de azogamiento.

**Trata de personas con fines de prostitución:** En zonas de explotación tales como Huepetuhe, Dos de Mayo, Jayave, Delta 1, La Tranquera, Colorado, Laberinto, Puerto Luz, Guacamayo, etc, se observa más de un centenar de bares y cantinas los denominados “prostibares”, donde muchas mujeres son víctimas de trata con fines de explotación sexual, las mismas que por lo general son traídas de otras regiones –sobre todo Cusco, Apurímac, Puno– mediante engaño, a través del ofrecimiento de un trabajo digno, normalmente como cocineras o vendedoras. Lastimosamente, estas mujeres terminan siendo obligadas a prostituirse, sometidas a condiciones de vida deplorables,

maltratadas, mal alimentadas, sobreexplotadas y quienes finalmente adquieren enfermedades de transmisión sexual, y son curadas con medicina sobrevalorada o precios excesivos y facilitados por los mismos “patrones”, muchas veces la preferencia de los mineros es de menores de edad o recién llegadas, dado que aducen que están no tienen enfermedades y por tanto no pueden contagiarse de enfermedades sexuales de transmisión sexual que normalmente “las adultas” tienen.

Luego de este resumen apretado de los efectos que genera la actividad minería en Madre de Dios, podemos precisar que dicha actividad es un problema público y que por lo tanto debe adoptarse una política pública que deba resolver dicha situación, entonces lo que cabe preguntarse si existe una política pública acorde con este problema público y si ella es acorde con la especificidad de una Región como Madre de Dios. Por ello como aspecto metodológico se ha propuesto la revisión de la legislación emitida y a partir de las circunstancias que genera podemos concluir:

a) La actividad minera es una actividad regulada por el Estado mediante leyes, inclusive se puede afirmar que existe una Política de Estado referente a la inversión de la Minería formal, con inversión extranjera. El caso Conga perfila bien esta situación, pero en el caso de la minería artesanal, puerta de entrada a la minería ilegal e informal nunca tuvo un tratamiento adecuado, conforme lo demuestra el documento el Plan de Formalización del 2010 (Kuramoto 2011).

b) La escasa presencia del Estado Nacional en zonas alejadas como Madre de Dios y un Gobierno Regional incipiente, se refleja que todos estos problemas se encuentren presente en los últimos años en la zona de la Pampa,

pero en realidad en otras zonas lleva décadas sin que se intervenga o realice alguna acción para evitar estas consecuencias nocivas.

c) La presencia de un actor, con vocación medioambientalista, como el Ministro Antonio Brack, motivo que un problema de una región fronteriza, despoblada y olvidada, pero valiosa por su paisaje natural, en biodiversidad, se convierta en un problema regional y nacional. La presencia de los medios de comunicación jugaron un papel importante, El Comercio, Perú21, La República y los canales de señal abierta pusieron en debate el daño ecológico de la minería, los graves problemas sociales, como la prostitución infantil, es en estas condiciones en que se dan los primeros dispositivos legales para combatir esta actividad.

d) El primer paso de la presencia estatal está referida a la prohibición de la actividad y la erradicación forzosa de las dragas y maquinarias dedicadas a extraer oro, la presencia policial y militar, así como la autorización del uso de explosivo para la demolición de dichos artefactos, es el primer paso que el Estado ha dado. El otorgamiento de facultades al Ejecutivo por parte del Congreso para combatir esta actividad, señala que dicha actividad será proscrita y combatida penalmente.

e) La dirección que se ha planteado tiene que ver con convertir a dicha actividad en ilegal, ese el camino que parece aproximarse en el devenir de los días, penalizar la actividad, seguir con la autorización de dinamitar las dragas, como una propuesta represiva, pero la propuesta para sacar a esas personas de la informalidad todavía no se ha planteado y ello representa que el diseño sólo tiene un lado, el represivo, faltando el lado social, y con ello el de la inclusión social y económica.

## CAPÍTULO III

EL PAPEL DE LOS ACTORES EN EL CASO DE ESTUDIO

El presente capítulo abordará la relación de los actores implicados en esta situación tan particular: por un lado abordaremos los actores gubernamentales, dejaremos establecidos cuales han sido su roles, desde la perspectiva del diseño de las políticas públicas y como desde la posición privilegiada de tener poder se puede modificar la realidad social o permitir, de ser el caso, la no intervención. Por el otro lado desarrollaremos la posición de los agentes no gubernamentales, sobre todo nos centraremos en la posición de los mineros informales. En este punto distinguiremos a dos tipos de mineros, unos que podríamos llamar informales y otros ilegales. También desarrollaremos la presencia de las ONG`s, Sociedad Civil e Iglesia Católica.

Desde la perspectiva del análisis político o de políticas públicas el papel de los actores ocupa un lugar central. Según Subirats (2008, pp. 29) es importante el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas del proceso de formulación de una política pública. Así, sostiene Subirats, que se debe entender que “el contenido y las características institucionales de una acción pública (...) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo”. Siguiendo a nuestro autor podemos precisar que el “juego” (o la acción política) de estos actores dependerá de sus intereses respectivos, también de los recursos que logren movilizar para defender sus

posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención (de política) pública.

En este escenario tenemos dos grandes grupos de actores: los ligados al Estado que aquí hemos denominado gubernamentales y los actores no gubernamentales, en este caso con una distinción nítida, en primer lugar los directamente involucrados, es decir los mineros informales e ilegales, y por otro lado la sociedad civil y la población en general, que sufre las consecuencias positivas y negativas de esta actividad.

Estos dos actores se han desenvuelto en dos grandes momentos y en cada uno de ellos se han diseñado una estrategia de intervención o no-intervención y han movilizadod recursos diversos. En un primer momento, del 2006 hasta inicios del 2010, desde la perspectiva de los actores, no se visualiza ningún tipo de conflicto, pues esta situación, se encuentra invisibilizada , por un lado pues los mineros informales se alojan en una zona geográficamente alejada y por otro lado el Estado no tiene una política pública en la práctica para defender la agresión de esta actividad minera, ni mucho menos cuenta con los mecanismos legales adecuados para enfrentarse a ella por ello en este primer tramo se puede observar el repliegue total del Estado o quizá con mayor precisión la ausencia interesada de los aparatos estatales y por lo tanto la proliferación de actores individuales, como son los mineros informales, los mototaxistas, los dueños de los famosos “prostibares”, los comerciantes.

El segundo momento, se inicia con la dación del Decreto de Urgencia N° 012-2010, publicado en el Diario El Peruano el 18 de febrero de 2010, por el que declara **de** interés nacional el ordenamiento minero en el departamento **de**

Madre de Dios, este inició está marcado por la intervención de un actor estatal, tanto estatal como individual, el Ministro Brack, es su presencia en la dirección del flamante ministerio de Medio Ambiente, que el Estado emprende una política pública de intervención y erradicación de esta actividad. La política que definió se institucionalizó, por lo que esta se profundizó con la dación del Decreto Legislativo 1100, en febrero de 2012, que crea la figura delictiva de la minería ilegal. En este segundo escenario el Estado crea mecanismo de interdicción, profundiza el uso de la fuerza y criminaliza la actividad; por lado de los mineros estos tuvieron que cambiar de estrategia, de permanecer ocultos, tuvieron que optar por mecanismos de asociación, creando nuevas asociaciones de mineros o en el caso de la federación minera de Madre de Dios (FEDEMIN) fortaleciéndola para poder ingresar a las negociaciones políticas, mediante diferentes métodos, los que han incluido la protesta social, el paro, la huelga, la presión social, hasta llegar al Congreso de la República.

### 3.1 ANÁLISIS DE LOS ACTORES GUBERNAMENTALES

Podemos afirmar que en el **primer momento (Período 2006-2010)** el Estado-Nación estuvo ausente, se puede aseverar, sin ser peyorativo, que en la carretera Puerto Maldonado- Mazuko entre los Kms. 98 a 125 lo único que existía era la ley de la selva. Antes de ingresar el desarrollo de esta sección, se puede distinguir con claridad que antes del 2006, el problema minero era parte de la historia regional, zonas como Huepetuhe, Boca Colorado o Laberinto, son emblemáticas hasta el día de hoy, pues fueron las que generaron el “modus operandi” de la minería en esta zona del país: explotación indiscriminada de los

yacimientos auríferos, asociado a la prostitución, la evasión de impuestos y el desastre ecológico. Ellos fueron los primeros que han dibujado el rostro cruel del minero: contaminación de las fuentes de agua, condiciones de trabajo infrahumanas, pero también el escándalo de la riqueza: la explotación sexual y laboral de menores de edad, el consumo exagerado de cerveza.

Como se ha precisado en la introducción de este capítulo debemos tener presente un primer momento que se inicia a comienzos de 2006 y que termina el 18 de febrero de 2010 con la publicación del diario oficial El Peruano del DU 012-2010. En este primer momento la pasividad, la ausencia del Estado es notoria y es la causa por la cual el agente individual, movido por las causas que explicaremos en el capítulo 4, como son la pobreza y el incremento del oro, entre las principales, hace su presencia en la zona denominada La Pampa. En esta sección revisaremos dos actores diferenciados por el alcance de sus funciones el gobierno nacional y el gobierno regional.

#### A. EL PAPEL DEL ESTADO NACIONAL

Uno de los requisitos básicos para la existencia de un Estado–Nación es la existencia de un territorio y la ocupación del mismo. Desde esta perspectiva las zonas de fronteras, sobre todo de la región geográfica de selva, han sido olvidadas, por no existir una política pública para el desarrollo de las zonas de frontera. La presencia de una mega-metrópoli como la capital peruana, donde se centraliza la industria, el transporte marítimo y sobre todo el poder político, en todas sus facetas, ha creado un hiper-centralismo con la consecuencia de dejar en el olvido a la periferia, como es el caso de Madre de Dios.

