

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**ANÁLISIS DE LOS FACTORES RESTRICTORES Y FACILITADORES EN EL
DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO
DE LA ACTIVIDAD MINERA EN LA REGIÓN DE MADRE DE DIOS, ENTRE LOS
AÑOS 2012 Y 2018**

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAGISTRA EN GERENCIA SOCIAL

AUTOR: CARMEN DEL ROSARIO BAHAMONDE QUINTEROS

ASESOR: SEVILLE INOCENTE OSORIO

Lima, 2020

RESUMEN EJECUTIVO

La presente tesis de investigación desarrolla una evaluación de la política pública de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, donde esa actividad se ha expandido de manera desordenada, cobrando un protagonismo preponderante en la vida política, social y económica de la región. (MINAM, 2016; Valencia Arroyo, 2014)

La investigación busca identificar los factores facilitadores y/o restrictores de dicha política estatal, que tiene en cuenta las diferentes acciones del Estado en materia del proceso de formalización de la actividad, del control de insumos químicos e interdicción de la minería ilegal; dado que dichas acciones estatales no han sido exitosas para la región de Madre de Dios, donde se practica la minería aurífera-aluvial y donde el número de mineros formalizados aun no es significativo.

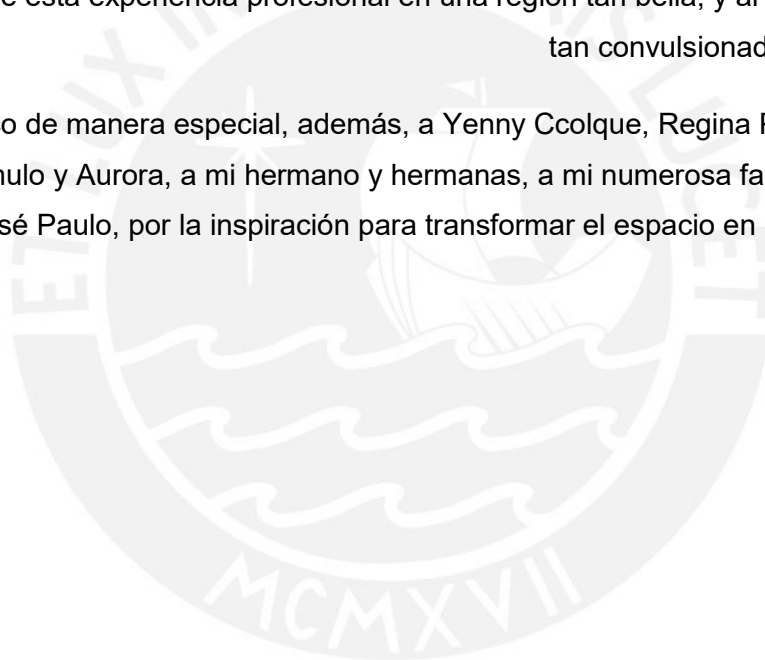
Este estudio de caso plantea algunas variables para analizar las hipótesis frente a la no consecución de los objetivos planteados: un diseño que favorece la acción del Estado sobre las consecuencias sin abordar las causas del problema público. Se evidencia también la ausencia de una concepción estratégica de la acción del Estado en la gestión del territorio, y con ello, la falta de una articulación estatal intersectorial y multinivel. Otro factor es la actuación obstructiva de actores con intereses subalternos, lo que evidencia situaciones corrupción y la incursión de fuerzas exógenas disruptivas ligadas al crimen organizado, en varios niveles: regional, nacional e internacional. Todo ello conllevó a que el gobierno nacional mostrara una postura ambivalente frente a la problemática planteada por la actividad minera en Madre de Dios.

Dentro de los factores facilitadores, se evidencia un cambio en la gestión de la política que ha logrado la interacción constante con la población a la que pretende beneficiar, con lo que la acción del Estado se hace más permeable a las reales necesidades y demandas de la población, lo que genera una dinámica de continua evaluación, y por tanto, de mejora de los procesos; otro factor facilitador está asociado al esfuerzo por un manejo intersectorial más eficiente.

Lo referido refuerza la necesidad de estandarizar los procesos en la formulación e implementación de las políticas públicas, en el marco del planeamiento estratégico. Lo que supone generar un conocimiento más integral de la realidad teniendo en cuenta las necesidades y aspiraciones de la población, así como la evaluación continua de la acción estatal para la mejora continua de los procesos.

Esta investigación de tesis no hubiera sido posible sin la oportunidad de trabajar en la Región Madre de Dios, por lo que debo un profundo agradecimiento a la Cooperación Alemana GIZ, a la Defensoría del Pueblo, a las personas que he conocido antes y después de esta experiencia profesional en una región tan bella, y al mismo tiempo, tan convulsionada socialmente.

Agradezco de manera especial, además, a Yenny Ccolque, Regina Paetow y a mis padres, Rómulo y Aurora, a mi hermano y hermanas, a mi numerosa familia, a Andrés y José Paulo, por la inspiración para transformar el espacio en el que vivimos.



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	I
ÍNDICE DE TABLAS	VI
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	VII
ABREVIATURAS	VIII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. LA PROBLEMÁTICA DEL ORDENAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN MADRE DE DIOS	6
1.1. Planteamiento del problema	6
1.2. Objetivos de la tesis	7
1.2.1. Objetivo General	7
1.2.2. Objetivos específicos	7
1.3. Justificación	7
CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN	9
2.1. Marco contextual social y normativo	9
2.1.1 Situación socio económica de Madre de Dios	9
2.1.2 El Estado peruano y la minería informal: Análisis normativo	13
2.3. Marco Teórico	22
2.3.1. El desarrollo sostenible y la pequeña minería	22
2.3.2. Ordenamiento de la minería, desarrollo local y descentralización	24
2.3.3. La institucionalidad ambiental en el Perú	27
2.3.4. Acciones gubernamentales estratégicas para problemáticas complejas	30
CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	36
3.1. Estrategia metodológica	36
3.2. Diseño muestral	36
3.2.1. Población objetivo	37
3.2.2. Determinación de la muestra	37
3.3. Variables, sus dimensiones y fuentes de información	38

3.4. Unidad de análisis	40
3.5. Técnicas, instrumentos y fuentes	40
3.6. Procedimiento de la información	41
3.6.1 Procedimiento de levantamiento de datos	41
3.6.2 Procesamiento de datos	41
3.6.3 Análisis e interpretación de la información	42

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS Y PRESENTACIÓN DE LOS HALLAZGOS **43**

4.1. Diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera: Formalización y control de insumos	43
4.1.1. Objetivos y líneas de acción del problema público	45
4.1.2. Los sujetos de formalización, reconocimiento de las condiciones de la actividad minera desplegada en la región	52
4.1.2. Consideraciones en el diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios	62
4.2. Gestión de la política de ordenamiento de la actividad minera	70
4.2.1. Factores restrictores en el proceso de ordenamiento de la actividad minera	71
4.2.2. Factores facilitadores en el proceso de ordenamiento de la actividad minera	84
4.2.3. Otras alternativas para el desarrollo de Madre de Dios	88
4.3. Interacción de los sectores y niveles de gobierno	89
4.3.1. Condiciones de respuesta del Estado ante problemáticas complejas	98
4.3.2. La acción preponderante del Estado frente a la actividad minera en Madre de Dios: las acciones de interdicción a la minería ilegal y el control de combustible.	101
4.4. Percepción de los actores	113
4.4.1. La percepción de los mineros respecto de las acciones estatales en el proceso de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios	114
4.4.2. La percepción de la sociedad civil que acompaña el proceso de ordenamiento de la actividad minera	124
4.4.3. La percepción de los funcionarios del nivel de gobierno nacional sobre el proceso de ordenamiento de la actividad minera	132

CONCLUSIONES **143**

RECOMENDACIONES **147**

PROPUESTA PARA LOGRAR EL ORDENAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN MADRE DE DIOS **149**

Lineamientos de política y estrategias 149

Lineamiento de intersectorialidad y multiescalaridad 149

Lineamiento para desarrollo territorial	151
Lineamiento de consideración de las dinámicas endógenas y dinámicas exógenas y su impacto en la política pública	152
V. BIBLIOGRAFÍA	154



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Grupo de departamentos con niveles de pobreza extrema estadísticamente semejantes 2017	11
Tabla 2. Tipo de integración en la acción del Estado en las políticas públicas	31
Tabla 3. Técnicas, muestra y método de muestreo de la investigación	38
Tabla 4: Variables y dimensiones del estudio	38
Tabla 5. Técnicas instrumentos y fuentes en la investigación	40
Tabla 6. Tipo de interacción entre mineros por zonas – Madre de Dios	52
Tabla 7. Relación de principales normativas sobre la actividad minera entre 2012 - 2018	63
Tabla 8. Operativos de interdicción realizados por ACAFMIRA entre 2013 y 2016	103
Tabla 9. Conocimiento del territorio y de los procesos para el ordenamiento de la minería	115



ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Condiciones de los mineros en relación a las declaraciones de compromiso	46
Ilustración 2. Procedimientos para la inscripción en el Registro Integral de Formalización minera	49
Ilustración 3. Diferencia entre los instrumentos de gestión propuestos para la formalización minera	50
Ilustración 4. Gestiones administrativas realizadas por los sujetos de formalización	55
Ilustración 5. Complejidad social e ilegalidad en la actividad minera	57
Ilustración 6. Acciones desplegadas entre 2013 y 2014 en torno a la normativa de formalización minera según la Defensoría del Pueblo	68
Ilustración 7. Producción de oro formal vs producción informal/ilegal (Participación relativa)	81
Ilustración 8. Flujo de acción del Estado peruano respecto de la actividad minera en Madre de Dios	91



ABREVIATURAS

ACAFMIRA	Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental
ANA	Autoridad Nacional del Agua
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CINCIA	Centro de Innovación Científica Amazónica
CITE	Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica
DIA	Declaración Impacto Ambiental
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DGFM	Dirección General de Formalización Minera
DL	Decreto Legislativo
DS	Decreto Supremo
DRA	Dirección Regional de Agricultura
DRFFS	Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre
DREMH	Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos
DU	Decreto de Urgencia
FEDEMIN	Federación Minera de Madre de Dios
GOREMAD	Gobierno Regional de Madre de Dios
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
IGAFOM	Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal

INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINCU	Ministerio de Cultura
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MININTER	Ministerio del Interior
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONDS	Oficina Nacional del Diálogo y Sostenibilidad
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PETT	Programa Especial de Titulación de Tierras
REINFO	Registro Integral de Formalización Minera
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros del Perú
SONAMIPE	Sociedad Nacional de Minería en Pequeña Escala
WCED	World Commission on Environment and Development

INTRODUCCIÓN

La presente tesis de investigación desarrolla una evaluación de las acciones del Estado peruano para el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios, dado que es la política más relevante que ha desarrollado el Estado peruano en dicha región. A lo largo de la historia reciente, la interacción del gobierno nacional con la sociedad de Madre de Dios, ha sido bastante intermitente y se ha dado sobre todo en relación a la actividad minera. Cabe señalar, que la normativa no es explícita con el fraseo de “ordenamiento de la actividad minera” para los objetivos trazados en los paquetes normativos, pero en este estudio se infiere que ése es el objetivo de la misma, en razón a cómo se ha desarrollado la acción del Estado en torno a la minería informal e ilegal en la mencionada región.

La actividad minera ha representado para el Estado peruano, pese a su desarrollo informal, volúmenes de producción aurífera importantes, por ello, hacia 1970 la intervención del Estado con la creación del Banco Minero y la repartición de retortas representa una intervención de impulso de la actividad; y a pesar de la interacción intermitente, hasta el 2010, la actividad minera no solo se permitió sino que se benefició con la Ley Nro27651, “Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal”. Estas acciones del Gobierno Nacional en Madre de Dios, que permitió la actividad, incluso en desmedro de otros derechos sobre el uso del suelo, ha contribuido a su expansión desordenada, y con ello, la actividad minera ha cobrado un protagonismo preponderante en la vida política, social y económica de la región. (MINAM, 2016) (Valencia, 2014)

La investigación busca identificar los factores facilitadores y/o restrictores de la política dada con el paquete normativo emitido en el año 2012, al amparo de la Ley N° 29815, y el paquete normativo dado al amparo de la Ley N° 30506 del año 2016. La identificación parte de las acciones desplegadas para el cumplimiento de estas normativas, dado que es una intervención del Estado peruano poco exitosa para la región de Madre de Dios, donde aún no es significativo el número de mineros formalizados durante el tiempo determinado para este estudio, pese a la gran cantidad de disposiciones legales emitidas.

Las hipótesis planteadas frente a la no consecución de los objetivos inciden en la construcción de la normativa de una manera vertical, frente a la cual hay posturas ambivalentes por parte de los sectores del Estado, un diseño y gestión que no toma en cuenta a los sujetos destinatarios y otros actores de la región, la falta de articulación y posturas discordantes y aun ambivalentes entre los actores nacionales y regionales; además de las situaciones de corrupción generadas.

Asimismo, al identificar los factores restrictores para la implementación de la política de formalización minera en la región de Madre de Dios, se busca conocer si se dieron o no las condiciones para el cumplimiento de la normativa, a partir de las situaciones referidas por los sujetos de formalización, así como por los funcionarios de la región de Madre de Dios.

La investigación recurre a una metodología cualitativo-descriptiva, para lo que se emplea varias herramientas: 7 entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos en Madre de Dios, 5 entrevistas semiestructuradas a actores de la sociedad civil, 6 entrevistas a mineros en proceso de formalización; además de 3 entrevistas realizadas a un funcionario del nivel de Gobierno Nacional y otros 2 ex funcionarios del Ejecutivo. Es relevante también la revisión documental de los "Reportes Mensuales de Conflictos de la Defensoría del Pueblo" (2012-2017); la revisión documental de la "Mesa de Diálogo por el Desarrollo de Madre de Dios" (2016), revisión documental de la normativa y de los informes sectoriales del Ministerio del Ambiente (MINAM), Contraloría, Organismo Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), sobre el proceso de formalización, entre los años 2012-2017.

Así también, tanto la revisión documental, como las entrevistas semiestructuradas se proponen evidenciar los factores que han sido más beneficiosos para la consecución de los objetivos planteados; además de evidenciar cuáles son los factores que, por el contrario, han retrasado alcanzar los objetivos planteados por la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios.

Esta investigación tiene por área temática la evaluación del diseño e implementación, desde un enfoque territorial en la gestión de las políticas públicas, en el contexto del proceso de formalización y ordenamiento de la actividad minera aurífera en la región de Madre de Dios. Analiza el contexto social y político como condicionante para la implementación de la política pública en cuestión: las olas migratorias de población rural andina a una región con abundancia de recursos naturales, como Madre de Dios, el contexto internacional de una creciente conciencia ecológica que se materializa con la realización de la reunión global de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre

Cambio Climático (CMNUCC) en el Perú, con la COP 20; o el contexto en el que el Estado emite regulaciones encaminadas a acceder a nuevos mercados (TLC con Estados Unidos); así como la oscilante tendencia a la alza, en el precio internacional del oro (Torres, 2015), que condicionan el accionar de agentes del Estado, de los sujetos destinatarios de la política y su red de compradores.

Toda esta realidad, nos pone de cara a un proceso de ordenamiento de la actividad escasamente eficiente, que ha desplegado gran cantidad de recursos legales y logísticos en materia de interdicción, de control de combustible, aunque los recursos han sido menores respecto del impulso de la formalización de los mineros que podrían formalizarse, y/o en el impulso de otras actividades económicas en la región de Madre de Dios.

La actividad minera en la región Madre de Dios se realiza desde hace mucho tiempo, y el accionar del Estado no siempre ha sido el mismo respecto de dicha actividad. Como ya se ha señalado, en este estudio abordaremos las normativas dadas entre los años 2012 al 2018, a partir de las que se advierte cómo han sido las diferentes posturas asumidas desde el Estado respecto de la actividad minera, a lo largo del tiempo. Existen períodos en los que, desde el Estado, se impulsó la actividad minera artesanal, y se repartían retortas para el aprovechamiento del mineral; eventualmente se limitaba la dación de concesiones mineras; y es sólo en la primera década del nuevo milenio que la percepción respecto de la actividad cambia. Es entonces que el Estado evalúa las situaciones de desorden social que se genera, a partir del modo cómo se realiza la actividad minera a pequeña y mediana escala, por ello plantea un conjunto de normativas que buscan ordenar la actividad, y el entorno social, pero que no alcanzan sus objetivos; en parte, por un error en las evaluaciones de las condiciones de realidad para su cumplimiento, y por otro lado, por la postura ambivalente del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) frente a lo actuado por el Ministerio del Ambiente (MINAM) en el momento la aplicación de la normativa. (Ráez, 2017)

La minería informal de Madre de Dios ha ido tecnificándose, pero aún utiliza métodos precarios tanto para la exploración, la explotación y además no contempla las acciones de remediación del medioambiente afectado (Valencia, 2014). La actividad se realiza en al menos dos niveles o escalas, pequeña y mediana minería, por tanto, la autorización para la actividad minera recae en la autoridad regional. Como se sabe, la pequeña minería, realizada sobre todo en Madre de Dios, hasta 1994 había aportado más del 50% de la producción nacional de oro y continuó aportando aun luego de la contracción de la inversión de las grandes empresas minero auríferas (2006-2014), con ello se

“amortiguó la caída de la producción de la gran y mediana minería”. Durante los últimos años, además, se sabe que no ha mermado, aun cuando el MINEM registre una baja en la producción, tras las políticas de interdicción y formalización del Gobierno peruano. Es conocido, además que, “los mineros ilegales e informales y/o sus agentes comercializadores, vienen trasladando vía contrabando parte del oro producido hacia Bolivia” (Torres 2015:34)

El acercamiento a la problemática planteado para la presente tesis está relacionado al diseño y la implementación de la política pública, partiendo del análisis del diseño y evaluando los factores facilitadores y restrictores en la implementación de dicha política pública y considerando en qué medida este diseño y las acciones de implementación, han favorecido o no, los objetivos trazados por la política pública. Para ello se ha considerado la revisión de investigaciones previas sobre la problemática de la actividad minera en Madre de Dios. Las publicaciones más recientes abordan temas de afectación a la salud de las personas: Vallejo- SPDA (Vallejo, 2014); el impacto socioeconómico de la actividad minera, particularmente la aurífera, Torres (2015); la contaminación y desertificación, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP y El Ministerio del Ambiente (2011); otros estudios están referidos a las características del desarrollo de la actividad y sus impactos socioambientales en la región de Madre de Dios: Mosquera y otros (2009); GRADE (2002); así como a la actuación del Estado peruano en torno a la actividad minera artesanal, Valencia (2014); Defensoría del Pueblo (2014).

En este trabajo de investigación el análisis de las acciones de ordenamiento política pública de formalización minera y control de insumos químicos se aborda en cuatro capítulos: En el primero se explicitan los objetivos de esta investigación y se evidencia la naturaleza del problema público; a través del planteamiento de los supuestos de la investigación que plantea la existencia de factores que han obstaculizado el cumplimiento de las metas trazadas por la política pública, al mismo tiempo que identifica algunas acciones que han facilitado el cumplimiento, aunque parcial, de algunos de los objetivos de la política pública.

En el segundo capítulo, se identifica además el contexto socioeconómico, la normativa que define la acción del Estado, el marco teórico y las investigaciones sobre minería artesanal e ilegal hasta el momento desarrolladas, sobre todo para el contexto de la región de Madre de Dios. Para el marco teórico, algunos conceptos que orientan el análisis son los conceptos en torno a la gestión del Estado, en torno a las características de la actividad minera en Madre de Dios y cómo ha identificado el Estado esta actividad

para la región de Madre de Dios (minería ilegal y minería en proceso de formalización). El desarrollo sostenible y el ordenamiento de la actividad minera. Conceptos de descentralización, planificación y gobernanza, el enfoque territorial, la intersectorialidad son conceptos empleados sobre todo para identificar cómo los procesos de implementación de la política son un proceso vivo, en el que tanto en el diseño de la política, como en su seguimiento y evaluación debe tenerse en cuenta a la población, sus aportes y su opinión respecto de los impactos generados, porque permite mejorar de manera permanente la acción del Estado.

En el tercer capítulo se pone en evidencia el método empleado en la presente investigación, las entrevistas realizadas bajo la perspectiva de realizar este estudio de caso, la revisión de la normativa y de los procesos de diálogo y de los espacios de interacción intersectorial reportados por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas y las Comisiones Multisectoriales creadas para la intervención pública. También se revisan las informaciones reportadas por los medios de comunicación social respecto del tema. Toda esta información ha sido procesada y organizada sistemáticamente y luego analizada e interpretada, lo que ha permitido la triangulación de los datos y conceptos que se desprendan a fin de responder los objetivos planteados.

El cuarto capítulo expone las condiciones bajo las que se implementa la política pública, desde una perspectiva de la gestión participativa territorial, es decir, identifica las percepciones de la población objetivo de la política pública: los mineros en proceso de formalización, asimismo toma en cuenta las percepciones de los actores de la sociedad civil y de los propios gestores de la política pública. Sus testimonios evidencian el grado de interacción y la articulación social y estatal, como premisas para una adecuada implementación de la política pública de formalización minera y de control de insumos químicos. Asimismo, se evidencia las situaciones de corrupción, de tráfico ilícito, reconociendo en ellos a los elementos exógenos de la política que no fueron tomados en cuenta o que no se valoraron de manera suficiente para alcanzar los objetivos que fueron planteados, a través del paquete normativo emitido. Todo ello abona en la necesidad de generar procesos específicos de continua evaluación de la acción del Estado desde la gestión de la política pública, resultando este análisis revelador para plantear los hallazgos de la presente investigación.

CAPÍTULO I. LA PROBLEMÁTICA DEL ORDENAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN MADRE DE DIOS

1.1. Planteamiento del problema

El proceso de ordenamiento de la actividad minera informal en la región de Madre de Dios constituye una de las problemáticas más agudas que tiene pendiente el Estado peruano para resolver, dado que dicha actividad minera ha generado graves impactos en el medioambiente y, al mismo tiempo, graves problemas en las dinámicas sociales tales como: corrupción, trata de personas, afectación a la salud, inseguridad ciudadana y violencia. (Defensoría del Pueblo, 2013) (MINAM, 2016)

La implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios desde el año 2012 hasta el año 2018, no ha alcanzado los objetivos planteados y los resultados logrados hasta el momento, son escasamente eficientes pese a que el Estado ha normado y gestionado acciones conducentes a controlar la actividad mediante operativos de interdicción, de control de ingreso de combustible e insumos químicos a la zona y de la dotación de recursos para lograr la formalización de los mineros informales.

En tal sentido, evaluar los factores facilitadores y restrictores de la política de ordenamiento, así como su eficacia frente a la situación de desorden social, ambiental e institucional que se mantiene en ese departamento del país, resulta relevante porque permite examinar las condiciones que viene operando la política de ordenamiento, al mismo tiempo que admite identificar aspectos que no se ha tomado en consideración, tanto en el diseño como en la implementación de la misma, con la finalidad de identificar y proponer oportunidades de mejora.

Por todo lo referido, se plantea la siguiente pregunta: **¿Cuáles son los factores facilitadores y restrictores de la política de ordenamiento de la actividad minera en la región de Madre de Dios, entre los años 2012 y 2018?** Esta pregunta orienta el proceso de investigación y, los resultados de la misma, son el punto de partida para la propuesta de mejoras en la política de ordenamiento.

Preguntas específicas

- i. ¿Cuál ha sido el proceso de formulación de la política de formalización y control de insumos químicos?

- ii. ¿Cuáles han sido las acciones del Estado que han viabilizado o imposibilitado el cumplimiento de los objetivos planteados por la política pública de formalización de la minería y control de insumos químicos?
- iii. ¿Cuál es el grado de articulación entre las instancias y/o funcionarios estatales de los niveles nacional y regional para viabilizar el cumplimiento de lo que manda la normativa de formalización, así como de fiscalización y control de insumos químicos?
- iv. ¿Cuál es la percepción de la población respecto de la acción del Gobierno para lograr el ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios?

1.2. Objetivos de la tesis

1.2.1. Objetivo General

Determinar los factores facilitadores y restrictores de la política respecto de la actividad minera en la Región de Madre de Dios, analizando el diseño e implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera, expresada en el conjunto de normativas y acciones encaminadas a su ejecución, así como la interacción entre niveles y sectores de gobierno; y la percepción de los actores; a fin de proponer mejoras en esta política pública, y que ello se traduzca en el bienestar de la población de Madre de Dios.

1.2.2. Objetivos específicos

- i. Analizar las acciones del Estado respecto al diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera: formalización y control de insumos químicos.
- ii. Identificar los factores facilitadores y restrictores en la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera.
- iii. Examinar la interacción entre los diferentes sectores y niveles de gobierno respecto a la política de ordenamiento de la actividad minera informal.
- iv. Evidenciar la percepción de los actores en cuanto a la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera informal en Madre de Dios.

1.3. Justificación

La minería es la segunda actividad económica que genera ingresos en nuestro país y el departamento de Madre de Dios ha contribuido con importantes niveles de producción de oro. Debido a esa contribución, la actividad minera en este departamento del país, fue alentada durante mucho tiempo, aunque escasamente asistida por el Estado ya sea con herramientas para su tecnificación en la explotación, o para la remediación de los pasivos ambientales que ocasiona. (Valencia, 2014)

La presente investigación resulta relevante debido a que analiza la política pública implementada para el ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, desde la perspectiva de los gestores de la política, así como desde la perspectiva de los sujetos a los que la política pretende beneficiar, en este caso los mineros en proceso de formalización. Además, recoge las percepciones de la sociedad civil de este departamento.

Desde la perspectiva de la gerencia social, el conocimiento generado permite plantear mejoras en la acción del Estado, a partir de una mejor comprensión de la problemática que contribuya a una gestión eficiente de la política pública, tomando en cuenta lo que refieren los servidores que implementan la acción del Estado, y de manera preeminente, los sujetos que motivan la acción la acción del Estado, con el propósito de alcanzar el desarrollo sostenible para la región de Madre de Dios.



CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Marco contextual social y normativo

Un primer ejercicio de reconocimiento de la realidad socioeconómica de la región de Madre de Dios, nos lleva a identificar las grandes olas migratorias, en torno a lo que Valencia denomina como temporadas de “fiebre de oro”, que han sucedido a lo largo de la historia de la región sobre todo desde mediados del siglo XX, y con mayor agudeza tras la construcción de la carretera interoceánica (2010), que facilita el tránsito y llegada de numerosas poblaciones desde la sierra sur Andina, sobre todo. Esta población migrante proviene de una tradición agraria, y se establece en ese nuevo espacio geográfico con sus usos y costumbres: trabajo continuo (que no tiene en cuenta los derechos laborales), trabajo poco tecnificado, lógicas comunales en el uso y aprovechamiento de los recursos.

La regulación de las actividades económicas desarrolladas por parte del gobierno Nacional y su actuación administrativa ha sido escasa y poco eficiente; con el proceso de descentralización se transfirieron las competencias administrativas, pero no necesariamente los recursos logísticos, monetarios, lo que requirió del concurso de profesionales de los departamentos aledaños para echar adelante la infraestructura estatal. Asimismo, respecto de las actividades extractivas no se ha tenido continuidad en la asistencia técnica y/o el impulso y tecnificación para las actividades agrarias, forestales y/o mineras; en suma, la ausencia del Estado ha consolidado en Madre de Dios poca afección a la normativa estatal y una cultura ciudadana que prefiere actuar al margen de la normativa establecida.

Con estas consideraciones en los siguientes puntos de este capítulo se desarrolla el contexto socioeconómico de la región de Madre de Dios.

2.1.1 Situación socio económica de Madre de Dios

La región de Madre de Dios como muchas otras regiones amazónicas, ha sostenido su economía en razón, sobre todo de actividades de base netamente extractivista: producción forestal, caucho, agricultura; minería aurífera aluvial, lo que han fomentado una forma de ver el territorio y de ocuparlo, de modo transitorio y en una relación de conquista del espacio, con poca consideración de la magnitud del impacto de las actividades que se generaban en el ambiente. (Valencia, 2014)

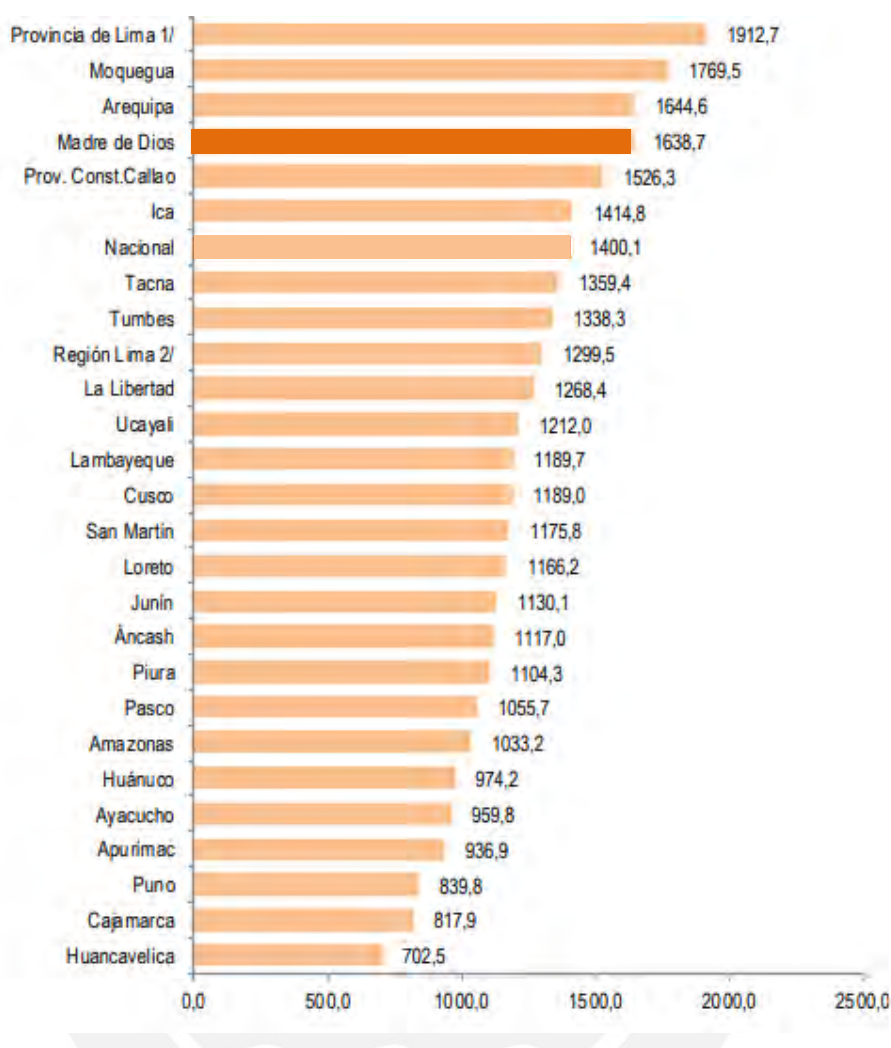
La actividad minera en Madre de Dios ha tenido un papel protagónico para la economía de la región, sobre todo a partir de los años 90 y pese a que, sobre todo en las dos

últimas décadas, ha seguido la lógica de ocupación, arrase y avance, los primeros campamentos mineros generaron lógicas de asentamiento y creación de pueblos hoy reconocidos, “sobre todo cuando estos emprendimientos eran llevados a cabo por individuos con bajos niveles de inversión, por ejemplo, inmigrantes campesinos que se establecían en las riberas de los ríos a desarrollar su actividad, complementándola con otras actividades como la agricultura” (Valencia 2014: 52), como señala Valencia en su libro “Madre de Dios: ¿Podemos evitar la tragedia?”

Nivel de ingreso

El nivel de ingreso en promedio mensual proveniente del trabajo en el departamento de Madre de Dios se encuentra entre los cinco más altos de del país, por delante de Callao y sólo detrás de la provincia de Lima, de Moquegua y Arequipa. Mientras el promedio de ingreso mensual en Madre de Dios es de 1,638 soles el promedio nacional es de solo S/ 1,400, es decir, los ingresos de esta región resultan ser un 17% mayor al promedio. Como se puede apreciar en el gráfico 1, para el año 2018, los ingresos mensuales promedio en las regiones de Apurímac y Puno son alrededor de un 50% menos que los ingresos percibidos por un habitante de la Región Madre de Dios; mientras que un habitante de Cusco tiene un ingreso promedio un 27% menor, en comparación con Madre de Dios. (INEI, 2019) Además, para el año 2017, tal como señala el informe técnico “Pobreza monetaria 2007-2017” del INEI, “el pobre extremo, mayoritariamente se encuentran en el área rural del país, llegando al 76,0%. Según regiones naturales, el 66,7% están en la Sierra, el 21,1% en la Selva y el 12,2% en la Costa” (INEI 2018:65).

Gráfico 1. Perú: Ingreso promedio mensual proveniente del trabajo, según departamento, 2018/Soles corrientes



1/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

2/ Comprende las provincias de: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Recuperado de "Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamento, 2007-2018"

En la siguiente tabla proporcionada por el INEI, en el informe técnico "Pobreza monetaria 2007-2017", se aprecia cómo los índices de pobreza extrema en Madre de Dios son bastante menores a los registrados en Puno, Apurímac y Cusco. (INEI, 2018)

Tabla 1. Grupo de departamentos con niveles de pobreza extrema estadísticamente semejantes 2017

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	Intervalos de confianza al 95%	
			Inferior	Superior
2017	GRUPO 1	Cajamarca	13,5	20,5
	GRUPO 2	Amazonas, Huancavelica, Loreto, Puno	7,4	10,2
	GRUPO 3	Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Junín, Pasco, Piura	4,7	6,5

<i>GRUPO 4</i>	<i>Ancash, Cusco, La Libertad, San Martín, Ucayali</i>	<i>2,9</i>	<i>4,4</i>
<i>GRUPO 5</i>	<i>Arequipa, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Provincia constitucional del Callo, Provincia Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes</i>	<i>0,4</i>	<i>1,0</i>

Nota. Los valores del intervalo corresponden a los límites inferior y superior de cada grupo robusto.
Recuperado de Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares, 2013 - 2017

Respecto de las características de la población, según el “Compendio Estadístico de Madre de Dios, al año 2017”, un total de 100,300 personas estaban en edad de trabajar. La población económicamente activa era de 80,600 habitantes y la población económica activa ocupada de 79,000 personas; mientras que la población económicamente inactiva es de 19 800 (INEI, 2017).

Entre las principales actividades económicas que se realiza en la región de Madre de Dios, fuera de la actividad minera, están la actividad agroforestal, con sembríos de cacao, papaya, plátanos, castañas, entre otros. Pese al poco apoyo que ha venido recibiendo la población en materia agrícola, para el año 1997, el 50% de la población se dedicaba a actividades agrícolas.

Es importante señalar que al 2015, sólo el 23% de la PEA es formal, un año después sólo 21% se mantiene con un empleo formal, siendo informal cerca del 80% de la PEA. Así también; las cifras señalan que Madre de Dios es una de las regiones con menor disponibilidad de médicos “por cada 10, 000 habitantes (3,5); asimismo respecto del número de enfermeros por cada 10, 000 habitantes con (3,1)”. (Cetrángolo 2013: 50). Asimismo, sólo el 40% cuenta con seguro social y las condiciones en la provincia del Manu son bastante precarias, así como en las zonas mineras, más del 50% de la población refiere que no acude a los centros de salud. (Vallejo, 2014)

Si bien la normativa de formalización se ha dado para regir en todo el territorio nacional, es importante resaltar que una de las justificaciones del Estado al formular el paquete normativo de la formalización de la minería artesanal, ha tenido como uno de sus principales objetivos ordenar la actividad minera en Madre de Dios, por la situación de descontrol social, con graves afectaciones a la salud por contaminación con mercurio; además de la situación de trata de personas, violencia y crimen; y la afectación significativa a uno de los ecosistemas más biodiversos del planeta.

Respecto de las características sociales que se han impuesto en Madre de Dios, a partir de las actividades económicas desarrolladas, se ha ido consolidando en la región un fenómeno social en el que se establece población migrante en este territorio, y esa

instalación nos presenta, por lo menos, dos características: migrante establecida y migrante flotante. Los primeros grupos migrantes son aquellos que se trasladaron en un contexto de “una renovada política de Estado de colonización de la selva, que incluía la promoción de la minería aurífera, por ejemplo, a través del Decreto Ley 22178 o Ley de Promoción Aurífera de 1978” (Valencia 2014:35), estos grupos de “colonos” eran provenientes principalmente de las zonas alto-andinas de Cusco, Puno y Arequipa. La población migrante flotante es la que se ha establecido durante las últimas temporadas de fiebre de oro, post construcción de la carretera interoceánica, desde el año 2005 en adelante, que se establece en Madre de Dios, pero solo por temporadas, y luego vuelve a sus lugares de origen, generando problemáticas que han sido advertidas, sobre todo en relación a la capacidad instalada de servicios que brinda el Estado, que resultan siendo insuficientes, en materia de salud y educación (MCLCP, 2012).

Es relevante también referir en esta contextualización de la sociedad de Madre de Dios que quienes se establecieron en el territorio entre los años 70 y 80 del siglo pasado, son lo que fundaron las organizaciones que han marcado el desarrollo de la actividad minera, y aun otras actividades económicas (agroforestería, comercio y servicios), y construyeron “una red de relaciones y un conjunto de reglas de juego sobre las que se han articulado no solo las actividades extractivas sino también los procesos de representación política y de organización de estos productores frente al Estado” (Valencia 2014: 35), demandando del mismo mayor atención a sus problemáticas; por tiempo después ir asumiendo cargos en los niveles de gobierno sub nacional, en los que han puesto por delante los requerimientos de los grupos de interés que representan.

2.1.2 El Estado peruano y la minería informal: Análisis normativo

La actividad minera informal e ilegal ha sido materia de preocupación para el Estado peruano de manera relevante durante los últimos diez años. La normativa referida en el presente estudio está enmarcada en los dos últimos períodos gubernamentales: 2012 - 2016 y 2016 – 2018; aunque hace referencia a normativa previa, particularmente al Decreto de Urgencia N°012-2010, por considerarse el punto de quiebre en la actuación del Estado en torno a la problemática abordada en este estudio de caso.

Para una mejor identificación de la normativa se apela a la siguiente división: i) normativa base que refiere el Decreto de Urgencia N°012-2010 cuando “Declara de interés nacional el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios”; ii) normativa emitida en el año 2012, al amparo de la Ley N°29815, que tuvo la finalidad de erradicar la minería ilegal y las situaciones de criminalidad derivadas de ella, para lo cual dicta medidas de interdicción y persecución penal, de ordenamiento para la

formalización y de remediación de impactos ambientales ocasionados por esta actividad; así también es normativa relevante, la emitida mediante el Decreto Supremo N°029-2014-PCM que aprueba la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal; y finalmente, iii) la normativa emitida en el año 2016, bajo la delegación de facultades legislativas referidas en la Ley N°30506, que está referido al fortalecimiento del marco legal respecto a la lucha contra la minería ilegal, y que se orienta a garantizar el respeto por el medio ambiente y que se concreta con la emisión del Decreto Legislativo N°1336.

El artículo 1° del Decreto de Urgencia N°012-2010 emitido en febrero de 2010 circunscribe la preocupación estatal respecto de la actividad minera informal tal como se venía desarrollando en la región de Madre de Dios, “a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la conservación del patrimonio natural, y el desarrollo de actividades económicas sostenibles”. Según el artículo 2°, las disposiciones de esta normativa están relacionadas a seis acciones fundamentales:

- i) suspensión de los petitorios mineros;
- ii) establecimiento de zonas de exclusión minera;
- iii) prohibición del uso de dragas y artefactos similares de diverso tipo que operan en los ríos;
- iv) fortalecimiento del proceso de formalización de las actividades mineras auríferas en las zonas donde se permitirá dicha actividad;
- v) recuperación de las zonas degradadas por la minería aurífera informal o ilegal;
- vi) apoyo al gobierno Regional de Madre de Dios para el cumplimiento de sus funciones respecto a la pequeña minería y minería artesanal.

Esta normativa es la base para el desarrollo de toda la normatividad posterior y plantea las líneas estratégicas de acción que el Estado se propuso seguir para alcanzar el ordenamiento de la actividad minera en la región de Madre de Dios. Si bien no abunda en el análisis de la realidad del departamento, sí toma en cuenta para la delimitación del corredor minero, en el que desde entonces la actividad minera está permitida, la Macro Zonificación Ecológica Económica de Madre Dios aprobada por Ordenanza Regional N° 032-2009-GOREMAD-/CR de fecha 27 de noviembre del 2009 así como de la información cartográfica proporcionada por la Dirección Regional Forestal (DFFS) del Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y el Instituto Nacional Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET) de las disposiciones estatales.

El año 2012 el Congreso de la República delegó facultades legislativas al Ejecutivo para que pudiera plantear un paquete normativo sobre la actividad minera artesanal que se realiza en diversas zonas del país y refiere acciones concretas para el caso de la minería aluvial que se realiza en zonas como Madre Dios. La Ley N°29815 refiere los siguientes temas como materia de la delegación de facultades:

1. Interdicción de la minería ilegal, en relación a lo siguiente: a) uso y ocupación del ámbito geográfico nacional que se asigna a la actividad minera destinado a una gestión responsable de los recursos mineros; b) regulación de zonas de exclusión minera, suspensión de otorgamiento de concesiones en estas, uso de dragas y otros artefactos similares y medidas conexas. (Art. 2.1)

2. Lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal: 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, fortalecer la investigación y procedimiento, así como perfeccionar la incautación, decomiso y destrucción de los objetos, instrumentos o efectos del delito y su administración; y d) regulación de la distribución, transporte, posesión y comercialización de los insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.(Art. 2.2)

Es decir, la Ley N° 29815 explicita, sobre todo un curso de acción de lo ya planteado como problema público en el Decreto de Urgencia N° 012-2010. Es entonces que aparecen dos conceptos fundamentales para la acción del Estado frente al problema público: minería ilegal y minería en proceso de formalización.

Los Decretos Legislativos N°1100 y N°1105 señalan las condiciones bajo las cuales el Estado considera cuándo las operaciones mineras se desarrollan de manera ilegal y cuándo de manera informal. La minería ilegal es la que se practica en zonas prohibidas como el área de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y aun dentro de las zonas de reserva. De otro lado, la normativa señala que existe una práctica al margen de la ley, señalando que es minería ilegal la que se practica en los cursos de agua natural, en las zonas de amortiguamiento de las reservas o áreas naturales protegidas y/o la que se realiza con maquinaria prohibida (cf. DL 1100, art. 5); aun

cuando la actividad se realice en el corredor minero previamente establecido en el anexo 01 del Decreto de Urgencia N° 012-2010.

Las denominaciones informal e ilegal determinan las condiciones bajo las cuales se puede o no realizar la actividad, y motiva la acción de distintas instancias del Estado para velar por el cumplimiento de la norma, según las funciones y competencias de las carteras de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente, SUNAT, Ministerio Público, OSINERGMIN, DICAPI (Marina de Guerra del Perú) y la Policía Nacional, así como por parte de los gobiernos regionales, concretamente desde las direcciones regionales de energía y minas.

Tal como señala la Defensoría del Pueblo en su Informe N° 160: “Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú”, el paquete normativo emitido el año 2012, propuso como “una de sus principales innovaciones la incorporación de la definición de minería ilegal, así como su tipificación como delito en el Código Penal” (Defensoría del Pueblo 2016:18).

En abril del año 2014, dos años después que se emitiera el paquete legislativo referido líneas arriba, al vencimiento del plazo de cumplimiento de trámites para la formalización de los mineros artesanales, se emitió el Decreto Supremo N°029-2014-PCM que planteó la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal mediante la cual el Gobierno de turno pretendió impulsar cuatro medidas: “i) la consolidación de la formalización; ii) fiscalización y control; iii) remediación de áreas afectadas; y iv) el eje referido a la atención social y calidad de vida”. (Art. 1).

El seguimiento de dicha estrategia quedó a cargo de la Comisión Multisectorial Permanente que se creó mediante Decreto Supremo N.º 075-2012-PCM, modificada luego por el Decreto Supremo N° 076-2013-PCM, a fin de incorporar nuevas funciones y entidades necesarias para la atención de la problemática. En ese sentido, la Comisión Multisectorial Permanente, quedó estructurada de la siguiente manera: PCM (Presidente), MINEM (Secretaría Técnica, a través de la Dirección general de formalización minera), MINAM, MINAGRI, MINCU, MININTER, MINDEF, SUNAT, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (DS 075-2012-PCM, Art 2). Para un mejor seguimiento de los temas encargados a este tema la PCM creó la figura del Alto Comisionado en asuntos de formalización de la minería, interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental quien presidía las reuniones con la secretaria técnica del MINEM.

Culminado el período gubernamental del presidente Ollanta Humana y con el inicio de un nuevo período gubernamental el Ejecutivo solicita nuevas facultades legislativas,

mediante la Ley N° 30506, y en enero de 2017 se emitió el Decreto Legislativo N°1336, que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral, y replantea la estrategia de intervención del Estado. En ese sentido, la normativa propuso dar un menor énfasis en las acciones de interdicción, al inicio; impulsar las acciones de formalización de los mineros de Madre de Dios; y en un segundo momento impulsó el Plan Mercurio a fin de desalojar a los mineros en condición de ilegalidad que ocupaban La Pampa. Si en el período 2012-2016 la actuación del Estado, respecto de la política de ordenamiento de la actividad minera estuvo liderada por el MINAM; en el período 2016-2018 el liderazgo lo asume el MINEM. Cabe señalar que, debido a las innumerables quejas sobre el proceso, uno de los primeros viajes del presidente Pedro Pablo Kuczynski y miembros del Ejecutivo se da al departamento de Madre de Dios para atender esta problemática. (RPP, 2016)

Los principales cambios que hace el nuevo gobierno respecto de la normativa anterior están referidos a entender la condición del actor minero, tal como lo que plantea la Ley General de Minería en su artículo 91°, que considera una condición neutra, no criminalizada del actor minero en el proceso, y lo refiere de la siguiente manera.

Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que:

1. Posean por cualquier título hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras.
2. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 350 toneladas métricas por día, con excepción de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas se dedican habitualmente y como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos.
2. Posean por cualquier título hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios u concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el Reglamento de la presente Ley.
3. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 25 toneladas métricas por día, con excepción de los productores de materiales de

construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día.

La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal”.

De otro lado, otra variación importante está referida al tipo de maquinaria que el productor minero puede emplear señalado en las Disposiciones complementarias modificatorias, que incluye el punto 5.4 a la redacción inicial del Decreto Legislativo N°1100, que refiere que un grupo de maquinarias siguientes: “cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas, camión cisterna que proveen combustible o agua y otros equipos que sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga, van a poder ser utilizadas en la actividad sin convertirla en ilegal” (Segunda disposición complementaria. Modificatoria del DL 1336)

Asimismo, el Decreto Legislativo N°1336, retoma cursos de acción estratégica planteados ya en el paquete normativo anterior, aunque sin mucho éxito, en los artículos 12°, 21° y 22°.

El artículo 12° propone la creación de un Grupo de Trabajo Multisectorial conformado por el Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Cultura, que en un primer nivel de lectura pareciera muy semejante a lo planteado por la Comisión multisectorial creada con el Decreto Supremo 075-2012-PCM; sin embargo, la diferencia radica en la labor específica de identificación de la situación de “superposición entre los derechos para el aprovechamiento de recursos naturales de flora y fauna silvestre, y los derechos mineros en la Amazonía, determinando por orden de prelación la concesión o contrato que primero otorgó el Estado, cumpliendo las formalidades que la norma sobre la materia exige, los mismos que además deben encontrarse vigentes”. Cabe señalar, que en el curso de las acciones del período gubernamental precedente y en el actual este fue el tema que generó la mayor dificultad para el proceso de formalización sobre todo en Madre de Dios, y aún no ha hallado solución.

De otro lado, el artículo 21° refiere a la Creación del Fondo para el Proceso de Formalización Minera Integral a fin de generar incentivos que coadyuven a la formalización de los sujetos que participan en el proceso, cabe resaltar que en el Informe N°167 de la Defensoría del Pueblo, una de las recomendaciones a la gestión precedente estaba precisamente relacionada con la necesidad de emitir una normativa que

esclareciera las fuentes de financiamiento del fondo y las normas reglamentarias para su administración (Defensoría del Pueblo 2016:22); ello fue refrendado mediante Decreto Supremo por el Ministerio de Energía y Minas y por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, es destacable la creación del sello denominado “Oro formal, Oro Peruano”, con la finalidad de incentivar la compra de oro a los sujetos que forman parte del presente proceso de formalización minera integral y garantizar la trazabilidad del mineral aurífero extraído (cf. DL 1336 Art. 22.1); lo que contribuye a reducir el contrabando de oro peruano que salía por la frontera con Bolivia hacia Norteamérica y Europa.

2.2. Síntesis de investigaciones realizadas

Las investigaciones sobre la actividad minera en Madre de Dios son varias y han sido planteadas desde distintas disciplinas y temáticas priorizadas: contaminación y desertificación Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP y El Ministerio del Ambiente (2011), impacto ambiental y percepción de los impactos por parte de la población en la cuenca del río Guacamayo, Mosquera y otros (2009); las características del desarrollo de la actividad y sus impactos socioambientales GRADE (2002); la actuación del Estado peruano en torno a la actividad minera artesanal, Valencia (2014), Defensoría del Pueblo (2013) y (2014); afectación a la salud de las personas: Vallejo-SPDA (2014); el impacto socioeconómico de la actividad minera, particularmente la aurífera, Torres (2015); así como las rutas que en varios países de Latinoamérica ha establecido el comercio del oro informal e ilegal SPDA (2015); entre otros autores. El acercamiento a la problemática planteada para la presente tesis está relacionado al diseño y la implementación de la política pública, partiendo del análisis del diseño y evaluando los factores facilitadores y restrictores en la implementación de dicha política pública.

Como se puede apreciar, el tema de la minería ilegal e informal en Madre de Dios ha sido abordada en innumerables estudios y reportes estatales. Respecto de los estudios existentes destacan dos: i) el realizado por Grade: “La Minería Artesanal e Informal en el Perú” (Kuramoto, 2001) y que especifica las condiciones en las que se realiza esta actividad en distintas zonas del país; respecto de la actividad en Madre de Dios, refiere los tipos de exploración, extracción y procesamiento haciendo énfasis en los procedimientos rudimentarios y el abuso del mercurio; y ii) la publicación de Conservación Internacional, CooperAcción y Cáritas (Mosquera, 2009), “Estudio Diagnóstico de la Actividad Minera Artesanal en Madre de Dios”, hace una minuciosa identificación de zonas dedicadas a la minería, entre colonos y nativos; de los procesos

conflictivos entre agricultores, nativos y mineros; las posibilidades de remediación ambiental y hace énfasis en la necesidad de impulsar mesas de trabajo, en conjunto con la población para el planteamiento de políticas adecuadas y la remediación de los vacíos normativos y de gestión existentes para entonces, año 2009.

Por su parte, el Ministerio del Ambiente y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, publicó el estudio denominado “Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio” (Brack, 2011); que pone en evidencia las afectaciones en el medioambiente, la salud de las personas, la pérdida del principio de la autoridad (contaminación de los ríos, la proliferación de situaciones de desorden social, como la trata de personas, el consumo excesivo de petróleo, la contaminación con mercurio), y refiere los avances respecto de la interacción entre el Gobierno Nacional y los actores locales, respecto de la identificación de la situación y de posibles acciones a desarrollar para dar solución a la problemática.

Asimismo, en el estudio realizado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), “Las Rutas del Oro Ilegal”: Estudios de caso en Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, se refiere cómo la “débil regulación en torno a la comercialización de los metales preciosos, en los países de estudio, ha facilitado el blanqueo de oro ilegal, a través de un sistema que funciona a manera de red bastante bien articulada” (SPDA, 2015: 301). El estudio detalla tres niveles: nivel micro o regional, nivel nacional y el nivel internacional. “En el nivel micro encontramos a los campamentos ilegales y las pequeñas empresas comercializadoras de oro; en el nivel nacional, a las refinerías nacionales y las empresas comercializadoras de metales preciosos; y en el nivel internacional encontramos a grandes refinerías que operan a nivel global y limpian el oro ilegal” (SPDA, 2015: 301). Todo ello a partir de que, desde la primera década del siglo XXI, la demanda internacional del oro tuvo un incremento sostenido, que ha favorecido ciertas condiciones globales de extracción y comercialización del metal, echando mano de “métodos de extracción y comercialización que evaden regulaciones ambientales, sociales y tributarias en los países de origen” (SPDA, 2015: 5). La actividad extractiva y de comercialización ha adoptado los mecanismos del crimen organizado y cuenta con una red eficiente que logra colocar el mineral en los mercados y centros financieros de Europa, Asia y Norteamérica. Además, involucra en esta vorágine a las poblaciones rurales e indígenas que encuentra a su paso, “poblaciones dependientes tradicionalmente del desarrollo combinado de actividades agrícolas, forestales e inclusive de pequeña minería” (SPDA 2015:4); condenándolas a la contaminación y al empobrecimiento de sus suelos, y por ende a la afectación de su salud.

El economista Torres Cuzcano, por su parte, hace un análisis de la contribución de Madre de Dios a la producción formal e informal, en el volumen de exportación de oro que registra el propio MINEM. También analiza cómo los circuitos de comercialización del oro han variado con la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios y cómo ha activado nuevos circuitos de comercialización y contrabando del mineral, evidenciando que el oro que se produce en Madre de Dios sale al mercado internacional por países cercanos, como Bolivia. Asimismo, hace un análisis de por qué el Estado no ha podido gestionar ni controlar la actividad en una zona de donde siempre se ha explotado el material y el Estado peruano había venido reportando inclusive la producción aurífera proveniente de Madre de Dios (Torres, 2015).

Otra investigación relevante sobre el caso Madre de Dios es el planteado por Lenin Valencia, en el Estudio “Madre de Dios: ¿Podemos evitar la tragedia?” en el que hace un agudo análisis y recuento de las intervenciones del Estado, así como del grado de articulación e incidencia de actores del sector minero de esta región. En esta investigación Valencia establece una temporalidad por bloques a través de los cuales señala la interacción del Estado con los actores interesados en la actividad minera en Madre de Dios, donde en determinado momento la actividad minera no sólo ha sido alentada, sino que además ha sido materia de discusión legislativa de manera continua en la agenda de políticos y gobernantes de turno, analiza la acción del Estado que ha sido ambivalente, espaciada y muchas veces antagónica, dado que la capacidad productiva de oro en esta región nunca fue desdeñable, sino por el contrario resultó significativa para el Estado y para operadores económicos y políticos, aun cuando no se logró formalizar la actividad y generar ingresos por impuestos a lo largo del tiempo. (Valencia, 2014)

Finalmente ha sido material de consulta, los reportes elaborados por distintos sectores estatales respecto de la gestión de esta política de ordenamiento de la actividad minera, entre ellos el informe de gestión del Ministro Manuel Pulgar que hace un recuento de las acciones realizadas entre 2011 y 2016, denominado: “La lucha por la legalidad en la actividad minera: Avances concretos y retos para enfrentar la problemática de la minería ilegal y lograr la formalización de los operadores mineros” (MINAM, 2016). Los informes de la Defensoría del Pueblo N° 160: “Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú” (Defensoría del Pueblo, 2013); y el Informe Defensorial N° 167: “Balance de la gestión estatal frente a la Minería informal e ilegal en el Perú” (Defensoría del Pueblo, 2014).

2.3. Marco Teórico

2.3.1. El desarrollo sostenible y la pequeña minería

La Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 propuso una agenda para el desarrollo sostenible que considera 17 objetivos de desarrollo sostenible dimensionando cinco esferas de importancia crítica: el fin de la pobreza, acceso a educación, salud, igualdad de género a fin de que las personas puedan vivir con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable; apelando a modos de consumo y de producción sostenibles, proponiendo la acción contra el cambio climático. El crecimiento económico debe alcanzarse en armonía con la naturaleza; con el respeto a los derechos humanos, favoreciendo el acceso a la justicia, para todas las poblaciones vulnerables, propiciando sociedades pacíficas, justas e inclusivas. El logro de esos objetivos supone un esfuerzo y la movilización de todo tipo de recursos, por parte de todos los actores tanto públicos como privados, generando alianzas para implementar lo que propone la Agenda 2030 y estos objetivos para el desarrollo sostenible. (Naciones Unidas, 2015)

Desde nuestro país, se propone, desde el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y el Foro del Acuerdo Nacional, la Visión del Perú al 2050, un documento prospectivo que recoge las necesidades y aspiraciones de la población peruana, también respecto de cinco ejes para alcanzar el desarrollo y bienestar. El segundo eje de esta visión de futuro, propone tomar medidas frente al cambio climático generando el compromiso de todos y cada uno de los actores en cada territorio del país. (CEPLAN / Acuerdo Nacional, 2019). Asimismo, recientemente el Estado peruano ha aprobado Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, una normativa que busca institucionalizar mediante planes, monitoreo, participación de las autoridades de los tres niveles de gobierno para el monitoreo de actividades para la mitigación de los efectos del cambio climático.

El desarrollo sostenible es un tema que ha sido abordado por la comunidad internacional desde fines de la década de los años 70. Para 1983 las Naciones Unidas conformó una Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (World Commission on Environment and Development- WCED), cuyo informe final denominado “Nuestro futuro común”, refiere el concepto del “desarrollo sostenible” como : “el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”; un desarrollo que tiene en cuenta tres dimensiones del desarrollo: la dimensión, social, económica y ambiental (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

Desde entonces y hasta hoy, los estados se han propuesto alcanzar el desarrollo y bienestar de sus poblaciones en condiciones de sostenibilidad, y una de las dimensiones de la sostenibilidad está ligada a las condiciones medioambientales en las que se desarrolla la vida de las poblaciones. Es en ese sentido, que en las últimas décadas se ha discutido en torno al cambio climático y cómo este fenómeno va a afectar sobre todo a algunos países más que a otros, por sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad; entre ellos, nuestro país. La relación entre desarrollo sostenible, cambio climático y la actividad minera, son elementos para el análisis de la actividad minera en Madre de Dios, una región que se enmarca en uno de los ecosistemas más bio diversos, entre la Amazonía y los Andes, con una de las áreas más altamente sensibles al cambio climático que se encuentra en peligro por las emisiones de carbono originadas por la deforestación y la degradación de suelos generadas por las actividades económicas de alto impacto desarrolladas, sobre todo la actividad minera aluvial.

En este marco de entendimiento, el desarrollo sostenible contempla todas las dimensiones de la vida humana: económica, social, ambiental e institucional y existen actividades económicas, como la pequeña minería, que está considerada como una actividad que termina afectando el desarrollo como tal, pues está vinculada a la generación de prácticas de explotación del recurso humano y naturales (Kuramoto, 2001). La afectación es tanto mayor cuando existe escasa institucionalidad en las zonas donde se desarrollan estas actividades, es decir, cuando por parte del Estado no ha regulado la actividad durante mucho tiempo o cuando lo hizo, la implementación de la norma terminó siendo deficiente de modo que no se termina de implementar mecanismos que puedan reducir los impactos negativos. Además, tal como señalan Arbaiza y otros, (2014), Torres (2015), los mercados de compra y venta se encuentran fragmentados, la normatividad ha generado círculos de corrupción y/o nuevos circuitos para el traslado de los productos mineros; por tanto, de poca transparencia en su comercialización.

La pequeña minería es una actividad calificada por la CEPAL y por el Banco Mundial como una actividad que tiene marcadas características que proponen desafíos al desarrollo sostenible. En relación a las personas, la pequeña minería al requerir de una intensa utilización de mano de obra representa una alternativa laboral para grupos de poblaciones impactados por la pobreza, aun cuando esta actividad se desarrolle en condiciones precarias de seguridad e higiene, a menudo en torno a la actividad se genera situaciones de conflictividad social y legal. Respecto de la dimensión ambiental, la pequeña minería genera deterioro ambiental por el bajo desarrollo tecnológico con el que se trabaja y que se extiende por el territorio sin mayor consideración respecto de

los ecosistemas. Respecto de la dimensión económica, sin duda, dinamiza los mercados locales, implicando a una multiplicidad de actores, potencia desarrollos geopolíticos, aunque la informalidad y la precariedad laboral, los introducen en el ámbito de la ilegalidad, y de los circuitos de mafia y lavado de activos.

2.3.2. Ordenamiento de la minería, desarrollo local y descentralización

Entre los años 2012 - 2018 el Gobierno Nacional emitió una serie de normativas que buscaron el ordenamiento de la actividad minera que se realiza en diferentes departamentos del país. La normativa, en varios decretos, se refiere a la actividad en el contexto de la región Madre de Dios.

En el marco del despliegue de proyectos de desarrollo que llevan adelante en determinados territorios los organismos de cooperación, así como las organizaciones no gubernamentales, Bobadilla señala que un programa de desarrollo procura articular varios proyectos o acciones estratégicas orientadas a un objetivo de impacto social común. Para ello, refiere, se debe plantear hipótesis de acción que busquen modificar un estado de cosas que resulta un problema público o una realidad social que se quiere mejorar para el beneficio de un determinado grupo poblacional y refiere que “los proyectos son propuestas de cambio que se ejecutan e implementan en un contexto social determinado. Dichas propuestas deben definir un discurso que permita a los ejecutores interpretar y entender la realidad en la cual desean intervenir y debe estar orientado a beneficiar directa e indirectamente a terceras personas o grupos”. (2016: 33). Es decir, sin un conocimiento cabal de la realidad y la interacción con el conjunto de actores del territorio que se pretende intervenir no se puede desarrollar un proyecto de desarrollo que termine impactando o cumpliendo los objetivos para los cuales fue propuesto.

Así también, Campana, en el documento “Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú”, refiere que los actores directamente involucrados en el territorio, tienen un conocimiento mayor sobre cómo desarrollar políticas que, considerando las dinámicas históricas de apropiación del territorio, las potencialidades del mismo, los procesos económicos y sociales, pueden contribuir a generar bienestar y desarrollo equitativo. De tenerse en cuenta estas consideraciones al momento de implementar políticas públicas se puede alcanzar lo referido por la Política de Estado número 8 planteada en el Acuerdo Nacional: Descentralización política, económica y administrativa para el desarrollo armónico integral y sostenido. Son los actores del territorio, con sus autoridades y organizaciones representativas, en interacción con el

Gobierno Nacional, los que pueden aportar en pro de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Al respecto Campana señala lo siguiente:

Como hemos podido observar, se echa de menos nuevamente a la planificación, se carece del impulso a las políticas territoriales que permitirían superar las desigualdades, cerrar las brechas territoriales y canalizar de manera adecuada las inversiones, entre otros aspectos. La descentralización es una de esas políticas claves; sin embargo, como ya hemos mencionado, se la ha dejado librada a su suerte. No obstante, las proposiciones de los actores en los territorios y de los gobiernos subnacionales pueden abrir procesos de cambio. (2017: 10)

El enfoque de desarrollo territorial desde la perspectiva de la descentralización también debiera llevar a concretar otro tipo de políticas planteadas por el Gobierno Nacional, tales como la política de ordenamiento territorial, el saneamiento físico legal de los predios para superar el problema de la superposición en el derecho de uso de suelo: “Los gobiernos regionales pueden liderar el desarrollo de su territorio mediante la implementación de proyectos de mayor escala, es decir, no solo pensados desde una perspectiva local. Asimismo, territorializando las políticas nacionales, actuando como mediadores y articuladores entre el nivel nacional y local”. (Campana, 2017: 30)

El análisis previo, al momento de diseñar la política pública requiere hacer un análisis de sistemas en el que se mueve, en este caso, la región de Madre de Dios, siendo necesario acercarse a una comprensión de la estructura de los procesos de cambios internos como de cara a los procesos de globalización, que se han dado en ese territorio. En su artículo “Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, Boisier, refiere que es necesario identificar el entorno en el que se desarrolla una región en relación a su medio externo e interno, a fin de “identificar cuáles son los factores causales del crecimiento económico y del desarrollo societal”. (2004: 33). En ese sentido, una esfera en la que, sin duda, se mueve esta región es el marco global y las dinámicas de una sociedad mundial que por un lado enfatiza mucho la necesidad de hacer frente al cambio climático y por lo tanto, extiende capital humano y logístico en favor de esta causa; y por otro, existe una fuerza exógena no suficientemente considerada en la implementación de la política pública, referida a la que despliega la industria del oro a nivel internacional y que configura ese escenario exógeno al que responde la dinámica de los actores locales en Madre de Dios dedicados a la actividad minera; pero también los actores nacionales con intereses en que las dinámicas instauradas en el circuito ilegal se perennicen.

El conocimiento estructural, según Boisier, refiere cómo entender que toda región es un sistema abierto y complejo. Ello por las dinámicas endógenas y exógenas que se dan en los procesos de cambio en el territorio; se requiere plantear un análisis sistémico teniendo en cuenta el paradigma de la complejidad, en un contexto globalizado; al mismo tiempo que el conocimiento funcional propone entender cuál es la estructura actual, en el contexto de un mundo globalizado, teniendo en cuenta los cambios requeridos respecto de las esferas internas, de las que habla Boisier cuando alude a los procesos de descentralización en América Latina. Esto significa que se requiere un cambio de paradigmas y de entendimiento para analizar las situaciones problemáticas y para proponer propuestas de intervención en una región.

En la intervención estatal en los territorios más locales se requiere considerar que existen estructuras sobre las que los distintos actores del territorio han establecido determinadas relaciones o dinámicas “de facto” que se han ido consolidando por la acción de algunos actores y/o por la omisión de otros. Al respecto, Campana refiere lo siguiente:

Entre las dinámicas que definen de facto el ordenamiento del territorio, con diversos efectos, podemos encontrar también a las economías ilegales e informales que crean determinados circuitos económicos y permean espacios del propio Estado y los copan. El narcotráfico, la minería ilegal y la informal, así como la tala ilegal son actividades que impactan en los territorios y en el acceso o vulneración de derechos de las poblaciones. Además, estos cuestionan la capacidad de los gobiernos descentralizados para ejercer un mandato efectivo por sus escasos recursos y limitados instrumentos para imponer la autoridad o implementar políticas de desarrollo. (2017: 30)

En suma, las políticas nacionales planteadas desde un enfoque territorial, que considera las condiciones geográficas del territorio, la riqueza de recursos naturales, así como la gestión de recursos económicos y de capacidades, realmente podrían producir un avance cualitativo en favor del proceso de descentralización en el país; si a la transferencia de tareas administrativas se ha dado, se abona adecuados recursos humanos y presupuestales y una estrategia que reconozca no solo las estructuras visibles y/o formales de una determinada sociedad sino también esas dinámicas de facto existentes. Por ello, la imperiosa necesidad de una gestión del territorio que plantee, como corolario a la implementación de una política pública una evaluación del territorio a ser intervenido, sus condiciones de desarrollo, de modo que las políticas cuenten con una visión integral y se pueda implementar las políticas desde una óptica de Proyecto o

programa de desarrollo que reconoce a cabalidad el contexto ambiental, socioeconómico del territorio a intervenir.

2.3.3. La institucionalidad ambiental en el Perú

Por institucionalidad se entiende, desde el institucionalismo histórico, al conjunto de instituciones que funcionan desde el poder establecido, que tienen capacidad de estructurar el carácter y resultados de la interacción de los distintos grupos de interés de una sociedad. La institucionalidad es un proceso cambiante, adherido a la historia y a los procesos sociopolíticos: Según Urcuyo, las instituciones son construcciones socioculturales que surgen del mismo conflicto sociopolítico en relación a la necesidad de imponer algunas reglas, que una vez que logran ser parte de la estructura normativa, se enfrentan a cuestionamientos y una situación de conflicto permanente, lo que desencadenará en el mediano o largo plazo el surgimiento de nuevas instituciones. Urcuyo refiere que existen tres escuelas que analizan el institucionalismo: i) institucionalismo histórico, ii) institucionalismo sociológico, y el iii) institucionalismo del *rational choice*; cuya precisión se puede observar en las siguientes citas:

- i) El institucionalismo histórico está enmarcado en el enfoque estratégico relacional, que tiene en cuenta las relaciones formales e informales que se desarrollan en una comunidad política. Subrayan en esa interacción, las relaciones de asimetría de poder en función de la trayectoria institucional.
- ii) El institucionalismo sociológico, considera la medida en que las prácticas culturales de determinados grupos, han sido incorporadas en las organizaciones, producto de procesos impositivos. Las normas reguladoras resultan, en este caso, de la acción del grupo y no de los individuos, siendo el grupo el que establece lo que es apropiado y no una lógica instrumental e individualista.
- iii) El institucionalismo del *rational choice* entiende el institucionalismo como la premisa en la que todos los actores principales de una sociedad se plantean una interacción estratégica para alcanzar y/o maximizar las preferencias fijas de dichos actores mediante un cálculo estratégico y predecible. (cf. 2010: 13)

En esta perspectiva, la institucionalidad ambiental se abordará, desde este enfoque, entendiéndola como el conjunto de procedimientos y normativas desplegados por el Estado y que, para el caso peruano, ya existían de manera previa a la creación del Ministerio del Ambiente, que fue creado el 13 de mayo de 2008, a través del Decreto Legislativo N° 1013. En específico, la institucionalidad ambiental para este estudio está referida a la que se circunscribe, impacta directa o indirectamente en el caso de estudio, es decir al paquete normativo desplegado en materia de pequeña minería y minería artesanal, la misma que se consolidará sobre todo desde 2010 con el Decreto Supremo

012-2010, que propone una intervención *ad hoc*, por parte del Estado, en Madre de Dios para ordenar la actividad minera aluvial.

En ese sentido, el paquete normativo que define la institucionalidad ambiental para el estudio de caso de esta investigación, se la nombra como la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios. Ello se justifica en que una política de Estado es un procedimiento institucional específico del aparato estatal que pretende imponer un cierto orden en respuesta a un problema público, en este caso, el modo como se ha desarrollado hasta ahora la actividad minera en Madre de Dios.

Es aquí que se puede afirmar que uno de los principales cometidos de este estudio es analizar cómo la institucionalidad ambiental, construida *ad hoc* para abordar este problema público ha funcionado o no; y/o con qué otras “instituciones” (modos de interrelación socio política de la región) ha generado conflicto, por lo que no ha logrado instituir un modo de abordaje del problema público del que la población se haya podido apropiar. Por lo que es necesario evaluar el diseño de la política y en qué medida se ha considerado las condiciones y realidad geográfica y sociocultural de la región y más aún en qué medida se han considerado la participación de la ciudadanía, sus medios de vida, necesidades y aspiraciones para el diseño y ejecución de la política planteada.

Si se asume que una forma de conceptualizar la institucionalidad es la referida a los comportamientos habituales de ciertos grupos en un determinado marco de acción más amplio. Es decir, la institucionalidad ambiental que rige en el país no estaría solo circunscrita a lo que el Ministerio del Ambiente propone como medio acción, sino que también considera al entorno con el que interactúa. A nivel estatal, probablemente uno de sus mayores interlocutores es el Ministerio de Energía y Minas, el Gobierno Regional de Madre de Dios; además de los gremios mineros regionales.

De otro lado, fuera del ámbito estatal, otras formas de institucionalidad se han consolidado y funcionan al margen de la legalidad. Así el desarrollo de la actividad minera en Madre de Dios cuenta además con otras formas de interacción que generan usos y costumbres que se apoyan en circuitos internacionales muy activos, ligadas a la industria del oro, por tanto, a los niveles de exportación lícito e ilícito de este mineral. El economista y estudioso sobre el tema, Torres, señala que son tres los factores que han determinado que la minería aurífera ilegal e informal se convierta “en una suerte de pandemia en el Perú”:

1. El alza sostenida del precio internacional del oro que ha justificado y con creces el riesgo de operar en la ilegalidad e informalidad.

2. Las restricciones estructurales de la economía peruana para generar adecuados puestos de trabajo.
3. La debilidad institucional del Estado peruano. (Torres, 2015: 56)

Este último factor podría explicarse, por la contribución de Madre de Dios a la producción formal e informal, en el volumen de exportación de oro que registra el propio MINEM, al respecto Torres señala lo siguiente:

En cuanto a las exportaciones, el 11.2% del volumen exportado durante 2003-2014 tendría su origen tanto en la minería ilegal como en la minería informal que no estima/registra el MINEM. Si el volumen de producción de oro no registrado por el MINEM lo multiplicamos por su precio de exportación, encontramos que US\$ 10,000 millones de nuestras exportaciones de oro se originaron en la producción ilegal o informal durante 2003-2014; es decir, el 13.8% del valor exportado durante dicho período ...Aplicando la misma metodología mencionada en el párrafo precedente, encontramos que la producción informal de Madre de Dios sumó US\$ 5,777 millones durante 2003-2014. En consecuencia, el valor total de la producción ilegal o informal de oro en el Perú, registrada y no registrada, ascendió a US\$ 15,777 millones durante 2003-2014, monto que en promedio representó US\$ 1,315 millones al año. (Torres, 2015: 33)

El estudio de Torres es corroborado por otros estudios realizados respecto de los circuitos de la comercialización del oro en varios países latinoamericanos: Perú, Colombia, Brasil, Ecuador y Bolivia que pone en evidencia la debilidad de la legislación en torno a la minería artesanal y/o pequeña minería; además de la debilidad de los sistemas formales de comercialización para reconocer la trazabilidad del mineral extraído y determinar si el origen es o no ilícito. En estos países el patrón de producción y comercialización se repite y se da a nivel micro o regional, a nivel nacional y a nivel internacional. El estudio señala que “en el nivel micro se encuentran los campamentos ilegales y las pequeñas empresas comercializadoras de oro; en el nivel nacional, a las refinerías nacionales y las empresas comercializadoras de metales preciosos; y en el nivel internacional encontramos a grandes refinerías que operan a nivel global y limpian el oro ilegal”. (SPDA, 2015: 301). La demanda internacional del oro ha sido creciente a nivel mundial, ello resulta un factor clave en las condiciones globales de su extracción, así como de su comercialización, que ha tenido en cuenta los circuitos de comercialización pre existentes en los países donde ya se venía explotando este metal, los mismos que evidentemente “evaden regulaciones ambientales, sociales y tributarias en los países de origen” (SPDA, 2015: 5); y que además se vinculan con operadores del crimen organizado, que se constituye en una red eficiente que termina comercializando el oro en mercados y centros financieros de Europa, Asia y Norteamérica.

2.3.4. Acciones gubernamentales estratégicas para problemáticas complejas

Las políticas públicas deben referir una adecuada identificación del problema público, para ello debe tener un conocimiento adecuado de la realidad; plantearse objetivos prioritarios, metas, indicadores acciones estratégicas que permitan alcanzar de manera eficiente dar respuesta a la problemática o planteada.

En la gestión de las políticas públicas las acciones estratégicas que se proponen para alcanzar los objetivos trazados por la política, estas acciones y sus respectivos indicadores se plantean a nivel de resultado intermedio o final (CEPLAN, 2018), lo que quiere decir que están directamente relacionados con la demanda y con los cambios que se deben percibir en la vida de la población una vez que la demanda ha quedado satisfecha.

Para la gestión de problemáticas complejas en las últimas décadas los estudiosos de la gestión pública han abordado conceptos como la intersectorialidad y la multisectorialidad, que son estrategias que permiten dar respuestas más eficientes a las demandas y necesidades con una multicausalidad de por medio. En el presente estudio se evidencia la necesidad de profundizar en estos dos conceptos para proponer mejores respuestas a problemas complejos.

Del mismo modo, es necesario tener en cuenta sobre todo en contextos de diversidad geográfica y cultural, como sucede en nuestro país, los condicionamientos derivados de esa diversidad además de las condiciones de gestión y acción de los actores territoriales. En ese sentido, se hace necesario plantear, por un lado, políticas con abordaje intersectorial, es decir que se piensen en el conjunto de actores involucrados a dar el servicio desplegando acciones multisectoriales o intersectoriales desde el diseño de la política pública; así como desplegar dichas capacidades considerando la gestión territorial: actores, condiciones geográficas y de gestión para problemáticas complejas como en el caso de la acción de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios.

En ese sentido, se hace necesario tener un conocimiento más acotado de las dos condiciones que permiten un mejor abordaje de las políticas públicas en contextos complejos, a través de los conceptos de intersectorialidad y de gestión territorial con enfoque participativo, para la gestión de las políticas públicas.

i) La intersectorialidad

Para Cunill-Grau la noción de la intersectorialidad remite a “la integración de diversos sectores, principalmente —aunque no sólo— gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es su

multicausalidad” (2014:8), en el marco de relaciones colaborativas, horizontales y no necesariamente contractuales.

Cunill, también señala que las acciones intersectoriales se justifican en básicamente dos premisas: i) búsqueda de soluciones integrales para problemas sociales que sin una intervención intersectorial tanto para la planificación como para la ejecución no alcanzaría sus objetivos; y ii) la segunda premisa está la relacionada a la necesidad de integración y de actuación sinérgica de los sectores gubernamentales, de modo que se pueda aprovechar la diversidad de miradas y comprensión del problema para una mejor formulación de las intervenciones, lo que resulta un diferencial respecto de un abordaje sectorial, porque “permite compartir los recursos (saberes, experiencias, medios de influencia, recursos económicos, etc.) que son propios de cada sector, sean estos gubernamentales, mercantiles, no mercantiles, etc”. (2014:15)

El estudio de Cunill propone un cuadro de diferenciación del nivel de interacción que se da entre los sectores gubernamentales, en las políticas públicas. Se proponen los cursos de acción cuando las políticas públicas se plantean en términos de colaboración convergencia consolidación e integración.

Tabla 2. Tipo de integración en la acción del Estado en las políticas públicas

Colaboración	Convergencia	Consolidación	Integración
<i>Estándares de cualificación personal</i>	<i>Disposiciones contractuales para la transferencia/reasignación de fondos</i>	<i>Planes y presupuestos multiagencias / multiáreas / multidisciplinas</i>	<i>Acuerdos formales entre servicios</i>
<i>Formularios / procesos de solicitud únicos</i>	<i>Acuerdos contractuales con una “agenda rectora”</i>	<i>Equipos intergeneracionales para el suministro continuo de servicios</i>	<i>Metas y objetivos compartidos claramente definidos</i>
<i>Protocolos de manejo de casos comunes</i>	<i>Aportes presupuestarios/recursos compartidos (Pooled resource)</i>	<i>Planificación interagencias fusionada/división del trabajo/ responsabilidad</i>	<i>Legislación que requiere asociación entre agencias.</i>
<i>Administración funcional centralizada</i>		<i>Capital humano/ activos físicos fijos compartidos</i>	<i>Fusión de algunos sistemas de gestión. Fondos compartidos</i>
<i>Autoridad de coordinación / (re) programación de TIC</i>			<i>Arreglos comunes de gobernanza</i>
			<i>Enfoque de conjunto para la capacitación, la información y las finanzas</i>

Fuente: Cunill-Grau, 2014:25

Recuperado de. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual”

El cuadro evidencia las diferencias entre los cursos de acción, mientras la colaboración se queda en un primer nivel de interacción que incluye por ejemplo formularios, procesos de solicitud únicos; convergencia refiere disposiciones contractuales para transferencia y reasignación de fondos; la consolidación implica una interacción a nivel de planes y presupuestos con multiagencias, multiáreas; y finalmente la integración propone un mayor nivel de interacción con metas y objetivos compartidos claramente definidos, incluso la fusión de algunos sistemas de gestión, por tanto requiere de una legislación que permita la asociación entre agencias.

En el caso de nuestro país, existen las instancias de coordinación multisectorial cuya interacción se da sobre todo a un nivel colaborativo. No existe un documento que refiera una conceptualización de “lo multisectorial”, sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en los artículos 16 y 18 refiere que es una de las atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros la de coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales y sectoriales y multisectoriales; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de su competencia, el proceso de descentralización.

En otro punto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el artículo 36, numerales 2 y 3 establece el tipo de comisiones multisectoriales que pueden instalarse y cuya diferenciación está relacionada solo a la temporalidad, pues las funciones son idénticas y están relacionadas al seguimiento y fiscalización de temas de interés particular de algunos de los ministerios participantes; en ese sentido, emiten informes técnicos.

Artículo 36. Comisiones Sectoriales y Multisectoriales

2. Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.

3. Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas.

Como se puede evidenciar lo multisectorial, al menos para la normatividad peruana, no refiere un nivel propiamente de acción integral para el cumplimiento de objetivos de las políticas públicas, sino que eventualmente solo hacen esfuerzos por generar dinámicas

colaborativas que no aseguran la eficiencia y éxito de la política pública, porque son sobre todo instancias que actúan como observatorios de política pública y su nivel de incidencia en los tomadores de decisiones finales muchas veces es muy limitado. En ese orden de cosas, difícilmente las acciones estratégicas que se pudieran plantear al interior de dichas comisiones tienen un correlato con la acción final de los sectores o ministerios sobre las temáticas planteadas.

ii) La gestión territorial participativa

Tal como refiere el artículo 43° de la Constitución Política del Perú nuestro Estado es uno e indivisible y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. El carácter descentralizado del Estado establece niveles de gobierno: Nacional, regional y local en el que la administración pública se despliega desde los parámetros que establece la gestión de turno como prioridades de gobierno y que debe guiar las políticas a nivel más territorial para alcanzar los objetivos que se traza como gestión.