Es en este escenario que la presencia del Estado no se encuentra. Ningún gobierno hasta el año 2010 adoptó alguna posición, es por ello que

para entender que dejó de hacer el Estado, vamos a señalar en perspectiva lo que se encontró, o mejor dicho, dentro de esta lógica de no-hacer, aquello que se dejó de hacer y que amablemente se describió en los diferentes documentos como aquellas actividades que deberían realizarse. Del estudio de Álvarez (2011), en el cual intervino el MINAM, se puede afirmar que el Estado peruano, permitió impunemente el desarrollo de este tipo de actividad minera, brevemente podemos señalar el siguiente escenario:

“El 99% de las operaciones mineras son informales y trabajan mediante la sola presentación de petitorios sin mayor control o regulación por parte del Estado, sin permisos de las autoridades del sector minería, ni menos estudios de impacto ambiental (...); muchos de estos petitorios se superponen con áreas protegidas, con tierras indígenas, y con otras zonas sensibles. De los 1 546 derechos mineros vigentes al 2010, sólo 16 contaban con las licencias ambientales establecidas por ley”.

Es decir, si bien los procedimientos para obtener derechos mineros se habían realizado al amparo de lo dispuesto por la ley, lo cierto es que su funcionamiento no podía ser permitido porque no cumplía con los requisitos de operación. Más aun en este forma de adquirir derechos se puede detectar la manera como el propio Estado propiciaba el desorden y la informalidad. Por ejemplo, nunca se pudo crear un catastro minero actualizado y armonizado con las diferentes actividades productivas de la región, como son la agricultura, la ecoturística, por esta situación se creó una situación de conflicto, la superposición de los terrenos dedicados a la minería, con los destinados para a la agricultura o al turismo.

La actividad minera es altamente contaminante y está basada en la deforestación de los bosques y en el daño al medio ambiente, aún en las mejores condiciones, pero en condiciones de informalidad la situación resulta desastrosa. Como se puede apreciar, a simple vista, en zonas como

Huepetuhe la destrucción del bosque es totalmente irreparable, el daño de la cuenca del río es un espectáculo deplorable: las aguas color chocolate, producto de los relaves mineros es una prueba palpable de la alta contaminación que sufre la naturaleza frente a una minería irracional. Las consecuencias no sólo son para el medio ambiente, sino para las personas que no cuentan con un sistema de agua segura para su propia alimentación. Inclusive, el desastre no sólo es ambiental, sino afecta la gestión gubernamental, pese a ser la zona donde se ha extraído más oro, la zona, en la actualidad, carece de agua potable y de un sistema de eliminación de aguas servidas.

Este primer escenario grafica plenamente como el Estado- Nación se encontraba totalmente ausente, es sólo a raíz de la intervención de Antonio Brack, como Ministro del Medio Ambiente, en mayo de 2008, que el problema de la minería ingresa a la agenda nacional. En Septiembre del 2008, Brack declaraba a la prensa nacional en una visita a Lambayeque, (recogido del blogspot del propio ministerio) referente a la minería informal, que "es un tema difícil y el único modo de controlar esto es actuar con la Policía y el Ejército. Es una mafia que se ha enquistado y no deja entrar a nadie a pesar de que atentan contra la ecología" Es esta posición la que permitió la adopción de políticas que combatieran la actividad minera informal.

Como lo señala Brack, en una entrevista a Peru21, en el 2010 "la minería ilegal es un cáncer que no hemos tratado a tiempo". A partir de la intervención de Brack el Estado decide actuar y tomar decisiones para la intervención y formalización de esta actividad. Pero ¿qué había dejado de hacer el Estado para que esta situación se encontrara descontrolada? | **Plan de**

**Formalización de la Minería Artesanal** aprobado en el año 2011, por la Comisión Técnica Multisectorial mediante Decreto Supremo N° 045-2010-PCM, cuyo alcance es nacional, nos permite rastrear lo que se encontró y por ello en ese documento se definía como acciones necesarias para realizar hacia adelante las siguientes:

a. **Ministerio de Energía y Minas**

El principal ministerio involucrado no contaba con la normatividad vigente que le permitiera fiscalizar el desarrollo de las actividades de beneficio y comercialización de minerales. No contaba con el Registro de Plantas de Beneficio y Comercializadores de Minerales e Insumos, particularmente mercurio, sustancia que se manejaba sin control estatal alguno, hasta la dación de los decretos legislativos del 2012, pese a que la literatura científica mundial lo considera como un producto altamente tóxico y contaminante.

No se contaba con un dispositivo legal que disponga la creación de un instrumento de gestión ambiental de control, mitigación y medidas de recuperación y remediación ambiental acorde con la actividad minera. Se propuso la creación en el INGEMMET de un Programa Especial de carácter nacional para promover el “Fortalecimiento del Proceso de Formalización de Mineros Artesanales”, que de acuerdo a Ley es competencia de los Gobiernos Regionales, la misma que se encuentra recogida en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Se detectó que no se encontraba actualizado el Certificado de Operación Minera (COM) para la categoría de Productor Minero Artesanal, este es un requisito indispensable para la formalización y para el uso de explosivos

exigidos por Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municípios y Explosivos de Uso Civil - DICSCAMEC.

#### **b. Ministerio de Economía y Finanzas**

Como lo han señalado diversos estudios, la minería informal e ilegal ha dejado de aportar enormes cantidades de impuestos a favor del erario nacional, por ello el Plan de Formalización propone la aplicación del Régimen General y Régimen Especial del Impuesto a la Renta en la actividad minera artesanal. Asimismo, que exista coordinación con el MINEM, el MININTER y la SUNAT, en el marco del proceso de formalización de la minería artesanal, a fin de implementar un Registro de Plantas de Beneficio y Comercializadores de Minerales e Insumos (mercurio y otros).

#### **c. Ministerio del Ambiente**

Ante la ausencia de un adecuado control ambiental se propone mediante la respectiva propuesta normativa, que presente el MINEM una propuesta para el establecimiento del instrumento de gestión ambiental de control, corrección, mitigación, rehabilitación, recuperación y remediación, para las actividades mineras artesanales en curso.

#### **d. Ministerio del Interior – DICSCAMEC**

Simplificar los requisitos para la obtención de autorización de uso de explosivos a los mineros artesanales, una vez formalizados. Apoyar a los mineros que cuenten con Certificado de Operación Minera en los procesos de adquisición, transporte, almacenamiento y uso de explosivos, a través de la creación de oficinas descentralizadas a nivel nacional. Propiciar el registro de los mineros artesanales agrupados en asociaciones en la SUNARP de acuerdo

a los lugares donde realizan sus explotaciones mineras, a fin de aminorar costos en los procesos de adquisición y utilización de explosivos.

**e. Ministerio de Trabajo**

Del diagnóstico se puede apreciar que el trabajo infantil, las condiciones de trabajo han sido, y continúan siendo, desarrolladas en forma precaria. Por ello se recomienda atender los temas referidos a minería artesanal, en coordinación con las oficinas de los Gobiernos Regionales, en especial la fiscalización de las condiciones laborales en las unidades de producción minera.

**f. Ministerio de Salud**

Proteger la vida y la salud de las personas a través de la red de establecimientos de salud (EESS) a nivel nacional que dependen de los Gobiernos Regionales, fortaleciendo la capacidad de atención de los EESS para la aplicación de las guías de atención de pacientes expuestos a metales pesados. Establecer junto con las Direcciones Regionales de Salud un plan de recojo de información sobre enfermedades ocupacionales y accidentes de trabajo relacionados con la minería artesanal.

Coordinar con los GORE campañas de salud preventivo-promocionales para minimizar riesgos de exposición por metales pesados en poblaciones aledañas a los establecimientos de salud, en las áreas de influencia donde se realiza la minería artesanal. Brindar la Opinión Técnica Favorable para el otorgamiento de la autorización de vertimientos de aguas residuales industriales tratadas.

**g. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP**

Se determinó que no se contaba con los dispositivos legales que permitiera tener una opinión técnica previa favorable al instrumento de gestión ambiental correctivo que sea aprobado para los efectos de la formalización de los mineros artesanales informales. Ello sin contar que hasta la fecha no cuenta con una participación activa,

#### h. **Ministerio de la Producción**

Impulsar la conformación de micro y pequeñas empresas, que servirá como instrumento para la formalización de la minería artesanal, así como generar mediante la capacitación, el fomento de nuevas líneas de producción como: artesanía y joyería, en coordinación con el MINEM y la Dirección “Mi Empresa”.

El logro final obtenido por la intervención de Antonio Brack y el Ministerio del Ambiente ha sido la definición de minería ilegal, la misma que se puntualizó en el paquete de decretos legislativos emitidos en febrero del 2012, en el Dec. Leg. 1100 se define la minería ilegal de la siguiente manera:

“La titularidad sobre concesiones mineras, así como la simple presentación del petitorio minero o la solicitud de certificación ambiental u otras autorizaciones relacionadas a la actividad minera, no autorizan el ejercicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio; requiriéndose, para su realización contar con la autorización de inicio/reinicio de operación minera, otorgada por la autoridad competente, previo informe técnico favorable del Ministerio de Energía y Minas. Las actividades llevadas a cabo sin cumplir con lo expuesto anteriormente, serán consideradas como actividad minera ilegal”.

Este paso ha permitido por fin definir adecuadamente estos dos conceptos se entremezclaban y que no permitían el avance del proceso de formalización, así se puede hablar de estos dos tipos de minería:

### **Minería ilegal.**

Comprende las actividades mineras que se realizan sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y ambiental que rigen dichas actividades y que se ubican en zonas no autorizadas para su ejercicio, las que son llevadas a cabo por personas naturales o jurídicas o por grupos de personas organizadas para tal fin.

### **Minería informal.**

Es aquella actividad minera que, teniendo características de minería ilegal, se realiza en zonas autorizadas para la actividad minera; quienes la llevan a cabo han iniciado un proceso de normalización en los plazos y modalidades establecidos en las normas sobre la materia.

## **B. EL PAPEL DEL GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS**

El proceso de descentralización se inició en el año 2002, con la Ley de Bases de la Descentralización, LEY N° 27783. La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población, conforme lo señala la Ley y a partir de esa fecha se ha comenzado un proceso sinuoso, en algunos casos exitosos y en otros con graves debilidades.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, de noviembre de 2002, establece que es competencia de los Gobiernos Regionales lo relacionado con la minería informal, en ese sentido el Artículo 58, inciso c) establece claramente que son funciones del Gobierno Regional *Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a*

Ley. Sobre este punto gira la intervención de los actores gubernamentales y los mineros informales. Estos últimos, manipulando la situación plantearon el debate en el sentido que la normatividad que correspondía aplicar era la que debía emitir el Gobierno Regional de Madre de Dios, mediante su ente técnico que es la Dirección Regional de Minería – DREM.

La primera crítica que hicieron los mineros a la DREM estaba centrada en que esta dirección no contaba con el personal suficiente para otorgar los permisos legales luego de ser aprobado el Plan de Manejo Ambiental –PAMA. Esta situación correspondía a la realidad, pues la DREM tenía una cantidad mínima de trabajadores, en el mejor de los casos 4 nombrados, los cuales habían sido transferidos en el proceso de transferencias de funciones al Gobierno Regional.

Una queja de los actores estatales involucrados, como el ex Presidente Regional Kaway, señala que el proceso de formalización ha sido un proceso saboteado por los dirigentes mineros y que por lo tanto: La primera reunión del Grupo de Trabajo de Ordenamiento Minero en Puerto Maldonado, celebrada en noviembre de 2009, según informó el Ministerio del Ambiente, MINAM, la reunión se llevó a cabo en el local de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, DIRANDRO, y contó con la presencia de más de 40 representantes de diferentes instituciones públicas relacionadas al tema de la minería informal fue saboteada por los dirigentes mineros, “En medio de la lectura del acta de esta primera reunión del grupo de trabajo los representantes de los mineros artesanales abandonaron la mesa tras señalar que la agenda – previamente pactada por ellos y oficializada a través de la Resolución

Ministerial N° 234-MINAM-2009- no contemplaba sus necesidades y demandas.

La realidad era que la DREM, cuando estuvo a cargo del Ministerio de Energía y Minas vino trabajando con una cantidad mínima de personal y cuando llegó el proceso de transferencia el personal era insuficiente. Cuando se indica que de las más de 1500 concesiones sólo 16 contaban con permisos ambientales ello refleja que en verdad se encontraba un cuello de botella administrativo. En los últimos años, incluido el presente, en el mejor de los casos la DREM estaría en capacidad de realizar 50 PAMA`s al año, según las declaraciones del Actual Director Regional de Minería, una cantidad que refleja que esta debilidad está muy lejos de ser superada.

Dentro de ese marco de competencias y realidades, los diferentes trabajos, entre ellos en Plan de Formalización de la Minería Artesanal han señalado lo siguiente:

- Dotar de recursos a las DREM para que cumplan con su labor de fiscalización de la minería artesanal.
- Establecer un sistema conectado entre los registros de concesiones de beneficio y de Estudios Ambientales Mineros entre el MINEM y las DREM. Este registro podría ser similar al registro de Concesiones Mineras del INGEMMET y los registros de las DREM denominado SIDEMCAT, el mismo que está regulado ampliamente por el Decreto Supremo N° 084-2007-EM

El Gobierno Regional, periodo 2006-2010, declaró en emergencia la minería en la Región, pero no avanzó nada más. Inclusive esta declaración de

emergencia se realizó al final del 2010, pero en realidad se publicó en el 2011, debido al temor que tenía el gobierno regional de Kaway de enfrentarse una vez más a los mineros informales. En el año 2008 en medio de una protesta por los dispositivos legales que se habían emitido por parte del Gobierno Central fue incendiada, totalmente, la sede del gobierno regional. Esta situación amedrentó a los funcionarios y políticos de turno, al extremo que en ese periodo no se pudo avanzar en el proceso de formalización.

Con la promulgación de la Ley N° 27651 en el 2002, se dio el reconocimiento a la minería artesanal como una actividad permitida dentro del marco legal minero y se establecen los requisitos para su ejecución.

Dos puntos saltantes que se establecen en esa ley son:

- 1) el proceso que deben seguir los mineros artesanales para solicitar la concesión de un área libre y conseguir su acreditación como tales y,
- 2) el proceso que deben seguir aquellos mineros que están explotando áreas concesionadas a terceros para legalizar su situación mediante el establecimiento de acuerdos o contratos de explotación.

El Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal, fue elaborado con los aportes de los integrantes de la Comisión Técnica Multisectorial (CTM) creada mediante Decreto Supremo N°045- 2010-PCM de fecha 8 de abril de 2010 y señala de forma resumida los avances de este proceso. Este documento señala que en los últimos 20 años se ha realizado una serie de acciones dirigidas a tratar de formalizar la situación de los mineros artesanales informales. Desde empadronamientos en Madre de Dios y el Sur Medio (Ica,

Arequipa, Ayacucho), la suspensión de la solicitud de petitorios mineros en estos departamentos hasta el reparto de retortas para que se minimicen los impactos ambientales del vertimiento de mercurio.

En esa perspectiva, dicho Plan, determinó las siguientes medidas:

- Fortalecer la capacidad de gestión de los GORE en asuntos de minería artesanal, que ejecute programas a corto y mediano plazo dedicados a este fin, para contribuir a una mejora de los estándares legales, técnicos, ambientales, sociales, a través del desarrollo de un Programa Especial dentro del INGEMMET.
- Fortalecer las capacidades de gestión empresarial, técnicas, legales, ambientales y organizativas de los mineros artesanales para la formalización, a través de actividades de capacitación.
- Fortalecer las dependencias públicas responsables de la regulación y fiscalización de la cadena de valor de la minería artesanal, estableciendo un sistema de coordinación inter-institucional entre ellas.
- Fortalecer la fiscalización a la cadena de valor de la minería artesanal a cargo de los GORE en coordinación, en los temas ambientales, con el OEFA, por ser el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación Nacional y Fiscalización Ambiental y la entidad que supervisa a las entidades de fiscalización ambiental a nivel nacional, regional y local.

Este Plan no se implementó, en el transcurso de la investigación algunas personas conocían su existencia, pero en la realidad nunca se aplicaron las recomendaciones propuestas, ello debido al poco interés gubernamental por ser un plan más y porque a los mineros tampoco les interesó en esa oportunidad apoyar algún tipo de aplicación.

### 3.2 ACTORES NO GUBERNAMENTALES:

Dentro de este apartado consideraremos dos tipos de actores. Los directamente ligados con la actividad minera y aquellos grupos que se oponen a esta actividad, como son las ONG, la Iglesia Católica, comunidades nativas y la población en general que tiene un punto de vista sobre dicha problemática.

#### A. Los mineros informales

Dentro de este grupo hay que diferenciar a dos grandes grupos de personas que se dedican a esta actividad. Por un lado tenemos a **mineros organizados**, que trabajan en las zonas de Huepetuhe, Boca Colorado, Laberinto y los **mineros no organizados**, que laboran en la zona de investigación de este trabajo y que se denomina La Pampa. A los primeros se les ha denominado informales, mientras a los segundos ilegales. Pero esta distinción recién se ha planteado a partir del año 2012, al inicio del periodo de investigación de este trabajo, año 2006, a todos estos mineros se les denominaba informales.

Los mineros que venían trabajando en Madre de Dios desde hace varias décadas se habían apostado en determinadas zonas, siendo la más conocida la zona de Huepetuhe, Boca Colorado, Laberinto; los mismos que, pese al gran volumen de movimiento de material que realizaban, con el uso de cargadores frontales (se calcula que Huepetuhe en su mejor momento llegó a funcionar mil cargadores frontales trabajándolas 24 horas del día) seguían autodenominándose “artesanales”. Estos mineros son los que se les puede denominar “informales”, pues se encuentran en zonas aptas para la minería, el llamado “corredor minero”, y que, según los últimos dispositivos legales, tienen un plazo de dos años para formalizarse.

Esta misma situación, de autodenominarse “artesanales” se planteó en un primer momento en la zona denominada La Pampa. Los mineros que ingresaron ahí en un primer momento trataron de cubrirse con ese manto protector, pero la realidad es que se encontraban en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Bahuaja -Tambopata, por lo que muy pronto fueron combatidos, primero al ser considerados como responsables de los delitos ecológicos y posteriormente siendo criminalizada la actividad. En ese sentido se puede claramente diferenciar entre informales e ilegales.

Para poder entender con mayor precisión esta situación se debe manifestar que los argumentos que sostenían la minería en Madre de Dios hasta el presente año (2012) eran los mismos para ambos grupos, por ello en el presente trabajo, cuando nos referimos al avance de la minería informal se entremezclan estas situaciones, porque ambos estuvieron unidos. Uno de los factores que obligó a esta situación ha sido la interdicción de la zona de La Pampa y por otro lado el plazo de 2 años para la formalización de los mineros que ocupen zonas que se encuentren en lo que se ha denominado el “corredor minero”. Con esa precisión pertinente se debe entender las líneas siguientes.

Una organización importante para los mineros organizados ha sido la Federación de Mineros de Madre de Dios, FEDEMIN, esta organización en su página web (<http://www.fedemin.org/somos.html>) señala cual su finalidad y su origen “Somos una organización civil de pequeños mineros y mineros artesanales creada el año 2002 con inscripción a los registros públicos N° XXXX XXXXX (sic) en la ciudad de Puerto Maldonado. Nuestra organización nace conjuntamente con la Ley 27651 “Ley de Promoción, Formalización del Pequeño Minero y Minero Artesanal” y uno de los motivos que propició nuestra

formación fue 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”.

Como se puede apreciar su informalidad se ve manifiesta cuando no pueden señalar el número de la Partida Registral en la cual se encuentran inscritos, lo que concuerdan con la opinión que tienen los otros actores sobre ellos, en el sentido que sólo el lucro y la ambición desmedida por ganar dinero extrayendo oro sin “importarles nada” es decir, sin respetar las normas y el cuidado del medio ambiente.