Es necesario tener en cuenta la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en el artículo 4°, cuando señala que la finalidad esencial de los gobiernos regionales está referida a “fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo”. Esta finalidad esencial obliga a los gobiernos regionales a interactuar permanentemente con el nivel de Gobierno Nacional para poner en agenda las condiciones particulares de la jurisdicción territorial encomendada, para generar su crecimiento y desarrollo. Mientras el crecimiento está relacionado a las condiciones más técnicas y económicas, el desarrollo señala Dammert está más bien relacionado a la mejora de la calidad de vida de las personas en el territorio y ello requiere desarrollo de capacidades, pero también consideración de las capacidades existentes en la realidad de esa porción de territorio.

En nuestro país, con el proceso de descentralización se transfirieron las competencias a las regiones, siendo las direcciones y gerencias regionales las que pasaron a cumplir, en el nivel regional, las funciones administrativas de los sectores del nivel de Gobierno Nacional, aunque no existe uniformidad respecto de la estructura institucional que adoptan los gobiernos regionales en correspondencia con los sectores o ministerios del Gobierno Nacional.¹ El enfoque con el que el Estado peruano ha gestionado hasta el

¹ Las competencias de algunas oficinas de la instancia regional de gobierno en algunos casos se superponen. Por ejemplo, en Madre de Dios existe la Gerencia de Gerencia Regional de Recursos

momento las acciones en el territorio ha sido centralizado, sectorial y compartamentalizado, con escasa interacción multisectorial y escasa interacción intergubernamental. La gestión eficiente de las políticas públicas requiere, sin embargo, de otro tipo de enfoque para alcanzar los objetivos que se propone.

El enfoque territorial en la gestión de las políticas públicas, trasciende la sectorialización y propone la interacción fluida entre los niveles de gobierno, con procesos sinérgicos desde los territorios considerando las potencialidades y capacidades de la zona de intervención. Es decir, la condición de territorialidad en la gestión de una política nacional propone la generación de sinergias entre niveles de gobierno nacional, regional, local; teniendo en cuenta a su vez, la gestión de espacios participativos con la sociedad civil.

Para corregir esta deformación del centralismo, el planteamiento de un enfoque territorial de desarrollo formula que el territorio debe ser el orientador de la acción pública programática. El territorio es el fundamento de las políticas para superar las desigualdades, debe ser la unidad de planeamiento, de presupuesto y de gestión, y la base de la interrelación de las políticas públicas, económicas y ambientales. El territorio es el lugar de pacto y de concertación, es el objetivo del planeamiento y de las políticas públicas. (Dammert, 2012: 67)

La consideración del territorio y todos sus componentes son fundamentales para alcanzar los objetivos que se traza la acción del Estado desde sus distintos niveles de gobierno, y desde esa perspectiva, la condición participativa en la gestión de las políticas públicas no es accesorio, sino fundamental, porque a partir de ella se puede reconocer mejor las condiciones del territorio: condiciones materiales (económico-productivas) y las condiciones operativas o de capacidades de gestión, pues como señala Dammert, es necesario articular todos los aspectos para forjar una territorialidad en la cual la gente, no solo la de una localidad sino de toda la comunidad nacional, recupere o le dé sentido a su territorio, en el que pueda construir la mejor calidad de vida posible. (Dammert, 2012).

La participación de los actores presentes en el territorio genera co-responsabilidad en el cumplimiento de las normativas y políticas que se plantean, pues como señala Campana, con ello se favorece la gobernanza democrática porque se ha gestionado la participación del Estado, la sociedad civil, los agentes económicos y las organizaciones sociales. En ese marco de acción, los recursos del territorio desde una perspectiva

Naturales y Gestión del Medio Ambiente y la Gerencia Regional Forestal y Fauna Silvestre, cuyas competencias en algunas interacciones con el Gobierno Nacional resultan superpuestas.

endógena y exógena apuntan a un desarrollo autocentrado, en el que las múltiples dimensiones del desarrollo, son viables porque se pone especial atención en la gente y también en los sentidos de pertenencia y cohesión social que termina acortando brechas, disminuyendo los conflictos y tensiones sociales, porque se cumplen los objetivos planteados.

Finalmente, es necesario poner en relevancia que el enfoque territorial, con todas estas consideraciones satisface las demandas de la población, genera un desarrollo diversificado, que promueve encadenamientos productivos, economías de escala, formas de innovación y competitividad territorial. (Campana, 2017)



CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación se realiza a modo de un estudio de caso lo cual permite examinar en profundidad el diseño e implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera en el departamento de Madre de Dios, a partir de la revisión de las normas legales, la actuación del Estado en el ordenamiento de la actividad minera mediante el paquete normativo orientado en la formalización y control de insumos químicos y su incidencia en la actividad económica y social de la población involucrada y su entorno; además del recojo de testimonios de actores del proceso, que permite la triangulación de estos elementos y dan consistencia a los hallazgos y a la propuesta que realiza la presente investigación..

3.1. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de la presente investigación es cualitativa, dado que la investigación es sobre un caso particular, sobre el cual se ha recogido información relevante de los actores que intervienen en la política de ordenamiento de la actividad minera, en una zona del país donde dicha actividad se desarrolla de manera diferente y con un impacto relevante para las dinámicas sociales y económicas, tanto a nivel local como nacional. Ello ha permitido conocer las variables y dimensiones de la problemática en estudio. En ese sentido, el análisis de la normativa generada para el ordenamiento de la actividad minera se hace de manera paralela con la información y testimonio de los actores del proceso lo que permite una mejor comprensión de la realidad social de la región respecto de la problemática planteada.

Las técnicas empleadas en el recojo de información han sido: entrevistas semiestructuradas, revisión de la normativa y el procesamiento de la información recogida en los procesos de diálogo y espacios de interacción intersectorial reportados por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas y las Comisiones Multisectoriales creadas para la intervención pública. También se ha revisado las informaciones reportadas por los medios de comunicación social respecto del tema. Toda esta información ha sido procesada y organizada sistemáticamente y luego analizada e interpretada, lo que permite la triangulación de los temas y conceptos que se desprenden del análisis, a fin de responder los objetivos planteados.

3.2. Diseño muestral

El tema de investigación nos remite a un análisis de la población objetivo respecto de la cual la política de ordenamiento de la actividad minera realiza una intervención, teniendo en cuenta sus características, sus interacciones sociales y políticas. Si bien toda

normativa se emite de modo general y no a razón de algún caso en particular, la implementación de dicho paquete normativo se ha desarrollado de manera distinta en el área geográfica de Madre de Dios y contiene considerandos y/o anexos que hacen referencia a dicho territorio en particular.

3.2.1. Población objetivo

El registro integral de formalización minera REINFO, del Ministerio de Energía y Minas, señala que el número de inscritos en el padrón del Proceso de formalización asciende a 4456 mineros. Sin embargo, las estimaciones, para el año 2009, señalaban la existencia, de aproximadamente, 20 000 mineros (Valencia, 2014: 96), para el año 2013 existían 77,723 según declaración del ex ministro, Manuel Pulgar Vidal (Defensoría del Pueblo, 2014), aun cuando los datos oficiosos referían la existencia de aproximadamente 100, 000 mineros aproximadamente.

Estimaciones más recientes refieren que el número de mineros que desarrollan la actividad en la región de Madre de Dios podrían estar llegando a 500 000, entre los ilegales y los que están en proceso de formalización. (Torres, 2015)

3.2.2. Determinación de la muestra

La muestra se ha determinado mediante el método no probabilístico, es decir por conveniencia y bola de nieve.

En la selección de la muestra se ha tenido en cuenta criterios de: cercanía, posición que ocupan en relación al fenómeno estudiado, predisposición a brindar información, así como la referencia que podían brindar respecto de otros actores del proceso. Algunos actores a ser entrevistados son servidores públicos que han interactuado con la investigadora en el proceso de atención a las situaciones de conflictividad surgidas en el marco de la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios.

El trabajo de campo se desarrolló en varias etapas. En un primer momento, los actores entrevistados fueron los funcionarios públicos radicados en la región Madre de Dios, por el criterio de cercanía ya mencionado, luego se desarrolló un acercamiento a algunos actores de sociedad civil quienes también participaron de las mesas de diálogo realizadas entre 2015 y 2016; se tuvo contacto con uno de los mineros en proceso de formalización. En una segunda etapa, apelando a la red de contactos establecida desde el trabajo en la Defensoría del Pueblo se tuvo acceso a entrevistas con los mineros en proceso de formalización algunos de los cuales fueron entrevistados en Puerto Maldonado y otros cuando viajaron a Lima para continuar los diálogos con el Gobierno

Nacional (2017). Se privilegió la entrevista en directo, pero también se obtuvo entrevistas vía telefónica con algunos de los mineros, así como líderes de la sociedad civil y estudiosos del tema.

Tabla 3. Técnicas, muestra y método de muestreo de la investigación

TÉCNICAS	MUESTRA	MÉTODO DE MUESTREO
Entrevista semiestructurada	7 servidores y funcionarios públicos en Madre de Dios	Por conveniencia
	5 actores de sociedad civil	
	6 mineros en proceso de formalización	Bola de nieve
	3 funcionarios del Gobierno Nacional	
Revisión documental	- Normativas sobre ordenamiento	Por conveniencia
	- Acervo documentario de Defensoría del Pueblo, Mesa de Diálogo por el Desarrollo de Madre de Dios, OEFA; MINAM, MINEM, Gobierno Regional.	
Revisión de medios periodísticos	Notas periodísticas Reportajes relacionados a la problemática minera en Madre de Dios.	Bola de nieve

Fuente. Elaboración propia.

3.3. Variables, sus dimensiones y fuentes de información

La presente investigación considera las siguientes variables y dimensiones para el análisis de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios.

Tabla 4: Variables y dimensiones del estudio

VARIABLE	DEFINICIÓN DE LA VARIABLE	DIMENSIONES
Diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera.	Refiere a la determinación del problema público, de los objetivos, acciones y la identificación de alternativas de solución planteados.	<ul style="list-style-type: none"> - Visión del problema - Consideraciones sobre la realidad socio económica de la población. - Estudios y/o mesas de trabajo sobre la materia tomados en cuenta. - Objetivos y líneas de acción de la política.
Gestión de la política pública de ordenamiento de la actividad minera.	Dar cuenta de la acción desplegada por el Gobierno Nacional al implementar la política de ordenamiento de la actividad minera.	Factores facilitadores: <ul style="list-style-type: none"> - Recursos desplegados para el desarrollo local territorial - Acuerdos, planes, proyectos con los destinatarios de la política pública y Gobierno Regional de Madre de Dios. Factores restrictores: <ul style="list-style-type: none"> - Interdicciones - Medidas relacionadas al control de combustible e insumos químicos
Interacción entre los sectores y niveles de gobierno.	- Reseña la disposición de los actores para establecer acciones de manera coordinada.	<ul style="list-style-type: none"> - Interacción entre niveles de gobierno: nacional y regional - Interacción con los destinatarios de la política pública.
Percepción de los actores en la gestión de la política de ordenamiento de la actividad minera.	- Describe las opiniones de los actores respecto de las acciones de los actores del Gobierno Nacional en orden a resolver el problema público.	- Opinión de los mineros en proceso de formalización; de organizaciones y/o líderes de la sociedad civil; de los servidores públicos en Madre de Dios y autoridades y/o servidores del Gobierno Nacional.

Fuente. Elaboración propia

Respecto del primer objetivo que busca analizar las acciones del Estado respecto al diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera, formalización, control de insumos químicos y combustible, se plantea la variable referida al diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera, para ello se establece como antecedentes todas las acciones desplegadas por el Estado respecto de la problemática de formalización minera, lo que nos aproxima a la visión del problema, en el momento de la promulgación del paquete normativo, la realidad socioeconómica de la población en el presente y el pasado inmediato. Se realizó una búsqueda bibliográfica sobre el tema de la actividad minera en el contexto de Madre de Dios, varios estudios del caso, asimismo, se buscó información oficial mediante la página web del Gobierno Regional de Madre de Dios; respecto de los grupos de trabajo en materia ambiental que funcionaron antes, durante y después de la dación de la normativa.

En relación a la variable “Gestión de la política pública de ordenamiento de la actividad minera” que busca dar respuesta al objetivo 2 de “identificar los factores facilitadores y restrictores en la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera”, se hizo sobre todo una revisión documental de los Reportes mensuales de conflictos sociales emitidos por la Defensoría del Pueblo entre los años 2012 y 2017, los informes de gestión del MINAM y de otras instituciones, de la normativa y sus reglamentaciones y directivas, a fin de identificar los recursos desplegados, los acuerdos y planes entre el Estado y la población objetivo de la política pública. A partir de ellos se ha elaborado una línea de tiempo de la acción del Gobierno Nacional, así como una línea de tiempo de la acción de los mineros en proceso de formalización, población objetivo de la política.

La tercera variable está concernida a la interacción entre los sectores y niveles de gobierno para examinar dicha variable se ha recurrido a entrevistas semi estructuradas a funcionarios de instituciones gubernamentales del nivel regional, así como del gobierno nacional, en concreto de funcionarios de los ministerios que figuran en el proceso de implementación de la política pública como actores primarios en relación al diseño e implementación de la política pública como son el Ministerio del Ambiente, como el Ministerio de Energía y Minas.

La cuarta variable está relacionada a la percepción de los actores, sobre la gestión de la política pública, para evidenciar estas percepciones se ha recurrido, sobre todo, a las entrevistas semi estructuradas a los mineros en proceso de formalización, a los funcionarios públicos del nivel local, así como a actores de la sociedad civil de Madre

de Dios. Así también se ha recurrido a la revisión de medios de comunicación con lo que se corrobora la información recogida en las entrevistas semiestructuradas que corresponden a la información primaria a la que se tuvo acceso.

3.4. Unidad de análisis

La unidad de análisis es la política de ordenamiento de la actividad minera informal en el departamento de Madre de Dios. Sin embargo, es necesario señalar que esta política no ha sido enunciada como tal en los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815 (2012), tampoco aparece enunciada como tal en las modificatorias más recientes de los decretos emitidos en 2016.

El presente estudio infiere que el objetivo de la acción del Estado ha sido ordenar la actividad minera en la región de Madre de Dios, en razón a ello, implementa las acciones referidas en los decretos legislativos emitidos. Durante cada uno de los dos períodos gubernamentales, hace mayor énfasis en la formalización de la actividad minera, y/o en las acciones de control y restricción.

De otro lado, es a partir del inicio de la labor del Ministerio del Ambiente, es cuando el Estado inicia las acciones para ordenar la actividad minera informal, con las gestiones emprendidas por el entonces ministro, Antonio Brack Egg, quien pone en agenda tanto del Gobierno Nacional como del Gobierno Regional la imperiosa necesidad de la intervención de las autoridades sobre la problemática existente en Madre de Dios.

En razón de lo anteriormente reseñado, además de la experiencia de quien investiga en la oficina de la Defensoría del Pueblo en Madre de Dios, se justifica la elección de dicha región para enfocar el análisis de la presente investigación académica, que emplea una metodología cualitativa o de estudio de caso.

3.5. Técnicas, instrumentos y fuentes

Para el recojo de la información en la investigación sobre la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, se utilizaron las siguientes técnicas, instrumentos y fuentes.

Tabla 5. Técnicas instrumentos y fuentes en la investigación

TECNICAS	INSTRUMENTOS	FUENTE
Entrevista semiestructurada	Guía de Entrevista	Autoridades y servidores del Gobierno Nacional. Autoridades y servidores en Madre de Dios. Integrantes de organizaciones de la sociedad civil. Mineros en proceso de formalización.
Revisión de la normativa	Matriz documental	Documentos de gestión e informes.

Revisión documental	Ficha de registro
Revisión de medios	Medios de comunicación.

Fuente. Elaboración propia.

3.6. Procedimiento de la información

3.6.1 Procedimiento de levantamiento de datos

El procedimiento de levantamiento de datos se realizó de dos maneras, mediante entrevistas semi estructuradas realizadas por quien investiga directamente a la mayoría de actores identificados, entre los años 2016 y el primer trimestre de 2017. Para la realización de algunas otras entrevistas, se requirió del apoyo de dos personas que realizaron dos entrevistas cada una a mineros en proceso de formalización. En otro momento, quien investiga se comunicó vía telefónica con mineros en proceso de formalización, líderes de la sociedad civil y ex funcionarios del Gobierno Nacional, esto último durante los años 2018 y 2019.

El levantamiento de datos implicó también la lectura de publicaciones e investigaciones de las que fueron extraídos algunos párrafos e información relevante para comprender las dinámicas sociales y económicas en torno a la actividad minera en Madre de Dios.

De otro lado, se ha apelado a la información referida en las mesas de diálogo que se establecieron por parte del Gobierno Nacional con los actores locales en Madre de Dios, en el año 2016, de esos espacios de diálogo se recoge información pública presentada en los portales web de las instituciones participantes de dichos espacios: Reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, boletines del Ministerio de Energía y Minas, así como en la página web del Ministerio del Ambiente; además de resoluciones y actas de mesas regionales publicadas por el Gobierno Regional de Madre de Dios.

La revisión de la normativa, implicó un inventario inicial de los decretos promulgados entre 2012 y 2016; y luego entre 2016 y 2017. Así también esos decretos remitieron a la lectura de diversas directivas y otros documentos de gestión elaborados *ad hoc* tanto por el MINEM, el MINAM y la PCM.

3.6.2 Procesamiento de datos

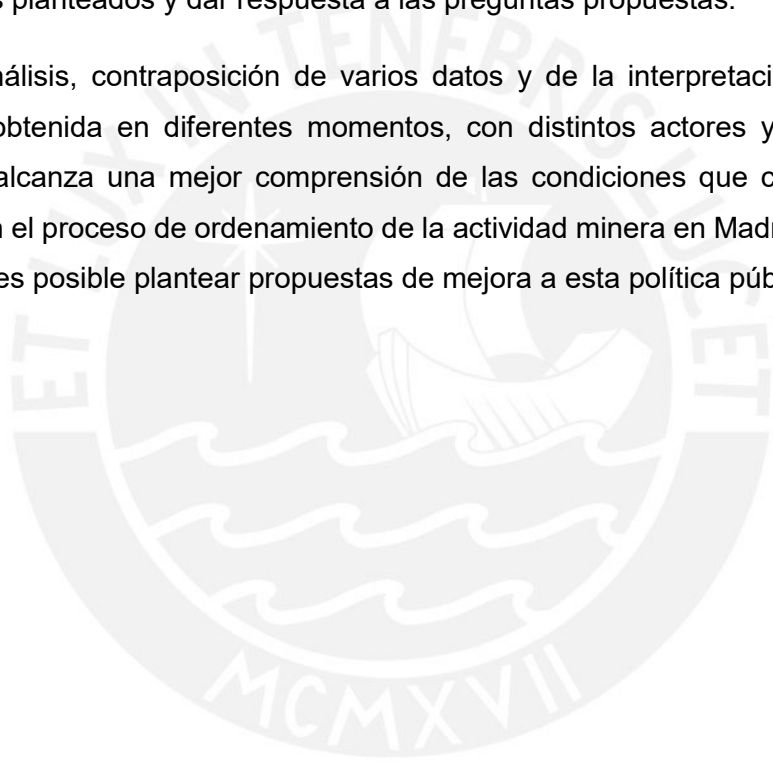
El procesamiento de datos se ha realizado estructurando tablas de doble entrada, presentando de manera vertical cada una de las preguntas de los supuestos que se desprenden de las variables de investigación y estructurando las entrevistas realizadas a los diferentes actores entrevistados, según

Respecto de las normativas se ha realizado un análisis comparativo de las normativas para evidenciar las diferencias conceptuales y los lineamientos propuestos, en total 29 normativas entre decretos y resoluciones institucionales.

3.6.3 Análisis e interpretación de la información

Para el estudio de caso que aborda esta tesis se ha recogido información primaria de actores clave del proceso: funcionarios del Estado en sus distintos niveles de gobierno, mineros en proceso de formalización y otros actores de la sociedad civil, investigadores; y se ha corroborado dicha información con información secundaria recogida de boletines oficiales, publicaciones, artículos periodísticos y material de investigación, lo que ha permitido la triangulación de los datos recogidos de modo que se ha podido corroborar los supuestos planteados y dar respuesta a las preguntas propuestas.

Luego del análisis, contraposición de varios datos y de la interpretación de toda la información obtenida en diferentes momentos, con distintos actores y con distintos métodos se alcanza una mejor comprensión de las condiciones que coadyuvaron o entorpecieron el proceso de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios; y a partir de ello es posible plantear propuestas de mejora a esta política pública.



CAPÍTULO IV. ANÁLISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS Y PRESENTACIÓN DE LOS HALLAZGOS

4.1. Diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera: Formalización y control de insumos

El paquete normativo con el que el Estado peruano aborda la problemática del desarrollo de la actividad minera informal identifica dos líneas de acción primordiales: i) formalización de mineros, ii) acciones de control y restricción de la actividad minera: control de combustible y otros insumos; además de la interdicción a campamentos de minería ilegal. Asimismo, la normativa sobre formalización minera es de alcance nacional; y, sin embargo, hace algunos énfasis en las condiciones cómo se realizan en el departamento de Madre de Dios, uno de los lugares donde la actividad minera informal está muy extendida, y donde la presencia del Estado ha sido escasa durante la mayor parte del tiempo.

Si bien el presente estudio refiere las acciones desplegadas entre los años 2012 y 2018, existe una línea de tiempo establecida por la acción estatal que data de un tiempo bastante anterior. Las referencias más recientes al paquete normativo de 2012 se dan en el año 2002 con la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, y en el año 2010, con el Decreto de Urgencia N° 012-2010. Estas normativas, sin embargo, no supusieron un accionar sostenido en el tiempo o una estrategia clara para abordar la problemática entorno a la actividad minera en la región de Madre de Dios.

Como se sabe, en relación a la política de formalización minera existen varias problemáticas asociadas: trata de personas, situación laboral informal y cuando no explotación laboral, evasión tributaria, lavado de activos por blanqueamiento de oro, tráfico de combustible, corrupción de funcionarios y situaciones de inseguridad ciudadana, por los continuos asaltos en la zona del corredor minero (donde están los mineros en proceso de formalización), y en la zona de La Pampa (zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata), donde está la minería ilegal y donde se ha establecido una suerte de zona liberada, donde la presencia del Estado es casi inexistente. (Valencia, 2016:19)

Las situaciones de afectación ambiental y desorden social que se fueron incrementando con los procesos migratorios de la sierra sur andina hacia Madre de Dios empezaron desde los años 70, a fines de los 90 y tras la construcción de la carretera interoceánica y hacia el año 2010 ya existía un consenso tanto para el ámbito político como para la sociedad civil que existía una situación problemática con graves afectaciones

ocasionadas por la actividad minero aurífera. Una situación que plantea muchos riesgos a evitar, que además parte de la población la califica como indeseable, y que, por lo tanto, motiva el reclamo de la intervención del sector público.

Con la creación del Ministerio del Ambiente (2008), el entonces ministro del Ambiente, Antonio Brack Egg, emitió la normativa Decreto de Urgencia N° 012-2010-PCM que consideraba como asunto prioritario el ordenamiento de la actividad minera y la declaraba “de necesidad pública [...] a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la conservación del patrimonio natural, y el desarrollo de actividades económicas sostenibles” (Cf Art. 1, Decreto de Urgencia N° 012-2010)

Si se analiza este decreto de urgencia, podemos inferir que el problema público está definido como: **la grave afectación que ocasiona la actividad minera aluvial a la salud de las personas, al desarrollo de otras actividades económicas en la región de Madre de Dios**, y señala otras situaciones colaterales de afectación, tales como la magra recaudación de impuestos por parte del Estado, respecto del volumen de producción aurífera en la zona.

Este decreto identifica con claridad, y por primera vez, como una situación problemática las condiciones en las cuales se desarrolla la actividad minera en Madre de Dios, dado que genera graves afectaciones. Las anteriores intervenciones del Estado, en esta región (1970-2002), habían sido planteadas, por el contrario, procurando sacar mayor provecho a la capacidad productiva aurífera de la zona; es así que el Estado desde acciones desplegadas por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) repartió retortas, tuvo intervenciones de capacitación a los primeros gremios mineros de la zona, creó el Banco Minero; es decir, se impulsó, aunque precariamente el desarrollo de la actividad, tal como señala Valencia.

[...] En 1996, el Gobierno emite el Decreto Legislativo N° 851 por el cual se otorgaba derecho de preferencia para petitorios en áreas libres... En enero del año 2002 se aprueba la Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal (Ley N° 27651) y cuatro meses después, por Decreto Supremo, su reglamento (Decreto Supremo 013-2002-EM). El objetivo de la norma era adecuar la legislación vigente a las condiciones productivas y sociales de las personas involucradas en esta actividad. (Valencia, 2005:37)

4.1.1. Objetivos y líneas de acción del problema público

El Decreto Legislativo N° 1100 hace énfasis en las situaciones que el Estado considera que la actividad minera se realiza en **condiciones de ilegalidad**. Establece en el artículo 3° que “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”. Asimismo, señala la prohibición para el uso de unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los lechos de ríos, lagos y cursos de agua, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales. La norma es específica también en la prohibición de en el uso de cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas; prohíbe además la instalación y uso de chutes, quimbaletes, molinos y pozas de cianuración para el procesamiento de mineral, motobombas y otros equipos, sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga, y que se utilizan en el desarrollo de actividades mineras ilegales. Sin embargo, dicha norma no especifica a quiénes se considera **mineros informales**, sólo en el anexo 1 refiere la ubicación de lo que se conoce como corredor minero y que la norma identifica como una zona donde se realiza pequeña minería y minería artesanal.

En el caso de la minería informal, que desarrolla sus actividades en el corredor minero, el MINAM refiere que la existencia de ese “corredor minero” no es una autorización para destruir la Amazonía, sino que es la determinación de una zona en la que se permite la actividad minera responsable como parte de la gestión del territorio.

Es mediante el Decreto Legislativo N° 1105, que se especifica las diferencias entre minería ilegal e informal, señala además que las definiciones referidas reemplazan el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1100; por lo tanto, la conceptualización de la minería informal según el Decreto Legislativo N° 1105 queda establecida como sigue:

Minería informal

Actividad minera que es realizada usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo.

Minería ilegal

Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal.

En el año 2015, la Directora de Formalización minera ante la Comisión de Energía y minas del Congreso de la República señaló que el proceso de formalización implicaba la consideración de las declaraciones de compromiso formuladas por los mineros, quienes además referían la ubicación de los predios que venían ocupando. Los gobiernos regionales estaban a cargo de la verificación de las zonas ocupadas para la actividad, cancelar las declaraciones de compromiso si no cumplían con los requisitos y al mismo tiempo reportarlos para que el MINEM pueda depurar el registro de comprobarse que no cumplían los requisitos para la formalización, según los parámetros señalados en el Decreto Legislativo N° 1105. Los tres grandes bloques de formas de trabajo de los mineros que fue clasificado de la siguiente manera:

Ilustración 1. Condiciones de los mineros en relación a las declaraciones de compromiso



* Mineros que son titulares de la concesión minera, es decir, cuentan con todas las autorizaciones, licencias y títulos.



* Mineros que no son titulares de la concesión, pero desarrollan la actividad minera, bajo algún tipo de acuerdo con el titular minero.



* Mineros que no tienen ni título de concesión minera, ni hay un acuerdo de voluntad con el titular.

Fuente: MINEM, 2015
Elaboración propia.

El proceso se daba inicio con la presentación de la declaración de compromiso en las direcciones regionales de energía y minas con el IGAC y/o en las ventanillas únicas, si estas realmente funcionaban. Los reportes que el MINEM recibía eran respecto de los expedientes presentados en Ventanilla Única, dentro de lo que es Registro Nacional de Declaraciones de compromiso y el registro de Saneamiento, este último incluye a los mineros que habían tramitado su RUC ante la SUNAT. Cabe señalar, que ambos registros no avanzaban a la par porque tres años después de dada la normativa del total de mineros que habían tramitado su declaración de compromisos 28,700 no habían presentado su RUC. De otro lado, para noviembre de 2015, la Dirección de formalización minera solo contaba con 1392 instrumentos de gestión ambiental correctivos, que debían ser evaluados por los gobiernos regionales en las Ventanillas Únicas. (Herrera, 2015)

En 2017 la nueva gestión gubernamental emitió el Decreto Legislativo N°1336 que reformuló las disposiciones para el proceso de formalización minera, denominándolo como un proceso integral. Los cambios radicarón, sobre todo, en que no se hace referencia a un concepto para la minería ilegal, sino que enfatiza la condición del minero de cara al proceso de formalización. En ese sentido, menciona de manera explícita la condición del trabajo minero y su condición de formalidad o informalidad. Los siguientes son los conceptos que refiere el Decreto Legislativo N°1336.

Minería formal

Actividad ejercida por persona, natural o jurídica, que cuenta con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio emitida por la autoridad competente.

Un minero formal es quien puede acreditar: (i) que cuenta con un Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) o con un Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en curso (IGAFOM) debidamente aprobado por la autoridad competente; o, (ii) acredite haber suscrito contrato de cesión o explotación con el o los minero (s) que se encuentre (n) en el Registro Integral de Formalización, por un plazo no menor a tres (03) años... exceptuándose de acreditar la autorización de inicio de actividades de exploración o explotación

Minería informal

Actividad minera realizada en zonas no prohibidas por aquella persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el Registro Integral de Formalización Minera cumpliendo con las normas de carácter administrativo y, además, con las condiciones previstas en

el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N°014-92-EM.

Minería ilegal

El Decreto Legislativo N°1336 no habla explícitamente de las condiciones de la minería ilegal, pero señala que las restricciones para participar en el proceso de formalización se da en relación con las personas naturales o jurídicas que ocupen áreas no permitidas para el ejercicio de la minería, tales como zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, reservas indígenas, reservas territoriales en proceso de adecuación y otras de acuerdo a la legislación vigente no pueden acogerse al proceso de formalización minera integral.

Uno de los cambios significativos que propone el Decreto Legislativo N°1336 y que se contrapone a la norma anterior es el referido a la inclusión del punto 5.4 a la redacción inicial del Decreto Legislativo N°1100, que especifica el tipo de maquinarias permitidas y que antes estaban prohibidas para la actividad minera, tales como: cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas, camión cisterna que proveen combustible o agua y otros equipos, sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga, podrán ser utilizadas en la actividad sin convertirla en ilegal.

La normativa actual, contenida en el Decreto Legislativo N°1336, además de hacer énfasis las acciones y condiciones habilitantes para lograr la formalización minera, regresa al concepto de actividad minera artesanal referido en el artículo 91° de la Ley General de minería, que señala lo siguiente:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; y
2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;
3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.

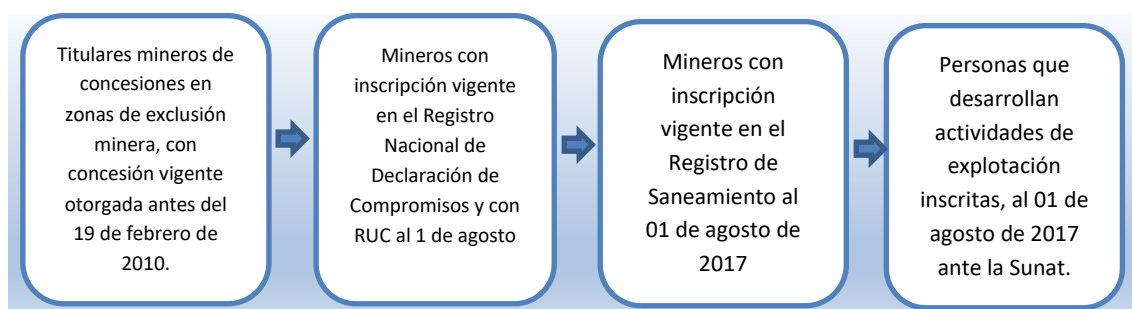
La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal.

Resulta relevante respecto de la prioridad de otorgamiento de derechos en la Amazonía para lo que crea el Grupo de Trabajo Multisectorial conformado por el Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Cultura, con la finalidad de identificar la superposición entre los derechos para el aprovechamiento de recursos naturales de flora y fauna silvestre, y los derechos mineros en la Amazonía, determinando por orden de prelación la concesión o contrato que primero otorgó el Estado, cumpliendo las formalidades que la norma sobre la materia exige, los mismos que además deben encontrarse vigentes.

Así también, respecto del derecho de preferencia, el artículo 13° señala que los mineros informales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera tienen el derecho de preferencia sobre el área donde se realice actividad minera. Y en el caso que dicha área haya sido peticionada, queda cancelada o reducida el área superpuesta total o parcialmente. Los pagos generados en el trámite del petitorio minero cancelado o reducido son devueltos al administrado; reconociendo así las tasas y pagos que han venido realizando muchos sujetos de formalización.

El INGEMMET debe cotejar que todo petitorio ingresado al Sistema de Cuadrículas respete el derecho de preferencia, sobre la base de la información contenida en el Registro de Saneamiento o en el Registro Integral de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, según corresponda, caso contrario la autoridad competente declara la inadmisibilidad.

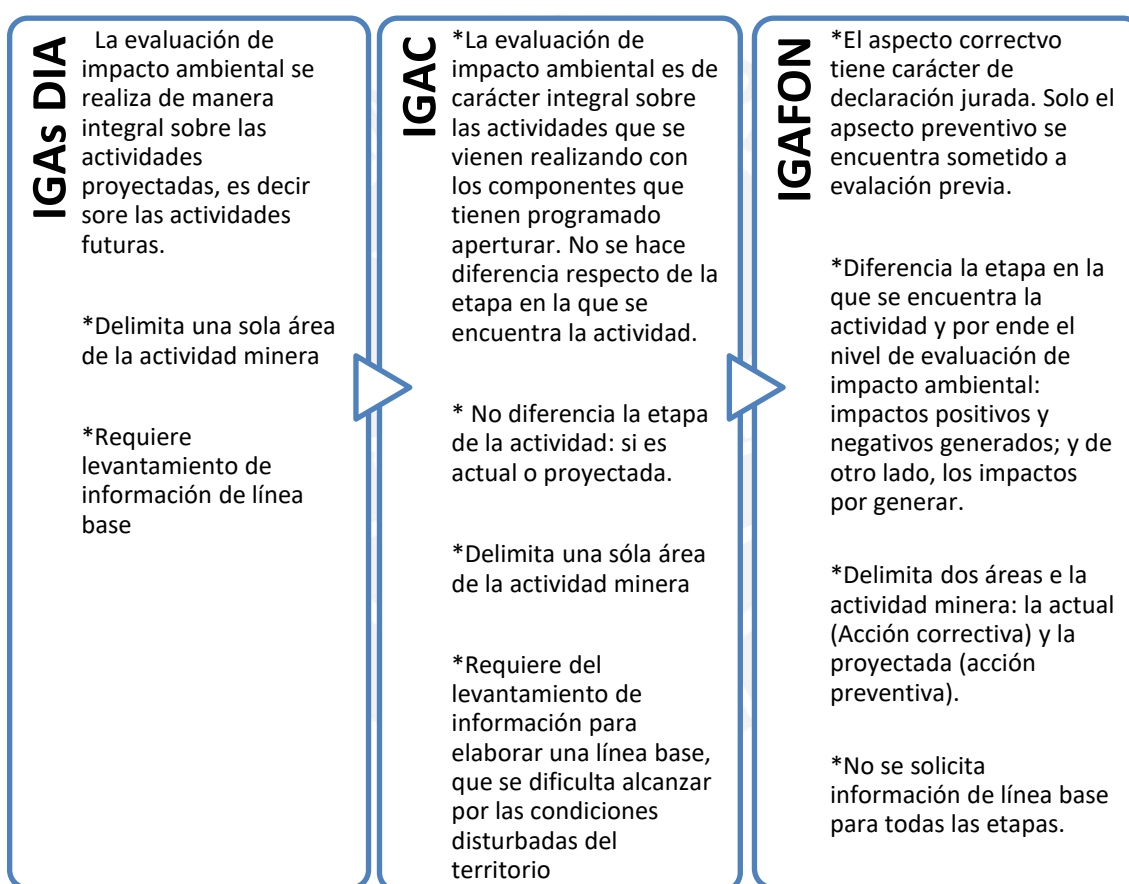
Ilustración 2. Procedimientos para la inscripción en el Registro Integral de Formalización minera



Fuente. Art 5° DS N°018-2017-EM
Elaboración propia

Respecto de la minería ilegal refiere que el Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Riego, elaborarán y aprobarán el Plan de Recuperación de los Impactos Ambientales generados por la minería ilegal así como por la Pequeña Minería y Minería Artesanal, en el marco del proceso de recuperación de las zonas degradadas por la minería ilegal; y en los casos donde la actividad minera ilegal haya producido desbosque, el Plan de Recuperación de Impactos Ambientales incluirá necesariamente un Plan de Reforestación.

Ilustración 3. Diferencia entre los instrumentos de gestión propuestos para la formalización minera



Fuente. MINEM, mayo de 2018
Elaboración propia

Así también, el Decreto Legislativo N°1336 recoge del paquete dado al amparo de la Ley N°29815 en el año 2012 hasta el año 2014, pero a diferencia de ese, diferencia la etapa en la que se encuentra la operación minera, por tanto, la evaluación que realiza la DREMH durante el proceso, solo aplica para el aspecto preventivo. Cabe señalar que sin recurrir a la derogatoria total de la normativa anterior, realiza modificaciones que van más acorde con el reconocimiento de la actividad minera y el impulso de su

formalización, en las condiciones de posibilidad no reñidos con la conservación de las áreas naturales protegidas, habilitación de uso de determinadas maquinarias, reconocimiento de los principales cuellos de botella identificados en el proceso anterior: el saneamiento físico legal, la acción de las instancias de gobierno regional, etc.

De otro lado, la apuesta integral asocia en un solo decreto legislativo distintos aspectos relacionados y generados en el contexto del ejercicio la actividad minera, tales como el desarrollo y sostenibilidad social, para lo que plantea las siguientes líneas de acción: i) acceso de las familias y la población objetivo a los servicios públicos y programas sociales y de protección social del Estado; ii) fomento de actividades productivas y desarrollo de la empleabilidad; iii) prevención y atención de la salud; iv) desarrollo y competitividad local. (cf. Artículos 25° y 26°)

Sin embargo, a la fecha, el problema más grande que encuentra el objetivo de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, tiene que ver con la dualidad de la condición de muchos mineros, quiénes teniendo concesiones en la zona permitida para la actividad, el corredor minero, también desarrollan la actividad en la zona de La Pampa. Una vez intervenida esta zona con la “Operación Mercurio”, muchos mineros se vienen instalando en el Corredor minero o en otras zonas en la frontera con los departamentos de Cusco y Puno y se está generado el mismo caos de La Pampa en el corredor minero, donde además han recrudecido todas las situaciones de anomalía, caos y violencia social. Con lo que la capacidad de coerción y de agencia para el impulso de otras actividades productivas aún quedan cortas.

Hay algunos indicios que los mineros se están yendo al Corredor nosotros lo advertimos desde esta Dirección advertimos cuando se trabajó el Plan Mercurio. El Estado, como tú sabes, tiene recursos limitados y hay que usarlos de manera inteligente. No vamos a tener la cantidad de policías ni de fiscales para asegurar que la ley y el orden se preserven en todo el corredor. Pretender eso yo creo que es irreal, lo que yo creo es que hay que trabajar con la población con las bases mineras, con la población trabajar un programa integral de seguridad ciudadana. Nosotros lo hemos propuesto, pero todavía no se ha materializado, porque sí sabíamos que, si intervenías en La Pampa, se iban a buscar otros lugares para seguir haciendo minería. No todos los mineros iban a volver a sus tierras. Y eso es lo que está sucediendo en zonas del corredor minero, en la parte de Delta, por ejemplo. Entonces, como te digo ahorita, el Estado no tiene para intervenir en el Corredor, se está manteniendo a las justas en La Pampa. Ahorita la policía, la fiscalía está sin recursos y estamos pidiendo recursos al MEF para sustentar la fiscalía; digo nosotros en el marco de la presidencia de la Comisión Multisectorial. Pero si estamos teniendo dificultades para asegurar recursos en La Pampa, entonces imagínate

para asegurar recursos en el Corredor ...Para tener una economía formal necesitas orden y seguridad, si no ya orden y seguridad va a reinar no sólo la informalidad si no la ilegalidad, porque al costado del informal, tienes al ilegal que está trabajando impunemente y el informal dice para qué me legalizo si acá no viene ni la policía no la fiscalía. Esos son temas más estructurales, pero vamos a seguir insistiendo que se trabaje algo más integral en el Corredor. “Entrevista a Lenin Valencia”, director de la Dirección de Formalización minera del MINEM. Octubre de 2019.