Su composición está dada por la Asociación de Dragas Hidráulicas, Asociación de Mineros de Boca Colorado, Asociación de Mineros de Laberinto, Asociación de Mineros de Huaypethue, Asociación de Mineros de 3 Islas Asociación de Mineros de Guacamayo Asociación de Mineros de San Juan, Asociación de Mineros de Delta 1, Asociación de Mineros de Km 107-108.

De sus integrantes se puede observar que los relacionados con las Dragas Hidráulicas están relacionados con una actividad totalmente proscrita, por cuanto se ha determinado que estas embarcaciones producen un grave daño a los ríos selváticos, por ello inclusive se dispuso en su oportunidad que fueran dinamitados y actualmente se encuentran totalmente prohibidos. De sus asociados la FEDEMIN no ha podido responder por dos de ellos que han sido los mineros de Guacamayo y de los Kms. 107-108 que son la zona denominada La Pampa.

Conforme lo ha declarado los diferentes entrevistados los grandes mineros han sido los responsables de la proliferación de esta actividad bajo estas condiciones. Familias como los Baca, Bocangel y otros más han permitido que esta actividad se desarrolle en la total informalidad. Los procesos

de formalización iniciados antes del año 2000, siempre ha sido saboteado por estas grandes familias ligadas a esta actividad por el gran capital que podían mover. Inclusive las últimas huelgas mineras de informales e ilegales han sido financiadas por ellos pero nunca han dado la cara y cuando se han visto arrinconados por la Ley, inmediatamente se han divorciado de los mineros de La Pampa, conforme lo manifiestan diversos encuestados. La riqueza de estos mineros bordea la imaginación, por ejemplo una draga está valorizada en medio millón de dólares, o como pagar un volquete por el valor de 175 mil dólares de los cientos que poseen. Es tan inmensa la riqueza que tendría que formarse un equipo de investigadores para dicha tarea, sólo un dato final la Empresa Volvo del Perú, prestó al Clan Baca, en maquinaria la cantidad de 2.5 millones de dólares (El comercio 25 marzo de 2012)

Las huelgas, siempre han dejado destrozos, en el año 2008 la sede del Gobierno Regional fue totalmente quemada y en la realizada en el mes de marzo del presente año (2012), según el Ministerio del Interior (Mininter), los disturbios en Puerto Maldonado dejaron tres fallecidos: Julio Ticona Medina (41), Carlos Lanci Yumbato (46) y Francisco Areque Jipa (30). Además, 17 heridos civiles, quienes fueron atendidos en el hospital Santa Rosa; y 62 personas detenidas, muchas de ellas requisitorias por la Policía Nacional. Producto del enfrentamiento también resultaron heridos nueve policías, dos de ellos de gravedad, los mismos que están siendo atendidos en la Sanidad de la Policía Nacional

De las entrevistas realizadas se puede observar que este grupo considera que uno de los principales “responsables” que se presente esta situación es el Estado, en la entrevista realizada al presidente de la FEDEMIN,

Luis Otsuca Fernández, como parte de este grupo representativo señala que el “Estado es el culpable”, que nunca han existido y menos ahora “reglas claras, las leyes no permiten la formalización”, que los responsables de la minería informal en la zona de La Pampa, no puede ser atribuida a los mineros, sino a los “reforestadores y agricultores”, que la minería es una actividad beneficiosa para la Región, pues “genera economía en Madre de Dios, desarrollo, trabajo”.

Una de las cuestiones que salta a la vista es la pregunta porque nunca la federación minera dio un paso más para institucionalizarse, una de las respuestas que sorprendió fue la que proporcionó el dirigente minero Teodoro Quispe, el mismo señalaba que, uno de los grandes problemas de la federación se da por el egoísmo y por la conducta “tacaña” de sus dirigentes, ello se probaba al momento de las aportaciones, este dirigente expresaba su malestar por dicha actitud, lo cual corrobora, porque no se pudo fortalecer dicha institución.

En base a las entrevistas se puede resumir la postura de los mineros en los siguientes puntos:

- 1) El Estado es responsable de esta situación por cuanto tiene una legislación no acorde con las características de la actividad minera artesanal aluvial. La legislación no considera las condiciones en las cuales se realiza esta actividad, así por ejemplo no se precisa o define que es una carranchera o una draga. Tampoco señala que dicha actividad es ilegal o ilícita.
- 2) La legislación ambiental no se puede cumplir porque “no corresponde a la realidad”. Se refieren a que la legislación ambiental establece parámetros que no se pueden cumplir debido

a que fijan parámetros muy altos para las condiciones económicas de los mineros, así como una excesiva carga burocrática, que el propio Estado puede asumir.

- 3) La necesidad de trabajo y de sostener económicamente a una familia. Este argumento se realiza desde una postura de reconocimiento de derechos, pero no de deberes. Es una postura fuertemente legalista donde el hecho de que se reconozca a estos derechos como fundamentales, son tergiversados en este argumento falaz para poder sostener que ello da pie a que se pueda vulnerar otros derechos o crear condiciones perjudiciales a otras personas o al medio ambiente.
- 4) Que la actividad minera produce beneficios a favor de la Región. Los mineros, informales e ilegales, sostienen que su presencia es un factor del movimiento económico, que no es lo mismo que desarrollo económico. La cantidad de motos y carros utilizados para el transporte de mercadería, de personas e insumos para la minería de La Pampa, ha motivado un gran flujo de dinero, por lo que en parte este argumento es cierto, pero lo que no significa que dicho movimiento económico haya permitido el desarrollo de la Región.

Con referencia a los dos primeros puntos, se puede afirmar que hasta el 2012 no existía una descripción de los elementos particulares con los cuales se realizaba la explotación minera, “draga”, “carranchera” son términos que no tenían una definición legal, por lo que los dispositivos vigentes al momento de intervenir, mediante las autoridades regionales, no cumplían su función de

normalizadores de la conducta. Esta fragilidad conceptual sumada a la particularidad de la explotación aurífera en zona de selva, totalmente diferente a las zonas áridas de la costa o de la sierra, provocaba el impasse de no tener una legislación adecuada para formalizar y combatir la actividad minera.

Esta situación se ve agravada porque el personal de la Dirección Regional de Minería, que era el personal de hacer cumplir la ley, se veía rebasada por la cantidad de mineros, por lo que al momento de intervenir no podían sostener la legalidad de sus afirmaciones y al final se veían obligados a ceder a los argumentos interesados de los mineros por temor a represalias o bien porque eran seducidos por las atenciones que recibían.

#### **B. ONG`s, Iglesia Católica, Comunidades Nativas y población en general.**

Como se puede apreciar el repaso de los diferentes actores nos permiten llegar al siguiente resumen: El Estado, representado por el Gobierno Nacional mantuvo en un primer momento una actitud de permitir que esta actividad avanzará hasta el extremo de invadir zonas protegidas y el descontrol total de esta actividad. En un segundo momento ha actuado con mano dura, ejerciendo violencia e inclusive criminalizando la actividad minera. Estas acciones no han sido expuestas en el presente capítulo.

El gobierno regional de Madre de Dios no ha podido enfrentar este problema, pese a que por ley y por estrategia de los mineros se planteo el problema desde la situación de la minería artesanal. Los mineros se han dividido en mineros informales e ilegales, los primeros ricos y poderosos han

decidido avanzar su propio plan de formalización, ello se explica por la presencia del Congresista Amado Romero, representante de los mineros de Madre de Dios, ante el Congreso, mientras los segundos han tenido que escapar. La sociedad civil no ha podido expresarse por cuanto falta una verdadera ciudadanía, por ello las ONG's y la Iglesia Católica han cumplido un papel importante.

- a) EL PAPEL DE LAS ONG'S, Madre de Dios posee, casi, el 45% de su territorio protegido. En esta zona se encuentra Áreas Naturales Protegidas: parques nacionales (Manu, Alto Purus, Bahuja Sonene), una Reserva Nacional (Tambopata), Reservas Comunales (Amarakaire, Purus), motivo por el cual la protección de la flora y fauna ha estado a cargo de los Organismo No Gubernamentales de procedencia extranjera y muy poderosos a nivel planetario, así se encuentra la WWF, la Sociedad Internacional del Ambiente, las mismas que han mantenido una postura crítica frente a la minería, en todas sus modalidades, y una defensa férrea en el caso del medio ambiente de esta zona del país.

En términos de iniciativas de formalización por parte de agentes diferentes a los gubernamentales, las ONGs han tenido varias iniciativas desde mediados de los noventas dirigidas a lograr que los mineros artesanales inicien sus procesos de formalización, al mismo tiempo que a mejorar las prácticas técnicas, de gestión económica, ambiental y de seguridad ocupacional de esta actividad. Tanto COSUDE como la OIT financiaron durante varios años distintos proyectos como el proyecto GAMA y el de Erradicación del Trabajo Infantil, respectivamente. Paralelamente, la Ley N° 27651 dio el marco necesario para que algunas

empresas mineras celebren acuerdos con mineros artesanales, aunque éstas son limitadas. En el informe del Plan de Formalización se señala que: *“A pesar de estos avances, como se mencionó en la sección anterior, en todos estos años no se ha realizado ninguna acción para detectar o controlar la actividad ilegal de las plantas de beneficio.*

b) EL PAPEL DE LA IGLESIA CATÓLICA, Pero quizá quien haya dado la mayor batalla, desde un inicio, ha sido la Iglesia católica. Es la primera institución que de forma documentada criticó la contaminación de las zonas mineras con el mercurio. Fue una lucha silenciosa, sin ningún apoyo estatal e inclusive con el desinterés de los políticos regionales y locales. De la bibliografía utilizada se puede verificar que los primeros trabajos sobre la contaminación de la fauna y de la flora y por la tanto del ser humano mediante la cadena alimenticia, fue iniciada y mantenida por personas ligadas o de la iglesia, ello se puede constatar de los trabajos presentados por Ascorra (2006, 2010). Este estudioso es uno de los primeros en organizar, desde el Vicariato y CARITAS, varios eventos por muchos años a fin de sensibilizar a autoridades y a la población sobre el daño que la actividad informal estaba ocasionando en el medio ambiente.

Un estudio efectuado por el R.P. Xavier Arbex de Morsier, de la Comisión de Pastoral Social y DDHH del Vicariato Apostólico de Puerto Maldonado, señala las condiciones en que se desarrollaba la minería en el 2009, con lo que se corrobora la posición de la iglesia católica.

La Iglesia mediante el Vicariato Apostólico de Puerto Maldonado, representado por el carismático Monseñor Francisco Gonzales, más

conocido como el Padre Paco, ha invocado siempre, frente a los hechos de las huelgas mineras, a mantener la calma y a rechazar todo tipo de violencia. Frente a los hechos de violencia del mes de marzo, la Cámara de Comercio de Madre de Dios, solicito públicamente la intervención de la Iglesia local como mediadora de

- c) **COMUNIDADES NATIVAS:** Una argumento fuerte siempre a estado ligado al tema de las comunidades nativas en la Región de Madre de Dios. En nuestro imaginario colectivo está asociado la defensa de la naturaleza al nativo amazónico, pero ello en realidad no es una situación tan cierta. En la huelga del 2008, donde se quemó la sede del Gobierno Regional de Madre de Dios, la alianza mineros y nativos fue muy notaria, pues aunque, aparentemente tenían intereses opuestos, en la realidad, los miembros de las comunidades nativas obtenían recurso de los “invitados” mineros a quienes les permitían el ingreso a cambio de una cierta cantidad de oro o en otros casos eran los propios nativos que se dedicaban a esta actividad, sobre todo ello se podía apreciar entre las zonas de Huepetuhe y Delta uno.

Un caso que llamó la atención y lo recogemos del portal Inforegión, una vez más, y que se publicó en el diario El comercio, está referido al encuentro del presidente de la Federación Nativa, Antonio Iviche, dedicado a la minería ilegal en una zona de reserva, la noticia se publico en el siguiente sentido:

“Estos dos últimos aspectos se fundieron en una ingrata sorpresa que se llevaron los inspectores de la Reserva Nacional de Tambopata a

mediados del 2008, cuando realizaron una visita a la quebrada Palma Real Chico, incluida dentro de la zona de amortiguamiento de la reserva.

Lo más sorprendente no fue encontrar un motor de 20 caballos de fuerza y una manguera de succión en el lugar. Lo que más intrigó a los inspectores fue encontrar, en los alrededores de un rústico campamento, a Antonio Iviche, presidente de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (Fenamad), una organización bastante representativa para los indígenas de esta parte de la Amazonía. Iviche trabajaba junto con dos sujetos identificados como Ricardo Yojajeje Shanocua y César Augusto Yojajeje Ekiney. Al momento de la intervención —según consta en el informe que elaboró Juan Carlos Fuentes, entonces jefe de la Reserva Nacional de Tambopata—, los tres dijeron que se encontraban dentro de la concesión minera de Elisa Saavedra Viaeja, esposa de Iviche. Lo cierto es que ella sí tiene una concesión, pero en otra zona. Según el expediente, además, Iviche “manifestó su malestar y su negativa a abandonar el lugar, adoptando una postura agresiva [...] generando un ambiente de hostilidad y tensión”.

Con este relato se puede apreciar claramente el papel que desarrollan los dirigentes mineros, pues, desde su perspectiva, su derecho a su medio ambiente incluye el uso de los recursos y dentro de ellos se encuentra el oro.

- d) LA POBLACIÓN en estos últimos años se ha mantenido en una posición de ver que sucedía. La población no ha podido agruparse o dar un paso para convertirse en sociedad civil organizada, la debilidad y casi nula

presencia de los colegios profesionales, organizaciones de trabajadores, o de universitarios no ha permitido que se pueda apreciar una posición del ciudadano de esta región. La ausencia de pronunciamientos, el apoyo tácito a las movilizaciones de los mineros y en muchos casos sumados a ellos por intereses de grupo no ha permitido definir si la población apuesta por esta actividad o la rechaza tajantemente.

Román Meza, presidente de la Cámara de Comercio de Madre de Dios, invocó a las autoridades del Ejecutivo, gobierno regional y dirigentes de los mineros a retomar el diálogo para que se alcance una solución pacífica. “El diálogo es el único mecanismo democrático para llegar a una solución que beneficie a todos. La población debe seguir manteniendo la calma”, enfatizó. Indicó que hoy se paralizaron totalmente las actividades comerciales, de servicio y turismo, lo que dejó pérdidas de aproximadamente 1.5 millones de nuevos soles; sin embargo estas suman 4.6 millones desde el inicio de la protesta (5 de marzo).

## CAPÍTULO IV

LOS FACTORES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS EN JUEGO: RIQUEZA VS  
EXCLUSIÓN.

El presente capítulo abordará los factores políticos y económicos que rodean la presente investigación. Los primeros capítulos han abordado diferentes aspectos de este fenómeno político estudiado, el primero nos ha acercado a delimitar el papel que tiene el Gobierno Regional de Madre de Dios en la función de controlar la proliferación de la minería informal. Se ha desarrollado la diferenciación entre informalidad e ilegalidad, inclusive en este último concepto se ha precisado el alcance de la criminalización de la conducta. Asimismo se ha revisado la normatividad pertinente para el proceso de formalización, se ha visto las debilidades que presenta el sistema normativo, así como los intentos de avanzar en la construcción de una política pública adecuada. Después de ha descrito la participación de los distintos actores, tanto gubernamentales, nacionales y subnacionales, como los que representan a los mineros, por un lado, y a los de la sociedad civil.

En este capítulo desarrollaremos el escenario político donde se desarrolla esta actividad, abarcaremos y precisaremos los factores que sirvieron para fomentar y alimentar esta actividad como los factores que coadyuven a formalizar dicha situación.

#### 4.1 EL CIUDADANO OLVIDADO: DESCENTRALIZACIÓN Y POBREZA EN LA ZONA SUR DEL PAÍS.

El proceso de descentralización ha atravesado por dos etapas; la primera (2002 – 2006), se caracterizó por la aprobación del marco legal inicial, la elección e instalación de los gobiernos regionales, el arranque de la reforma con la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales; así como, el frustrado proceso de integración de regiones. Fueron los resultados del referéndum del 2005, los que marcan el cierre de esta primera etapa. La segunda (2006 – 2011) identificada por la reorientación del proceso, la desactivación del CND y su reemplazo por la Secretaría de Descentralización como órgano de línea que depende jerárquicamente de la Secretaría General de la PCM.

Dentro del desarrollo del proceso de descentralización no podemos dejar de lado el contexto mundial del otro proceso denominado globalización, Según Neyra Araoz, “el nuevo escenario de los espacios regionales en el Perú está inserto entre dos procesos dominantes: la creciente apertura externa mediante la búsqueda de integración y tratados de libre comercio y; una apertura hacia adentro expresada en un proceso de descentralización territorial que implica la conformación de macroregiones que tengan no solo mayor viabilidad fiscal que los actuales departamentos, sino que también se constituyan en unidades geoeconómicas capaces de enfrentar los desafíos de la creciente internacionalización de la economía peruana”.

Según este autor, en el caso de la macro región sur, este puede ser definido como un espacio territorial que representa el 28% del territorio nacional y agrupa a siete departamentos sureños. Tiene excelentes potencialidades

tanto en recursos naturales como en su ubicación estratégica respecto a los mercados sudamericanos. A diferencia de otros espacios territoriales, el Macro Sur si puede ser considerado una región económica pues existe un mercado que vincula la producción de las ciudades intermedias mayores, “donde, por ejemplo, la industria arequipeña del acero o la de fibras de camélidos dan origen a intercambios significativos con los corredores económicos de Cusco y Puno” (Vergara, 2001). Asimismo, en su interior se puede identificar cinco corredores económicos: Arequipa; Apurímac-Cusco; Madre de Dios; Puno y Tacna-Moquegua.

Legalmente no existe una Macro Región Sur, sin embargo, con la finalidad de estudiar la economía de esa zona, los estudiosos han agrupado a los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cuzco, Moquegua y Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. A este conjunto se le ha denominado Macro Región Sur. La superficie total del espacio Macro Regional Sur representa el 28% del territorio nacional (344.724 Km<sup>2</sup>). La mayor parte se halla dentro del espacio de sierra (55%) y de la zona amazónica (35%); el resto (10,5%) es el espacio costero. Es decir, que esta macro región desde esta perspectiva es serrano-amazónica.

Según Paredes (2011) las zonas de mayor pobreza en la macro región sur del país, son los departamentos de Apurímac, Puno y Cuzco, pese a que el país ha mejorado y se ha reducido la pobreza, por ello se puede afirmar que los hogares de los departamentos de Apurímac, Cusco y Puno son más pobres que los localizados en Arequipa, Moquegua, Tacna y Madre de Dios, en ese sentido señala:

“El crecimiento de la economía peruana en las últimas décadas y las políticas sociales han contribuido a la reducción de la pobreza en el Perú de 46.8%, en el año 2004, a 34.48%, en 2008. A nivel de la Macro Región Sur2, las estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) muestran una reducción importante en la tasa de pobreza de 54.03% (en el año 2004) a 46.48% (en el año 2008). Sin embargo, las tasas de pobreza en los departamentos localizados en la sierra, como Apurímac (68.97%), Puno (62.80%) y Cuzco (58.81%), son altas y mayores con respecto a los departamentos de la costa y selva”.

Uno de las zonas con mayor influencia sobre la vida socio-económica de Madre de Dios es Cusco, pero esta zona pese al crecimiento económico que ha generado entre en los años 2004-2005, que alcanzó un 8.60% de su PBI, y que en otros departamentos permitió la reducción de la pobreza, en este caso, la situación fue inversa, pues en vez de disminuir la pobreza se incrementó en 5.27% (Paredes 2011, p. 39). Cusco, según el mapa de pobreza distrital 2009, elaborado en el MEF, tiene el ingrato honor de contener a los distritos más pobres del país. Entre los principales resultados se observa que **en el departamento de Cusco se ubican los distritos más pobres del país**, Lares (provincia de Calca) y Omacha (provincia de Paruro), con 97,8% de pobreza total cada uno, y 89,2% y 82,9 de pobreza extrema, respectivamente. Cabe indicar, que de los diez distritos más pobres, cuatro de ellos están ubicados en el departamento de Cusco: Lares (provincia de Calca), Omacha (provincia de Paruro), Checca (provincia de Canas) y Colquepata (provincia de Paucartambo), se puede leer en la página del poderoso ministerio cuando reseña este mapa de pobreza; por ello se explica que las poblaciones que

viven en esas condiciones de vulnerabilidad apostaran por el “Gran Dorado” amazónico.