4.1.2. Los sujetos de formalización, reconocimiento de las condiciones de la actividad minera desplegada en la región

La identificación de un problema público supone también la identificación de los sujetos alrededor del problema público, sea porque algunas de sus acciones originan el problema público o sea porque son los destinatarios de implementación de la política pública. En el caso de los mineros en Madre de Dios, durante mucho tiempo trabajaron, y generaron sus propias dinámicas de interacción entre sí, con el Estado y con los demás grupos de la población de Madre de Dios.

En el estudio realizado por Cooperación y Cáritas Madre de Dios (2009) había mapeado con bastante exactitud las condiciones de trabajo de los mineros en la actividad de minería artesanal y pequeña minería (MAPE). Por ejemplo, refiere que un minero en Madre de Dios puede ser: a) el titular de un derecho minero (concesión, denuncia o petitorio minero); b) el titular de otro tipo de derechos sobre el área superficial donde se realiza la operación minera (concesiones agrícolas, forestales o de Área Natural Protegida), c) el propietario de implementos e insumos para la producción minera, y; d) un minero "invitado" (Mosquera, 2009: 84)

Tabla 6. Tipo de interacción entre mineros por zonas – Madre de Dios

Zona	Modos de trabajo y asociatividad
Cuenca del Malinowski	Los pocos titulares trabajan sus propias operaciones mineras, pero también practican la figura de invitar a otros mineros a su zona de trabajo. Toda la cuenca del río Malinowski cuando es temporada de lluvia es invadida por mineros informales que llegan a trabajar en zonas tanto de poseionarios como de titulares de concesión. En muchos casos llegan a un acuerdo con el poseionario y con el titular de concesión para que puedan pagar una regalía semanal u otro tipo de recompensa dependiendo de los acuerdos con los mismos.
Alto Malinowski y Manuani	En esta zona todos son informales, sólo tienen posesión de la zona.

ACEPON	Son titulares de concesión y no dejan que los mineros informales trabajen en su concesión, sino que los expulsan. Aunque, según los testimonios recogidos, los formales dejan que los informales trabajen hasta que puedan tener un ingreso para que recuperen sus gastos de operación y puedan retornar a sus lugares de procedencia.
APAYLON	Los pocos titulares mineros llegan a acuerdos para invitar a otros mineros a sus concesiones. De manera que ellos trabajan sus propios yacimientos, pero también pueden tener la opción de invitar a otros mineros como invitados para que trabajen la minería a cambio del pago de una regalía.
Bajo Puquiri	Existen zonas que sólo están peticionadas, pero donde muchos mineros tienen años de posesión, ellos invitan a mineros a trabajar en sus zonas de trabajo, creando confusión social entre los actores sociales y permitiendo que se genere la percepción que la formalización sólo ocasiona gastos de dinero y no retribuye en el ordenamiento minero de la zona.
Micro-cuenca de Madre de Dios Comunidad Nativa de Tres Islas	Es donde se puede observar operaciones de dragas de succión (5 operaciones), ellas llegan a establecer acuerdos con los titulares de concesión por trabajar dentro de su concesión. Inclusive en la comunidad nativa de Tres Islas los nativos mineros realizan la misma figura antes señalada.
Huepetuhe	Existen titulares mineros y mineros con petitorios en trámite, pero en posesión y producción de su yacimiento. Los titulares de concesión tienen sus propias operaciones mineras, pero también funciona la figura de invitar a otros mineros para que desarrollen operaciones mineras pagando una regalía.
Huacamayo	La situación es particular porque la actividad minera se desarrolla dentro de una concesión forestal. La actividad minera se inició con consentimiento de los forestales que invitaron a los mineros a trabajar dentro de sus concesiones a cambio del pago de una regalía y de cobros por el pase de los insumos de trabajo minero a la zona. Sin embargo, la situación se tornó conflictiva cuando los mineros comenzaron a realizar petitorios de la zona puesto que no quisieron seguir pagando regalías a los forestales ni continuar pagando los altos peajes por el paso de insumos a la zona.
Bajo Puquiri	Allí sólo existen derechos mineros en disputa, pero estos conviven junto al territorio de las comunidades nativas de

	<p>Barranco Chico, Puerto Luz y San José de Karene, además que la actividad minera se practica en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaeri.</p> <p>Las tres comunidades nativas practican la minería, la disputa en la zona es por la posesión de los yacimientos auríferos (se han realizado una serie de conflictos que detallaremos más adelante). Sin embargo, es importante hacer la precisión que las comunidades nativas cobran una regalía a los mineros para que puedan trabajar en sus territorios. También las mismas comunidades nativas trabajan en alguna actividad MAPE.</p>
<p>Micro-cuenca del Madre de Dios (Laberinto y Tres Islas)</p>	<p>Existen superposición de concesiones agrícolas y mineras. Los titulares de concesiones agrícolas no trabajan la agricultura, sino que mantienen sus derechos para poder facilitar a los mineros que no tienen petitorio ni posesión de yacimientos auríferos y que puedan trabajar la minería. Si bien es cierto no es una cuestión generalizada, pero convive con las otras formas de asociatividad productiva.</p>

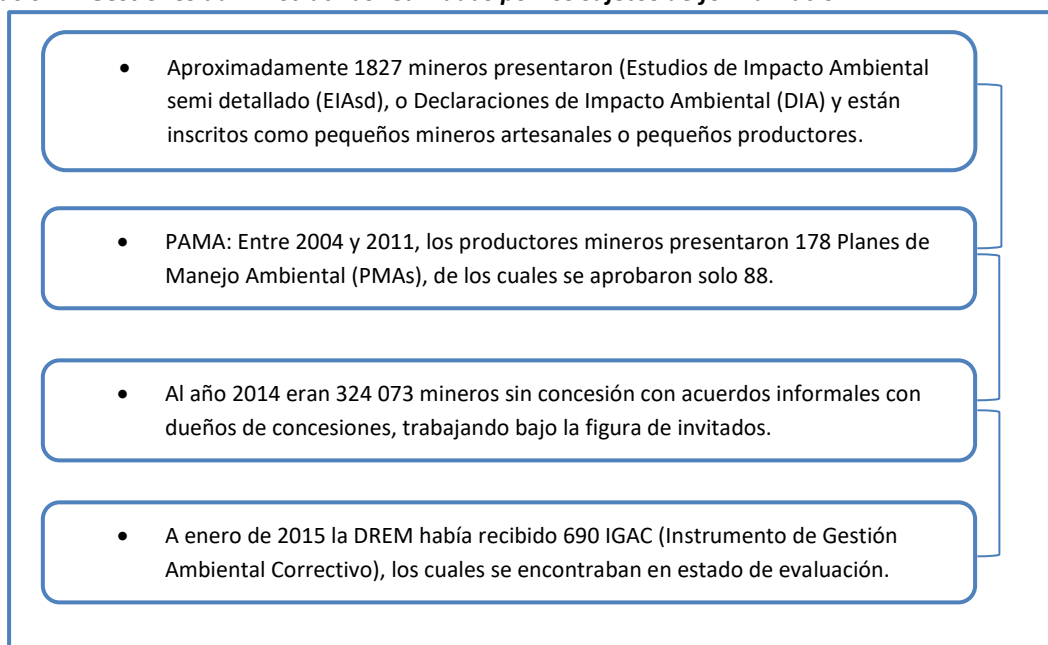
Fuente: Mosquera y otros (2009)
Elaboración propia

El cuadro precedente nos muestra básicamente cómo la minería pequeña y artesanal se ha desarrollado bajo “una norma consuetudinaria” impuesta por los propios mineros, esa costumbre ha consistido en ocupar el espacio, en algunos casos regularizan la posesión, al menos peticionándola al Estado; lo que supone algún tiempo de trabajo bajo la informalidad absoluta (pues los trámites requieren disponibilidad económica y recursos logísticos para movilizarse a Puerto Maldonado), por tanto supone capacidad de agencia (contratar servicios de abogados u otros que los asesoren en el trámite).

Como se ha señalado, los primeros mineros que llegaron a Madre de Dios, desarrollaban la actividad por temporadas, en algunos casos combinando actividad minera con la actividad, forestal y/o la agrícola. Así también, algunas comunidades nativas propietarias de territorios, agricultores y/o forestales han permitido el trabajo de mineros, que en principio fue “estacional”. Sin embargo, la continua migración de población proveniente de la sierra sur peruana, (sobre todo desde el año 2003) estableció otra dinámica de interacción, en la que cada vez más personas llegaron a Madre de Dios y fueron invadiendo predios, tanto en la llamada zona del corredor minero como en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata. Como señala Valencia, “el periodo 2003 – 2008 da cuenta de una carrera por obtener

concesiones mineras sin que de manera paralela se presenten solicitudes para obtener DIAs o EIAsd, evidenciando la formación de un nuevo núcleo de mineros informales que actuaba en muchos casos sin reconocer la institucionalidades local ni estatal”. (Valencia, 2014:102)

Ilustración 4. Gestiones administrativas realizadas por los sujetos de formalización



Fuente: Valencia, 2014 – DREM Madre de Dios, 2015
Elaboración propia

El gráfico muestra los trámites que los mineros en Madre Dios han realizado, siendo que no todos los procesos terminaron, porque se extraviaron expedientes o los mineros no pudieron cumplir con los requisitos que propuso el Estado, y por ello se constituyen en procesos de formalización trancos. Esta referencia es importante, pues no sería sólo el proceso de formalización iniciado en el año 2012 el que no dio resultado, sino que ningún proceso anterior resultó. Así tampoco, el proceso que se está planteando para el presente período gubernamental (2016-2021) ha logrado el objetivo, pues los plazos se siguen alargando, aun cuando hay un alentador avance respecto de procesos anteriores.

Los intentos por ordenar la actividad minera por parte del Estado no terminaron de cumplirse, y no necesariamente por falta de voluntad de los mineros, pues muchos de ellos iniciaron estos trámites pero no han logrado su formalización, lo que en buena parte se debe a la falta de capacidades de la oficinas regionales de energía y minas, además de la falta de asistencia legal y técnica por parte del MINEM y la falta de una estrategia adecuada que dimensionara el problema a partir de un conocimiento exacto

de la actividad y sus formas de desempeño en la zona, que tuviera en cuenta los factores interculturales; dinámicas de asociatividad, conocimiento de la geografía, tal como refiere el productor minero Miguel Herrera Urizar, geólogo de profesión de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, quien representa a la Asociación de Pequeños Mineros Auríferos de Madre de Dios y ex dirigente de SONAMIPE.

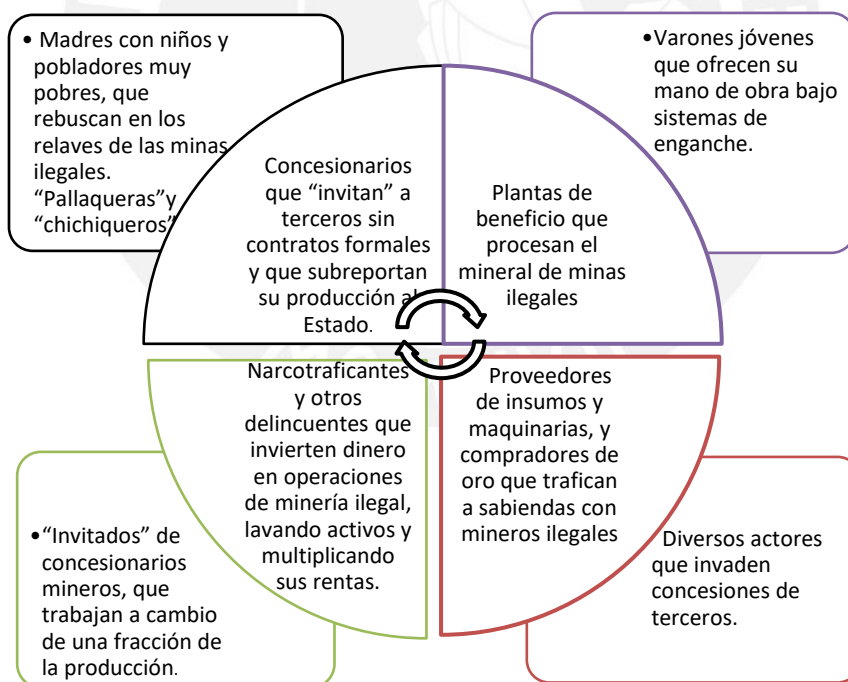
Mire, nosotros acá, yo he estado casi desde el inicio y he intervenido en varios aspectos de lo que se puede decir de este tipo de minería. Nosotros formamos una asociación de los pequeños mineros auríferos de Madre de Dios en el 85, bueno hasta hace poco que yo la dejé morir prácticamente, casi la mayoría de socios estaban viejitos y ya se habían retirado, nunca tuvimos problemas con la minería. Antes de todo íbamos a conversar con el ministerio [MINEM] a ver cómo se podía solucionar antes de que se formen los problemas. En este caso nosotros solicitamos que se haga una ley de minería aurífera aluvial y el gobierno de Fujimori tomó ese concepto y el ministerio hizo una licitación en el cual ganó GRADE, e hizo un estudio para hacer una ley de minería aluvial. Estuvieron tres meses en toda la zona, tres profesionales y después conversaron con la asociación para discutir algunos aspectos y una obra muy grande muy bonita y realizaron una propuesta de minería aluvial, más o menos por el año 93 ó 96, si no me equivoco; pero la gran minería se opuso a que salga y el Ministerio de Energía y Minas lo encarpetó. Por ejemplo, ahí se decía que el minero de Madre de Dios solo podía pagar medio dólar. Y por qué esto: le comento, hay dos formas de las leyes de minería: la primera norma se dio por el amparo por el trabajo, y el amparo por el trabajo al año tenía que presentar los informes de lo que había trabajado para que continuara la concesión. Posteriormente se cambió al amparo por derecho de vigencia, que fue más o menos por el 91 ó 92 que se dio la ley y también hicieron el texto único de la Ley General de Minería. Ya entonces, fue el amparo de derecho de vigencia, donde ese derecho decía que, si no pagaban durante dos años consecutivos y uno alterno, perdían su derecho minero, de tal manera que el 95 o 96 ya prácticamente de 4200 concesiones que habían, solo quedaron 400, porque no pudieron pagar el derecho de vigencia. "Entrevista a Miguel Herrera". Enero de 2017.

Asimismo, las premisas y consideraciones para la identificación del problema público y de las líneas de acción para solucionarlo, por parte de los formuladores de la política pública, debe partir por un exhaustivo conocimiento de la realidad, a partir de elementos técnicos considerando estudios previos y también de la experiencia de manejo local de la actividad, teniendo en cuenta lo que la población refiere, la condición de los sujetos de formalización. De manera que en ese trabajo de campo previo se pueda advertir los desafíos y dificultades que hallará el proceso, las posibles falencias en la intervención estatal, de manera que se advierte oportunidades de mejora.

El MINAM, bastante antes de la emisión del paquete normativo de 2012, había fijado una posición, de rechazo a la actividad minera en la región Madre de Dios, por los impactos ambientales, sociales que se generaron en un ecosistema, tan diverso como frágil, que tiene toda la Amazonía, producto de ello es la emisión del DU N°012-2010 Sin embargo, el MINEM no se adhirió a ese posicionamiento, dado que aun de manera intermitente, siempre impulsó la actividad.

Para el MINAM desde el ministro Brack, el Ministro Pulgar Vidal y de su asesor, Ernesto Ráez, quedaba claro que con el incremento en el precio del oro muchos concesionarios que realizaban realmente una actividad de subsistencia se enriquecieron y ello justificó desde la primera década del nuevo milenio, el ingreso de mafias, y aun de empresas formales inescrupulosas; que ha llevado a un reparto muy desigual de los beneficios de la actividad; además de complejizar la intervención estatal. Una adecuada estrategia estatal debió ofrecer alternativas de actividades productivas, a fin de ofrecerlas a la gran cantidad de población que migraba de las zonas sur andinas, cada vez en mayor cantidad y que pasaron a ser nuevos mineros pobres. (Ráez, 2017)

Ilustración 5. **Complejidad social e ilegalidad en la actividad minera**



Fuente. Minería aurífera artesanal y en pequeña escala, y minería ilegal en el Perú. (Ráez, 2017)
Elaboración propia.

El presente estudio de investigación pone en evidencia que una de las grandes fallas en la política de ordenamiento de la actividad minera obedece a un doble posicionamiento del Estado frente a la actividad minera. Por un lado, el deficiente manejo de la actividad

minera por parte del MINEM, tanto antes de la descentralización como luego de ella, con una escasa interacción con la Dirección Regional de Energía y Minas. Y de otro lado, el posicionamiento del MINAM, que identificó la actividad como absolutamente perjudicial desde todo punto de vista; por tanto, inviable para la región. Esos dos posicionamientos no llegaron a conciliar una sólida postura que el Estado debió asumir frente a la problemática.

Esa situación lleva a un proceso en el que frente a la identificación del problema público no hay una visión compartida, con la consiguiente desarticulación que se evidenció, sobre todo en el período 2012-2016. se establecen acciones que en la práctica no se llegaron a cumplir: por parte de los administrados, porque ciertamente los requerimientos eran altos; y por parte del Gobierno central, porque no se logró conciliar una sola postura firme frente al problema, dados los intereses que quedaban en el medio.

Toda política pública debe identificar con claridad el problema público a intervenir, los objetivos que se propone, las acciones que permitirán cumplir los objetivos e indicadores para medirlos. Hasta acá se puede inferir que el problema público ha sido definido como “la necesidad de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios”. En razón de ello, es necesario identificar a los actores que, tanto para el diseño como para la gestión de la política, podrán coadyuvar en una adecuada implementación de las acciones relacionadas a la política pública. Al respecto la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN refiere lo siguiente:

Los actores relacionados con la política nacional tienen un rol importante (en tanto cuenten con un reconocimiento social, político o legitimidad jurídica) para el cumplimiento de consensos y compromisos, los cuales resultan clave, sobre todo, en la etapa de implementación. Por ello, su participación debe ser transversal en las distintas etapas y pasos de la política nacional.

En ese sentido, es importante una adecuada identificación de actores en el territorio, como los gobiernos regionales y locales en el marco de sus competencias compartidas, así como otros actores con representación territorial, tanto en el diseño y formulación de la propuesta de política nacional como su implementación en el territorio. También es fundamental identificar actores de la sociedad civil, de la academia y del sector privado, que están directa o indirectamente relacionados con el problema público identificado en la política nacional. Para planificar y determinar la forma en que participarán a lo largo del proceso se puede utilizar un mapa de actores.

La participación varía dependiendo de los objetivos y características de cada etapa. Por ejemplo, durante la definición del problema público, será especialmente beneficioso contar con los aportes de la población afectada; para elaborar el diagnóstico podría ser deseable la participación de la academia y de la población; y para consensuar las alternativas de solución se requiere de la población afectada, de las instituciones públicas relacionadas y de otros actores como los organismos no gubernamentales o de la sociedad civil. (CEPLAN, 2018: 23)

Para el caso de Madre de Dios, las entrevistas realizadas con actores de la sociedad civil y a algunos funcionarios de la región, refieren que si bien, se generaron algunos espacios de escucha de la sociedad, más por insistencia de los actores locales de la región, no fueron considerados los temas y detalles de la realidad planteados por éstos, sino que el Estado normó en base a premisas que no necesariamente tenían en cuenta la realidad de la región, las distancias geográficas, las actividades, usos del suelo y costumbres de los mineros y aun de los distintos grupos de la población: comunidades nativas, castañeros y madereros y el resto de la población que no se dedica a la actividad minera. Bueno y Osuna, abogan en favor de combinar recursos metodológicos de planificación y la evaluación a priori de cómo funcionaría la política pública de manera que se asegure que la política pública se da con condiciones para su cumplimiento; pues es desde el marco lógico donde se establece con claridad el problema público a abordar, los objetivos e indicadores que asegurarán el cumplimiento de lo que se propone y señala lo siguiente:

“Al ser la evaluación una herramienta de planificación, cuando su diseño es el objeto de análisis se deben combinar las visiones en materia de elaboración de estrategias de intervención pública y el modo en que se aborda la evaluación de su conceptualización. Siendo procesos superpuestos, no siempre es fácil diferenciar las pautas que proponen los modelos aplicados para la evaluación de diseño de aquellas que guían los procesos mismos de planificación. Parece razonable, no obstante, que desde ambas orillas se compartan algunas lógicas metodológicas y procedimentales.

[...] se propone (desde la revisión y el análisis teórico combinado) de forma estructurada, un modelo integral para la evaluación de diseño de políticas públicas que se centra esencialmente en los enfoques basados en la teoría y que responden a la lógica de la planificación y la evaluación aplicada tanto a los análisis de contexto como de estrategias. Un modelo que no sustituye a otros, sino que pretende servir de base complementaria con la que facilitar otros procesos de evaluación orientados al ámbito de la gestión o de sus resultados e impactos; que, en definitiva, permita -desde la mayor transparencia que otorga la agrupación y ordenación estructurada, articulada y

vertebrada de las políticas públicas- dar respuestas de mejora respecto a su racionalidad y coherencia. (Bueno & Osuna, 2013:37)

La importancia de tener en cuenta en el diseño la participación ciudadana, sobre todo en un país con una geografía y contextos socioculturales muy diversos, es fundamental para que la acción pública se vea legitimada y pueda ser desarrollada con menor riesgo de conflictividad y con mayores posibilidades de efectividad y éxito.

La política de ordenamiento de la actividad minera ha adolecido en su diseño, al parecer, de la consideración de estudios previos e información de la realidad de la región en el diseño de la política pública o los ha desdeñado aun conociéndolos. El biólogo César Ascorra, señala que la normativa se ha diseñado sin considerar la realidad y las características de la actividad en la región de Madre de Dios.

Como veo yo, a partir del 2010 hay una mayor incidencia y frecuencia en las normativas, pero con esa debilidad de desconocimiento de la realidad, una visión descontextualizada, que ha llevado a sacar normativas, hacer interdicciones justo en temporada electoral días antes de elecciones.

La información, los conocimientos de la gente [no son tomados en cuenta] para que llegue a tomadores de decisiones, y entonces no se llega a normas construidas de abajo que serían más realistas porque acá se conocen los recursos se transmite a nivel central tienen una idea muy general, si hablan de dragas, no saben que aquí no hay dragas son cosas que flotan, pero no son dragas, draga verdadera viene hacer una máquina que tiene una cadena que va jalando lo que usan en el mar. Las dragas verdaderas son cadenas que tienen cucharas y van, acá solamente han traído los chinos una vez o los coreanos una vez y también se lo dinamitaron, no ha habido dragas acá, lo que hay acá son bombas que flotan que succionan y eso no es una draga, son succionadoras que le llaman carancheras, chupaderas, balsa gringo, draga, draga realmente no ha habido pero eso ponía la normativa prohibía las dragas, ahí te muestran el desconocimiento.

Parece que es algo absurdo sacar normas cuando todavía faltan perfeccionar un poco más la implementación de las mismas, se sigue sacando procedimientos administrativos cuando no hay la capacidad de organizar el Estado para hacer esos trámites administrativos, la ventanilla única nunca funciona acá, la ventanilla única no era una ventanilla era una casa ahí casi vacía en ENASE... No sé cuántas personas han pasado por ahí sin tener ni los formularios porque no sabían que seguía en el proceso... Han pasado ¿cuántos años? Siete años y no existe todavía ese formato [...] El proceso tiene una ahí también una debilidad estructural [asociada a] la situación del sector que tiene poder económico, pero que muestra una de sus debilidades en la corrupción." Entrevista a César Ascorra". Enero de 2017.

De igual manera, Marta Torres, ex funcionaria de la Oficina Técnica del MINAM en Madre de Dios, señala que, desde distintos gremios como el gremio agrario, y desde otros espacios de interacción de la sociedad civil, se han realizado aportes desde mucho antes de la dación de la normativa pero que no ha sido tomado en cuenta.

Bueno, creo que tenemos una situación de arrogancia del Gobierno Central, porque se han dado planteamientos claros, estudios en su momento, y yo no sé por qué no quieren escuchar [...] Hay diferentes aspectos, la única vez que se habló de ordenamiento territorial, salió el mapa del mal llamado corredor minero. Anteriormente, cuando se trabajó el Plan Maestro de la Reserva Nacional de Tambopata, se había tratado de hacer una propuesta de ordenamiento, sobre la realidad, se trató de respetar la decisión final de las comunidades indígenas [...] Creo que fue la única oportunidad de una decisión consensuada. Sin embargo, con la creación del corredor minero donde ciertamente existían muchos petitorios mineros, qué hicieron, se olvidaron que en la zona existía superposición entre los petitorios mineros y los predios agrícolas que existían en el borde de la carretera, sin tener en cuenta que precisamente en Madre de Dios entre los kilómetros 105 al 127 eran las mejores tierras para producción agrícola y todo esos terrenos se han barrido y eso no sea considerado en esa propuesta de ordenamiento territorial. Y se dieron alertas, la Federación Agraria se pronunció al respecto. Y te preguntas, ¿qué está pasando con el gobierno central que no quiere escuchar a la Región? Como te digo, ahí hubo soberbia, por un lado, y luego cuando alguna vez el Estado escuchó, también se dio cuenta que estaba solo (MINAM), porque [de los otros sectores] algunos de ellos, tienen grandes intereses porque el oro que sale de acá, sale blanqueado; eso quiere decir que hay una empresa formal que blanquea esto. Entonces ahí te das cuenta que acá hay una cadena tan grande, que evita, que detiene el proceso de formalización, con obras concretas por parte del Estado y entonces ahí ves el tema de corrupción. “Entrevista a Marta Torres”. Febrero de 2018.

Finalmente, un representante del gremio minero de la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), el Sr. Erasmo Mesta, refiere que los aportes de dicho gremio a la política pública no han sido considerados, tampoco en el momento de la implementación de la política pública. Veamos.

Hemos presentado muchos proyectos de ley, hemos presentado infinidad de propuestas al gobierno, pero el Gobierno nunca ha dicho: “oigan señores esta propuesta no está bien”, “rectifíquelo y vamos a dialogar”, nunca nos ha llamado y nos ha dicho señores vamos a una mesa de diálogo y vamos a acabar en esta mesa pero vamos a trabajar consensuadamente, ya para que para que se haga una formalización real, para qué, para que el productor minero cumpla con las actuaciones a las que se compromete, ahorita Madre de Dios es tierra de nadie. Ahorita casi el 70% [de denuncias mineras] están caducados y los mineros informales y los mineros ilegales que no tiene concesiones,

como son gente que ha venido de distintos sitios, hacen lo que quieren en ese terreno caducado; un impacto que nunca se ha visto, una contaminación tremenda, pero ¿es por culpa del concesionario? ¿o es por culpa del gobierno, que no tiene la voluntad de poder formalizar la pequeña minería y la minería artesanal? Ese es el problema que hay ahorita respecto de la formalización. “Entrevista a Erasmo Mesta”, Secretario de organizaciones de la FEDEMÍN, octubre de 2017.

Estos testimonios evidencian que el diseño de la propia política pública no ha contemplado los estudios previos en torno al tema y tampoco las opiniones de los actores en el territorio. En el trabajo de campo varios actores de la sociedad civil, y algunos funcionarios del nivel local refieren que tanto el diseño como la implementación de la norma se ha dado con espacios de interacción tras situaciones de emergencia, es decir post conflicto social.

4.1.2. Consideraciones en el diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios

La política de ordenamiento de la actividad minera propone un proceso de formalización, de combate a la minería ilegal y el control de insumos químicos; para los distintos departamentos del país, aun cuando varios de los decretos legislativos hacen énfasis en la actividad minera aluvial, que es tal como se desarrolla en el departamento de Madre de Dios.

La serie de normativas plantean una acción intersectorial, que pese a los esfuerzos ha tenido poco éxito, por lo que es necesario evaluar el diseño de la política y en qué medida se ha considerado las condiciones y realidad geográfica y sociocultural de la región y más aún en qué medida se han considerado la participación de la ciudadanía, sus medios de vida, necesidades y aspiraciones para el diseño y ejecución de la política planteada. Además, en qué medida los intereses del contexto externo jugaron en contra de la política de ordenamiento de la actividad minera.

Este trabajo de investigación analiza la política de formalización minera en la región Madre de Dios, entre los años 2012 al 2018, poniendo particular énfasis en el diseño y en las condiciones de implementación de dicha política pública. Ciertamente, existen en el conjunto de normativas emitidas algunos objetivos planteados desde el Estado y que tiene que ver con la consolidación del proceso de formalización, por un lado; y por otro, con el control y la fiscalización de la actividad y los insumos químicos necesarios para la realización de dicha actividad.

En orden a afinar el análisis se ha presentado una tabla con un listado de las normativas emitidas durante el primer período gubernamental (2011 - 2016) y del actual período gubernamental (2016 - 2018), teniendo en cuenta el marco del período de estudio para la presente tesis.

Tabla 7. Relación de principales normativas sobre la actividad minera entre 2012 - 2018

Normativa período 2011 - 2016		Normativa período 2016 - 2018			
Decreto Legislativo 1100	N°	Aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el toda la República y establece medidas complementarias	Decreto Legislativo 1293	N°	Declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
Decreto Legislativo 1101	N°	Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la república y establece medidas complementarias.	Decreto Legislativo 1336		Establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
Decreto Legislativo 1102	N°	Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.	Decreto Supremo N° 005-2017-EM		Establece disposiciones complementarias para el ejercicio del derecho de preferencia.
Decreto Legislativo 1103	N°	Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal.	Decreto Supremo N° 018-2017-EM		Establece disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del proceso de formalización minera integral
Decreto Legislativo 1104	N°	Modifica la legislación sobre pérdida de dominio.	Decreto Supremo N° 021-2017-EM		Establece disposiciones complementarias para la formalización de actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
Decreto Legislativo 1105	N°	Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.	Decreto Supremo N° 035-2017-EM		Modificación de la Primera Disposición Complementaria Final y Transitoria del Decreto Supremo N° 005-2017-EM, que establece disposiciones complementarias para el ejercicio del derecho de preferencia

Decreto Legislativo N° 1106	Lucha eficaz contra el activo y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.	Decreto Supremo N° 046-2017-EM	modifica el Decreto Supremo N° 018-2017-EM, que establece disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del proceso de formalización minera integral.
Decreto Legislativo N° 1107	Establece medidas de control y fiscalización en la distribución transporte y comercialización de las maquinarias y equipos que pueden ser utilizados en la minería ilegal, así como del producto minero obtenido en dicha actividad.	Decreto Supremo N° 038-2017-EM	Establece disposiciones reglamentarias para el instrumento de gestión ambiental para la formalización de actividades de pequeña minería y minería artesanal.
Decreto Supremo N° 029-2014-PCM	Aprueba la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	Decreto Supremo N° 034-2017-EM, modifica el Decreto Supremo N° 012-2012-EM	Otorga el encargo especial a la empresa Activos Mineros S.A.C. y dicta medidas complementarias para la comercialización de oro y promoción de la formalización de los pequeños productores mineros y mineros artesanales.
Decreto Supremo N° 012-2012-EM	Otorga encargo especial a la empresa Activos Mineros S.A.C. y dicta medidas complementarias para la comercialización de oro y promoción de la formalización de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales	Decreto Supremo N° 019-2018-EM.	Establece precisiones para el proceso de formalización minera integral.
Decreto Supremo N° 027-2012-EM	Dicta normas complementarias al Decreto Legislativo N° 1105 para la comercialización de oro.	Resolución Ministerial N° 473-2017-MEM-DM	Aprueba formatos con el contenido detallado del aspecto correctivo y preventivo del IGAFOM, y el catálogo de medidas ambientales.
Decreto Supremo N° 043-2012-EM	Establece disposiciones complementarias a Decretos Legislativos N° 1100 y N° 1105, e incorpora modificaciones al marco normativo minero.	Resolución de Superintendencia N° 013-2017-SUNAT	Establece forma de proporcionar información para el Registro Integral de Formalización Minera.

Decreto Supremo N° 046-2012-EM,	Regula procedimiento para la emisión del Certificado de Operación Minera Excepcional requerido para la emisión de la Autorización Excepcional de Uso de Explosivos a Mineros en Proceso de Formalización por parte de la DICSCAMEC7	Resolución Jefatural N° 035-2018-ANA	Aprueba formatos para el procedimiento de evaluación del IGAFOM.
Decreto Supremo N° 075-2012-PCM y sus modificatorias	Crean Comisión Multisectorial Permanente con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.	Resolución Ministerial N° 289-2018-MEM/DM,	Autorizan emisión de carné de identificación del minero en vías de formalización inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera.

Fuente. Normativa sobre el proceso de ordenamiento de la actividad minera
Elaboración propia.

La tabla precedente muestra las normativas más relevantes de los paquetes normativos dados en 2012 y luego en 2018. Una primera identificación de las primeras normas de ambos paquetes legislativos, nos advierte las priorizaciones y diferencias en la gestión de la política de ordenamiento de la actividad minera. Mientras en Decreto Legislativo N°1100 señala en su objeto la necesidad de “aprobar acciones de interdicción de la minería ilegal en el toda la República y establece medidas complementarias de interdicción de la minería ilegal”, el Decreto Legislativo N°1293 “declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal”.

Un análisis sencillo de las siguientes normas y el objeto de cada una de ellas, nos muestra que, de las 14 disposiciones legales emitidas entre 2011 y 2015, 9 de ellas refieren como objeto y desarrollo de la normativa el despliegue de acciones estatales que priorizan la acción restrictiva del Estado respecto de la problemática de la actividad minera. Otras cinco refieren como objeto el impulso o acciones que coadyuven la actividad minera de pequeña escala.

La tabla comparativa nos permite, asimismo, evidenciar el cambio de perspectiva del siguiente período gubernamental (2016 - 2018), el total de las 14 normativas emitidas plantean un impulso a la acción del Estado en favor de la formalización de los mineros que están facultados para hacerlo, es decir que, para el caso Madre de Dios, no se encuentran en zonas restringidas como las áreas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas (ANP) o incluso dentro de las mismas. Con ese cambio de óptica,

y aun cuando no se ha derogado la normativa precedente, el Estado asume que si bien, la actividad minera sin control y sin asistencia técnica ha generado innumerables males sociales, también tiene en cuenta que es necesario tomar acción respecto del problema, dejando de lado un planteamiento negacionista de la actividad y de las problemáticas sociales que origina, tal como señala Lenin Valencia Arroyo, otrora estudioso del tema y hoy funcionario al frente de la Dirección de Formalización minera del Ministerio de Energía y Minas.

La mejor política de conservación de bosques para Madre de Dios, será aquella que sea también minera. La Amazonía peruana concentra alrededor del 16% del universo de mineros en proceso de formalización a nivel nacional (REINFO). De ese 16%, casi el 90% se encuentra entre Madre de Dios y Puno, por razones históricas. Estos dos departamentos, junto con Arequipa, conforman el conglomerado y corredor económico de pequeña minería más importante del país. De manera especial, Madre de Dios no puede ser entendida y menos gobernada con eficiencia y justicia, asumiendo que el problema se resolverá “eliminando la minería”. En un área que representa el 6% del territorio de Madre de Dios (la zona permitida para minería), esta actividad genera alrededor del 40% del PBI regional.

Lamentablemente arrastramos una inercia de mala regulación, generada por la falsa dicotomía “conservación o minería”, cuando las condiciones de Madre de Dios son propicias para que hablemos de Conservación y Minería. Esta falsa dicotomía, especialmente presente desde el 2010, ha generado engendros normativos de los cuales solo se aprovechan la corrupción (en todos los niveles de gobierno), y aquellos que obtienen ganancia política con el desgobierno (véase a quiénes son elegidos como autoridades en esta región). Las principales víctimas son los mineros que sí quieren formalizarse (extorsionados por autoridades de distintos niveles), y los ciudadanos que se ven afectados por los impactos y pasivos ambientales de esta actividad. (Lenin Valencia Arroyo [página de Facebook], 2018)

El testimonio de Valencia resulta fundamental para comprender cómo la concepción del problema público, inicialmente ha estado centrado en las consecuencias del problema antes que en las causas del mismo y en un análisis y acción más centrada en perseguir al sujeto a quien se dirige la normativa del proceso de implementación de la política, antes que en resolver los problemas de fondo en la región de Madre de Dios a fin de viabilizar la formalización del sector minero y/o cualquier otra actividad productiva, en base, por ejemplo, a lograr el saneamiento físico legal de la región. En ese sentido, la mayor dificultad para cambiar la perspectiva del análisis radica en una visión dicotómica del problema público (MINAM vs. MINEM), escasa comprensión de la realidad de Madre de Dios, una falta de sinceramiento de los límites de gestión y una absoluta cerrazón a

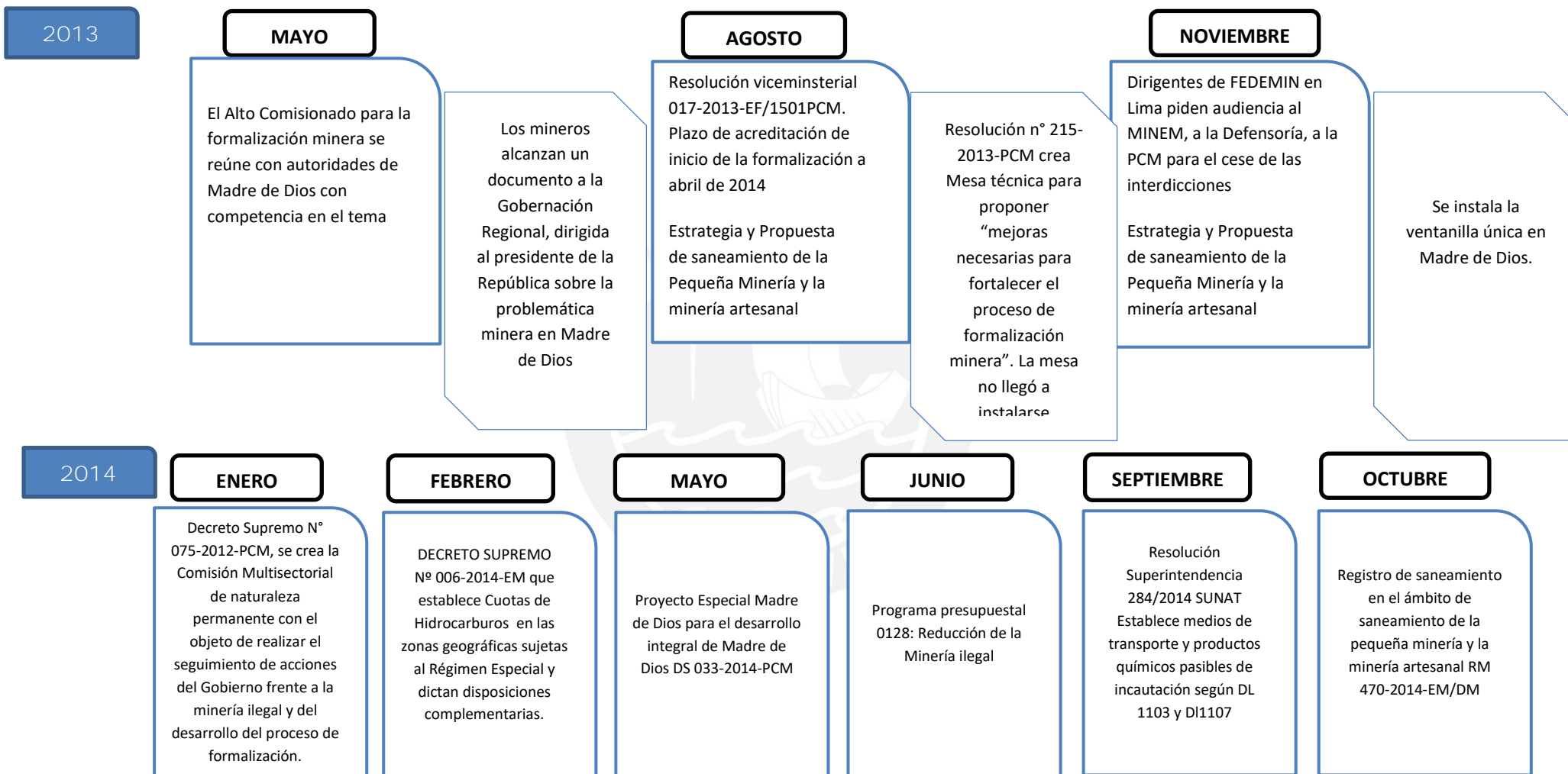
escuchar lo que innumerables actores del territorio de Madre de Dios habían venido refiriendo para encontrar mejores vías de solución para el ordenamiento de la actividad minera.