Otro de los departamentos que mayor población tiene en Madre de Dios es Puno en este caso su índice de pobreza es 62,80%, es un móvil para la migración, pero en este caso la vulnerabilidad se asoma por el lado del subempleo que alcanza el porcentaje más alto de la región 64.23%. Del indicado estudio se establece que subempleo y pobreza están íntimamente ligados:

“Asimismo, se muestra que existe una correlación positiva entre la tasa de subempleo promedio del periodo 2004-2008 y la tasa de pobreza del año 2008. Así, se observa que los departamentos con mayor porcentaje de subempleo en la Macro Sur (Apurímac, Puno y Cusco) tienen altas tasas de pobreza; mientras los departamentos que tienen menores tasas de subempleo (Arequipa, Madre de Dios, Moquegua y Tacna) tienen menores tasas de pobreza. Estos resultados nos indican que los hogares localizados en los departamentos de la sierra, que se dedican mayormente al comercio informal y a la agricultura de baja productividad, tienen elevadas tasas de subempleo y pobreza” (Paredes 2011, pp. 39-40).

Siguiendo el trabajo de Neyra, podemos señalar que el espacio Macro Sur presenta en conjunto una estructura económica diversificada, pues no existe una predominancia absoluta de algún sector económico como sucede con las regiones monoproduktivas. El sector que reviste mayor importancia es el de servicios y el sector con mayores ventajas comparativas es la transformación de minerales, la minería en Madre de Dios y la manufactura en Puno. Según el cociente de localización muestra que la especialización relativa de cada departamento o especialización interregional es variada en cada

departamento y que podría determinarse de la siguiente manera: Arequipa especializada en comercio y servicios; Cusco-Apurímac en el turismo; Puno en actividades agropecuarias; Madre de Dios en la minería aurífera y, Moquegua-Tacna en la minería cuprífera y la pesca.

Desde de esta perspectiva es claro que la gran fortaleza económica para Madre de Dios es la minería aurífera, por ello resulta extraño que el aparato estatal, regional como nacional no hayan podido definir la políticas públicas pertinentes para alcanzar el desarrollo económico regional en base a estas potencialidades.

#### 4.2 EN BUSCA DEL GRAN DORADO: LA CARRETERA INTEROCEÁNICA Y EL PRECIO DEL ORO

Para el presente estudio hay dos factores claves que no pueden dejarse de analizar. El primero de ello está ligado a la construcción de la carretera interoceánica, no nos olvidemos que las puertas de ingreso a la zona de la Pampa se encuentra ubicada entre el Km 98 y 120 de la carretera interoceánica, es a partir de su construcción, en el año 2006, que esta zona es invadida por los mineros informales, pues gracias a ella las comunicaciones y el acceso a ciertos territorios fueron posibles, primero porque podían ingresar vehículos de mayor tonelaje y en menor tiempo, lo que permitía la disminución de costos para los informales. Otro factor asociado al primero, es el ascenso del precio del oro. En un mundo globalizado y en guerra, el precio del oro ha experimentado un ascenso enorme y por lo tanto el oro amazónico se convirtió en un botín apetitoso.

Comencemos con la carretera interoceánica. Esta carretera anhelada desde décadas atrás, debe entenderse desde la perspectiva de una economía latinoamericana, para ello entre los días 30 de agosto y 1ero. de Septiembre de 2000, durante la cumbre de Jefes de Estado de Brasilia, se lanzó la, Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica - IIRSA, por los gobiernos de los 12 países de la región con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), en ella incluye la promoción de 10 ejes de integración que reúnen 335 proyectos por un valor de 37.5 billones de dólares. Estos proyectos son principalmente de transporte, pero incluyen obras de generación y transporte de energía y de comunicaciones. Una de las obras de esta iniciativa que es la carretera Interoceánica entre Brasil y Perú, que permite el acceso de los productos brasileños hacia los puertos peruanos del Pacífico y, por otra, en la promoción del desarrollo de la deprimida y populosa macro región sur del Perú.

La obra en territorio peruano ha consistido asfaltar o mejorar 2,586 Km. de carreteras entre la pequeña ciudad de Iñapari (Madre de Dios), en la frontera con el Brasil, y los puertos de la costa sur peruana. Será realizada a un costo de US\$892 millones. La parte amazónica de la obra, materia de este estudio, atraviesa las regiones amazónicas de Madre de Dios, Cuzco y Puno, entre 200 m.s.n.m. y más de 4,000 m.s.n.m. Esta parte ha sido ejecutada y luego administrada por dos empresas concesionarias bajo la modalidad conocida como BOT (*Build, Operate and Transfer* o Construye, Opera y Transfiere).

En el tramo que corresponde a Madre de Dios, Iñapari (frontera con el Estado de Acre- Brasil) y Puente Inambari (frontera con Puno y Cusco) se han asfaltado 403 kms. Aunque no es parte de la inversión del proyecto se ha construido el puente Continental sobre el río Madre de Dios, el mismo que desde los años 1970 se compró y que recién se pudo construir y terminar en el año 2011. Hoy cruzar de un extremo del departamento al otro puede llevar 5 horas, lo que antes podía muy bien demorar entre una semana a quince días.

Una de las consecuencias de la construcción de la carretera interoceánica era sus impactos indirectos. Como se conoce esta obra fue priorizada políticamente en el gobierno de Toledo, por la cual algunos estudios nos e realizaron como el impacto ambiental, por lo que dichos efectos fueron soslayados y nunca se hizo un trabajo que permitiera amortiguarlos. En este punto nos apoyaremos en el trabajo de Dourojeanni (2006), este autor señala que

“La región amazónica por la que pasará la carretera es la más natural que queda en la amazonia peruana y ostenta una de las mayores concentraciones de biodiversidad del planeta, que incluye una elevada proporción de endemismos debido a su buen estado de conservación general y a la diversidad de ecosistemas ocasionados por la gradiente altitudinal. También sirve de refugio a un número considerable de grupos indígenas que viven en aislamiento voluntario. Por ello, el mejoramiento de esta carretera reviste una importancia única en términos de riesgos para los esfuerzos mundiales de conservación de la biodiversidad y de respeto por los derechos de las últimas poblaciones humanas que viven sin o con muy poco contacto con la sociedad moderna. También preocupa el agravamiento de problemas

ambientales y sociales característicos de la construcción y operación de carreteras en regiones planas y de altitud con condiciones de bosque tropical húmedo”.

El impacto de la carretera tiene un antecedente negativo en su lado brasilero “los impactos indirectos de las carreteras o de su mejoramiento en condiciones amazónicas son gravísimos y han adquirido fama mundial precisamente con la BR-364, que conforma la Interoceánica en el lado brasileño. La pavimentación de esta carretera en los años 1980s, cuya trocha fue abierta en los años 1970s, se anticipó a la consolidación del desarrollo y provocó lo que fue considerado un desastre ambiental y social en el norte de Mato Grosso, en Rondonia y en el Acre” relata Dourojeanni (2006), y por ello se adoptó medidas de carácter internacional.

Sin ingresar a los efectos de deforestación o de incendios forestales, Dourojeanni realiza un análisis de lo que será los efectos por la explotación del oro amazónico, a continuación señalamos, resumidamente, su análisis ello con el objeto de ver la visión que se tenía en el año 2006 y por uno de los estudiosos más críticos del proyecto.

“En la actualidad – señala Dourojeanni (2006. pp. 43)- este es un problema principal en Madre de Dios”, refiriéndose a la explotación de oro, antes limitada a algunos sectores del río Madre de Dios, como Laberinto y Colorado, se ha difundido a numerosos lugares. La cuenca más afectada ahora es la del río Inambari, donde existe una enorme concentración en el sector llamado Huaypetue y en varios de los tributarios, pero asimismo están siendo invadidas otras cuencas y subcuencas. La explotación es realizada en playas y riberas o depósitos aluvionales mediante equipamiento pesado, que incluye

tractores, cargadores frontales y camiones, o se realiza en los ríos mediante dragas”. Pero lamentablemente el autor no pudo percibir el gran conflicto que se presentaba no en zonas lejas como Hupetuhe o Boca Colorado, sino al pie de la carretera interoceánica, como Alto Libertad, Las Mercedes, San Rita, que se convirtieron en las puertas de ingreso para la zona denominada La Pampa. Lo que revela una absoluta miopía no sólo por parte de los actores gubernamentales sino también de aquellos que, como nuestro autor, tenían una visión realista y crítica de las consecuencias que se iban a generar a raíz de la construcción de la carretera interoceánica.

Asimismo señalaba que “Los propietarios de estas empresas son inversionistas de nivel medio, ya que las inversiones en equipamiento son relativamente elevadas pero conforman brigadas con pocos operarios y sus frentes de trabajo son, para cada unidad, pequeños. Sin embargo los grupos actuantes son numerosos. Asimismo se observan explotaciones artesanales menores hasta cerca de San Gabán, en la Selva Alta”, sin poder ver que en dicha zona existirían más de 10 mil personas.

Es pertinente señalar, desde este estudio, a inicios del año 2006, y que circuló de manera discreta en determinados espacios políticos y académicos, que estos se encontraban debidamente detallados y explicados. Así se expresa que,

“La **explotación de oro será facilitada por la mejoría y abaratamiento del costo del transporte** y, por eso, muchos de los problemas ambientales serios que esta actividad ocasiona se incrementarán: 1) remoción de suelos y su lavado, generando volúmenes excepcionales de sedimentos que contaminan las aguas y afectan un número creciente de ríos, 2) sedimentación que dificulta o destruye la vida acuática (postura de peces, por ejemplo) y obstaculiza la

navegación formando bancos de arena que provocan accidentes, 3) eliminación de la vegetación en los márgenes de los ríos y de toda la vegetación ribereña, que sirve de alimento o refugio para un gran número de especies acuáticas, provocando su rarificación o extinción, 4) contaminación del agua por residuos de mercurio, en proporciones sumamente altas, que envenena humanos y especies animales, 5) contaminación del agua por residuos de hidrocarburos y 6) desvío frecuente de cursos de agua que deja los cauces secos, en los que toda la vida acuática desaparece”.

Otros de los problemas a presentarse y que se presentó eran en relación a las áreas protegidas del departamento de Madre de Dios y de las regiones selváticas de Cuzco y Puno, donde existen seis áreas protegidas que cubren 3.7 millones de hectáreas, 46.3% del departamento de Madre de Dios (cuadro 5), incluidos tres importantísimos parques nacionales (Manu, Bahuaja-Sonene y Alto Purús), que son suficientes para preservar el patrimonio natural de la región. Debido a la enorme diversidad de zonas de vida presentes en la región ellas no cubren toda la diversidad biológica, pero sin duda abarcan la mayor parte de la misma. El problema es que con la mejora de la carretera Interoceánica se corre el riesgo de que algunas de esas áreas protegidas sean invadidas y degradadas, como ya sucede en la reserva nacional del Tambopata, la reserva comunal Amarakaeri y en los parques nacionales Bahuaja-Sonene y Alto Purús. Frente a ello se señala que “La experiencia ha sido, en todas las carreteras asfaltadas en la amazonía, que las áreas protegidas vecinas han sido degradadas a una velocidad y con una intensidad mucho mayor que antes de la mejora de la vía. Por ello, en todos los proyectos de transporte terrestre del Brasil y de otros países se incluyen medidas

compensatorias obligatorias a favor de las áreas protegidas afectadas” Dourojeanni (2006 p.44).

En ese documento se puede apreciar que la principal causa de que iban a suceder las cosas, que después ocurrieron, estaba íntimamente ligada al abaratamiento del transporte en favorecimiento de la minería informal e ilegal, pero nadie quiso tocar dicho tema por un tema de cálculo político o quizá por, algo peor, la simple desidia estatal y gubernamental. Esta situación se puede comprobar con el documento denominado Propuesta de escenarios del Estudio de Impacto Socio Ambiental (EISA) del proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil, Tramo 3, que debe ser del año 2006 o 2007, el cual presenta, siguiendo la metodología pertinente, los posibles escenarios en el mediano, corto y largo plazo, es decir, 2010, 2015 y 2025, con dos variables sin carretera y con carretera, para el 2010 con carretera señala: **“No hay variación en los niveles de producción de oro, pero continua la contaminación de agua y suelos. El mercurio en cursos de agua origina problemas ambientales”**, afirmación de los más inexacta y que revela la calidad del estudio señalado.

A la construcción de la carretera interoceánica sur, como factor indirecto para la proliferación la actividad minera ilegal, se sumó el fuerte incremento del precio del oro, que fue el segundo ingrediente que permitió la proliferación de esta cuestionada actividad. De la información recogida se puede apreciar un brutal ascenso en los último diez años del precio del oro de menos de 400 dólares a 1600 dólares lo onza troy, con pico en agosto de 2011 cercano a los 1900 dólares. En nuestra economía regional el oro pasó de estar de menos de 40 soles el gramo a picos de cerca a los 170 nuevos soles. En una economía estable, globalizada y que por el contrario permite el acceso a estas zonas

mediante una carretera nueva y sin el pago de impuestos o de algún tipo de control el negocio resulta altamente rentable.

De la investigación realizada por la unidad de investigación del diario El Comercio, dirigida por Oscar Castilla señala:

“Se tiene que, según cifras oficiales del 2011, las empresas Universal Metal Trading, AS Perú & CIA, E & M Company y Minera Tambopata –con agencias en Huepetuhe, Mazuco y Tambopata– enviaron a Suiza unas 25 toneladas de oro de origen presuntamente ilícito. La compañía inició sus operaciones con Jorge Zavaleta como gerente e intentó olvidar el juicio por defraudación tributaria, que hasta hoy prosigue. No le fue mal. Abrió agencias en Tambopata y Huepetuhe, comenzó a recibir toneladas de oro de sus acopiadoras y, en pocos años, se convirtió en la mayor exportadora de metal. En el 2011 enviaron a Suiza, vía la aerolínea KLM, más de 19 toneladas de oro valorizadas en unos US\$900 millones, según cifras oficiales. Gran parte de lo acopiado –en la mira de las entidades del Estado que luchan contra el lavado de dinero por el presunto origen ilícito del producto– fue entregada a la transnacional MKS Finance de Ginebra, dedicada a la producción de lingotes a gran escala.

Sin embargo, en este emporio comercial muchos se preguntan quiénes son los reales operadores detrás de estas empresas. La historia que más sorprende la protagoniza Miguel Zinanyuca, ex empleado de Arturo Ortiz de Oro Fino. De un momento a otro, la situación económica de este cusqueño de 54 años se transformó luego de crear E & M Company, en el 2009. Al rastrear la dirección de su empresa nos topamos con la fachada del hotel de turistas El Príncipe, de propiedad de Cecilio Baca, el capo de la minería de Huepetuhe. Otro detalle que llama la atención sobre Zinanyuca es que parece ser un personaje muy solicitado en este negocio, ya que en el 2004 recibió un poder legal para

representar a la empresa AS Perú & CIA, que el año pasado exportó a Ginebra más de 4 toneladas del preciado metal por más de US\$210 millones”.

Como se puede apreciar estos factores fueron fundamentales para la proliferación de dicha actividad y por lo mismo revela que ni el Estado ni la sociedad civil se encontraban preparados para afrontar dicha situación.



## CONCLUSIONES

1. El primer objetivo específico de la presente investigación buscaba explicar la creación y aplicación de las normas legales que regulan la actividad minería aurífera informal e ilegal en la zona denominada La Pampa de Madre de Dios entre el año 2006 y el 2011, al final del presente estudio se puede concluir que dicha normatividad, emitida tanto por el Gobierno Nacional como el Regional, fue deficiente y difícilmente aplicable a una realidad tan compleja como la de la Región de Madre de Dios, que por un lado cuenta con recursos importantes de oro, pero por otro lado es una zona que desde el punto de vista ecológico es delicada. La ausencia de una norma que indicara que zonas podían ser pasibles de explotación y que zonas excluidas o la falta de un texto legal que permitiera distinguir entre minería ilegal e informal revela esta afirmación. Esta realidad tiene su raíz en una política pública nacional de control y formalización de la minería artesanal y aluvial, débil e incipiente.
2. Como primera hipótesis se estableció que el Gobierno Regional de Madre de Dios contaba con normas legales deficientes para poder controlar la minería aurífera informal e ilegal. El Gobierno Regional, conforme a la normatividad vigente, es responsable de la actividad de la minería artesanal que se desarrolla en su Región. Para su control y formalización cuenta con la normatividad nacional, que en el primer punto se definió como deficiente, y que en el caso estricto del ámbito del Gobierno Regional se puede afirmar la inexistencia de una normatividad regional y una política pública regional incipiente. Este punto se corrobora en el hecho que recién el 2011 se declara en emergencia el tema minero con una Ordenanza Regional.

3. El segundo objetivo específico era Identificar a los actores que participan en el control, ordenamiento y operación de la minería aurífera informal e ilegal, en este punto se ha determinado que en este proceso han intervenido tres actores principales, así tenemos al gobierno nacional, al gobierno regional de Madre de Dios y a los mineros informales e ilegales. Como actores secundarios tenemos a la población, ONG's e Iglesia Católica. Desde la perspectiva del Gobierno Central, podemos afirmar que este actor político tuvo una participación débil, no cumplió con sus funciones primarias, en este caso del dominio de territorio mediante la coerción, en este caso el de controlar la proliferación de esta actividad y formalizar la existente. Frente a esta situación el Gobierno Regional adoptó una actitud permisiva, en ese sentido la autoridad regional se abstuvo de intervenir efectivamente, para ello adopto una postura política indecisa y de temor frente a la presión de los mineros. Por su parte los actores mineros, tanto organizados como de manera individual, maniataron al sistema estatal, por un lado, mediante las interminables discusiones sobre el carácter de la minería artesanal, y por otro lado la de una directa confrontación, mediante la toma de la ciudad de Puerto Maldonado, que incluyó la quema de instituciones públicas, como la sede del Gobierno Regional, el bloqueo de la interoceánica, cuando se intentó iniciar algún proceso de formalización. En parte de la investigación se ha insinuado actos de corrupción, pero estos comportamientos, por su propia naturaleza, exceden el estudio del presente caso.
4. Como segunda hipótesis se planteó que, el conflicto permanente entre los actores no permitió crear consensos en el proceso político que favorezca el control y la formalización de la minería informal e ilegal. Esta afirmación no se encuentra corroborada plenamente, por lo menos en los primeros años de la investigación. Pues en un primer momento el proceso de proliferación de esta actividad se encuentra invisibilizada, pues no se le considera un problema

público. El Gobierno Nacional dejó en manos del Gobierno Regional esta situación, bajo el paraguas legal de que la minería artesanal era de competencia regional, sin dotarla de los recursos legales y materiales que permitieran una intervención eficaz. Por otro lado los mineros nunca manifestaron un interés real de formalización, su estilo de trabajo basado en la informalidad, no pagar impuestos o no respetar los derechos laborales, o en la ilegalidad, la invasión de tierras agrícolas o de reservas comunales, fue el que más convenía para sus deseos desmedidos de lucro. Es recién a partir del año 2008 que el conflicto se torna permanente, debido a que en esa fecha el Gobierno Nacional promulga los primeros dispositivos legales de control, y es cuando los mineros salen a protestar y presionar tanto al Gobierno Nacional y al Regional. En el caso de este último, la postura permisiva y débil no es tolerada por los mineros, quienes reclaman que el Gobierno Regional asuma su defensa, inclusive para ello los mineros intentan tomar el control político mediante una organización política que participa en las elecciones regionales del 2006 y 2010.