Como señalamos en párrafos anteriores, la acción del Estado discurre a través de la normativa, pero también a través de las herramientas de gestión que nos permiten identificar de mejor manera cuál es el enfoque que se está dando al problema y a la forma de solucionarlo.

Los reportes de conflictos sociales emitidos por la Defensoría del Pueblo entre los años 2013 y 2014, refieren el discurso detrás de la normativa (ver ilustración N°6). La posición de no diálogo con el gremio minero, la inadecuada comprensión de la realidad social y económica en Madre de Dios y la emisión de normativa que otorga recursos insuficientes o con poca estrategia para el impulso de otras actividades que lleven otras formas de desarrollo a la región, finalmente una comprensión dicotómica y una administración difusa de los recursos para alcanzar los objetivos planteados.

En la gráfica siguiente se puede advertir la continuidad con la que se emite normativa y se despliegan acciones contradictorias: generar un espacio de diálogo y no dialogar con el gremio minero, acciones de interdicción a los mineros en el corredor minero, yendo en contra de lo normado, que aceptaba la actividad en esa parte del territorio; la creación del Proyecto Especial Madre de Dios, cuyo objetivo era potenciar otras actividades y proyectos de desarrollo para la región, pero que termina atendiendo actividades sin mayor trascendencia para la región.

Ilustración 6. Acciones desplegadas entre 2013 y 2014 en torno a la normativa de formalización minera según la Defensoría del Pueblo



Fuente: Reportes de conflictos sociales – Defensoría del Pueblo 2013 – 2014
Elaboración propia.

Una aproximación a lo que sucedió nos la da Ernesto Ráez, como ex asesor del Ministerio del Ambiente y miembro de la Comisión Multisectorial Permanente, refiere la situación de poco conocimiento del contexto de varios de los miembros y en otros casos el posicionamiento e intereses que se iban develando en la interacción de dicha comisión que tenía como encargo realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.

Cuando llegué al ministerio [MINAM] lo primero que caí en cuenta es que mucha gente en el Estado no sabía de qué se trataba eso, pensaba que los gremios de mineros ilegales eran iguales que cualquier sindicato de obreros de construcción o algo así. Otros no querían ni saber del tema porque como eran ilegales no eran “los administrados” es decir todo aquel que por procedimiento normativo debo atender porque corresponde a mi oficina o a mi agencia, no lo atiendo, ese (sujeto) no existe para mí. Entonces el ilegal siempre quedaba por entre las rendijas. Ese es el tipo de problemas que se trató de solucionar con ese paquete legislativo, pero el primer problema que encontramos ahí es que las soluciones definitivas al problema de la ilegalidad, respecto de los lugares donde sí se podía formalizar requería por ejemplo la modificación de la Ley minera y en ese instante.

Ahora bien, ese tipo planteamiento, interesantemente, también lo tenían los propios mineros artesanales, ellos nos hacían ese planteamiento y desde el MINAM estábamos de acuerdo con ellos, pero fuimos bloqueados por el Estado ... Muchas de las buenas intenciones que tuvimos desde el MINAM coincidían con propuestas de los mineros artesanales. Por ejemplo, esas nuevas reglas de caducidad para las concesiones, permitirían que haya un verdadero mercado de concesiones en el Perú, donde el mejor postor para el Estado pudiera participar, eso es completamente razonable y no se dio. Y además nos encontramos con que, el propio Estado había generado conflictos insalvables en el uso de la tierra: concesiones entregadas y superpuestas a comunidades nativas, en algunos casos tenemos en Madre de Dios a comunidades nativas que tienen el cien por ciento de territorio concesionado lo cual es un crimen, un crimen legal.

Nos encontramos con concesionario forestal que tenían una concesión de reforestación y que tenían encima una concesión minera que le exige hacer desbosque, ese tipo de absurdos y ninguna voluntad ni capacidad desde los ministerios para resolver los absurdos. Bregamos muy duro para generar una Comisión Multisectorial donde estos problemas se pudieran resolver: sentar a agricultura (MINAGRI) a un lado, a minería (MINEM) del otro y que pudieran resolver, dar solución al problema que ellos le habían causado al Estado y nunca se pudo. Nunca hubo suficiente voluntad ni suficiente fuerza política para hacerlo. “Entrevista a Ernesto Ráez”. Octubre de 2019.

Como se evidencia en esta referencia, la acción y administración de recursos del Estado discurre en un contexto de escasa comprensión del fenómeno social, político y aun económico de la actividad en Madre de Dios, por parte de funcionarios del Estado. El correlato son las reacciones de protesta por parte del gremio minero frente, no solo a la normativa sino también frente a la acción escasamente eficaz de varios de los funcionarios y servidores del gobierno nacional. El testimonio también refiere que la comisión multisectorial no funcionó por intereses contrapuestos de los sectores del Estado. Por tanto, el diálogo y la interacción sectorial resultaron estériles para dar soluciones de fondo a la problemática de la actividad minera en Madre de Dios.

4.2. Gestión de la política de ordenamiento de la actividad minera

En esta parte de la investigación lo que se quiere es identificar los factores que han contribuido a la consecución de los objetivos de las normas, así como los recursos desplegados en favor de la población y del desarrollo local territorial: cuáles son los acuerdos, planes, proyectos planteados para los destinatarios de la política pública y/o para el desarrollo de la región de Madre de Dios.

Es importante también identificar las acciones desplegadas, así como el tipo de recursos que han sido empleados, tanto por el Gobierno Nacional, así como por el Gobierno regional; y en qué medida ha resultado perjudicial, o por el contrario ha significado un impacto positivo, en orden al objetivo último que es el ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios.

Es importante señalar que entre los años 2012, cuando se emitió el primer gran paquete normativo, hasta el año 2018, transcurrieron dos períodos gubernamentales, por tanto, se realiza un análisis comparativo respecto de los factores facilitadores y los factores limitadores de la acción del Estado para la política de ordenamiento de la actividad, para ambos períodos. Al respecto, resulta relevante el hecho que, aun cuando no se ha producido cambios significativos en la normativa, sí se advierte que existen dos ópticas distintas en la ejecución de la normativa, lo que conlleva a dos tipos de resultados, que analizaremos en el desarrollo de este capítulo.

La gestión de los recursos del Estado, en el presente estudio, se analiza partiendo del objeto de las normas emitidas, así como a partir de las acciones desplegadas en el proceso de implementación de la normativa, el mismo que suele tener un correlato menos explícito pero más revelador respecto de la concepción del problema público y su abordaje y que podríamos referir como sigue: i) Enfoque negacionista: los impactos de la actividad minera en Madre de Dios son tan graves que la minería aluvial no debe existir, por tanto no son tan urgentes las acciones de formalización sino las de

interdicción y se debe combatir la actividad minera en Madre de Dios; ii) enfoque de aceptación de la actividad minera en Madre de Dios, que asume que, en tanto existe la problemática y que miles de personas se dedican a la actividad de pequeña minería, el Estado debe impulsar su formalización, brindarles el apoyo técnico para el ejercicio de la actividad con mejoras en los procesos técnicos, administrativos y aun comerciales, empleados para impactar en menor medida el ambiente.

Para plantear los factores restrictores, así como los facilitadores seguiremos una línea de tiempo, respecto de las acciones desplegadas para la formalización de los mineros, las acciones de interdicción y otras medidas de control de insumos químicos, especialmente el referido al control de combustible. En análisis se de en relación al despliegue de acciones por parte del gobierno nacional principalmente, el gobierno regional y las percepciones y respuestas de parte de la sociedad civil y de los sujetos de formalización de la Región de Madre de Dios, así como de información primaria referida por los actores del proceso.

4.2.1. Factores restrictores en el proceso de ordenamiento de la actividad minera

La regulación de la actividad minera emitida con la Ley N°29815 presentó un paquete normativo con el objetivo de ordenar la actividad minera, los enunciados de cada uno de los Decretos Legislativos referidos en esta ley desarrollan la voluntad del Estado peruano de ordenar las condiciones bajo las cuales se puede o no realizar la actividad minera artesanal a nivel nacional; ello produjo un determinado impacto en la región de Madre de Dios. Para identificar, en qué medida, lo propuesto en estos decretos y las acciones desplegadas se constituyen en elementos facilitadores o restrictores del proceso de ordenamiento de la actividad minera en este departamento; es necesario identificar las premisas en el desarrollo de la política, si estos han considerado al menos algunos de los siguientes enfoques: de i) descentralización y/o, ii) gobernanza e interculturalidad y/o iii) desarrollo territorial.

Tal como señala la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN (2018), es importante conocer adecuadamente las condiciones de realidad, evaluarlas adecuadamente, de manera que no se cometan errores en la estructuración del problema público, al sopesar más las consecuencias de la situación problemática antes que las causas, porque ello conlleva a un despliegue equivocado de la acción pública; y por tanto, deja un mayor descontento en los administrados.

En la política de ordenamiento de la actividad minera efectivamente, el análisis bajo el cual se da y se implementa la normativa prioriza una actuación sobre las consecuencias del problema: la informalidad en la actividad minera, la afectación al medioambiente,

etc; más no se evidencia en la norma como en las acciones desplegadas un conocimiento respecto de quiénes se dedican a la actividad minera, la naturaleza de la actividad (minería aluvial) las diversas formas además de la actividad minera aluvial (playas, terrazas, cauce de ríos), etc. En el aspecto más operativo tampoco se considera las capacidades con las que cuentan los operadores del Estado, en el nivel subnacional, para implementar la política de ordenamiento de la actividad minera.

De otro lado, están las condiciones habilitantes para alcanzar el objetivo de la política, que guardan relación con los problemas estructurales de la región de Madre de Dios como la superposición en el uso del suelo, que guarda relación con cómo se dio el proceso de descentralización en el país; la consideración además de esas condiciones estructurales de pobreza extrema de las regiones aledañas como Cusco, Puno, Apurímac. Dada la complejidad de la realidad resultaba necesario también considerar soluciones que planteen desarrollo productivo alternativo², esas propuestas se plantearon en un tercer nivel de importancia y de manera tardía, con lo cual no se terminó por generar el valor público deseado.

i) Consideraciones sobre la descentralización

Un factor estructural tiene que ver con el proceso de descentralización aun deficiente en muchos aspectos que se ha dado en el país. El proceso de descentralización en el caso de la región de Madre de Dios se muestra más deficitario aun que en otras regiones del país, en buena cuenta por la desordenada administración del conjunto de las instituciones estatales en la región antes del proceso de descentralización, sobre todo respecto del otorgamiento de derechos sobre el uso del suelo. Además de la descoordinada acción del Gobierno Nacional y cuando no su inacción sumada a la falta de recursos y capacidades desde las instancias regionales han abonado al caos y la corrupción que se ha dado en la región.

El Ministerio de Energía y Minas realizó su proceso de transferencia de funciones entre los años 2010 – 2014 (cf. Resolución Ministerial N°278-2010/MEM-DM) y una de las deficiencias para la atención de las problemáticas asociadas a la actividad minera fue la falta de recursos humanos y logísticos; lo que se constituyó en el tiempo en un factor que ha dificultado la consecución de los objetivos que se planteó el Estado respecto del ordenamiento de la actividad minera. Otros actores ya en 2009 referían que lo

² El anuncio de inversiones para la región Madre de Dios en actividades de capacitación y transferencia tecnológica en las cadenas productivas de agroindustria, madera-forestal y acuicultura se dio recién en el año 2015, es decir, tres años después de emitido el paquete normativo sobre ordenamiento de la actividad minera en la región de Madre de Dios. Cf. <https://rpp.pe/economia/economia/invertiran-s-10-millones-en-cite-productivo-de-madre-de-dios-noticia-768095?ref=rpp>. Última consulta 20 de marzo de 2020.

importante era fortalecer la gestión de la Dirección Regional de Energía y Minas, con presupuesto y asistencia técnica que ellos pudieran replicar con los mineros para procesos tecnificados menos contaminantes.

La Dirección Regional de Minería de Madre de Dios debe emprender un programa de capacitación ambiental a nivel de microcuencas o subcuencas hidrográficas. La capacitación debe incluir un material didáctico e ilustrativo sobre las medidas preventivas y correctivas en el desarrollo de cada método de explotación. En cada centro poblado de las zonas de extracción minera se debería colocar paneles u otros avisos que ilustren el estado de los ríos, vegetación, fauna, población y actividades productivas que se desarrollan en la microcuenca o subcuenca hidrográfica. Estos avisos deben indicar las principales acciones que se deben realizar en la actividad minera para recuperar y/o conservar el ambiente. Ello permitirá a la población de zonas mineras tomar conciencia del ecosistema frágil en que viven, y empezarán a realizar acciones para recuperarlos y/o cuidarlos. (Mosquera y otros, 2009: 38)

[...] Por su parte, la Dirección Regional de Minería (DREM) ha tenido un rol limitado puesto que sólo se dedicó a recepcionar documentación y trasladarla directamente a Lima. Sus funciones eran limitadas y no tenían injerencia en las actividades MAPE, sólo funcionaban como observadores y estaba formada por tres miembros. (Mosquera y otros, 2009: 63)

La realidad en 2009, como en 2015 y 2016 en la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) ha sido la misma respecto de los escasos recursos humanos y logísticos para el desarrollo de sus funciones. Aunque en 2016, el MINEM transfirió S/. 531, 310 soles en el marco del Convenio de Cooperación para la implementación de la Ventanilla Única, cuyo uso se debía encontrar justificado para la operatividad del funcionamiento exclusivo de la misma (cf. MINAM, 2016:108). Sin embargo, esos recursos no se emplearon, la información dada en una entrevista realizada, al entonces director regional de Energía y Minas José Carlos Bustamante, refirió que “en tanto el Gobierno Nacional no aclare su estrategia en la región no iba a implementar efectivamente la ventanilla única, porque eran recursos del Estado que se estarían gastando en vano porque el proceso de formalización, tal cual la norma lo planteaba era inviable”. Cabe resaltar, que también esa era la posición del gremio minero FEDEMIN y del Presidente Regional de entonces, Luis Otsuka Salazar. En ese sentido, efectivamente la falta de una estrategia clara y la falta de recursos, sea porque no se otorgaron oportunamente o porque se trabó su ejecución desde el Gobierno Regional han contribuido a una situación de

estancamiento en el proceso de ordenamiento de la actividad minera.³ Los testimonios siguientes así lo evidencian:

Parte del problema obedece a la ineficacia en la gestión del Gobierno Nacional que en casi 10 años (2002 - 2010) no aprobaron casi ningún PAMA y luego le trasladan todos esos expedientes a la Dirección Regional de Energía y Minas ... Lo primero que hay que hacer es erradicar la zona ilegal que está perfectamente ubicable, allí está la zona de minería ilegal. Si se mantiene la zona ilegal intacta siempre es una ventanita para aquel que se supone que puede formalizarse de estar al otro lado. Y ahora ellos mismos reclaman que más los revientan en el corredor minero que en la zona ilegal, por lo tanto, hay mucha gente que quiere estar ahí [...] La base militar es la solución para la zona de La Pampa, y en realidad para todo Madre de Dios, porque todos esos controles que están afectando a las actividades legales se dan porque existe el pretexto de tener ilegalidad [...] si logramos salir de eso, creo que el trabajo es sacar adelante las otras actividades y hacer una erradicación más efectiva. "Entrevista a Freddy Vracko Metzger". En *Ampliación de noticias*. RPP. 2015.

El proceso de descentralización no se ha dado de una manera sana, por así decirlo, digamos este proceso le ha caído al gobierno regional de una manera abrupta y no tiene las capacidades ni los recursos para poder asumir ese proceso de descentralización, entre ellos el proceso de formalización, que en gran parte delega el Gobierno Nacional al Gobierno Regional. He visto la poca efectividad del Gobierno Regional en atender todo lo que implica el proceso de formalización; imagínate hay más de 5000 mineros que han solicitado ingresar al proceso de formalización, mientras que en el Gobierno Regional hay uno o dos funcionarios de procesar toda esa carga de expedientes, entonces no ha sido muy efectiva, ¿no? "Entrevista a Francisco Román Dañobeytia". Febrero de 2018.

Como vemos, la implementación de una política pública encuentra entre sus factores restrictores, el escaso conocimiento o consideración de los procesos previos desplegados o no por el Estado, el desconocimiento o poca consideración de las condiciones de realidad de la región, de sus condiciones geográficas de las capacidades técnicas y humanas. Sin la consideración de estos factores no se pueden dar las condiciones adecuadas para la implementación de esta política de manera adecuada.

³ El Informe de auditoría n.º 060-2016-CG/MA-AC se ha determinado que el Gobierno Regional de Madre de Dios ha utilizado la suma ascendente a S/. 109 896,14 para gastos y bienes no contemplados en el convenio de cooperación, para la implementación de la Ventanilla única que viabilizaba la revisión de los expedientes presentados por los mineros en proceso de formalización sobre sus IGAC. Cf. MINAM: La lucha por la legalidad en la actividad minera, 2016:108

Lahera pone en evidencia que no necesariamente la formulación de una normativa genera por sí sola las condiciones de su gestión. Que una política pública alcance su objetivo requiere del factor normativo, del factor administrativo y de la interacción con la sociedad; ello se propone luego de un esfuerzo por comprender de manera clara la situación problemática que se pretende intervenir. Dicho de otra manera, para que las políticas públicas sean efectivas y eficientes requieren en principio, de una adecuada gestión de la información, en interacción con los administrados, para proponer un diseño adecuado de la política, y así se dé luego, un adecuado despliegue de acciones y recursos para su cumplimiento.

Las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes las metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias. Se trata de conceptos operativos distintos, cuyo uso discriminado solo genera confusión. Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público; y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos y mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera, 2002:15-16)

En relación a lo señalado, otro aspecto importante está asociado a la identificación de las brechas generadas por el problema, pero también las brechas de gestión, en este caso en el territorio donde se implementó la política, de manera que se pueda superar las falencias y/o potenciar las capacidades en materia de recursos humanos y/o logísticos. Al respecto, las condiciones de la gestión de la Dirección regional de energía y minas en Madre de Dios, fue usualmente crítica, ello se evidencia en una respuesta que da la Dirección Regional de Energía y Minas (DREMH) del GOREMAD, al ser consultado respecto de sus avances en la implementación de la política pública.

A enero de 2015, la Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos mediante el Informe 016-2014 GOREMAD –GRDE/DREMH - dirigido al Gerente Regional de Desarrollo Económico del GOREMAD, sobre el Decreto Supremo N°029-2014 refería lo siguiente respecto del proceso de formalización y las condiciones de la región para cumplir con los requisitos que la norma imponía:

- Se hace necesario exigir al INGEMMET la celeridad en el proceso de remate de los petitorios mineros simultáneos solicitados ante el Gobierno Regional y el INGEMMET, ubicados en el corredor minero.

- Asimismo, para evitar la discrecionalidad entre los consultores encargados de la elaboración del IGAC y los funcionarios del Gobierno Regional, a través de la orientación de la Dirección General de Políticas, Normas e instrumentos de Gestión Ambiental (DGPNIGA) del Viceministerio de Gestión ambiental. Asimismo, promover laboratorios en la región para el monitoreo ambiental.
- Respecto de los recursos económicos de los mineros en proceso de formalización, que en algunos casos pueden ser reducidos, para realizar el monitoreo de aire (laboratorios acreditados sólo existen en Lima y Arequipa). El monitoreo se podría realizar in situ con equipos portátiles, debidamente calibrados, expedidos por proveedor y/o laboratorio autorizado.
- Los plazos establecidos son insuficientes respecto al monitoreo ambiental cuando se requiere el levantamiento de las observaciones, debido a las malas condiciones de accesibilidad y condiciones climáticas desfavorables propias de la región; por lo que debería permitir la prórroga de plazos por parte de los usuarios en caso de considerarse pertinente.
- Existe una falta de presupuesto para la contratación de personal calificado en materia minero-ambiental para la revisión de Instrumentos de gestión Ambiental.

A saber, la normativa le encargó a los gobiernos regionales, entre otras, las siguientes tareas: i) realizar el registro de declaraciones de compromiso de los mineros, gestión que debía ser comunicada, en las 48 horas siguientes, al MINEM; así también le encargó, ii) acciones de capacitación básica requerida para el ejercicio de la actividad minera materia de formalización; iii) verificar la veracidad de las declaraciones de compromiso respecto de las condiciones de la actividad si estaban o no reñidas con lo que la normativa establecía prohíbe; se señalaba también, como competencia de la Dirección Regional de Energía y Minas e hidrocarburos, iv) otorgar la autorización de inicio y reinicio.

La serie de dificultades referidas por la Dirección Regional de Energía y minas para el cumplimiento de sus tareas respecto de la formalización y verificación de las condiciones para la misma; refiere carencias técnicas, en concreto la lejanía para el acceso a los servicios de laboratorios acreditados, y/o a equipos para el monitoreo de la calidad de aire, u otro tipo de monitoreo ambiental; falta de personal calificado, entre otras consideraciones como la difícil accesibilidad por las condiciones geográficas y/o climáticas propias de la región Madre de Dios.

El requisito de presentar la Constancia de Derecho de uso de suelo, es y ha sido fundamental para viabilizar el proceso pues es necesario contar con la acreditación de

propiedad y/o la autorización de uso del terreno superficial y existe el problema de superposición en el derecho de uso de suelo, tanto para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) (2011-2016); así como del IGAFOM (2016-2019). La dificultad es reseñada por el testimonio de una minera en proceso de formalización:

Para la acreditación de la titularidad nosotros tenemos dos concesiones y estamos dentro de la comunidad (nativa Tres Islas) y siempre ha habido un poco de conflictos con las comunidades, el sector minero siempre ha tenido esas dificultades con las comunidades porque las comunidades son algo especial, y en el caso en la zona donde yo estoy, se dedican a la actividad, pero tienen otros intereses, y a veces nosotros no podemos acceder a satisfacer sus caprichos, a veces piden exorbitantes sumas de dinero. En la realidad en la práctica eso es lo que sucede, señorita, y en algunos casos también hay un predio con agricultura. Yo creo que donde hay agricultura es menos la dificultad, porque se ponen de acuerdo, más conflictivo es en el tema de las comunidades. “Entrevista a Griselda Zubizarreta”, minera de la zona de Tres Islas. Octubre de 2017.

En 2014, el Gobierno Nacional se comprometió a presentar una propuesta legislativa para determinar la autoridad u órgano competente para autorizar el uso de terreno superficial, así como para establecer el proceso para tal fin. (Decreto Supremo N°029-2014-PCM), hasta entonces, no quedaba determinada la institución que concedería dicha autorización dada la situación de superposición de predios. Asimismo, tendría que delegar funciones a instituciones estatales para que procedan a un inmediato ordenamiento de la situación predial. El propio DS 029-2014-PCM, señalaba la necesidad de elaborar y aprobar un Plan Nacional de Saneamiento Físico Legal. Dicha propuesta legislativa no fue presentada al Gobierno, y aun ahora no se ha trabajado.

ii) Consideraciones sobre la gobernanza e interculturalidad

Como ya se ha señalado, uno de los componentes importantes tanto para el diseño como para la gestión de una política pública está relacionado a la permeabilidad de los gestores respecto de las propuestas y/o puntos de vista de parte de la sociedad que será impactada por la política, en un contexto democrático este tipo de prácticas garantizan la gobernabilidad y aseguran mejores resultados. Si para la definición del problema público, así como de sus alternativas de solución, se ha apelado a la participación democrática de las personas de la sociedad civil, a los expertos, a los empresarios, la política a implementar garantizará la generación de valor público y un impacto agregado que se traduce en el bienestar de la población.

Lamentablemente, no fue ese el circuito de acción en la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios. Por el contrario, los actores del Estado tanto del gobierno nacional como del gobierno regional, revelaron su escasa consideración de aspectos culturales, de costumbres, es decir de las dinámicas sociales en torno a la actividad minera y se mostraron poco permeables a las propuestas de distintos actores de la sociedad civil. Esta situación se perpetuó durante todo el período gubernamental 2011-2016, así lo refiere tanto el dirigente de SONAMIPE Miguel Herrera, como una ex funcionaria de la entonces oficina nacional de diálogo social (ONDS) de la PCM:

Mire cuando nosotros hicimos la Ley de Pequeña Minería la 27651, Ley de Formación y promoción, nosotros hicimos un análisis de lo que era el proceso de formalización y vimos qué se necesitaba para comenzar un proceso de formalización lo que había que tener era un derecho minero y habían personas que estaban trabajando en áreas libres, había personas que estaban trabajando en concesiones de otros. Ahí se guió para que se corrija. Entonces, un derecho preferencial para que tengan su derecho minero los que estaban en área libre, y el contrato de explotación para los que estaban en concesiones de otros. Y lo importante que se dio es lo siguiente: [se identificó] quiénes trabajan ahí, qué gente, de dónde han venido: la mayoría ha venido de la Sierra de sitios donde no hay trabajos, pero ellos venían de una realidad social y económica diferente y cuando vienen acá y hacen minería, y trabajan sin contrato y ya está, como es en la mayoría de ciudades, por ejemplo, un operario, un constructor de una casa, no hace un contrato, nada, todo es hablado... Y acá tenían que venir a hacer petitorio, estudio de impacto ambiental y no sabían nada.

Si hubiera habido un proceso de interculturalidad, que el Estado conozca que gente está ahí y la gente conozca qué es lo que tiene que aprender para que pueda trabajar, entonces sí comenzaba un proceso de formalización real y consciente. Las personas que estaban trabajando allí tenían conciencia de qué es lo que iban a hacer. Yo he visto en varias huelgas, dicen por qué no nos dejan trabajar, si lo único que queremos es trabajar. ¿Por qué?, porque venían de ese concepto, que el trabajo es bueno.

Faltaba complementar algo allí, estas normas, la gente... le digo que la misma ley decía que quien tenía que capacitar era el Ministerio a través de la Cooperación internacional a través de las universidades, a través de la gente preparada, tenían que capacitar. Y ¿qué ha hecho el ministerio, ha hecho eso? Nada. Entonces ¿cómo la gente que no conoce nada de minería se mete a trabajar? Tiene que cometer fallas. Por ello, no se ha seguido un proceso real de formalización ... Entonces de qué proceso de formalización estamos hablando... para mí no han querido que se siga trabajando y esas imágenes que se han sacado de La pampa, le han servido tan solamente para sacar dinero, con lo que conseguía dinero para el Ministerio del Ambiente. Tanto dinero que ha conseguido

qué ha hecho, dónde está ese dinero. “Entrevista a Miguel Herrera”, dirigente de gremio minero SONAMIPE. Octubre de 2017.

Por su parte la funcionaria de la Oficina Nacional de Diálogo social – PCM señala lo siguiente:

Hasta el 2015 se tenía conformada la Comisión Nacional de Formalización Minera, presidida por la PCM y la secretaría la tenía el MINEM, al encontrarme en Madre de Dios no he tenido una participación muy activa en la Comisión Nacional pero en alguna oportunidad se nos invitó a explicar la realidad de algunas de las regiones con respecto a minería y señalé algunas cosas entre ellas, que la ventana de atención única nunca funcionó, no era ni siquiera capaz de brindar información, las diferentes oficinas que intervienen en el proceso. Ante lo cual el presidente de la comisión señaló que no era cierto, que tenía información que sí funcionaba la ventanilla única, entonces este punto nos revela que no se tuvo una información quizás real de lo que sucedía en cada región.

Posteriormente se genera a raíz de otro paro, la Mesa de Diálogo, presidida por el MINEM y en la secretaría técnica la ONDS-PCM, y en la Comisión específica de formalización minera, se reveló que no había intenciones de Energía y Minas de aclarar ciertos puntos. [Por el contrario otras instituciones del Estado a las que le tocaba dar respuesta como] el ANA si le tocaba establecer cómo debía ser el proceso de autorización de uso de agua lo hizo, si requería directivas, si requería pautas, las presentó. Igual MINAM aclaró conceptos de agua que estaban en la nebulosa, luego se ha dado la interpretación de los actores de la formalización y generó documentos por escrito especificando cuáles son los conceptos y algunas pautas que faltaban, pero cuando le toca a Energía y Minas, no lo hace.

Esto nos conduce a que el propio vice ministro encargado del tema, pida la propuesta de formalización minera, a la siguiente fecha FEDEMÍN les entrega la respuesta, luego al recibir la propuesta dice que no, que tiene que ser consensuada con todos los grupos mineros de la región, ya nuevamente les entrega la propuesta consensuada de todas las organizaciones mineras. Ahora dice, no, pero tiene que ir en armonía con lo que dice la región [el Gobierno Regional], qué es lo que piden proponen, consensuado con la región y le entregan consensuado con la región y que lo voy a revisar para una fecha y que no estuvo la revisión y que lo reviso para la otra, finalmente nos gana un Decreto de Urgencia, señalando que deben haber acciones para mitigar el mercurio y agilizar la formalización minera, con el cambio de gobierno y se diluye el tema y hay que esperar casi más de medio año para tener nueva legislación, entonces desde el Estado no parece que hayamos tenido un norte para lograr la formalización o una planificación consciente para lograr la formalización. Con esto, los gremios mineros tienen la posibilidad de decir dame pautas precisas, seguras que pueda cumplir, pero si todo está en la nebulosa qué va a cumplir el minero informal. “Entrevista a funcionaria ONDS”. Octubre de 2017.

En ambos testimonios que datan del año 2017, existen al menos tres ideas comunes respecto de la gestión, por parte del Estado: i) El Estado desconoce la realidad respecto de la diversidad cultural de los administrados y/o de las condiciones dadas para el cumplimiento de la normativa; ii) El Estado no responde adecuadamente, no da razón cierta del proceso y la forma de cumplirlo; iii) El Estado no escucha a los actores locales y/o no da respuestas a las dudas razonables y/o vacíos existentes en las normas. Lo que concluyen ambos, es en que dadas estas condiciones no hay manera de que un minero se pueda formalizar.

Ahora bien, lo que revela el testimonio de la ex funcionaria de la ONDS, es además una situación de disparidad entre las instituciones del Estado respecto de los compromisos que asumen frente a la contraparte dialogante (o reclamante): algunas instituciones del Gobierno Nacional sí dan respuesta o procuran llevar adelante el proceso, y otras no. Esta actitud de no dar respuesta, sobre todo porque se trataba del ente rector en la materia, negó la posibilidad de un proceso exitoso en la implementación de la política pública, generando una situación de permanente conflicto, ingobernabilidad, que sólo favorece a los circuitos de corrupción de todo nivel que han proliferado en Madre de Dios.

iii) Consideraciones sobre el desarrollo territorial

El crecimiento desordenado que ha tenido Madre de Dios respecto del desarrollo de las actividades económicas y cómo el Estado las ha ido administrando es una de las principales trabas para alcanzar el objetivo del proceso de formalización porque está relacionado con la falta de ordenamiento territorial y la superposición en el uso y la adquisición de derechos sobre el suelo.

De otro lado, están los intereses subalternos y en ocasiones corporativos respecto de los cuales algunos funcionarios públicos, en ocasiones actúan como voceros, y que Ráez señala con detalle respecto de los sectores o ministerios “duros” del Ejecutivo: el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Economía y Finanzas.

...Encontramos una oposición férrea por parte del MINEM, MEF y la PCM todos resguardando los intereses mineros y por supuesto la propia Sociedad de Minería. Todos ellos se opusieron a que pudiéramos modificar la Ley de Minería. [Eso se proponía, porque en la práctica funcionaba], de modo tal que, por ejemplo, un titular que no está haciendo uso de su concesión y que, sin embargo, se ha dado el lujo de tener invitados y extrae, reporta que no produce nada, pero sí está produciendo, está defraudando al Estado. Ese señor debería perder la concesión, pero de acuerdo con la Ley minera tú

recibes una concesión aquí y prácticamente es vitalicia, cosas de ese tipo. “Entrevista a Ernesto Ráez”. Octubre de 2019.

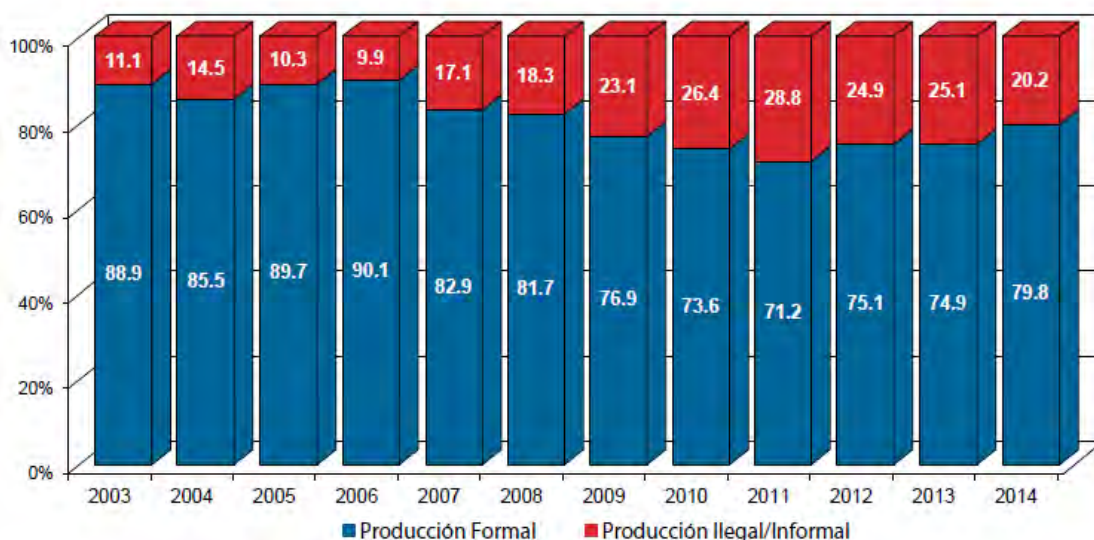
Esta percepción de Ráez se condice con lo que señala Torres en la investigación “Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto socioeconómico”, cuando refiere que el volumen de producción y exportación de oro en nuestro país siempre ha considerado la producción aurífera ilegal e informal.

Si la producción total de oro del país la clasificamos en producción formal y producción ilegal/informal (incluye la producción informal de Madre de Dios estimada/registrada por el MINEM), esta última sumó 448.1 toneladas durante el período 2003-2014, lo que representa en promedio una producción anual de 37.3 toneladas. En tanto que la producción formal acumulada ascendió a 1,893 toneladas, o 158 toneladas al año.

Elo significa que, durante dicho período, de cada 100 toneladas de oro que se produjo en el país, poco más de 19 toneladas se obtuvo de manera ilegal o informal. Es más, durante 2010-2013, la producción ilegal o informal representó -en promedio- poco más de la cuarta parte de la producción total de oro de esos años.

Torres señala también que el 11,2% del total de exportación de oro, entre 2003 y 2014 tendría su origen en la minería ilegal e informal. La figura siguiente grafica cuánto de la producción corresponde a la producción formal y cuánto a la producción ilegal/informal.

Ilustración 7. Producción de oro formal vs producción ilegal/informal (Participación relativa)



Fuente: MINEM

Recuperado de Torres: 2015: 33.

En el planteamiento de nuevas alternativas al desarrollo es imperativo identificar cuáles otros son los factores causales del crecimiento económico y del desarrollo societal. En Madre de Dios la situación de disputa por el uso de suelo ha sido fuente de conflictividad constante, una situación de caos con la que el Estado contribuyó en parte, por el desorden con el que actuó para el otorgamiento de derechos en el territorio de Madre de Dios, en los años previos a la descentralización administrativa y la creación de los gobiernos regionales.

Estas formas de ocupación del territorio han generado retraso en el desarrollo de otras actividades productivas, además de dinámicas de interacción confusas por la cesión de territorio o “alquiler” de territorio que realizaban los concesionarios forestales y/o agricultores a cambio de regalías que les aportaban los mineros, desnaturalizando así el derecho otorgado en concesión.

En Madre de Dios el primer catastro predial se llevó a cabo entre 1992 y 1994 y estuvo a cargo del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) 22, el cual llegó a entregar títulos de propiedad. Sin embargo, como señalan Escobedo y Borasino (2009) dicho trabajo no fue realizado con los instrumentos necesarios y como resultado, se iniciaron situaciones de confusión y conflictos en torno a la ubicación de los predios.

“En la microcuenca del Madre de Dios (Laberinto y Tres Islas) existen superposición de concesiones agrícolas y mineras. Los titulares de concesiones agrícolas no trabajan la agricultura, sino que mantienen sus derechos para poder facilitar a los mineros que no tienen petitorio ni posesión de yacimientos auríferos y que puedan trabajar la minería... En Huacamayo, las concesiones no eran mineras sino forestales y han establecido acuerdos con los mineros como invitados para que puedan trabajar la zona; luego, los mineros han hecho petitorios al MINEM y ello ha generado enfrentamientos [...]”

[...] INRENA otorga derechos forestales en la misma zona de amortiguamiento (de la Reserva Tambopata) y otras concesiones eco turísticas en la micro-cuenca del Malinowski. Creando una percepción confusa entre los actores locales, puesto que sienten que apoyan a otras actividades económicas y no a la minería. Inclusive dan permiso de construir carreteras a los forestales –en la misma zona de amortiguamiento– para que puedan facilitar su trabajo; mientras que a los mineros no les permiten construir ninguna carretera. En la microcuenca del Malinowski se encuentra la comunidad nativa de Kotsimba que principalmente se dedica a la extracción de madera y permite trabajar a los forestales en su territorio mediante el pago de una regalía. En la actualidad en su territorio muy poco se trabaja la minería y es realizada por los mismos pobladores de la comunidad. (Mosquera y otros, 2009: 83)

Estos acuerdos informales en el tiempo generaron conflictos de orden administrativo, pues se reclamaba al Estado la titularidad de las concesiones lo que devino en acciones administrativas que han generado el problema de superposición de derechos sobre el uso de suelo. Por ello, la urgencia del ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica, que en Madre de Dios se empezó a trabajar en el año 2001, momento en el que ya se emitían alertas respecto de esta situación confusa.

Esta problemática supone que a nivel cotidiano existan tensiones y conflictos respecto del uso de terrenos entre agricultores y mineros; en otros casos poseionarios de terrenos de tipo agrícola, forestal o castañero. Esta situación ha llevado a diversos actores estatales, políticos y de la sociedad civil que operan en la región a plantear la urgencia de alcanzar el saneamiento físico legal en todo el territorio del departamento. Normativamente el Estado emite en el año 2014 el Decreto Supremo N°029-2014, que en uno de los ejes señala la necesidad de abordar la problemática de superposición de predios y necesidad de realizar el saneamiento físico legal en todo el territorio de la región.

El Decreto Supremo N°029-2014 propuso tres ejes de acción para coadyuvar el proceso de formalización de la minería: 1. De consolidación de la formalización. 2. De fiscalización y control. 3. De remediación de áreas afectadas. 4. De atención social y calidad de vida. En el primer eje se explicita la necesidad de contar con un Plan Nacional de Saneamiento Físico Legal, dado que para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctiva (IGAC), los mineros debían acreditar la propiedad y/o la autorización de uso del terreno superficial y la situación era que muchos de estos terrenos pertenecían a terceros.

El Gobierno Nacional se comprometió a presentar una propuesta legislativa para determinar la autoridad u órgano competente para autorizar el uso de terreno superficial, así como para establecer el proceso para tal fin. Asimismo, se comprometía a delegar funciones a instituciones estatales para que procedan a un inmediato ordenamiento de la situación predial, aunque esta normativa llegaba tarde, precisamente al vencimiento del primer plazo de cumplimiento de trámites para la formalización de los mineros artesanales.

Otra propuesta del Decreto Supremo N°029-2014 tenía que ver con generar incentivos para que los titulares mineros firmen contratos. Para ello se planteó transferir el catastro rural de Cofopri y que el Gobierno Regional asuma la responsabilidad de elaborar un plan de saneamiento físico para que se respeten las propiedades de las comunidades.

Ciertamente, recién en 2019 el Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD) pudo sistematizar en software la situación catastral de la región, sin embargo, aun en sí misma la acción del saneamiento físico legal no se ha llegado a resolver.