5. Como tercer objetivo específico se buscó determinar los factores intervinientes que han determinado el incremento de esta actividad. El primero de ellos está ligado a la pobreza y pobreza extrema en que se encuentra la zona sur del país, se ha podido determinar que en esta zona del país existen indicadores que revelan una alta tasa de pobreza. Esta situación ha originado que de estos grandes bolsones de pobreza y extrema pobreza miles de personas ingresaran a la zona de La Pampa en busca del codiciado metal, trabajando en condiciones infrahumanas. Esta migración se vio favorecida por el incremento mundial del precio del oro, así como por la construcción de la carretera interoceánica, que une todo el sur del país, que no solo ha beneficiado el comercio entre el sur del país, sino también permitió acceder a zonas reservadas como La Pampa.

6. Como tercera hipótesis se planteó que el Gobierno Regional no cuenta con los suficientes recursos para controlar los factores que favorecen el incremento de la actividad minera informal o ilegal. Esta hipótesis se ha visto corroborada al haber analizado el proceso de descentralización, al analizar el sur del país como una Macro Región Sur, se determina que esta no existe política ni económicamente. Los factores que generan la pobreza no pueden ser afrontados y superados por gobiernos regionales en formación y fragmentados. En el caso de los otros factores como la carretera interoceánica obedece a una política desarrollo nacional que le cuesta detenerse en las consecuencias secundarias que ocasionan y que inclusive se pronosticaron con bastante realismo. En el caso del precio del oro es una situación que excede las capacidades del gobierno regional y nacional.
7. Finalmente se puede afirmar que el objetivo general, que buscaba explicar porqué no se ha controlado y formalizado la actividad minera informal en la Pampa en Madre de Dios entre 2006 y 2011 se ha cumplido, asimismo se ha corroborado la hipótesis general que situaba, como causa de esta situación, la debilidad de la política pública regional que no efectuó el control y ordenamiento de la minería aurífera en zonas de selva con extensas áreas de conservación. Además de estos factores, se han identificado otros factores que estaban fuera del control del gobierno regional e incluso del gobierno central.

## BIBLIOGRAFÍA

**ÁLVAREZ**, José; Víctor SOTERO, Víctor; BRACK EGG, Antonio; IPENZA PERALTA César A.

**2011** *Minería Aurífera En Madre De Dios Y Contaminación Con Mercurio Una Bomba De Tiempo. Informe Preparado por El Instituto De La Amazonía Peruana - IIAP y el Ministerio Del Ambiente Lima - Perú*

**ASCORRA, C.**

**2006.** *Consecuencias de la contaminación con mercurio en el ambiente y en la salud humana. I Seminario – Taller “Agua, Salud Humana y Minería”. Vicariato Apostólico de P. Maldonado, P. Maldonado 25.08.2006. Manuscrito, 12 pp.*

**2010.** *Informe sobre “Contaminación mercurial en Madre de Dios y alternativas de solución”. Cáritas Madre de Dios.*

**AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA**

**2011** *R.J. Nº 89-2011-ANA, Dictan medidas para la recuperación y protección de la calidad de los ríos del departamento de Madre de Dios y para evitar su contaminación por la actividad minera informal. Sistema Peruano de información Jurídica –SPIJ MINJUS actualizado agosto 2011.*

**CALLE VALLADARES**, Isabel; PULGAR VIDAL, Manual; TEJADA, Carolina; FIGUEROA, Nelson

**2010** *Consideraciones legales para la operación de dragas en el desarrollo de la actividad minera artesanal y la pequeña minería (Serie de Política y Derecho Ambiental 21). Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).*

**CAMINO**, Lupe.

**2007** *Situación y vías de desplazamiento de los menores implicados en la trata de personas: Cusco y Madre de Dios. Lima: UNICEF / Ministerio del Interior, 2007. Informe realizado en el marco del proyecto “El Estado y la Sociedad Civil contra la violencia, abuso y explotación sexual infantil”.*

**CARITAS, COOPERACIÓN, y CONSERVACIÓN INTERNACIONAL.**

**2009** *Diagnóstico integral de La actividad minera y sus impactos en Madre de Dios: conclusiones y alternativas de solución. Lima.*

**CASTILLA, Oscar**

**2012** *Exportadoras de oro a Suiza financiaron a clanes de minería ilegal en Madre de Dios.* El Comercio Lima, 12 de julio, p. A2.

[http://www.spda.org.pe/data/archivos/20120731163403\\_4.pdf](http://www.spda.org.pe/data/archivos/20120731163403_4.pdf)

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

**2002** *LEY N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.* Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ MINJUS actualizado a agosto 2011.

**DOUROJEANNI, Marc J.**

**2006** *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonia sur del Perú.* Bank Information Center. Consulta el 11 agosto de 2012

[http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=dourojeanni%20impacto%20de%20la%20carretera%20interoceanica&source=web&cd=2&ved=0CEsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.bicusa.org%2Fproxy%2FDocument.100135.aspx&ei=xdkmUPDHN5Gi8AT78IDQCQ&usq=AFQjCNHVW\\_4HY5lvTXBH6OTZk5HKghzxuw](http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=dourojeanni%20impacto%20de%20la%20carretera%20interoceanica&source=web&cd=2&ved=0CEsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.bicusa.org%2Fproxy%2FDocument.100135.aspx&ei=xdkmUPDHN5Gi8AT78IDQCQ&usq=AFQjCNHVW_4HY5lvTXBH6OTZk5HKghzxuw)

**FILGUEIRA, Fernando.**

**2009** *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas.* - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACOS.2009. (CLACSO-CROP).

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/filque/cap3.pdf>

**JUÁREZ CAMARGO, Héctor**

**2012** Transcripción. Entrevista del 07 septiembre 2012 a Luis Otsuca Salazar

**2012** Transcripción. Entrevista del 08 septiembre 2012 a Amado Romero

**2012** Transcripción. Entrevista del 10 septiembre 2012 a Ing. Olger Escobar

**2012** Transcripción. Entrevista del 12 septiembre 2012 a Tomás Díaz

**2012** Transcripción. Entrevista del 17 septiembre 2012 a Eduardo Salhuana

**KURAMOTO HUAMÁN, Juana**

**2011** *Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL D. S. No. 045-2010-PCM.* Consultora USAID Perú – ProDescentralización.

**MATOS, Raúl**

**2003** *Gobernabilidad y Gerencia Política.* Materiales de Enseñanza del Programa de Gobernabilidad de la Escuela de PostGrado de Gerencia Política de la Universidad George Washington, PUCP, CAF.

**MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS**

- 1992** *Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.* Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ MINJUS actualizado agosto 2011.
- 2010** *D.S.N° 066-2010-EM Disponen admitir petitorios mineros a partir del 1 de enero de 2011 en zonas de minería aurífera del departamento de Madre de Dios, definidas en el D.U. N° 012-2010.* Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ MINJUS actualizado agosto 2011.
- 2011** *Decreto Supremo N° 001-2011-EM. Establecen uso obligatorio de GPS en las unidades de transporte de hidrocarburos que circulen en el departamento de Madre de Dios y dictan otras disposiciones.* Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ MINJUS actualizado agosto 2011.

**MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

- S/A *Propuesta de escenarios del Estudio de Impacto Socio Ambiental (EISA) del proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil, Tramo 3.*  
[http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/asuntos/proyectos/pvis/tramo\\_3/eisa-if/9.0\\_PROPOSTA\\_DE\\_ESCENARIOS.pdf](http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/asuntos/proyectos/pvis/tramo_3/eisa-if/9.0_PROPOSTA_DE_ESCENARIOS.pdf)

**NEYRA ARÁOZ , Gonzalo**

- S/A *La economía de la macroregión sur: un análisis estructural.* Fecha de consulta 2 de agosto de 2012.  
<http://cies.org.pe/files/documents/investigaciones/politica-macroeconomica-y-crecimiento/la-economia-de-la-macro-region-sur-un-analisis-estructural.pdf>

**PAREDES MAMANI, René Paz**

- 2011** *La pobreza y su dinámica en el Sur del Perú.* Consulta 6 agosto.  
<http://cies.org.pe/files/documents/EyS/78/05-PAREDES.pdf>

**PODER EJECUTIVO**

- 2010** *Decreto de Urgencia N° 012-2010. Declaran de interés nacional el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios.* Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ MINJUS actualizado agosto 2011.

**PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS**

- 2010** *R.M. N° 110-2010-PCM, Conforman Comisión de Alto Nivel encargada de analizar la modificación o disposiciones que correspondan al Decreto de Urgencia N° 012-2010.* Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ MINJUS actualizado agosto 2011.

**RIVERO, María del Carmen.**

**2006** *El poder de las luchas sociales. 2003: quiebre del discurso neoliberal.* CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz, Bolivia. Julio 2006.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cedla/rivero.pdf>

**SARTORI, Giovanni**

**1979** *La Política: Lógica y métodos en ciencias sociales.* Cuarta reimpresión en español 1996. México: Fondo de Cultura Económica.

**SCHULDT, Jurgen**

**2005** *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, Tecnología y Globalización.* Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima-Perú.

**SOTO, Hernando de,** Manuel Mora y Araujo, Manfred Max-Neef, Cristián Larroulet y Víctor Tokman

**1987** *Sector Informal, Economía Popular y Mercados Abiertos.* Panel realizado en el Centro de Estudios Públicos, el 20 de noviembre de 1987. La presente versión ha sido editada por el CEP.  
<http://www.hacer.org/pdf/Desoto001.pdf>

**URIBE G. José Ignacio,** Carlos Humberto Ortiz

**2004** *Una Propuesta De Conceptualización Y Medición Del Sector Informal.* Universidad Del Valle. Departamento De Economía. Centro De Investigaciones Y Documentación Socioeconómica. Cali, Colombia. Octubre De 2004.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/cidse/doc76.pdf>