En 2019 la Oficina de Infraestructura de Datos Espaciales ha logrado realizar tres catálogos, con la Dirección Regional de Flora y Fauna Silvestre (DRFLFS), el catálogo de objetos geográficos de comunidades nativas, con Dirección Regional de Agricultura (DRA) y la DRFLFS el catálogo de predios rústicos titulados, predios rústicos posesionados; y un tercer catálogo con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna y Silvestre y la DRFLFS respecto de objetos geográficos de la gestión forestal referido una serie de infracciones que se dan en el territorio: tala ilegal, quema, desbosque sin contar con autorización, cambio de uso de tierra sin contar con autorización, alteración de linderos y otras señales, incumplimiento del marcado de tocones, incumplimientos de medidas correctivas, incumplimiento de actividades de reforestación, incendio forestal, incendios forestales. Pese a este esfuerzo, aún no se ha implementado un programa o política de saneamiento físico legal definitivo en la región Madre de Dios.

Los factores restrictivos hasta ahora señalados evidencian que la acción pública del Estado a través de la política de formalización, de control de insumos químicos y de eliminación de la minería informal, adolece de coherencia interna, desde la formulación y diseño de la política, al no reconocer la realidad y condiciones socio culturales y productivas de la región; y en lo referente a la gestión, al no plantearse estrategias claras para el desenvolvimiento de la acción del Estado.

El paquete normativo refiere varias acciones, más no estrategias, (al menos no desde el inicio); no se establecen objetivos que expresan resultados que las entidades esperan alcanzar en relación a la demanda ciudadana, tampoco metas claras de cantidad y calidad de producción de bienes o servicios que permitirán la articulación del presupuesto para satisfacer las demandas ciudadanas de la manera más eficaz y eficiente. (CEPLAN, 2018) Todo ello explica el escaso éxito en el proceso de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, objeto de la política pública de Estado entre 2012 – 2018, tiempo de estudio de la presente investigación.

4.2.2. Factores facilitadores en el proceso de ordenamiento de la actividad minera

Tal como señala Campana, en el documento “Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú”, los actores directamente involucrados en el territorio, tienen un conocimiento mayor el cuál podría ser muy adecuado para plantear las políticas desde un enfoque de desarrollo territorial, es decir, que considere las dinámicas

históricas de apropiación del territorio, las potencialidades del mismo, qué procesos económicos y sociales contribuirán para generar bienestar y desarrollo equitativo. Campana, señala puntualmente lo siguiente:

Como hemos podido observar, se echa de menos nuevamente a la planificación, se carece del impulso a las políticas territoriales que permitirían superar las desigualdades, cerrar las brechas territoriales y canalizar de manera adecuada las inversiones, entre otros aspectos. La descentralización es una de esas políticas claves; sin embargo, como ya hemos mencionado, se la ha dejado librada a su suerte. No obstante, las proposiciones de los actores en los territorios y de los gobiernos subnacionales pueden abrir procesos de cambio. (Campana, 2017: 31)

Cuando se habla del enfoque territorial, se considera en primer lugar, a las personas que viven en un determinado contexto geográfico, que posee determinadas riquezas y potencialidades, donde se despliega una determinada gestión de recursos económicos y de capacidades. Si una intervención pública tiene en cuenta estas premisas, y profundiza en el conocimiento integral de esas realidades, de la población a la que se quiere atender, va a poder incidir en acciones viables a la hora de diseñar e implementar determinada política pública.

Como se ha señalado previamente, en el nuevo período gubernamental ha habido un cambio de óptica para la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera. Este cambio de óptica además de traducirse en el cambio del objetivo prioritario de la normativa emitida, también se ha traducido en un despliegue de acciones de implementación asociadas a un mayor nivel de interacción entre el organismo rector, el Ministerio de Energía y Minas con las Direcciones Regionales de Minería. Para el caso Madre de Dios, ha favorecido, además, el cambio de Gobernador Regional dado que el actual muestra una mayor disposición al diálogo y a viabilizar la política de formalización y ordenamiento de la actividad minera, según refieren los funcionarios del nivel de Gobierno Nacional entrevistados para esta investigación.

Al mismo tiempo, se han implementado una serie de mecanismos que acercan al Estado a los mineros que se han acogido al proceso de formalización minera y son los siguientes: i) la disposición al diálogo con los mineros en proceso de formalización y sus organizaciones representativas ; ii) la implementación y entrega de carnets, de modo que estén claramente identificados en el momento que realizan sus transacciones comerciales; iii) capacitación para el desarrollo más tecnificado de la labor; iv) asesoría legal para viabilizar su proceso de formalización; v) transferencia de recursos económicos y humanos.

Para octubre de 2017, el viceministro de Minas, Ricardo Labó señalaba lo siguiente: “el Gobierno impulsa el proceso de formalización integral con una nueva estrategia en la que participan el Ministerio de Energía y Minas (MEM), los gobiernos regionales, a través de su Dirección Regional de Energía y Minas (DREM), y las federaciones mineras y asociaciones dedicadas a esta actividad” (En *Andina*, octubre 2017). El viceministro de energía y minas siguiente, Miguel Incháustegui, continuó la acción de impulso del proceso de formalización y respecto del proceso señaló lo siguiente:

Lo que el MINEM está procurando es que la formalización no sólo sea un trámite de cumplir con el REINFO y ciertos temas, sino que lo ambiental sea un tema prioritario. Porque no se trata de formalizar a mineros artesanales que no cuiden el medioambiente. Se trata de formalizar a mineros artesanales que también cuiden el medioambiente. Hay que lograr que el minero artesanal pueda tener un plus si logra un proceso correcto y con eso se logra la trazabilidad. Si el minero artesanal puede acreditar que el oro lo está extrayendo de buena forma. Y de ahí lo entrega a una planta y esa planta lo vende afuera a instituciones correctas como oro verde y ese tipo de instituciones. Eso les va dar un plus, tiene que ir de la mano con el tema ambiental. Eso también tiene que ver con cómo haces un circuito sostenible en el no uso de mercurio, etc

Creo yo, que lo otro que también ahuyentaba a que en Madre de Dios no se pudiera formalizar, era que los mineros artesanales que no eran ilegales, si veían que la minería ilegal estaba libre, se preguntaban ¿por qué me voy yo a formalizar? Incluso no siendo como ellos, pero si acá no hay un control, la ley no se establece. No tengo cómo acreditar, pero tras la intervención intersectorial que va a durar dos años allí y que lo que busca es sacarlos de allí y recuperar los terrenos porque es una zona de protección. Esa actitud que se está viendo va a ayudar a que los pequeños mineros cuando ven que el Gobierno está presente y que ha erradicado a los mineros de La Pampa va a empezar a formalizarse con mayor celeridad. “Entrevista a Miguel Incháustegui”, Ex Viceministro de Energía y Minas, septiembre de 2019.

Lo referido evidencia que el Estado ha incorporado, además de la acción más orientada a alcanzar objetivos muy puntuales en orden al proceso de formalización; acciones más firmes para el proceso de interdicción de la minería ilegal y acciones complementarias, que si bien se formularon en el período gubernamental precedente no se llegó a implementar de manera decidida.

Así también en noviembre de 2017 el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) inauguró la oficina descentralizada en el Distrito de Mazuco, una localidad que funciona como nexo entre el corredor minero y la ciudad de Puerto Maldonado: “La función de esta oficina es acercar la atención y de

ayudar en las distintas gestiones que requieren los pequeños productores mineros y mineros artesanales del departamento de Madre de Dios para alcanzar la formalización integral. Nuestro propósito es saber las necesidades de los mineros artesanales y los de pequeña escala en cuanto a la formalización Integral. De esta manera el minero tendrá un apoyo más directo y personal para poder brindarle asesoría para que así avance en el proceso de formalización” señalaba el entonces director de formalización minera, Máximo Gallo Quintana. (En *Boletín MEM*, noviembre 2017)

Este acercamiento, ha generado, sin duda un mejor conocimiento de la problemática de la región, asociada a las condiciones geográficas, a las condiciones bajo las que la población desarrolla la actividad; todo ello es, sin duda otro factor facilitador para una mejor implementación de la política, que como hemos dicho no ha generado ninguna derogatoria de los decretos del paquete anterior, aunque sí ligeras modificaciones en algunos de los decretos legislativos.

Desde 2018, se formuló en el seno de la Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento a las Acciones del Gobierno Frente a la Minería Ilegal y el Proceso de Formalización Minera, el “Plan Integral Frente a la Minería Ilegal en Madre de Dios-La Pampa, Intervención Multisectorial” conocido como “Operación Mercurio” implementado al año siguiente. Al respecto, el Director de Formalización minera del MINEM señala que la diferencia entre el funcionamiento de la comisión multisectorial del actual período gubernamental y del precedente, es que hay más apertura para una mejor comprensión del fenómeno, y quizá menos capacidad de injerencia de algunos intereses corporativos.

En el Comité Ejecutivo Nacional de la Comisión veíamos que el Consejo de Ministros tomaba sus decisiones y decía ya hagamos tal cosa, tal otra y nosotros seguíamos trabajando porque teníamos el mandato. Cuando entra la siguiente gestión... la propia ministra del Ambiente, Fabiola Muñoz, y los otros ministros nos pidieron que explicáramos qué cosa habíamos hecho, qué cosa queríamos hacer y le expusimos los fracasos que había habido en Madre de Dios con las interdicciones y le dijimos que eso requería de una intervención permanente del Estado, que eso requería de una intervención multisectorial y que se tenía que trabajar de tal y cual manera. Y yo sí recuerdo haber mencionado esa falta de comunicación entre la Comisión y el Consejo de Ministros y desde entonces lo que se hizo a nivel de presidencia, fue realmente tomar en cuenta el trabajo que había hecho la comisión y llevarlo a otro nivel, e implementarlo y mejorarlo y se nombró _ya temas de decisión política_ se tomó la decisión que el MINAM lidere la intervención pero bajo la lógica que había propuesto la Comisión que sea una intervención multisectorial, que sea a largo plazo en dos años, con etapa y con ejes: El eje de seguridad, el eje de formalización, el eje de desarrollo productivo.

... Una cosa clara es que se ha entendido, por fin, que no se puede poner a todos en el mismo saco que se necesita una política clara que diferencie a actores mineros y que se le dé una oportunidad a los mineros en vías de formalización para que se formalicen tanto es así es que hay el consenso entre todos los Ministerios que la focalización de la acción debe estar en La Pampa, no en el Corredor Minero, no porque en el Corredor Minero no haya minería ilegal, sino porque para su momento (cuando en 2018 se propuso la intervención), era dispararse a los pies entrar a La Pampa e interdicar el Corredor, ahí se nos iban todo encima, eso no era inteligente, no? “Entrevista a Lenin Valencia”. Octubre de 2019.

Los primeros resultados que puede mostrar el cambio de óptica, radica en el número de mineros formalizados al finalizar el año 2017 el Ministro Francisco Ísmodes daba cuentas ante el Congreso de la República, que se había logrado formalizar a 5,223 mineros informales (Andina, 2018) y que las proyecciones eran llegar a 2018 con 7 000 mineros formalizados”, proyectando a 22,400 mineros formalizados al finalizar el año 2019. Mientras que en Madre de Dios los primeros registros señalaban en 26 el número de mineros formalizados (MINEM, 2019) y a septiembre de 2019, el Director de Formalización Minera del MINEM señalaba que son ya 108 los mineros formalizados en esta región.

4.2.3. Otras alternativas para el desarrollo de Madre de Dios

La administración y despliegue de recursos para generar una estrategia alternativa para alcanzar el desarrollo de la región Madre de Dios ha quedado mermada y/o no se implementó con los recursos necesarios y la estrategia debida, por parte del Estado.

Madre de Dios, reconocida como la capital de la biodiversidad posee ingentes recursos con grandes posibilidades de comercialización e industrialización, tales como la madera, el caucho, frutas fibras posibles de explotar a través de actividades como la agroforestería, la silvicultura, la acuicultura; además de la riqueza paisajística que puede dar lugar a otro tipo de actividad no extractiva como el ecoturismo.

Las actividades productivas en la región Madre de Dios se realizan desde tres ámbitos o frentes como en el año 2005, el Gobierno Regional de Madre de Dios identificó: (a) el frente extractivo, conformado por las actividades de explotación aurífera, lotes petroleros, extracción maderera así como las actividades castañeras y extracción de otros productos forestales no maderables; (b) el frente agropecuario, que incluye a la agricultura migratoria y a la ganadería extensiva, localizados en torno a las carreteras y las principales vías fluviales y (c) el frente de la conservación, legado de una economía territorial indígena, alberga a diversos pueblos indígenas, empresas de ecoturismo y al

conjunto de áreas naturales protegidas, las cuales representan cerca de la mitad del territorio departamental.

Pese a la alta diversificación productiva que podría ser mejor explotada y/o potenciada, el desorden con el que el Estado ha actuado en esta parte del territorio conlleva a una alta dependencia en los recursos naturales y su diversidad biológica, y un bajo nivel de inversión en tecnología, con una alta informalidad, cuando no ilegalidad. Dadas las circunstancias, la región de Madre de Dios se ha convertido en un espacio donde intereses económicos se contraponen a un manejo sostenido del medio ambiente y de los recursos naturales (Borasino, 2010)

Entre la década del 90 y la primera década del nuevo siglo, el Estado, a través del Gobierno Regional y varias organizaciones no gubernamentales desarrollaron proyectos productivos sobre agroforestería, silvicultura y actividades de ecoturismo. En los años posteriores estas iniciativas se siguieron desarrollando, pero sin un significativo impulso por parte del Estado, sea por parte de la instancia gubernamental nacional o regional.

Solo casi al finalizar la gestión gubernamental anterior y a mitad de la gestión 2016-2021, se han impulsado algunas actividades productivas alternativas a la minería. En octubre del año 2014, el Ministerio de la Producción inauguró el primer Centro de Innovación Tecnológica (CITE) Productivo para la región de Madre de Dios a fin de impulsar actividades de capacitación y transferencia tecnológica en las cadenas productivas de agroindustria, madera-forestal y acuicultura. En ese entonces se propuso también la posibilidad de crear tres Centros de Innovación Tecnológica (CITES Minero Ambientales) en las localidades de Huepetuhe, Laberinto y Colorado, para desarrollar una minería formal limpia y ambiental (En portal web de RPP Noticias, 2015). En diciembre del año 2015 mediante Resolución Ministerial N° 407-2015-PRODUCE, se creó normativamente el CITE de productividad y competitividad de la pequeña minería y minería artesanal; sin embargo, su inauguración solo se dio en septiembre de 2018.

4.3. Interacción de los sectores y niveles de gobierno

La intervención del Estado peruano para ordenar la actividad minera ha sido ambivalente respecto de políticas para el ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios. Durante varias décadas promovió la actividad minera en la región, desde la cartera de Energía y Minas, o a través de la incidencia que lograron tener algunos gremios mineros en los congresistas de la república, logrando la emisión de normativa favorable a los intereses del gremio minero.

Hacia el año 2001, los conflictos entre mineros y agricultores, mineros y comunidades nativas, mineros y forestales, habían llegado a su culmen, pues a partir del principio de “libre denunciabilidad” se agudizó la situación de superposición de predios con la consecuente generación de conflictos de mineros con comunidades nativas, con los gremios agrarios y forestales. Por ello, “el Estado decide suspender el otorgamiento de nuevas concesiones mineras en ocho zonas de conflicto (425 500 Ha), a través del Decreto Supremo 056-2001- EM.

En el año 2002 se promulga la Ley N°27651 “Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal”, ya para entonces el Estado acusa recibo de las situaciones de conflicto y superposición de predios. En esta etapa se ve una acción más evidente de los demás actores sociales y del nivel local de gobierno (recientemente introducido el proceso de descentralización) quienes impulsan procesos como el de la zonificación ecológico-económica, con lo que algunos gremios buscan tener un mejor control de acceso y uso de los recursos de la región. Entre el 2001 y el 2008 el Estado se centrará en la resolución de conflictos...” (cf. Valencia, 2014:70).

Hacia el año 2005, tras la construcción de la carretera interoceánica, se produce lo que los estudiosos han denominado la tercera fiebre del oro. La Ley N°27651 abrió las puertas a mineros que hasta el 2002 podían solicitar denuncias mineras, sin priorizar una regulación efectiva por la extensión de la actividad en áreas geográficas ecológicamente sensibles como las reservas naturales y dejando de lado, la formalización en sí misma de los pequeños productores mineros.

Si se evalúa la acción del estado en los 40 años precedentes a la emisión de la normativa que busca el ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, se puede ver que el Estado realiza acciones en Madre de Dios siempre que se suscitan ciertos desbordes sociales y aplica normativa de manera discontinua, que no hace balance, ni un adecuado seguimiento de la misma. Más aun oscila entre políticas de impulso de la actividad y políticas restrictivas en torno a esta actividad. Veamos el siguiente cuadro.

Ilustración 8. Flujo de acción del Estado peruano respecto de la actividad minera en Madre de Dios



Fuente: Valencia, 2014
Elaboración propia.

Hacia el año 2009, Cooperación y Cáritas realizaron un "Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios", una investigación muy destacada que refiere las características geográficas de la región, las modalidades de hacer minería, el tipo de dinámicas sociales y económicas que se establecieron en Madre de Dios. Asimismo, describe la escasa interacción del Estado con los mineros, las relaciones entre los demás actores en el territorio. Respecto del proceso de formalización se refiere como un proceso discontinuo, con escasa capacidad de gestión por parte del Estado, como para que alcance sus objetivos.

En la región sucede un proceso de formalización sumamente complejo y discontinuo, porque no ha recibido la suficiente atención del Estado. Para toda la región sólo se cuenta con una oficina de la DREM y una Oficina de Pequeña Minería y Minería Artesanal (ubicadas en Puerto Maldonado), que no le dan sostenibilidad al proceso.

Los inicios de las actividades MAPE tienen un carácter informal, participan migrantes de la sierra sur peruana, que se vinculan en un proceso de convivencia cordial con poblaciones nativas (dedicadas a la agricultura), oriundas de la región. (Mosquera y otros, 2009: 74)

... La data sobre Madre de Dios muestra una problemática sumamente compleja respecto a la poca coordinación entre los sectores de Agricultura (que otorga títulos de territorio a las Comunidades Nativas) y Minería que otorga títulos de concesión minera.

Esto ha traído como consecuencia que se sucedan derechos inconclusos y que el proceso de formalización este siendo lento, ello refleja la poca capacidad del ente estatal para abordar las coordinaciones intersectoriales. El Estado tiene que implementar canales de diálogo entre el sector regional de minería y agricultura. Es urgente establecer una Mesa de Trabajo para el desarrollo de las actividades MAPE de oro en Madre de Dios, que sea liderada por el Gobierno Regional. Esta situación tiene que abordarse con un proceso de toma de decisiones en la que participe la autoridad pública para que asuman responsabilidades sobre el tema.

Sobre esta base sostenemos que el diálogo entre el Gobierno Regional y sus órganos de línea de Minería y Agricultura pueden dar lugar a acuerdos importantes que permitan a estos actores sociales coexistir a la vez que se construye el desarrollo local y la protección del ambiente. (Mosquera y otros, 2009: 76-77)

La situación en la actualidad nos muestra nuevamente la acción oscilante del Estado entre la restrictividad y la permisibilidad respecto de la actividad minera, siendo el período entre los años 2012 y 2016 un período caracterizado más bien por una actitud restrictiva por parte del Estado, mientras el período 2016-2018 se caracteriza por el impulso de acciones encaminadas a la formalización de la actividad minera en la región Madre de Dios y con ello un impulso a la actividad en sí misma. Con estas referencias podemos claramente establecer un posicionamiento ambivalente por parte del Estado peruano respecto de la administración del recurso minero en la región Madre de Dios.

La Defensoría del Pueblo, luego de un año de decretado el paquete normativo al amparo de la Ley N°29815 señalaba que para el año 2013, la mayoría de instituciones estatales no habían logrado el fortalecimiento de sus capacidades para asegurar el cumplimiento de las funciones asignadas y refiere lo siguiente:

Como resultado de la supervisión realizada, de un total de ciento treinta y cinco (135) obligaciones, veintidós (22) obligaciones se encuentran en coordinación, sesenta y cuatro (64) obligaciones con avance, veintidós (22) obligaciones sin avance y veintisiete (27) obligaciones respecto de las cuales no brindó información (...) En términos porcentuales, del total de obligaciones supervisadas, 16,3% se encuentran en coordinación, 47,4% con avance, 16,3% sin avance y 20% no brindó información. (Defensoría del Pueblo, 2013: 29)

El siguiente informe de la Defensoría del Pueblo sobre el tema es el N°167 "Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú 2012 – 2014: Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional", que fue publicado en el diciembre de 2014. Este informe saludaba la expeditiva acción del Gobierno central para emitir normativas, al mismo tiempo que advertía la escasa articulación entre algunos gobiernos

regionales con el nivel nacional de gobierno, además de las situaciones de incumplimiento del ente rector en temas claves para empujar el objetivo prioritario de conseguir el ordenamiento de la actividad minera.

Respecto del tema de formalización, como señala la Defensoría del Pueblo, llama poderosamente la atención que el MINEM hasta el año 2014 no había emitido la normativa que permitiera establecer un flujo de fondos recaudados en favor del proceso de formalización estipulado en el artículo N° 17 del Decreto Legislativo N°1105 que establecía que dichos fondos provendrían de: a) los recursos del Fondo para el Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal serían los provenientes de la lucha contra la minería ilegal; b) Los provenientes de la Cooperación Internacional, de conformidad a la normatividad vigente; c) Otros que el MINEM determine de acuerdo a ley. Esto ha generado que no se cuente con dichos recursos para una adecuada implementación de los Decretos Legislativos N.º 1100 y N.º 1105, así como sus normas reglamentarias y complementarias. (Defensoría del Pueblo, 2014: 46)

De acuerdo a lo informado por el MINEM, el Fondo para el Proceso de Formalización no cuenta con recursos, debido a que en el marco de las interdicciones no ha sido posible incautar maquinarias ni equipos utilizados por mineros ilegales, toda vez que al encontrarse en zonas de difícil acceso se ven imposibilitados de retirarlos de la zona en la que se encuentran, motivo por el cual proceden a dinamitarlas. En ese sentido, se señala que no ha sido posible dar contenido al Decreto Supremo al que hace referencia el literal a) citado. Sin embargo, resulta pertinente señalar que el MINEM no hace referencia alguna a las otras dos fuentes de recursos que conformarían el Fondo para el Proceso de Formalización, tales como los provenientes de la Cooperación Internacional y otros que disponga el MINEM. (Defensoría del Pueblo, 2014: 47)

De otro lado, el MINEM emitió el Decreto Supremo N.º 043-2012-EM que aprobó el formato para el reporte mensual que los gobiernos regionales debían realizar y se dispuso que la información contenida en dicho formato debiera ser ingresada vía intranet del MINEM; sin embargo, varios gobiernos regionales, entre ellos el de Madre de Dios, no cumplió con emitir este formulario, con lo que los administrados no gozaron de esta herramienta que hubiera permitido mayor transparencia en la gestión de sus trámites en el camino de la formalización.

Otro factor importante está referido a las capacitaciones realizadas por distintas instancias del Gobierno Nacional ofrecidas a los servidores de los gobiernos regionales en materia del proceso de formalización. El correlato a la capacitación debió ser la implementación de las acciones o gestiones, pero ello no se dio en muchos gobiernos

regionales, debido a varios factores, en algunos casos, la escasa capacidad de gestión de los servidores, la falta de recursos económicos y materiales derivados del escaso presupuesto asignado a las direcciones regionales de energía y minas.

La falta de personal en la DREM de Madre de Dios se tradujo en una deficiente fiscalización de las declaraciones de compromiso y verificación de las condiciones en las que se realizaba la actividad minera. Esa situación recrudeció con el inicio del periodo gubernamental regional de Luis Otsuka, en el año 2015, pues fueron aún más magros, los recursos humanos y administrativos destinados, debido a su desacuerdo con el paquete normativo planteado desde el Poder Ejecutivo, al ser el gobernador miembro del gremio minero FEDEMIN. El testimonio del jefe de la Oficina técnica del MINAM en Madre de Dios, evidencia la escasa receptividad del GOREMAD para llevar adelante la política de ordenamiento de la actividad minera.

Debido a los conflictos sociales debido a la implementación del Decreto Supremo N°012-2010-MINAM y demás normas hasta la fecha, uno de los principales desafíos ha sido precisamente cómo llegar a cumplir esas funciones del MINAM y dar asistencia técnica al proceso del gobierno regional con escasa o casi nula voluntad por formalizar a los mineros y con una federación minera que se opone a cualquier proceso de formalización. Salvo algunas organizaciones de mineros que sí tienen voluntad de formalizarse. Pero en general la Federación de mineros de Madre de Dios (FEDEMIN) en los últimos años ha tenido escasísima voluntad para formalizarse porque querían que continúe el caos y el desorden que resulta atractivo económicamente, por lo que implica evasión tributaria, actividades ilegales propiamente, etc. Entonces los principales desafíos están en torno a eso, cómo actuar en un medio donde tanto los sujetos de formalización, la mayoría y la propia entidad pública encargada del proceso no tiene la voluntad de llevar adelante el proceso en atención a la normativa vigente.

En cuanto a formalización, si la propia Dirección Regional del Energía y Minas que es el área competente, que tiene las facultades, no aplica la norma porque considera que la norma no se puede aplicar o porque tiene una lectura antojadiza o que responde a otros intereses que no son los intereses del Estado sino del gremio minero, entonces qué proceso de formalización va a promover o impulsar una dirección así no. Durante los últimos años esos han sido los principales problemas. O sea, entidades con funciones específicas que no implementan la norma vigente. Más allá de que esta pueda ser cuestionable o perfectible. Si la norma no se implementa por la institución que tiene la facultad, entonces es muy poco el avance que se puede lograr.

Esta oficina técnica empieza con esa función de capacitar y coadyuvar en el proceso en el 2010, pero en la marcha asume otro tipo de tareas que ahora ya son su prioridad: que

es impulsar procesos de gestión ambiental local, estamos trabajando con gobiernos locales, para promover sus instrumentos de gestión local, operatividad de los comités de gestión ambiental, etc; Como MINAM se están priorizando ahora otras actividades relacionadas a protección de Áreas Naturales Protegidas y a gestión ambiental local y regional. Y más bien las actividades iniciales han pasado a ser complementarias, esas obligaciones del Ministerio como brindar asistencia técnica a la Dirección Regional de Energía y Minas, a los usuarios de formalización; que se realizan, pero ya no con la misma voluntad, interés y tiempo que demandaron en la etapa inicial. “Entrevista a Humberto Cordero”. Enero de 2017.

En lo referente al otro aspecto de la política de ordenamiento, relacionado a las acciones de interdicción, el Informe Defensorial N° 167 reconoce que se ha realizado operativos en zonas clave, como La Pampa en Madre de Dios, la cuenca del río Ramis en Puno y zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. Sin embargo, no se ha implementado a la par acciones necesarias para lograr la remediación ambiental de las zonas afectadas. Lo paradójico es que además estas intervenciones no lograban “extirpar” la actividad minera ilegal de las zonas prohibidas, que para el año 2012 eran un total de quince zonas de amortiguamiento, sino que incluso se había identificado nuevas afectaciones.

Como se reitera con la evidencia, la actuación del Estado ciertamente fue muy prolifera en materia normativa, pero fue escasa respecto de un adecuado análisis de la realidad y de una estrategia para implementar lo que legislaba y así lo tiene entendido uno de los comisionados de la oficina defensorial de Madre de Dios, quien en más de una oportunidad tuvo que estar en medio de situaciones de alta conflictividad en la zona, cuando se suscitaron paros en la ciudad e intervenciones militares en La Pampa.

El problema radica en que si bien se emitió Decretos Legislativos, los mismos resultaron siendo inoperativos para la formalización minera porque dichas normas no estaban acorde a la realidad de la región de Madre de Dios, más aún se creó conflictos con los decretos de control de combustible, motivo por el cual se realizaron en conjunto paros de mineros informales e ilegales, que muchos casos se prolongaron hasta casi un mes, y que trajo como consecuencia un retraso para la región de Madre de Dios, afectando a la población en general.

Se podría decir que no se comprende bien las condiciones de la actividad minera en Madre de Dios, por tanto, no sabe cómo abordarlo, generando confusión y caos a los administrados que desean formalizarse, motivo por el cual muchos de ellos llegaban a quejarse a la Defensoría y finalmente prefieren trabajar dentro de la informalidad e ilegalidad. Así como no hay un adecuado manejo para frenar la minería ilegal que cada

año está afectando la flora y fauna, los ríos y por ende la salud en general de la población, en las zonas donde se realiza estas actividades, que son población que también llega a la oficina manifestando una serie de afectaciones a sus derechos. Así también los Decretos Legislativos de control de combustible y otros instrumentos no se cumplen debido a la corrupción de los funcionarios que existe a nivel nacional, funcionarios que deben velar por el cumplimiento de la norma. “Entrevista a Andrés Gutiérrez Aguilar”, ex comisionado de la OD Madre de Dios, noviembre de 2016.

De otro lado, el proceso de ordenamiento de la actividad minera no había considerado factores sumamente importantes como el necesario proceso previo de saneamiento físico legal, agilizar la obtención de recursos para impulsar la formalización, a fin de que éstos sean trasladados a los GORES para que pudieran alcanzar una mejor gestión directa de la problemática. Por ejemplo, no se logró el funcionamiento oportuno de la ventanilla única y que éstas ofrecieran herramientas adecuadas para los mineros que querían formalizarse. Para abril de 2014, el SERNANP refería información respecto de la falta de personal exclusivo para la atención de las ventanillas únicas en las regiones de La Libertad, Lima, Madre de Dios Puno, Ica y Arequipa. (Defensoría del Pueblo, 2014). El testimonio del servidor del SERNANP grafica cómo las desavenencias entre las instancias de gobierno nacional y el regional obstaculizaron el adecuado desenvolvimiento del proceso.

Mira, lamentablemente es lo que te decía, muchos de los que están encabezando este proceso y sus propios funcionarios no conocen la realidad, entonces te sacan cualquier norma te la aprueban y te exigen que tú las cumplas, pero en el campo no se puede aplicar la norma.

Uno de los temas que a mí me ha tocado ver. Cuando te dan una cuadrícula [de la concesión otorgada por el Estado], tu cuadrícula entra desde la zona de amortiguamiento hasta la zona natural protegida tiene cuerpos de agua, aguajales, ríos y ellos [los mineros] quieren trabajar todo. Ni siquiera han hecho el estudio adecuado para decir en esta parte de la cuadrícula, tengo oro, en esta no tengo. Entonces no hay un sinceramiento de lo que se está haciendo, es un tema complicado y que pasa por tener funcionarios capacitados en toda la cadena de la propuesta normativa, como luego en la fiscalización. Entonces a criterio mío pasa por simplemente eso: Tienes a gente que está exigiendo que está sacando normas que no se ajustan a lo que en realidad que tú ves en el campo. Cuando, por ejemplo, nosotros trabajamos en un IGAC específico, que se nos pidió evaluar, que entraba desde la zona de amortiguamiento hasta la zona de Reserva, hicimos la evaluación respectiva y les dijimos entonces tú quitas cuerpos de agua, quitas la zona del Área Natural Protegida y en el resto de tu concesión sí puedes hacer minería. Entonces se le da el visto bueno por parte de SERNANP, a nivel del ANA

se le da el visto bueno, pero la DREHM le dice al usuario: “No tú no puedes hacer minería, _por interpretación de los funcionarios ah_, no porque la norma te dice que no puedes utilizar este tipo de equipos para hacer minería en terrazas, que es una zona territorial fuera de agua, donde tienes un bosque, está colindante al río, pero ya es cuerpo de tierra”... Pero la norma dice que ahí sí puedes trabajar.

Al final el usuario puede viajar a Lima y le dicen una cosa, luego viene el funcionario del gobierno nacional y te dice una cosa distinta; y el funcionario del Gobierno Regional te dice otra. Y no se da un procedimiento cierto y objetivo, lo que termina complicando al usuario y al proceso de formalización. “Entrevista a Asvín Florez Gil”, coordinador Ambiental Regional del SERNANP en Madre de Dios. Enero de 2017.

Aun cuando en julio de 2013, se creó la Dirección General de Formalización Minera como órgano técnico normativo encargado de promover y evaluar la política sobre formalización minera, no se logró, sobre todo en el caso de Madre de Dios, cumplir por ejemplo con al menos cuatro de sus funciones: i) evaluar las solicitudes de calificación como Pequeño Productor Minero y Pequeño Minero Artesanal y emitir las constancias de acreditación respectivas; ii) fortalecer la gestión de los gobiernos regionales a través de la capacitación y asistencia técnica a las DREMH o los que hagan sus veces, iii) promover la aplicación de mejores estándares de operación y la innovación tecnológica en la pequeña minería y minería artesanal; iv) promover la participación de la cooperación técnica internacional en el proceso de formalización de la minería artesanal, de acuerdo con la normatividad vigente.

Así tampoco fueron efectivas las acciones de interdicción, por el contrario, generaron más pasivos ambientales con la explosión de las maquinarias. Por todo ello, la Defensoría señalaba lo siguiente:

El proceso no ha contemplado una adecuada planificación para atender la formalización de la minería a pequeña escala, con las características en las que se desarrolla en cada una de las regiones del país, en un proceso ordenado, progresivo, pero exigible y riguroso, que cautele el derecho de todos los peruanos y peruanas a realizar actividades económicas y el pleno respeto del estado de derecho.

En efecto, nuestra institución pudo observar con preocupación que, hasta en tres oportunidades, se modificaron los plazos de exigencia del cumplimiento de los pasos para obtener la autorización de inicio/reinicio de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal. Asimismo, no se consideró problemáticas de larga data como son la operación de los mineros informales en concesiones de terceros o en terrenos de

propiedad o en posesión de terceros y la necesidad de establecer un proceso de saneamiento de físico legal. (Defensoría del Pueblo, 2014: 45)

4.3.1. Condiciones de respuesta del Estado ante problemáticas complejas

La complejidad del problema del desorden en el ejercicio de la actividad minera en Madre de Dios, ha desafiado al Estado peruano en relación a su desempeño en un contexto como el amazónico que, sin duda, requería de una intervención de carácter no solo multisectorial, sino que debió plantear una dinámica intersectorial. Pese a los esfuerzos de generar esa dinámica para la intervención con la creación mediante Decreto Supremo N°075-2012-PCM de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente con el objeto de realizar el seguimiento de acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y del desarrollo del proceso de formalización, por parte del Gobierno Nacional en 2012, las acciones intersectoriales no fueron tales.

Como se ha señalado las problemáticas complejas requieren de una respuesta que no se limite a lo que cada sector pueda impulsar en una determinada intervención estatal, sino que implica un grado de intensidad más alto de relación entre sectores que la coordinación. Cunhill plantea que lo que una acción intersectorial propone es un grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas, el grado de mancomunidad en la ejecución de las acciones y el grado de alteración de las formas organizacionales previas de los sectores gubernamentales involucrados. (Cunhill-Grau, 2014: 26). Es así que la intersectorialidad debe ser tenida en cuenta desde el momento en el que se formula la política pública, durante la implementación de la política pública y cuando se realiza su evaluación; es decir, “la intersectorialidad propiamente, emerge como asunto a ser construido. Así, integralidad e integración aparecen como las dos caras de una misma moneda” (Cunhill-Grau, 2014: 22), y son las condiciones habilitantes para una acción estatal intersectorial que permite dar respuestas efectivas a problemáticas complejas.

Aun cuando en el caso de la política de ordenamiento de la actividad minera, no se dio bajo una acción intersectorial propiamente dicha, si se ha buscado un abordaje multisectorial del problema público con la intervención de muchos de los sectores del Ejecutivo. Es así que, luego de dos años y al cumplimiento del plazo para que culmine el proceso de formalización, en abril del año 2014, el Gobierno Nacional aprobó la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal, que propuso los siguientes objetivos:

1. Consolidar el proceso de formalización.
2. Sanear la minería a pequeña escala con metas anuales y teniendo como objetivo el año 2016, sobre la base de nuevas consideraciones a ser implementadas en la nueva etapa.
3. Implementar medidas que permitan llevar a cabo el saneamiento físico legal y la titulación de tierras con el fin de coadyuvar al otorgamiento de los derechos de propiedad sobre la superficie.
4. Implementar medidas orientadas al desarrollo de una minería ordenada y que se desarrolle de manera sostenible y en cumplimiento a la normativa minera, ambiental, laboral, tributaria; y con respeto a los derechos constitucionales.
5. Promover enclaves formales y sostenibles de minería artesanal y en pequeña escala, con acceso a crédito, asesoría técnica, valor agregado y comercialización bajo esquemas de certificación y comercio justo, con cadenas productivas y comerciales cercanamente vigiladas.
6. Propiciar la recuperación ambiental en áreas disturbadas por la minería ilegal.
7. Promover programas de desarrollo integral para los que faciliten la generación de actividades económicas sostenibles.
8. Establecer saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas.
9. Promover el “Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, tercera Etapa – PTRT3” para asignación de derechos de propiedad sobre tierras agrícolas y comunales.

La estrategia apuntaba entre otras cosas a establecer como fecha máxima del proceso de formalización el año 2016, es decir, extendía en dos años el proceso. Esta etapa se denominó “Etapa de Saneamiento” y se propuso metas de cumplimiento anuales, a 2016, para los sectores involucrados, a los que se podrían incorporar otras metas relacionadas con cada uno de los ejes y acciones establecidas en la misma, dentro del plazo señalado, sin demandar recursos adicionales (Defensoría del Pueblo, 2014).

Pese a que los principales objetivos que se planteó la Comisión multisectorial y que estuvieron relacionados a acciones de impulso de condiciones habilitantes para la

formalización tales como promover enclaves formales y sostenibles de minería artesanal y en pequeña escala, con acceso a crédito, asesoría técnica, valor agregado y comercialización bajo esquemas de certificación y comercio justo, el desarrollo del “Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, tercera Etapa – PTRT3” para asignación de derechos de propiedad sobre tierras agrícolas y comunales, y con ello la posibilidad de alcanzar el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas; finalmente el Gobierno decidió priorizar mediante el Decreto Supremo 003-2014-PCM la Estrategia Nacional de Interdicción de la minería ilegal, que planteó la erradicación de los principales enclaves de minería ilegal, incidiendo en los conceptos establecidos en el Decreto Legislativo N°1105; que podría haber tenido un efecto positivo en el objetivo último de ordenar la actividad minera, pero como ya se ha referido tampoco las acciones de interdicción cumplieron su cometido de identificar zonas donde existen estos enclaves de minería ilegal y erradicarlos de manera definitiva.

El testimonio de uno de los miembros de la Comisión Multisectorial permanente, evidencia la que podría ser una de las principales razones y está referida a que no todos los sectores del Estado mantuvieron, en la práctica, un criterio unificado; peor aún al parecer tendrían otros intereses, que terminaron perjudicando la acción coercitiva del Estado que tenía la finalidad de ordenar la actividad y controlar los graves impactos al medioambiente que genera la actividad.

El MINAM, a partir de 2010, aportó información crucial... El mejor y efímero momento ocurrió durante el Gobierno de Humala, en el seno de la Comisión Multisectorial Permanente. Esta hizo posible que las diversas organizaciones del Estado, que debían atender distintos aspectos del monstruoso pulpo, se sentaran alrededor de una misma mesa y empezaran a compartir información sobre el problema, una semana tras otra. De ahí emergió una comprensión mucho mejor del fenómeno; y se dio el valiosísimo involucramiento de la SUNAT, que condujo meses más tarde a la intervención de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SBS en el tema. Esto ha llevado a unas pocas acciones bien encaminadas, en el gobierno anterior y muy especialmente durante este gobierno, al decomisar oro ilegal y aprehender a los primeros peces gordos, exportadores del vil metal.

[...] En el gobierno pasado, las interdicciones fueron planeadas y ejecutadas con ínfima o ninguna participación de oficiales del MINAM. Muchas acusaciones hemos escuchado, sobre mineros advertidos de los operativos, sobre la destrucción de chatarra mientras la maquinaria útil quedaba a buen recaudo, sobre golpes dados justamente en el sitio equivocado. Lo cierto es que esas interdicciones sin concurso del MINAM no obtuvieron impacto disuasivo contra los mineros ilegales; que medraron y proliferaron. (Ráez, 2017)

Con el cambio de gestión gubernamental, la situación de falta de consenso respecto de algunas posiciones concretas de los ministerios aún queda pendiente de resolver, tal como lo señala el actual Director de Formalización minera del MINEM. Sin embargo, el problema se está abordando y no se está dejando de lado ese aspecto en el abordaje que actualmente se desarrolla en la Comisión Multisectorial de Formalización minera.

Hay otros temas más de gestión interna del Estado que hacen que el proceso no avance tan rápido como uno quisiera; porque el proceso de formalización no depende sólo de lo que pueda hacer el MINEM sino de otras entidades como el MINAGRI, SERFOR, ANA que también forman parte del proceso. Entonces hay una agenda pendiente todavía, ya van más de cinco meses en el que vamos tratando de cerrar acuerdos pendientes con el MINAGRI para ver el tema del uso del terreno superficial que todavía no logra concretizarse porque dentro del MINAGRI todavía no hay un consenso sobre el tema y que eso sí limita el horizonte de mineros formalizados que podamos tener, porque hay mineros que trabajan sobre áreas forestales y se requiere mayor precisión sobre cómo se va a dar la autorización para el uso del terreno superficial.

Está también el tema de superposición de concesiones mineras y forestales, que de nuevo allí hay dificultades con las entidades forestales para determinar cómo... si bien hay una norma que establece el tema de la superposición, eso no se ha reglamentado todavía. Ya un tema más interno entre ministerios fue el de avanzar con la Ley forestal vigente que te da una posibilidad de petitionar concesiones forestales donde ya hay actividad minera, porque generalmente una concesión forestal es mucho más grande que el de una concesión minera. Entonces es más fácil caducar o anular una concesión forestal que una minera; porque en términos normativos la eliminación de una concesión minera podría implicarle al Estado peruano denuncias, arbitrajes ya hay antecedentes; la ley forestal, [en cambio], si establece mecanismos de compensación para reducción de concesiones forestales a través de mecanismos de compensación. "Entrevista a Lenin Valencia Arroyo". Octubre de 2019.

4.3.2. La acción preponderante del Estado frente a la actividad minera en Madre de Dios: las acciones de interdicción a la minería ilegal y el control de combustible.

El accionar errático del Estado, quizá no revela en sí un desconocimiento del tema, sino que puede estar expresando la tensión entre intereses subalternos; y otras veces una postura principista en favor de valores conservacionistas, y en concordancia con esa postura, sobre todo durante el período 2011-2016, han desplegado acciones por parte del Estado direccionadas a una acción punitiva.

Sin embargo, entre los años 2011-2016 no se pudo formalizar a ningún minero, y tampoco logró erradicar la actividad minera ilegal en Madre de Dios. Los problemas de

fondo de esta región como, por ejemplo, la situación de superposición de predios, la falta de titulación de tierras, tampoco encontraron solución en Madre de Dios.

Respecto de la generación e impulso de otros circuitos de productividad se trató de impulsar mediante la creación de CITES Productivos acciones para transformar el aparato productivo de Madre de Dios, pero las acciones fueron tardías. Por el contrario, el mayor despliegue de recursos económicos, estuvieron desplegados en una acción punitiva del Estado en la región que se tradujo básicamente en normativas y acciones fallidas, al menos en una primera parte de su implementación: a) los procesos de interdicción a la minería ilegal; y b) las acciones de control de combustible.

i) Los procesos de interdicción a la minería ilegal

En el proceso de formalización y la lucha contra la minería ilegal también es evidente que no todos los mineros han querido formalizarse y esas intervenciones del Estado en Madre de Dios han tenido un correlato e impacto en los circuitos por los que transita el oro para su comercialización.

Ante las primeras interdicciones o acciones de control de combustible surgían nuevas formas de evadir el cumplimiento de la norma por parte de quienes explotaban el mineral en ambos lados de la carretera y no sin la ayuda de algunas autoridades inmersas en círculos de corrupción ligadas probablemente a intereses, al parecer de corporaciones legales grandes que exportan oro en el país.

En el reporte realizado por el MINAM del año 2016, “La lucha por la legalidad en la actividad minera” el entonces ministro Manuel Pulgar Vidal señalaba lo siguiente:

Durante el periodo 2011-2016 se desarrolló un marco normativo e institucional que tuvo como objetivo fundamental la lucha contra la minería ilegal a través de su interdicción y control; y a su vez, brindar asistencia técnica y procedimientos ágiles y simplificados para formalizar a los operadores mineros que calificaran para tal fin.

La formalización, así como las acciones de control e interdicción para el caso de la minería ilegal, ha ido avanzando de manera progresiva, enfrentando y superando dificultades que tienen décadas de antigüedad; siendo necesario seguir en este camino a fin de consolidar estos esfuerzos que buscan cumplir los objetivos sociales, ambientales y económicos expresados en dichas regulaciones.

Sin embargo, es necesario que el debate sea abierto, transparente y orientado a la búsqueda del consenso. Son un conjunto de elementos que están en discusión frente a tan difícil tarea. Podemos señalar, sin temor a equivocarnos, que la ruta definida por el proceso es la correcta y que, con los ajustes requeridos al mismo, avanzaremos con mayor rapidez en el cumplimiento del objetivo. Es una apuesta de todos los peruanos

que buscan una mejor calidad de vida y condiciones ambientales adecuadas para el desarrollo del ciudadano. En eso estamos todos juntos. (MINAM, 2016)

El informe referido revela varios aspectos del rumbo de acción de los actores inmersos en la atención al problema público: Por un lado, el MINAM, que sostiene en su discurso que son graves las afectaciones en Madre de Dios y que la actividad minera allí debe ser erradicada. En este cometido recibe el apoyo, del entonces presidente de la República, Ollanta Humala; y se crea la Comisión Multisectorial para el seguimiento de acciones estatales en orden a la formalización y el combate a la minería ilegal. Así también, se crea desde el Ministerio de Economía y finanzas, el Programa presupuestal 0128 denominado “Reducción de la minería ilegal”, Dado que la premisa principal, en las acciones de dicha gestión gubernamental, estuvo relacionada a las graves afectaciones ambientales y sociales, las disposiciones normativas se enfatizaron en el combate a la minería, aunque las acciones ciertamente no se implementaron con éxito, por tanto, acciones de interdicción y de erradicación de la actividad minera, no necesariamente se tradujeron en un combate eficiente contra la minería ilegal.

El carácter de las interdicciones fue variando en el tiempo, primero se inmovilizaba la maquinaria, luego se generaba una explosión de la maquinaria. Las interdicciones no se dieron solo en la zona restringida para la actividad sino también en el Corredor minero de Madre de Dios, donde están los mineros en proceso de formalización⁴. El cuadro siguiente muestra el reporte del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental (ACAFMIRA), respecto de las interdicciones realizadas en varias regiones del país.

Tabla 8. Operativos de interdicción realizados por ACAFMIRA entre 2013 y 2016

REGIÓN	2013	2014	2015	2016
Loreto	12	8	11	
Junín	0	3	0	
Amazonas	1	1	4	
Ancash	1	0	0	1
Arequipa	0	1	0	
Cajamarca	0	0	1	
Huánuco	2	1	9	
Ica	1	3	1	2
Lima	0	9	0	1

⁴ En mayo de 2013 el Reporte Mensual N° 111 de la Defensoría del Pueblo señalaba que los días 20 y 21 de mayo se realizaron acciones de interdicción en el área que comprende el corredor minero, donde se detuvieron a cuatro personas que fueron internadas en el establecimiento penitenciario de San Francisco de Asís de Tambopata. Así también el 21 de mayo estuvo en Puerto Maldonado el Alto Comisionado para la Interdicción de la Minería Ilegal, quien sostuvo reuniones con representantes de las diferentes instancias del Estado que tienen competencia en el tema.

Madre de Dios	49	22	28	1
<i>Ucayali</i>	10	0	0	
<i>Piura</i>	1	1	2	1
<i>Puno</i>	0	4	4	1
<i>Pucallpa</i>	0	1	0	
<i>San Martín</i>	0	0	2	
<i>La Libertad</i>				1
Total	77	54	62	9

Fuente: ACAFMIRA

Recuperado de (MINAM, 2016: 159)

Como vemos, el número de interdicciones realizadas en Madre de Dios entre 2013 y 2016 supera largamente el número de interdicciones en el resto de regiones del país: Mientras en Madre de Dios se realizaron un total de 100 intervenciones en regiones como Puno donde la minería causa daños tan graves como en Madre de Dios se realizaron apenas 9 interdicciones.

Pese a la estrategia de interdicción existente, realizados bajo el Decreto Supremo N°003-2014-PCM, los operativos de interdicción realizados en la región no lograron erradicar los campamentos mineros de la zona amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata. Como veremos, según los testimonios de varios actores de la región que en cumplimiento de sus funciones en ocasiones participaron de esta política refieren nunca se creó adecuada sinergia con las instituciones presentes en el territorio: SERNANP, Ministerio Público, MINAM, lo que primó fue un interesado manejo de la información y se careció de coordinación.

Humberto Cordero - Oficina Técnica del MINAM en Madre de Dios. Los operativos de interdicción en la anterior gestión (2011-2016) que se desarrollaba desde Lima, ¿qué pasaba? Que desde Lima había casos de infidencia frente a operativos, los [mineros] informales estaban enterados una semana o diez días antes del operativo, cuando era supuestamente un operativo sorpresa. De tal manera que cuando los agentes o instituciones locales que tenían que participar o coadyuvar en el operativo ni siquiera estaban enterados, pero ya los [mineros] ilegales estaban enterados del desarrollo del operativo, de la fecha, e incluso lugares precisos. Eso da cuenta que en Lima en esas instancias había agentes que estaban pasando información, ciertamente son casos de corrupción manifiesta. Entrevista concedida en enero de 2017.

Asvín Florez – SERNANP en Madre de Dios. El tema de las dragas, un amigo era propietario de las dragas, me dijo: “nosotros no vamos a dejar de trabajar, porque producimos mucho oro y podemos poner una cuota y conversar con los funcionarios de Lima y lo que pedimos es un año”. En el año 2010, cuando salió el Decreto de Urgencia N° 012. Y curiosamente les dejaron trabajar un año. Entonces eso es medio raro no están

normalmente que digan nosotros queremos trabajar un año y vamos a conversar con algunos funcionarios y eso es lo que pasó. Hasta que vino, precisamente después de un año el Gral. Urresti, como Alto Comisionado y revienta las dragas, pero exactamente fue al año tal como ellos querían.

Lo más difícil es tener que lidiar con funcionarios de otras instituciones que no entienden lo que nosotros queremos lograr... Porque finalmente si yo soy funcionario y hago las cosas de acuerdo a ley de acuerdo a norma no tendría que tener miedo que mi jefe me diga _mira no estás haciendo las cosas bien_. Finalmente, yo como funcionario lo denuncié a mi jefe por inducirme a que yo haga cosas no correctas, pero lamentablemente estos funcionarios llegan ahí porque el jefe es su amigo, o porque le deben un favor a alguien o porque lamentablemente no tienen otra fuente de ingreso y tiene que sobrevivir. Entrevista concedida en enero de 2017.

César Ascorra de Cáritas, señala que: Hay estudios que demuestran cuando más interdicciones ha habido ha subido el tipo de exportación, agosto del 2013, que era más interdicción y era cuando más oro salía de Madre de Dios según la propia estadística de Energía y Minas. Esto quiere decir no se está atacando bien el problema, yo creo que hay que revisar las normas antes de sacarlas [...] Si los mineros formales tienen la propiedad sobre el espacio de la concesión no la van a acabar, la van a estirar como un chicle, van a tener que aprovechar hasta llegar a que no haya más oro, después van a avanzar hacia el siguiente espacio y así, repasan vuelven a repasar fueron a un lado de la carrera sacaron y atrás vienen otros encima de los mismos y atrás vienen otros más chichiqueando y nunca dejan descansar a la tierra recuperarse, entonces hay que ver cómo formalizar a los mineros. Entrevista concedida en enero de 2016.

Lo que refiere estos testimonios es una percepción de un “sin sentido” en el accionar de las autoridades que ciertamente están relacionados a las fuerzas exógenas al territorio de Madre de Dios que activan circuitos y/o frenan o alteran el curso de la acción de la norma y la capacidad reguladora del Estado. Esa situación es evidenciada en el estudio de Torres cuando refiere que los niveles de exportación de oro registrados por el MINEM, tienen una clara fuente de procedencia, de la minería informal-ilegal en Madre de Dios. (Torres, 2015)

...Entre 2005 y 2014, mientras que la producción oficial de oro caía en 32.7%, la minería ilegal/informal incrementaba su producción en 337.0%. En consecuencia, la menor producción de la gran minería registrada desde 2006 fue compensada en parte por una producción ilegal/informal en expansión, la misma que explica el volumen exportado que no tiene un respaldo en la producción oficial de oro.

Si la producción total de oro del país la clasificamos en producción formal y producción ilegal/informal (incluye la producción informal de Madre de Dios estimada/registrada por

el MINEM), esta última sumó 448.1 toneladas durante el período 2003-2014, lo que representa en promedio una producción anual de 37.3 toneladas. En tanto que la producción formal acumulada ascendió a 1,893 toneladas, o 158 toneladas al año.

Ello significa que, durante dicho período, de cada 100 toneladas de oro que se produjo en el país, poco más de 19 toneladas se obtuvo de manera ilegal o informal. Es más, durante 2010-2013, la producción ilegal o informal representó -en promedio- poco más de la cuarta parte de la producción total de oro de esos años. (Torres, 2015: 31-32)

La siguiente administración gubernamental ha alcanzado para el período 2016-2019 un mejor posicionamiento del Estado frente al objetivo de ordenar la actividad minera, también porque se ha logrado una mejor intervención en La Pampa con la minería ilegal, y porque se ha generado mayor cercanía con el funcionamiento de oficinas técnicas del MINEM en la zona para la formalización de la minería; además de una actuación intersectorial en Madre de Dios que se ha ido profundizando, en el servicio que brinda por ejemplo el Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables (MIMP), que si bien se había iniciado en la gestión anterior, hoy las capacidades para la atención de casos relacionados a trata, y la condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, niños y adolescentes en esta región, son relativamente mayores (MIMP, 2017).

Valencia, en la entrevista realizada, señala que actualmente existen avances respecto de la política de ordenamiento de la actividad que atribuye a un factor fundamental que él denomina como “un Estado mejor enterado de la realidad, de las diferencias entre minería ilegal y sus condiciones y la minería de los pequeños productores que buscan formalizarse” (Valencia, 2019)

El plan que estás viendo ahora en Madre de Dios [Plan Mercurio], ese plan se trabajó en el CEN de la Comisión, nosotros la trabajamos, nosotros la propusimos, señalamos que el enfoque contra la minería ilegal no podía ser puramente punitivo, se requería de una intervención multisectorial sostenida de dos años por lo menos, hicimos una matriz de trabajo de dos años y el Plan Mercurio recoge eso. Pero cuando hicimos esa matriz entre agosto y setiembre de 2017, todo ese último semestre lo trabajamos; pero, por otro lado, como Comisión veíamos que el Consejo de Ministros tomaba sus decisiones y decía ya hagamos tal cosa, tal otra y nosotros seguíamos trabajando porque teníamos el mandato. Cuando entra la siguiente gestión creo que hubo la suficiente inteligencia y nos citaron los ministros. La propia ministra del Ambiente, Fabiola Muñoz, y nos dijeron que explicáramos qué cosa habíamos hecho, qué cosa queríamos hacer; y expusimos al respecto. Los fracasos que había habido en Madre de Dios con las interdicciones y le dijimos que eso requería de una intervención permanente del Estado, que eso requería de una intervención multisectorial y que se tenía que trabajar de tal y cual manera. Y yo

sí recuerdo haber mencionado esa falta de comunicación entre la Comisión y el Consejo de Ministros y desde entonces lo que se hizo a nivel de presidencia, fue realmente tomar en cuenta el trabajo que había hecho la comisión y llevarlo a otro nivel, e implementarlo y mejorarlo y se nombró (ya temas de decisión política) se tomó la decisión que el MINAM lidere la intervención pero bajo la lógica que había propuesto la Comisión que sea una intervención multisectorial, que sea a largo plazo en dos años, con etapa y con ejes: El eje de seguridad, el eje de formalización, el eje de desarrollo productivo. “Entrevista a Lenin Valencia”, director de la Dirección de formalización Minera – MINEM. Octubre de 2019.

Sin embargo, para Valencia, se debiera dar discusiones más profundas respecto del tipo de maquinaria utilizada para la actividad minera, cómo hacer sostenible la actividad; cómo generar seguridad y cómo disminuir la violencia al interior de los campamentos mineros, por ejemplo. En ocasiones existen situaciones de corrupción y de errores en las intervenciones, como las interdicciones a algunas de las asociaciones de mineros que más ha luchado por su formalización como son los mineros de AMATAF y APAYLON y lo atribuye al hecho de que, en algunas instancias, aún prevalece la actuación del Estado que actúa bajo “parámetros policíacos”.

Los ejes se reúnen periódicamente para evaluar cuáles son los problemas, participamos en el eje de seguridad (lidera el MININTER) ahí se planteó el problema que hubo de interdicción a mineros que se habían formalizado en la zona de amortiguamiento, los mineros de AMATAF y APAYLÓN⁵, que la gente [del Ministerio] del Interior, menos [del Ministerio] de Defensa podían entender, y hasta ahora no entienden que [estos mineros] están comprendidos en un Decreto especial. Se tuvo que llevar al presidente del Comité de Gestión de la Reserva Nacional de Tambopata, para que les explique, ya que no nos crean a nosotros, que escuchen a Víctor Zambrano, una persona reconocida, plantear en ese espacio las quejas de los mineros que están siendo intervenidos arbitrariamente. Ese espacio ha ayudado, no resuelve completamente el problema... Yo sí he visto intervenciones en las que la propia fiscalía y advierte. Y dice oiga señor, [al jefe policial] su personal está moviendo tales bidones a tal sitio ¿por qué? Es decir, incrementar la intervención multisectorial, reduce las posibilidades de actuar de corrupción y de actuar arbitrariamente ¿no? Yo sé que hay cosas que mejorar, pero sí se ha avanzado en ese sentido. “Entrevista a Lenin Valencia”, director de la Dirección de formalización Minera – MINEM. Octubre de 2019.

⁵ Los mineros de Amataf y Apaylón se encuentran en un área de exclusión minera, sin embargo, tal como refiere el artículo 7° del DU 012-2010 está permitida su actividad por los derechos adquiridos con anterioridad al inicio del proceso normativo y en tanto han recibido la certificación ambiental requerida. La referencia de estos grupos de mineros respecto de su comportamiento es que desarrollan la labor con respeto al medioambiente y muchas veces han contenido el avance de mineros sobre la zona de la reserva de Tambopata.

El Decreto Supremo N°012-2010 estableció, como ya se ha reseñado antes, una parte del territorio en Madre de Dios en el que se puede realizar la actividad minera. Sin embargo, la actividad minera en esa parte del territorio, ha sido muchas veces, objeto de acciones de interdicción. Esta situación ha sido una acción constante por parte del Estado quizá por cómo es presentada en los medios de comunicación la actividad minera en Madre de Dios, como una actividad enteramente la margen de la ley; y escasamente presenta la condición de muchos mineros que sí han mostrado permanentemente la voluntad de formalizarse en innumerables oportunidades, sin embargo, no han encontrado una interacción exitosa con el Estado.

Con las acciones de interdicción se desplegó muchos recursos, pero al parecer solo se realizaron con la finalidad de legitimar una postura política y un determinado discurso, pero su efectividad fue escasa y las probables situaciones de corrupción muchas. Por esa razón, las acciones estatales en Madre de Dios, han sido vistas por la población local y aun por los servidores estatales en el territorio, como acciones prepotentes con circuitos de corrupción y con una normativa que no plantea mayor posibilidad de cumplimiento.

ii) El control de combustible

Mediante el Decreto Supremo N°013-2015-EM se redujo la cuota de hidrocarburos en la región Madre de Dios, con ello se pretendió regular la comercialización de combustible bajo la lógica de generar desabastecimiento para la actividad minera. La normativa sobre el control de combustible tuvo sus bemoles dado que apuntaba al control del petróleo y la gasolina. Ello llevó al desabastecimiento en los grifos de las ciudades, la aparición de circuitos de contrabando y corrupción, además de la paralización del resto de actividades productivas en la región.

La norma creaba la figura de consumidor menor, en esa figura estaban comprendidos los usuarios de combustible quienes tuvieran capacidad de almacenamiento mayor a 10 y hasta 264 galones para el caso del Diesel BX y mayor a 10 y hasta 110 galones para el caso de Gasolinas y/o Gasoholes. Ellos, a su vez, se encontraban prohibidos de suministrar Diesel BX, Gasolinas y/o Gasoholes a terceros. Cabe señalar que la mayoría de actividades en selva requieren gasolina para llevarlas hacia adentro del monte y realizar sus operaciones, productivas agroforestales, castañeros, o los comuneros nativos que requerían grandes cantidades de petróleo para trasladarse a sus comunidades por vía fluvial. La dificultad es que para ser considerado consumidor menor debían estar inscritos como tales en el registro de Osinergmin.

Asimismo, refería que las personas particulares sólo podrían proveerse de hidrocarburos directamente desde el surtidor y/o dispensador al tanque del vehículo automotor. Excepcionalmente, se podrá surtir directamente, hasta un máximo de diez (10) galones de Diesel BX y hasta cinco (5) litros de Gasolinas y/o Gasoholes, por día, en envases que no sean de vidrio o material frágil, el cual estará sujeto a las responsabilidades administrativas y/o penales que resulten aplicables, en caso de incumplimiento. Todos los que adquirirían el combustible debían presentar su documento de identidad, el establecimiento de venta al público de combustible debía consignar en el comprobante de pago el número de DNI, además de la placa de rodaje del vehículo. Es decir, se generaba una normativa que pretendía ordenar el comercio de combustible pero que en la práctica fue difícil de cumplir, incluso por el ciudadano ajeno a la actividad minera.

Al respecto, es relevante el testimonio de uno de los servidores de OSINERGMIN en Madre de Dios quien refiere la situación respecto de las condiciones de informalidad en las que se desarrollaba la compra y transporte de combustible, la escasa articulación para el control por parte de las autoridades regionales y nacionales, la falta de recursos logísticos para la intervención; y la afectación al usuario final.

Como sabes, acá en Madre de Dios existe lo que se llama la asignación de cuotas y ahí estamos trabajando para que no tengamos problemas con las demás actividades. En Madre de Dios existe la minería informal pero también hay muchas actividades legales, hay empresarios que están iniciándose y desempeñándose en lo que son actividades lícitas, entonces no podemos tampoco cerrar los ojos y decir que acá todos son mineros. Es un poco complicado controlar el combustible y cuidar de no perjudicar a las otras personas que tienen un trabajo formal y para que no caiga en un tema desabastecimiento. Este trabajo es un trabajo que requiere de la participación de muchas instituciones del Estado, no solamente OSINERGMIN, no solamente la SUNAT, la Policía; tiene que ser un trabajo coordinado como inicialmente se pensó y esto se tiene que trabajar a la par, de manera eficaz y abordando en todos sus extremos las competencias de cada institución... pero que no se ha tenido el apoyo económico ni el apoyo logístico.

En el tema social es que hay una comercialización ilegal y eso no está siendo tocado, entonces hay mucha gente que ya asume esto como un medio de vida, es decir cómo tiene sus ingresos. El año pasado quizá tenían algo de temor, pero ya ha pasado más de un año, eso qué quiere decir que ahora la gente piensa que tiene derecho de estar ahí, haciendo eso. Porque no se hace nada, eso es una ausencia del Estado. Y en el momento que se quiera abordar ya no va a ser a una persona a la que hay que intersectar, van a paralizar y va a ser un tema más complicado.

Hemos apoyado el tema de la formalización [en la compra y venta de combustible], que tal vez por desconocimiento, tú trabajas en alguna zona de una manera que va en contra de la legislación, pero piensas que es normal, ¿no? Por eso acá en Madre de Dios hemos un trabajo de explicar cómo funcionan las normas de comercialización. Es más, mucha gente pensaba que las normas las inculcado con el tema de formalización de la minería, pero no es así, son normas dadas en 2001 o en 1994.

Hemos trabajado dando charlas a los usuarios y hemos recibido muchas inquietudes y hemos orientado para que se puedan formalizar. Ahora, hemos procurado acercarnos a todos. Y así, casi el 50% de los madereros se están formalizando ahora en el sector minero hemos tenido acogida no tanta como hubiéramos esperado, pero sí hay gente que se está formalizando y bueno, pues esperemos que este tema de la formalización continúe acá. Sabemos que falta mucho, personalmente tengo un reto para formalizar al Gobierno Regional y las municipalidades que me hubiera gustado que fueran las primeras que se formalizasen ¿no? “Entrevista a Efraín Frisancho”, servidor de OSINERGMIN. Enero de 2017.

Pese a que el diagnóstico de la normativa resultaba adecuado, pues efectivamente, por la actividad minera en Madre de Dios elevaba el consumo de petróleo, además de que corregía la situación de informalidad en la comercialización de los hidrocarburos; la normativa terminó afectando al resto de actividades productivas: castañeros, madereros agricultores, a los ciudadanos que hacían largas colas por gasolina, a los comuneros nativos, quienes tenían que solicitar permisos especiales para el traslado del petróleo en bidones que les permita desplazarse hasta sus comunidades por vía fluvial. El testimonio siguiente refiere como impactó la normativa a todos los sectores.

Cuando se dan estas normas que empezaron a controlar la compra y traslado de combustible. Bueno, si bien es cierto el objetivo era cortar el suministro a la minería informal, pero se podría decir que afectó directamente en las demás actividades: al transporte público, a la actividad forestal, a la actividad agrícola. Por decir, un agricultor que tranquilamente compraba petróleo o gasolina para llevar en la motosierra o para llevar en su carguero o en su camioneta para entrar al monte y poder cortar la madera [...] La norma te decía que tú no puedes trasladar más de diez galones, o menos porque tenías que tener un permiso, tenías que justificar que la máquina que va a consumir es de tu propiedad o era alquilada.

En fin... era algo bien descabellado, si bien la finalidad era atacar la actividad minera terminó afectando a todas las actividades económicas tal es así que se hizo un paro grande en noviembre de 2015. Fue el paro más largo que se pudo ver en la región en los últimos años y justo era por el control de los combustibles.

Luego modificaron esa norma y luego ya se podía trasladar hasta 10 galones creo... galoneras que lo podías llevar en la mano y podías de alguna forma pasar no... eso de

alguna manera ayudó. Pero igual el tráfico de combustibles para la minería ilegal sigue con norma o sin norma, igual va a seguir porque la rentabilidad, el precio del oro justifica para pagar hasta el doble o hasta el triple del costo real del combustible del petróleo. “Entrevista a Magno Huaylinos”, servidor de la Municipalidad Provincial de Tambopata. Marzo de 2018.

De otro lado, la normativa de control de combustible no llegó a restringir el abastecimiento de petróleo en La Pampa o a mineros de zonas como Huelbethue, allí el combustible llegaba desde Puno, Cusco por río y tierra burlando todos los controles del COINCRI, de la DICAPI⁶ pues como se ha referido se generaron múltiples circuitos de corrupción (Andina, 2017). De ello era consciente el servidor de OSINERGMIN, quien refirió lo siguiente.

El otro tema que sí nos preocupa y estamos trabajándolo es el contrabando, en primera instancia se tuvo información que podía estar viniendo desde el lado de Bolivia inclusive por ciertas características del tipo de combustible que se comentaba que se comercializaba por el lado de Huelbethue, la zona del corredor minero. Pero también se ha establecido que proviene de regiones vecinas como Puno, Cusco hasta de Arequipa al parecer. Hemos estado trabajando para que se vea ese tema, enviando información, en lo que compete a nosotros ¿no?...

Yo personalmente he participado en algunas reuniones, pero ya en otro tipo de coordinaciones con los funcionarios en la ciudad de Lima, claro como piden alguna información yo la envío, los actualizo de lo que está pasando para que se hagan las respectivas coordinaciones con la PCM. Pero, valgan verdades, ya no se escucha mucho y han bajado las coordinaciones. “Entrevista a Efraín Frisancho”, servidor de OSINERGMIN. Enero de 2017.

El testimonio por parte de algunos mineros en proceso de formalización es que tampoco podían acceder al combustible a menos que desembolsaran una coima al dispensador de combustible o a alguna autoridad. El siguiente es el testimonio de uno de los mineros en proceso de formalización que trabaja en la zona de Alto Laberinto (Corredor minero).

La corrupción es grande, pues nosotros estamos en escasez de petróleo casi no nos alcanza, pero en La Pampa les sobra el petróleo y cuánto cuesta pues con factura, nosotros facturamos tenemos resolución, estamos al día todo así que tenemos todo no nos quieren vender: _no hay señor, no hay no alcanza_. Con resolución, claro que el precio es normal ¿no? No te pueden engañar pero si agregas 200 soles por galón ahí si

⁶ Según el nuevo jefe del puesto de control fluvial de la DICAPI, desde la instalación del Puesto de Control Fluvial de Inambari Mazuko, en abril de 2016, se habría pagado 1,500 soles por el paso de cada una de las 20 embarcaciones que transportaban una carga de 50 bidones. Asimismo, se habría pagado 1,000 soles por cada embarcación de “carnada”, que intervenían para justificar la acción de control.

cuántos quieres?, ese es en La Pampa, ni siquiera los policías, ellos cobran también por bidón 100 soles encima que pagas 200 soles más por petróleo al policía para que ingrese debes pagarle 100 soles más son 300 soles más dicen que hay otros que según dicen que cuidan también tienes que pagar pero hay pues, que cantidad de oro habrá también ahí dentro para que alcance todas esas cosas, así trabajando en un solo sitio yo estoy 40 años un poco más el oro ya se está yendo ya no hay estamos entrando más adentro, más adentro; antes cuando recién estaban descubriendo sacaban 800 o 700 gramos pero hoy en día trabajando a toda hora sacamos 10 gramos, 15 gramos, hasta 20 gramos con máquinas con todo eso con una inversión fuerte... ya no hay todo se está acabando. "Entrevista a Siriaco Pillco", minero en proceso de formalización - zona de Alto Laberinto. Octubre de 2017.

En respuesta a esta situación los actores locales realizaron un Paro Regional indefinido en noviembre de 2015, a lo que el Gobierno Nacional respondió después de varias semanas con la instalación de la Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de Madre de Dios en enero de 2016, y se establecieron cinco grupos de trabajo: i) Combustibles y energía para la región; ii) Minería ilegal y formalización de la minería artesanal; iii) Manejo, conservación y control de los recursos forestales y la biodiversidad de la región; iv) Servicios básicos, salud y educación; v) Infraestructura productiva, comercio y turismo.

Tras la paralización total de la región en noviembre de 2015, de todos los gremios productivos regionales; el gobierno emitió el Decreto Supremo 036-2015-EM que señalaba modificaciones que tenían el propósito de evitar que se produzcan limitaciones en el suministro de combustible desde los establecimientos de venta al público de combustibles en Madre de Dios. Con la modificatoria las personas que desarrollaran actividades relacionadas a pequeña minería, o aprovechamiento de castaña y madera, actividades de ecoturismo, agropecuarias, pesca, transporte fluvial, construcción y obras públicas como consumidores menores, los titulares de dichas actividades debían inscribirse en el Registro de Hidrocarburos a cargo del OSINERGMIN.

La administración gubernamental siguiente, como ya se ha referido en este estudio, ha implementado una serie de acciones que se han encaminado a una relación más horizontal y colaborativa con los mineros que buscan formalizarse, al mismo tiempo que con la operación Mercurio en la zona de La Pampa ha logrado imponer un cierto control en esa zona estableciendo la base militar, ese es el motivo, según el actual director de formalización minera del MINEM, por el cual el consumo de combustible ha bajado.

Se ha levantado la cuota se ha sincerado el mercado y me han comentado que hay reportes en los que se evidencia que el consumo de combustible ha bajado porque se

ha hecho lo que tenía que hacer: En vez de buscar que La Pampa muera por “inanición por el acceso de combustible” se ha acabado con el cáncer, incursionando en La Pampa dejar la libre oferta y demanda y no dejar que el señor castañero se vea afectado por una restricción para los mineros de La Pampa. No tengo una data precisa de cómo está el tema de combustible, pero ya no pasa que en el grifo no te vendan, sino que ya hay una venta libre de combustible ya no hay cuotas. Creo que esa ha sido una medida adecuada pero que obviamente hay que ir haciéndole seguimiento para ver qué más se puede mejorar”. “Entrevista a Lenin Valencia”, director de la Dirección de Formalización minera – MINEM. Octubre de 2019.

Finalmente, se puede afirmar que las soluciones a este tipo de problemáticas complejas no necesariamente llegan desde la sobre regulación, sino que es necesario desplegar un proceso de gestión en coordinación más cercana con los actores regionales, quienes en todo caso pueden brindar un mejor conocimiento de cómo dar sostenibilidad a lo normado de manera que se eviten conflictos como el referido al tema del combustible, que terminó afectando a todos los sectores productivos de la región, sin lograr el objetivo para el que fue emitido.

4.4. Percepción de los actores

Las dinámicas de apropiación del territorio, siempre están marcadas por las condiciones económicas y productivas que el espacio territorial ofrece y cómo los grupos poblacionales han ido estableciendo su uso y apropiación. Las zonas de selva en nuestro país, históricamente han sido ocupadas sin un adecuado acompañamiento y gestión por parte del Estado, y cuando no, el propio Estado ha generado el problema de superposición de predios, como se ha reconocido en la situación problemática de la región de Madre de Dios.

En la presente investigación se ha recogido la percepción de varios funcionarios públicos del Gobierno Nacional, de las instituciones estatales en la región de Madre de Dios y en este apartado se enfoca el análisis desde la evaluación de los administrados, es decir, los mineros en proceso de formalización y la sociedad civil de Madre de Dios. En ese sentido, para comprender mejor todo el proceso se ha considerado relevante reconocer las condiciones y testimonios de los administrados, porque ello nos pone frente a la realidad en todas sus dimensiones y nos permite encontrar mejores soluciones a las problemáticas planteadas. Un sesudo conocimiento de la realidad muchas veces no es el capital con el que un funcionario cuenta desde Lima; por ello, la necesidad de reconocer que existen otros tipos de conocimientos complementarios para alcanzar un mejor diseño de la política más contextualizada, por tanto, más útil.

Tal como señala Campana, una aproximación sistémica a una realidad busca entender la influencia de procesos como los de aglomeración económica, localización y proximidad en las condiciones y las ventajas de las actividades económicas desarrolladas en el territorio (Campana, 2017), a fin de realizar una intervención en una dinámica de crecimiento-bienestar considerando a los sujetos involucrados en el efecto de la acción del Estado como beneficiarios y/o colaboradores. Según el testimonio de los administrados ello no sucedió para la política de ordenamiento de la actividad minera.

En el apartado 4.1.2. se ha referido las condiciones bajo las cuales los mineros han desarrollado la actividad, los procesos de apropiación del espacio y las interacciones sociales que fueron establecidas sobre todo desde los años 90 e inicios del nuevo milenio. Se ha referido la condición intermitente de la relación con el Estado y en esta parte de la investigación se profundiza en las percepciones de la acción del Estado que tienen los mineros en relación al proceso de formalización y ordenamiento de la actividad minera, de manera que se alcance la comprensión cabal de la problemática.

En este apartado se profundizará en la percepción respecto de la política de ordenamiento de la actividad minera por parte de los mineros en proceso de formalización, de algunos actores de la sociedad civil y de funcionarios públicos del nivel nacional. De esta manera, el panorama se amplía y permite identificar las fallas de gestión, a fin de identificar las oportunidades de mejora en esta política.

4.4.1. La percepción de los mineros respecto de las acciones estatales en el proceso de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios

La realidad de Madre de Dios, respecto de las condiciones geográficas y del tipo de extracción que se realiza en el trabajo de minería, tiene condiciones particulares que ameritan, una normativa y un proceso ad hoc para alcanzar su formalización y en general alcanzar un proceso ordenado de esta actividad en uno de los territorios más bio diversos del planeta.

El conocimiento técnico que ostentan los mineros, probablemente no sea el mayor respecto del uso adecuado de tecnologías, aunque ciertamente, algunos gremios han ido apostando por técnicas gravimétricas para limitar el uso de mercurio. Sin embargo, el conocimiento del territorio, e incluso, el conocimiento de los procesos administrativos desarrollados por el Estado en torno a la actividad minera, sí son sus activos, y no necesariamente, se ha tomado en cuenta para el planteamiento de las acciones del Estado. (Ver Tabla 9)

Tabla 9. Conocimiento del territorio y de los procesos para el ordenamiento de la minería

Desarrollo	
<p>CONOCIMIENTO SOBRE TERRITORIO</p>	<p>EL</p> <p>Los ríos tributarios del Río Madre de Dios, como el Malinowski, el Inambari, arrastran todos esos materiales y dejan oro en las playas⁷... Y cada uno tiene una forma de depósito porque la gradiente forma diferentes suelos y diferente tipo de gravas y diferentes zonas mineralizadas. Por ejemplo, el [río] Inambari tiene piedras muy grandes, el [río] Madre de Dios tienes brazos más pequeños, los otros ríos también tienen una parte grande y otra parte pequeña. En la parte pequeña como es el [río] Madre de Dios se está trabajando con bomba, pequeña de 6 pulgadas, porque no podrían trabajar donde hay gravas grandes. Entonces esa grava tiene que trabajar con cargador frontal, con excavadoras. Depende de la profundidad que tiene. Eso es muy importante para definir la forma y el tipo de explotación que se debe realizar en cada lugar. Como Huaypethue, por ejemplo, tiene 100 mt de potencia es un depósito especial, por eso con maquinaria estaban profundizando. Pero a ellos, nunca nadie hasta la fecha de tantos años que se ha trabajado les ha dado una charla de cómo se trabaja a cielo abierto. Entonces, esa es la característica de la minería, es una minería que no hay tecnología, no hay técnicos que hayan diseñado el tipo de exploración que se tiene que dar. Solamente está trabajando lo que puede, gente que ha venido de otro sitio. Entonces eso es parte de lo que debe ser el proceso de formalización, ver qué es lo que sabe (la gente que trabaja minería), para poderlos capacitar. “Entrevista a Miguel Herrera”, minero en proceso de formalización. Enero de 2017.</p>

⁷ Las playas son los espacios cercanos a los ríos y el acarreo que hace el río deposita gravas y arenas en una parte del río y en la otra hace erosión y eso se va trasladando. No tienen recubierta con vegetal, ni con arena ni arcilla, solamente es arena y grava mezclada y ahí está el oro en estado libre. Eso es lo que trabaja la mayoría de mineros en Madre de Dios.

El monte. Son las playas antiguas que dejó el río y está cubierto con vegetación, ya se hizo un suelo, se puede decir casi firme, porque eso puede ser erosionado posteriormente.

Las terrazas son el terreno más bajo, que todavía su suelo no es afirmado, porque hay terrazas más altas lo que viene a ser la llanura aluvial, es toda la llanura amazónica. O sea, el río ha profundizado su cauce y se ha ensanchado dejando allí unas terrazas que se llama la llanura aluvial inundable que tiene una longitud de casi de 30 mt de la llanura amazónica. Esa formación se da en por lo menos unos 10 000 años y eso es la zona mineralizada. Eso no quiere decir que en la parte alta no haya minerales (Cf. Entrevista a Miguel Herrera, concedida en enero de 2017).

**CONOCIMIENTO
SOBRE EL PROCESO**

Así pasamos años 77, 78, 79, ahí era el Banco Minero en Fortuna, de los cuales estoy conociendo y recordando al Sr. Chavarri, estaba ahí encargado, el Banco Minero prestaba palas, carretillas, mangueras, motobombas a cambio de que el minero entregaba todo al banco minero, así era, así entonces pasan los años, así ya el Banco Minero se viene a Laberinto 79, nos notifica Energía y Minas se instala acá y tenemos que denunciar ese era por Reserva de banco Minero entonces hemos denunciado, éramos 160 socios y se crea la Asociación de Pequeños Mineros Fortuna Milagritos los cuales, la junta directiva que hemos elegido nos ha engañado, no han denunciado a nombre de la Asociación de Pequeños Mineros Fortuna Milagritos sino que han denunciado a nombre de ellos de Sociedad minera Fortuna Milagritos, más o menos así, entonces el 79, 80 entramos en juicio después de 6 años ganamos la Concesión de Minería en Lima a favor de nosotros, desde ahí estoy ahí, después pasaron los años, vinieron los brasileros y han traído esa tecnología diciéndonos a nosotros trabajar así buceando, caraqueando o gringueando, de ahí comenzamos e invitamos para que trabajen, todo tranquilo, ellos trabajaban y conforme que estaban trabajando nosotros estamos aprendiendo también, de ahí hemos aprendido y nosotros también compramos las máquinas y estamos trabajando; así pasamos, entonces ya casi hace 10 años atrás no más surge Pampa, La Pampa es ilegal, totalmente ilegal, La Pampa no tiene dueño, en La Pampa no vale nada la vida. "Entrevista a Siriaco Pillco Mamani", minero en proceso de formalización. Octubre de 2017".

**CONOCIMIENTO
SOBRE OTRAS
ACCIONES QUE EL
ESTADO PUEDE
DESARROLLAR**

Sobre todo en la zona de amortiguamiento, el Estado debería hacer un diagnóstico bueno, por ejemplo todas aquellas personas que tienen algún derecho en la zona de amortiguamiento como agricultura o algunos concesionarios o hay concesiones de recuperación forestal, concesiones de ecoturismo, o conservación, el Estado debería de empadronar quienes tienen realmente derecho y quienes tienen derecho a ingresar a esa zona, en ese sentido el Estado debería trabajar y a los mineros que estamos ya en proceso de formalización, ayudarnos a formalizar para trabajar legalmente y estar bien identificados, entonces yo creo que eso debe hacer no solamente en la zona de amortiguamiento, sino en todo Madre de Dios porque si este gobierno no regula como debe de ser

esta formalización, este va a ser un caos porque la migración sigue día a día, y los mineros y la minería ilegal está creciendo día a día. “Entrevista a Armando Carpio”, minero de APAYLON en proceso de formalización. Octubre de 2017.

Fuente: Elaboración propia

El concepto de gobernanza en la formulación de políticas públicas refiere a la capacidad del gobierno para involucrar a los ciudadanos y colectivos representativos en los procesos de creación e implementación de políticas públicas, de modo que, una vez que se llega a consensos, la norma pueda ser aplicada y aceptada por los destinatarios de la misma. Por ejemplo, en la última referencia para ordenar la zona de amortiguamiento el Sr. Armando Carpio señala la necesidad de empadronar a los usuarios del territorio, dado que no todos los que poseen una concesión de agricultura, realmente trabajan la agricultura; sino que trabajan extrayendo oro.

Las entrevistas realizadas al conjunto de actores en el territorio de Madre de Dios, ligados a la problemática del proceso de ordenamiento de la actividad minera, dan cuenta de que las interacciones con la sociedad civil, las autoridades locales y los propios mineros se han dado sobre todo a partir de la manifestación explícita de la divergencia sobre la normativa con la que el Estado ha querido lograr el objetivo de ordenar la minería en Madre de Dios.

En estricto sentido, en el diseño y gestión de la política pública, no basta solo el despliegue normativo (factor administrativo), sino que hay que considerar las condiciones de materialidad de la normativa y ello está relacionado a las condiciones geográficas, pero también a interacciones sociales que existen en el territorio, a los recursos logísticos y humanos. Por ello, la eficacia y eficiencia en la adopción de políticas no la determina una legislación, sino las dinámicas territoriales con todos los componentes que contiene.

Los siguientes testimonios⁸ de los mineros en proceso de formalización se plantean respecto de: i) la percepción de los mineros frente al proceso de formalización; y sobre ii) las acciones del Estado frente a la minería ilegal.

⁸ Las entrevistas que recogen los testimonios de los mineros en proceso de formalización fueron concedidas en el año 2017, es decir, una vez finalizado el período 2012-2016 del Gobierno de Ollanta Humala. Y coincide con el inicio del período 2016-2020.

Miguel Herrera – Sociedad Nacional de Minería en pequeña escala (SONAMIPE)

“Mi lugar de nacimiento ha sido Arequipa, vine acá en agosto de 1977, después de haber estudiado Ingeniería Geológica, el Banco Minero en ese tiempo, tenía las concesiones de exploración y me dieron prácticas profesionales durante tres meses para ayudar en una exploración en la zona de Lagarto hasta cerca a La Pastora y mi base estaba en lo que es ahora Fortuna Milagritos (a una hora en bote desde Laberinto), es la primera zona minera que hubo en monte porque en playa sí había bastante, hasta entonces.”

Referencia testimonial

Percepción sobre la acción del Estado frente al proceso de formalización	Mire, cuando nosotros hicimos la Ley de Pequeña Minería la 27651, Ley de Formación y promoción, nosotros hicimos un análisis de lo que era el proceso de formalización y vimos que se necesitaba para comenzar un proceso de formalización lo que había que tener era un derecho minero y había personas que estaban trabajando en áreas libres, había personas que estaban trabajando en concesiones de otros. Se identificó quiénes trabajan ahí, qué gente, de dónde han venido. Las personas que estaban trabajando allí venían de la Sierra donde no hay contratos, todo es por acuerdo verbal. Ellos no tenían conciencia de qué es lo que iban a hacer. Yo he visto, que en varias huelgas, dicen por qué no nos dejan trabajar, si lo único que queremos es trabajar. Por qué, porque venían de ese concepto, que el trabajo es bueno: “por qué no nos dejan trabajar”. Faltaba complementar algo allí, estas normas, la gente... le digo que la misma ley decía que quien tenía que capacitar era el Ministerio a través de la Cooperación internacional a través de las universidades, a través de la gente preparada, tenían que capacitar. Y ¿qué ha hecho el ministerio, ¿ha hecho eso? Nada. Entonces cómo una gente que no conoce nada de minería se mete a trabajar entonces tiene que cometer fallas. Entonces no se ha seguido un proceso real de formalización...Nosotros participamos con otras organizaciones internacionales. Con talleres a nivel latinoamericano, para ver cuáles son las características y parámetros que deberían tener el trabajo para ser comercializado como oro justo. Hace poco una cooperativa que ha entrado a trabajar con el comercio oro justo. Ahora hemos hecho un contrato con ALARC para que nos apoye con proyectos para apoyar a un grupo de mineros que quieran
---	--

vender oro certificado, para comenzar ya luego veremos que todo sea así. Entrevista concedida en enero de 2017.

Percepción sobre la acción del Estado frente a la minería ilegal Lo único que han empleado es esto, porque para mí, no han querido que se siga trabajando y esas imágenes que se han sacado de La Pampa, le han servido tan solamente para sacar dinero, con lo que conseguía dinero para el Ministerio del Ambiente. Tanto dinero que ha conseguido qué ha hecho, dónde está ese dinero. Ahora si con tanto dinero que ha habido, se hubiera mejorado la tecnología, se hubiera comprado para que no se utilice mercurio... con menos dinero hubiéramos logrado la formalización. Y tenga presente que Madre de Dios es una población joven que necesita de los impuestos. Y todo el canon minero, ¿dónde se va no? ... Si lo que debían dar era para que la mayoría compre oro, pero con factura, formalizando a todos los compradores de oro. Eso es lo que se debió dar, todos los comercios formalizarlos, porque la mayoría son informales no dan factura, ni boleta, no tributan o tributan una parte y otra parte no... Para mí esas normas en vez de querer formalizar o mejorar la situación económica del país, no... lo empeoró. Entonces hay que ver esos aspectos para modificar este modelo de formalización, a eso tenemos que llegar. Entrevista concedida en enero de 2017.

Erasmó Mestas secretario de organizaciones FEDEMIN

Soy de San Juan Grande, dirigente de la FEDEMIN, secretario de organizaciones, vivo en Madre de Dios ya 37 años y estoy dedicado desde entonces a la actividad minera, hasta la actualidad ... antes existía ya la minería, que trabajaban con latas, era pues muy desolado el río Madre de Dios y trabajaban solamente río. Yo como dirigente 7 años en esta organización estuve como 3 años como secretario de organización de la FEDEMIN, yo creo conozco perfectamente todo lo que se ha trabajado para poder modificar y derogar las leyes.

Referencia testimonial

Percepción sobre la acción del Estado frente al proceso de formalización Mire usted, vamos a hablar de la 1100, es una norma intransigente, te dice no, la 1100 te dice: prohíbese trabajar en los ríos, en las aguas, aguajales, humedales y espejos de agua y otros dice, no... Espérese entonces ¿dónde vamos a

trabajar? ¿Vamos a trabajar en el cielo? Qué lugares más hay para trabajar si está prohibido trabajar... el oro está por donde ha pasado el río, entonces automáticamente el oro está en los ríos, en las quebradas, está en los agujales en los humedales, en fin, en las terrazas altas y en las terrazas bajas. Ahí está el oro... entonces de ahí nos ponen otra trampa, nos dicen no, prohíbase trabajar con objetos similares a las dragas. Los objetos similares qué son la chupadera, la traca, las carancheras, el gringo (balsa gringo). ¿Con qué vamos a trabajar si son las únicas herramientas? Entonces ese es el problema que tenemos para el proceso de formalización: las normas que son muy intransigentes y las prohibiciones y tenemos otras normas más que las autoridades conocen perfectamente, la 1102, 1103, 1104, 1105, 1106, 1107 que ninguna de esas normas apoya al pequeño productor, a lo contrario le condena severamente y al minero no le dan facilidad de trabajar, lo condenan, le tratan de delincuente de narcotraficante, en fin. Para mí sería muy importante cambiaría su actitud rebelde que tiene con los concesionarios, formalizar y tener fe en este gobierno es derogando las normas legislativas o si no haciendo una ley aluvial, de acuerdo a la realidad que vive Madre de Dios. De ahí yo creo que partiría el camino y el buen entusiasmo para que pequeño productor minero pueda trabajar pueda formalizarse, pueda remediar sus impactos, minimizar la contaminación ambiental que es el mercurio ya... y comenzar con una reforestación que sí se puede hacer, no se puede decir que no se puede hacer, en todo lo que es el corredor minero en las terrazas bajas si se puede hacer... Si es así yo creo que sería el camino para comenzar a la formalización: cambiar las normas legislativas con una ley aluvial. Entrevista concedida en octubre de 2017.

Percepción sobre la acción del Estado frente a la minería ilegal

Hoy en día, ahorita la minería, por ejemplo, está muy bajo. Hace tres años que se saca poca producción, no se produce como antes, tenemos que hacer los modos posibles para seguir el trabajo, con el pensamiento de que me van a interdictar el gobierno lo que hace es interdictar a los concesionarios, pero no limpiar La pampa. Entonces lo que hay en La Pampa es una minería ilegal. ilegal, (eso) entendemos todos nosotros, pero no entendemos por qué interdictan al Corredor minero, Tres Islas, Laberinto todo lo

que es Boca Inambari, ese es el corredor Minero. No puedo decir que vienen a interditar a Colorado, a San Juan es una mentira porque no van por ahí, vienen hasta esos sectores. Pero al venir ellos ya nos perjudican, cuando nos comunican que ya va haber interdicción mañana, todos los señores tienen que guardar sus herramientas, esconderlas para prevenir, la máquina cuesta, las herramientas de trabajo no caen del cielo ni tampoco el Gobierno nos la ha donado, ha sido con el sudor de (nuestra) frente (de) cada minero, (de) cada concesionario, operador minero se ha sacrificado para poder obtener esas herramientas de trabajo y al final el Gobierno con qué valentía viene y lo interdictan. No es justo, que entre hermanos peruanos, como si fuese una guerra, viene con bombas y nos revientan nuestras herramientas de trabajo cuando el gobierno debería darnos facilidades para trabajar la minería aquí en Madre de Dios. Entrevista concedida en octubre de 2017.

Ahorita casi el 70% (de denuncios mineros) están caducados y los mineros informales y los mineros ilegales que no tiene concesiones, como son gente que ha venido de distintos sitios hacen lo que quieren en ese terreno caducado; un impacto que nunca se ha visto, una contaminación tremenda, por qué, ¿es por culpa del concesionario?, o ¿es por culpa del gobierno, que no tiene la voluntad de poder formalizar la pequeña minería y la minería artesanal? Entrevista concedida en octubre de 2017.

Griselda Zubizarreta - Tesorera de FEDEMIN

Yo he nacido en Madre de Dios. Mi padre ha sido uno de los primeros concesionarios acá en la Región de Madre de Dios. Él no ha sido minero se ha dedicado a ser agricultor, siempre ha criado ganado por temporadas ha trabajado. Usted sabe cómo es acá en Madre de Dios, por temporadas de esa manera yo también soy su hija mayor he visto cómo mi padre ha sufrido y por eso me he interesado en su actividad. Y bueno ahora me he dedicado a la actividad minera yo también.

Referencia testimonial

Percepción sobre la acción del Estado frente al proceso de formalización	Bueno, sí señorita, para nosotros como mineros, trabajando por muchos años, realmente nosotros hemos presentado en un comienzo, el PAMA, porque eso era para las concesiones
---	--

que ya están en proceso de explotación, ya no de exploración, por eso nos dijeron a nosotros el PAMA, lo presentamos pero nunca nos devolvieron nuestros expedientes, se extraviaron, le digo lo que al menos ha sucedido conmigo ... mi papá tiene cuatro concesiones nosotros presentamos el PAMA y dos de los estudios que presentamos se extraviaron muchos expedientes de o que se llevaron a la ciudad e Lima, señorita. y los que evaluaban el PAMA eran estudiantes de la ciudad de Lima, no sé de qué universidad, pero nos decían que desconocían la realidad. Se perdieron dos de esos estudios y de los otros dos, de uno llegué a sacar un certificado ambiental. Entrevista concedida en octubre de 2017.

EL IGAC no llegaron a concluir con esa etapa, ninguno de los que se ha presentad de ahí cambió del IGAC se pasó al IGAFON que es ahora y que tampoco sale el reglamento la norma ya está dada y hasta ahora así pasa, estas cosas, no es culpa de nosotros. Es culpa de los funcionarios de la ciudad de Lima.

Debe haber procesos de formalización con profesionales que sean del área que conozcan la minería, porque lamentablemente a veces, me refiero en la ciudad de Lima. Porque después todo lo que sale se ve en Lima, no sale de acá. Acá solamente nos dan para cumplir. Cómo debió ser yo creo de acuerdo a la realidad de nosotros. Porque nos piden como si fuéramos de la gran minería. Entonces nosotros no podemos alcanzar a eso, tampoco nos negamos. Lo que nosotros requerimos es una asistencia técnica de parte del Estado también para que nos ayuden en el proceso de formalización, no solamente nosotros sino también el Estado que cumpla su rol [...]. Entrevista concedida en octubre de 2017.

Percepción sobre la acción del Estado frente a la minería ilegal

El problema de los denuncios caducados está ocurriendo en todo el corredor minero, ya sea en mi zona o en otra zona, porque ha cancelado, se han caducado concesiones de titulares que no han podido pagar sus penalidades, porque hasta en los pagos estamos como la gran minería. Y algunos compañeros no han podido pagar y por eso se ha caducado sus concesiones y es una pena, una lástima porque los

funcionarios de Lima piensan, el Ministerio de Medioambiente piensa que caducando las concesiones el dueño de la conexión se va a retirar porque ha dejado de pagar la concesión porque ya no es de él y que esa área o va a estar vigente sin que nadie le toque, falso señorita cuando una concesión ha caducado, durante estos dos años pero esa concesión ya no solo sigue trabajando el concesionario que era dueño, sino el más 20 personas se dedican a la actividad minera de manera ilegal están en esas concesiones señorita y eso es un problema. Entonces en vez de ayudar al proceso de formalización eso más bien está ayudando a un desorden en el proceso de formalización. Entrevista concedida en octubre de 2017.

Los mineros entrevistados en la presente investigación, realizan trabajos de minería desde los años 70, y son quienes pagan el derecho de vigencia de sus concesiones al Estado peruano. Cuando las concesiones son caducadas, según el testimonio de varios de ellos, los informales aprovechan y se adueñan de la concesión.

Respecto de los testimonios de los mineros en proceso de formalización podemos extraer algunas ideas clave:

1. La interacción con el Estado ha sido la mayor parte del tiempo infructuosa respecto de conseguir capacitaciones y/o la propia formalización, han realizado más de un trámite para poder formalizarse y no lo han conseguido.
2. Existe una relación de desconfianza respecto de la acción del Estado y una percepción de que no escucha las propuestas de los mineros y otros actores de la región. De que no conoce la región de Madre de Dios, ni su geografía, ni a las personas que en ella habitan, que no conoce los procesos y particularidades de la minería aluvial.
3. La tercera percepción es que el Estado no actúa con firmeza respecto de la minería ilegal en La Pampa y que, por el contrario, favorece circuitos de corrupción, por algún interés subalterno.
4. La normativa emitida hace inviable el proceso de formalización y ello solo favorece a una situación de mayor desorden. La normativa ha sido planteada para eliminar la actividad MAPE y para favorecer a los grandes capitales foráneos.
5. La migración va a continuar y si el Estado no actúa pronto, se generará aun mayor caos, y todo Madre de Dios será tierra de nadie.

4.4.2. La percepción de la sociedad civil que acompaña el proceso de ordenamiento de la actividad minera

La sociedad civil ha sido parte muy activa en todo el proceso de ordenamiento de la actividad minera. Las primeras intervenciones en la problemática datan de fines de los años 90 e inicios del nuevo milenio, cuando la fiebre del oro empezó a generar muchas situaciones de conflictividad social entre los pobladores, precisamente por la situación confusa y desordenada de cómo el Estado administró el acceso al suelo.

Organizaciones de sociedad civil, como Cáritas, Consortium, algunas ONG y centros de investigación nacionales como extranjeros IIAP, Carnegie Institution for Science, Stanford, California USA, la Universidad de Duke, el Comité de Vigilancia de la Reserva Nacional Tambopata, la Sociedad peruana de Derecho Ambiental, junto a la Defensoría del Pueblo, OSINERGMIN, la propia Oficina técnica del MINAM, la Dirección Regional de Salud, entre otros, generaron capacitaciones a los funcionarios del Gobierno Regional, a gremios de mineros, estudiantes, funcionarios promoviendo mesas temáticas de discusión sobre problemáticas relacionadas a la minería: contaminación con mercurio y trata de personas, desde mucho antes que el Gobierno planteara su estrategia para el ordenamiento de la actividad minera.

Sin embargo, lo discutido en las instancias regionales ha tenido escaso eco en las instancias del Gobierno Nacional que no tomó en cuenta la información que fue generada en la región de Madre de Dios; y, por otro lado, la resistencia, interés particular y la desidia de muchos actores locales, funcionarios del Gobierno Regional, algunos actores del proceso de formalización, así como de algunas instancias del Gobierno Nacional, no permitieron lograr los objetivos trazados. Las siguientes referencias testimoniales nos refieren la percepción de tres actores de la sociedad civil respecto de su percepción de la acción gubernamental desde el Gobierno nacional y su percepción de la dinámica regional de cara al proceso de ordenamiento de la actividad minera.

Marta Torres Cabrera. Cuenta con experiencia en gestión participativa en educación, Áreas Naturales Protegidas y promoción del desarrollo sostenible trabajando con asociaciones de productores y comunidades nativas; desarrollo de técnicas participativas en extensión rural y elaboración de herramientas de divulgación y material educativo. Es máster Internacional en Desarrollo Rural / Local por la Universidad Politécnica de Madrid, especialista en Educación y Comunicación para la conservación de recursos naturales por la Universidad de Guadalajara.

Referencia testimonial

Percepción de la acción del Gobierno Nacional

El MINEM cuando empezó a promover el tema de la minería, activó el Banco Minero, etc activó que esta actividad crezca de manera desmedida, descontrolada, desordenada en los insumos, sin la técnica, ellos saben porque los iniciaron el problema: “vamos a promover, promover”, pero sin capacidad de dar respuesta a esa situación. Entonces son parte de la creación de este monstruo, pero sin generar las capacidades, sin la capacidad ellos de asesorar, controlar y menos fiscalizar. No tienen la capacidad para hacerlo. Y en el proceso de descentralización, ellos dicen: no, pues las competencias están en los gobiernos regionales y totalmente se desentienden. Y lanzan una norma la 1100, y luego otra tanda de normas y señala cárguese cada cual a su pliego, con eso no hacemos nada. Si tú das una norma que no tiene el respaldo económico para que se pueda ejecutar, tampoco puedes hacer mucho.

...Tienes un gobierno nacional que no conoce los problemas, aunque se sabe autor del rollo. Es más, una vez escuché una conversación de los funcionarios del MINEM, no pues si esas concesiones las estábamos fiscalizando cada año, les hemos entregado no sé qué cosas, claro si yo me he ido a Huepetuhe... Pero ahora no saben cómo desactivar esta actividad... El otro caso, cuando se ha generado todo el despliegue para los operativos, pero si tú no consolidas ese territorio, lo lideras, cambias de uso de suelo, lo entregas a alguien bajo custodia y responsabilidad... Y sin fiscalización.... va a seguir igualito y así se ha gastado muchos recursos.

Cada vez la Policía está bien enterada porque manda reportes de la situación y termina haciendo lo contrario o llegan cuando es demasiado tarde pero igualito has desplegado recursos, con un helicóptero tremendo... Hay varias cosas que realmente entorpecen todo este proceso, un proceso que debe ser mirado con pinzas, con claridad, con ganas de querer hacer algo y debe darse todo el respaldo. Este proceso que ha adolecido de respaldo por todas partes, porque la cadena de intereses también es muy grande. Los intereses sobrepasan los diferentes niveles de gobierno y hasta los intereses internacionales. Entrevista concedida en febrero de 2018.

Percepción de la dinámica regional

la Ahí es cuando el ministro Brack se propuso hacer algo por la formalización minera que conformó un equipo técnico desde el Ministerio del Ambiente, pero con la intención de que sea una mesa integral, no de un todo, donde el sector minero (MINEM) debía estar allí liderando el cambio en su sector, pero no fue así. Pero desde las referencias de Antonio Brack se pueden movilizar investigaciones en salud, se trató de canalizar apoyos hacia el sector minero, por parte de Energía y Minas, el sector Ambiente para la mitigación, el trabajo con mercurio, se movilizó a la Policía y al Ministerio del Interior para que pueda realizar acciones de control e interdicción... entonces, el MINAM es básicamente quien impulsó mucho de esto. Por un lado, el Estado ha tenido la intención de aproximarse a las autoridades regionales y locales, pero hay varias cosas: tenemos un proceso de formalización demasiado complejo que se les quiere dejar resolver a los gobiernos locales y regionales sin recursos, no tiene gente. La Dirección Regional de Energía y Minas, no tiene personal capacitado bueno, y tampoco voluntad, eso es cierto. Las municipalidades tienen competencias como EFA'S (de fiscalización), pero no tienen recursos, están ahí buscando recursos para hacer algún tipo de fiscalización. Entrevista concedida en febrero de 2018.

La minería ilegal, por su parte ha avanzado en las zonas prohibidas, zonas de reserva y áreas naturales protegidas deforestando durante el año 2017 un total de 20 826 áreas de bosque, según un estudio realizado por el Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA). En toda la investigación hemos recogido las posturas de los diversos actores y ha quedado en evidencia que existen discursos, con sus correlatos administrativos, que divergen respecto de si la actividad minera en Madre de Dios deberá o no desarrollarse y en todo caso se debiera plantear, ¿cómo debe desarrollarse? Lo cierto es que el Estado ha actuado regularmente en ese vaivén, y ello ha perjudicado a un sin número de administrados (mineros en proceso de formalización), a la propia población ajena al proceso agricultores, madereros, castañeros; tal como lo señala Francisco Román, entonces director de investigación del Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA).

Francisco Román Dañobeytia. Desde el 2012 ha impulsado proyectos de investigación y restauración en las pampas y zonas eriazas de la zona de

amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata. Parte de su trabajo se ha realizado en el sector San Francisco, de La Pampa. Es ingeniero forestal y doctor en ecología y desarrollo sustentable, investigador de la Universidad de Florida y del Consorcio Madre de Dios y se desempeñó como director de investigación de CINCIA.

Referencia testimonial

Percepción de la acción del Gobierno Nacional

He visto la poca efectividad del Gobierno Regional en atender todo lo que implica el proceso de formalización; imagínate hay más de 5000 mineros que han solicitado ingresar al proceso de formalización, mientras que en el Gobierno Regional hay uno o dos funcionarios de procesar toda esa carga de expedientes, entonces no ha sido muy efectiva no...

Por parte del Gobierno Nacional digamos que no hay una coordinación entre las propias instancias del Estado, bien el SERFOR, o bien el MINAM o viene el Ministerio de Energía y Minas a querer digamos hacer las mismas cosas y la gente se da cuenta de eso que no hay una coordinación entre ellos y vienen a repetir proyecto y muchas veces sin dar participación a la capacidad local. Y el control se realiza, simplemente con fines de corrupción. En realidad, yo diría que no hay un brazo punitivo, no se aplica a favor del Estado, sino que se aplica a favor de funcionarios corruptos, como de la Policía, de la SUNAT, entre otros. Si bien existe la regulación, dicha regulación se ejecuta para poder cohercionar a los mineros en cuanto a su actividad. Por más que un minero tenga un proceso de formalización iniciado, en el camino entre Puerto Maldonado y su concesión tiene que pagar distintos cupos, a la Policía etc

Creo que primero que nada el Estado debe sincerarse, en Madre de Dios existen 500 000 concesiones mineras, o sea, para empezar la opinión pública en Lima debe saber que existen concesiones otorgadas por el Estado y desde mi punto de vista el Estado está estafando a los mineros, cómo calificas el hecho que por cada concesión se le cobra por el derecho de vigencia, y al mismo tiempo no le das el permiso de inicio, no les permites su formalización. Entonces, es realmente es una estafa la que el Estado está haciendo a los mineros en proceso de formalización.

No estamos hablando de los mineros ilegales, que esos sí deben salir de las áreas prohibidas y están arruinando la biodiversidad y debería ser castigados con todo el peso de la ley. Los mineros informales tienen concesiones mineras dadas por el Estado y algunos de ellos están cumpliendo con todo lo que el Estado les ha pedido y el Estado los está meciendo en este proceso de formalización que ya lleva más de una década. Entrevista concedida en febrero de 2018.

Percepción de la dinámica regional

El tema es complejo. He visto mineros con la intención y voluntad de formalizarse, he visto también mineros que no les interesa el proceso y he visto por el lado del Estado la poca voluntad y la poca capacidad técnica para procesar las solicitudes de formalización de los mineros.

Dentro de la normatividad peruana el nombre específico para implementar tareas de reforestación está ligada al proceso de cierre de minas. Hay una ley y reglamento de cierre de minas ahí se establecen criterios para remediar y restaurar las áreas que son intervenidas por la minería. En esa ley se establecen lineamientos generales y criterios bien generales, no ya especificaciones muy claras y concretas. Entonces al no ser muy concretas, permiten que los mineros utilizan esa ambigüedad para interpretar la ley a su favor. Pero está claro que dicha ley y dicho reglamento aplica a todos los mineros formales. Al ser la actividad en Madre de Dios cien por ciento informal o ilegal, en el peor de los casos nadie está obligado a cumplir con dicha ley. Sin embargo, hay algunos mineros que saben que existen esas leyes y reglamentos y voluntariamente ha decidido cumplir con esa normatividad a pesar de que no hay obligatoriedad, dado su carácter de informales.

La no formalización es un obstáculo para mi labor, porque de formalizarse la minería habría una obligación y la responsabilidad de parte de los mineros de hacer el cierre de minas. Con esa obligación y esa responsabilidad surgiría el interés mucho más real de tener que reforestar y remediar las áreas degradadas por la minería. Al no completarse el proceso digamos que el Estado mismo convierte un obstáculo la no formalización. Entrevista concedida en febrero de 2018.

El trabajo de campo, a través de las distintas entrevistas realizadas a los sujetos del proceso de formalización, funcionarios estatales y estudiosos de la problemática, coinciden en señalar que lo que existe es una sobre regulación del proceso de formalización, una superposición de normativa que se agrava con la falta de ordenamiento catastral; lo que lleva a un fracaso en la implementación de las normativas y ha generado la sensación de un mayor caos. Por ejemplo, el antropólogo Víctor Hugo Pachas señala lo siguiente:

...Madre de Dios sigue produciendo oro, pero cómo va el proceso de formalización, en teoría Madre de Dios no debería producir ni un kilo de oro al año, pero sucede que hay un tema normativo confuso. Muchos mineros de Madre de Dios empezaron un proceso de formalización en el año 2002 y obtuvieron títulos de concesión cuando antes esto era el único requisito para ser formal, con eso obtuvieron su código en el MEM para declarar formalmente la producción, el cual sigue siendo usado hoy en día. Entonces hay una superposición de normas vigentes que les permite seguir declarando y manteniendo parcialmente su formalidad. "Entrevista a Víctor Hugo Pachas" en *Boletín GOMIAM*, Setiembre de 2015:7

La política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, generó numerosos conflictos y situaciones anómalas. En algunos casos, conflictos más de orden cotidiano, por ejemplo, en el estudio realizado por Comisión Episcopal de Acción Social, Catholic Relief Services y USAID, se refiere 13 casos de conflictos solo en la provincia de Tambopata⁹, entre mineros en pequeña escala, agricultores e indígenas de siete comunidades nativas y cinco asociaciones agropecuarias, además de titulares mineros superpuestos a estos espacios (Pachas, 2013).

En la gestión de las situaciones problemáticas que se dieron alrededor de la actividad minera, muchas instituciones e incluso personas tomaron acción incluso a título personal, es el caso de Víctor Zambrano, quien asume la presidencia del Comité de Gestión de la Reserva Nacional de Tambopata, y desde allí, activó redes de contención contra el avance de la actividad minera sobre la zona de amortiguamiento de la dicha reserva.

Víctor Zambrano Gonzáles – presidente del Comité de Gestión de la Reserva Nacional de Tambopata. Ambientalista y Premio National Geographic de Liderazgo en Conservación 2016. Reconocido como uno de los 15 héroes que lograron “destacadas

⁹ Los tipos de conflictos que analizaron fueron los relacionados a lo siguiente: a) seguimiento a casos de conflictos sociales debido al incumplimiento de acuerdos verbales por el uso de recursos naturales y b) conflictos sociales por administración de recursos naturales.

e impactantes contribuciones a la conservación de la biodiversidad de los lugares críticos”, en el Congreso Mundial de Conservación de UICN se desarrolla en Hawaii.

Referencia testimonial

Percepción de la acción del Gobierno Nacional El conjunto de normas para la formalización de la minería no ha funcionado porque lo que se propone es un proceso que se lleva a cabo de manera individual, cuando lo que se debiera haber propuesto es un instrumento de gestión para la formalización de manera colectiva, como lo que están queriendo hacer los mineros del sector de APAYLON (Asociación de Productores Auríferos y Lavadores de Oro del río Malinowski).

El General Urresti, cuando estuvo como Alto comisionado, nunca consultó nada a la gente de acá de Madre de Dios, que conocemos cómo se mueve la minería ilegal. Por el contrario, lo primero que hace es dinamitar máquinas en la zona de Huepetuhe, en el Corredor minero, donde está permitida la actividad. Nosotros teníamos todo un plan de intervención que nunca fue tomado en cuenta. Lo que percibo es una gran ausencia e inacción de las autoridades¹⁰, En cumplimiento de mis funciones, como Presidente del Comité de Gestión de la Reserva de Tambopata he realizado un promedio de 10 reuniones para solicitar a las autoridades cumplan con sus funciones; y además hemos ha constituido Comités de Vigilancia Ciudadana, ante la invasión de predios. La implementación y reactivación del Comité de Vigilancia Ciudadana se ha realizado de la mano de la SPDA y de la PNP, logrando constituirse 8 Comités de Vigilancia ciudadana. Sin embargo, cada vez más somos más amenazados por una incontenible ola de nuevos mineros ilegales, este grupo de ciudadanos (agricultores en su mayoría) han llegado a plantearse la posibilidad de reactivar los Comités de Autodefensa. Entrevista concedida en enero de 2016.

Percepción de la dinámica regional Por lo general no son los mismos concesionarios quienes realizan las actividades mineras. A veces, al no tener respaldo de ninguna autoridad, se ven rebasados por las turbas que ingresan

¹⁰ En una entrevista concedida a la SPDA, Zambrano refería que las acciones ilegales contaban con mayor información y mejor logística que las mismas instituciones del Estado. “Y estas actividades ilegales llegan en automático a las instancias gubernamentales más altas. Inclusive hay denuncias por parte de los ilegales porque no los dejan entrar a concesiones que han invadido. Algunos dicen que estas denuncian se harían ante el mismo Presidente de la República y ha sucedido que lo ilegal llega más rápido a las instancias más altas de poder que las cosas que se estructuran como corresponden. (SPDA, 2014)

de manera matonesca a las concesiones y no les queda otra alternativa que transar y hacer arreglos que les otorgan regalías por dejar que pasen los mineros y realicen sus actividades. Pero estos casos son excepciones. Hay algunos convictos y confesos, y con ellos estoy totalmente de acuerdo con que les caiga todo el peso de la ley y que se produzca la reversión de la concesión, pero lo que suele darse mayoritariamente son invasiones porque las personas no tienen los elementos para defenderse y porque no tienen al Estado ahí. Después de haber hecho un montón de denuncias, igual son invadidos.

El principal problema es la minería y los pseudo agricultores que se han metido a las concesiones de reforestación y que, a pesar de las denuncias, de ir a la fiscalía y estar visibles, convictos y confesos, no son interdictados. Y no son unos cuantos, son mafias organizadas. Precisamente en la zona de San Juan, en el Km. 70 - 75, todo está invadido de ilegales que dicen ser agricultores, pero son gente que se mete con el cuento del agricultor para empezar con la actividad minera ...Se ha dado el caso de ex trabajadores de algunas instituciones, como de la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre, que ahora se dedican a eso. Y lamentablemente lo que ha pasado es que cuando salen (de la institución) se llevan toda la información. Entonces la Dirección se queda en blanco y cuando va el concesionario a hacer algún reclamo, no tiene nada, y él mismo tiene que llevar sus antecedentes para que le reconstruyan su expediente. Y esos que se fueron manejan toda la información cartográfica y saben dónde hay un sitio, cuándo va a caducar una concesión, etc. para poder meter a un pariente en ese espacio. (SPDA, 2014)

A manera de conclusión, luego de profundizar en las percepciones de los administrados y de la sociedad civil de la región de Madre de Dios, respecto de la política de ordenamiento de la actividad minera es necesario mencionar tal como refieren los testimonios, la participación de los actores locales no ha sido tomada en cuenta en el diseño y gestión de la política de ordenamiento de la actividad minera. En realidad, se puede afirmar que el enfoque de desarrollo territorial participativo, en general, no ha sido asumido por los gestores de las políticas públicas. Este enfoque propone pensar la política del Estado bajo, al menos, cuatro criterios: i) de concreción a partir del conocimiento del territorio; ii) razonabilidad, con la inclusión de los actores relevantes

del territorio; iii) condiciones realizables, considerando el contexto histórico de desarrollo, las fuerzas que en la actualidad operan; además de iv) la articulación con los demás instrumentos de gestión, para alcanzar resultados que impacten en el bienestar del ciudadano.

4.4.3. La percepción de los funcionarios del nivel de gobierno nacional sobre el proceso de ordenamiento de la actividad minera

Como se señalaba anteriormente, un factor que dificulta la implementación de las políticas públicas en nuestro país radica en la falta de consideración del enfoque territorial y de gestión intersectorial e intergubernamental. Para alcanzar la efectividad de las políticas públicas, sobre todo en problemáticas tan complejas como la de Madre de Dios, es fundamental el enfoque territorial, que propone una aproximación territorial, como base de la acción Estado, teniendo en cuenta la articulación intergubernamental entre lo nacional, lo regional y lo local (multiescalaridad) y la intervención articulada entre las políticas sectoriales (multisectorialidad). (Dammert, 2012)

En nuestro país la acción del Estado desde las políticas nacionales, están bajo la rectoría de los ministerios del Poder Ejecutivo, por tanto, se diseñan desde dichos sectores y se administran desde las capacidades y la cosmovisión de los servidores y funcionarios que allí trabajan. Esa condición de la administración de las políticas muchas veces ha evidenciado las distancias entre los gestores y los administrados: distancias geográficas, distancias culturales, distancias sociales y económicas: “la organización de la vida en distancias se modifica sustancialmente, lo que termina impactando en las dinámicas de las ciudades, y genera convergencia o divergencia sobre el espacio - tiempo en nuevas condiciones” (Dammert, 2012). El resultado de esta dinámica nos pone muchas veces en situaciones de conflicto social por la escasa comprensión de las realidades geográficas, sociales, por la falta de dimensionamiento en la habilitación de recursos y capacidades para una gestión eficiente.

Teniendo en cuenta las dificultades del proceso referido hasta ahora más por los actores locales, el desarrollo de los párrafos siguientes, aborda esas mismas dificultades, pero desde la óptica de actores del Gobierno Nacional tanto para el período 2012 - 2016 como para el período presente. Los temas son los siguientes: i) Percepción del proceso de formalización; ii) Interacción con el nivel Gobierno Nacional; iii) Interacción con el nivel Gobierno Regional.

Lenin Valencia, Director Regional de Energía y Minas (2018 a la actualidad): Es sociólogo egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Estudios en Desarrollo y Políticas Públicas (Universidad Erasmus de Rotterdam) y Maestro en Ciencias Ambientales (Universidad Central Europea). Nacido en Cusco, ha dirigido proyectos vinculados a la promoción del desarrollo económico local y la educación superior. Además, ha publicado estudios y artículos sobre la problemática de la actividad minera en Madre de Dios desde 2014

Tipo de percepción	Referencia testimonial
Percepción del proceso de formalización	<p>La formalización de la pequeña minería no va a resolver todos los problemas ambientales y sociales de Madre de Dios porque el minero, una vez formalizado, debe seguir mejorando los estándares sociales y ambientales con los que consiguió su formalización. Pero la formalización es el primer paso. Y en ese ámbito, los gobiernos regionales tienen la primera responsabilidad.</p> <p>Desde el 2016 se hicieron cambios al proceso de formalización y, en menos de un año, se demostraron resultados largamente superiores a lo que se obtuvo en todo el periodo 2012-2016, sobre todo en regiones como, Puno, Arequipa y La Libertad. Estos resultados son aún insuficientes, pero demuestran que el liderazgo de los gobiernos regionales es fundamental para generar logros en pequeña minería. Demuestra también la primordial responsabilidad del Gobierno de Madre de Dios para los malos resultados en esta región. No haber formalizado a un solo minero no se explica por “la falta de recursos” o un “marco normativo enredado”, aun cuando estos son temas importantes.</p> <p>... Lo que hemos hecho es ir directamente a las bases mineras a Delta, a Colorado, a Laberinto, al mismo Huepetuhe y conversar directamente con las bases mineras; recabar sus puntos de vista y plantearles que sí es importante avanzar con la formalización, por lo menos allí donde se pueda y reconociendo, que al menos para mí, sí hay una agenda pendiente que es lo concerniente a la minería aluvial, aun cuando no todos los sectores el Estado compartan esa visión. Pero sí es un tema pendiente de resolver. Pero entonces sí se ha podido avanzar con la formalización en zonas permitidas. Entrevista concedida en octubre de 2019.</p>

Percepción de la interacción con el nivel Gobierno Nacional Yo creo que hay algo que sí se ha hecho más notorio desde el 2016, cuando entra PPK es que quien debía liderar el proceso de formalización es el MINEM ¿no? Y no el MINAM. Y creo que se hizo así... Y creo que eso también ha coincidido con que el MINAM ha comprendido que tiene un rol más de articulación que de querer marcar la línea de por dónde tiene que ir el tema de formalización. Una cosa clara es que se ha entendido, por fin, que no se puede poner a todos en el mismo saco que se necesita una política clara que diferencie a actores mineros y que se le dé una oportunidad a los mineros en vías de formalización para que se formalicen tanto es así es que hay el consenso entre todos los Ministerios que la focalización de la acción debe estar en La Pampa, no en el Corredor Minero, no porque en el Corredor Minero no haya minería ilegal, sino porque para su momento (cuando en 2018 se propuso la intervención), era dispararse a los pies entrar a La Pampa e interdicar el Corredor, ahí se nos iban todo encima, eso no era inteligente, no?

La anterior Comisión multisectorial estuvo presidida por Urresti y posteriores Altos comisionados. En el 2016 esa comisión multisectorial pasa de la PCM al MINEM. Esa comisión sesiona permanentemente, hemos tratado de darle más fuerza a esa Comisión y ahora la preside el Viceministro, antes la presidía el Director de Formalización minera. Una de las cosas que yo encontré cuando llegué al MINEM es que había una desconexión muy fuerte entre el trabajo que hacía esa comisión y el espacio de decisión más alto que es el Consejo de Ministros. Es decir, no todos los integrantes de esa comisión, les informaban a sus ministros del trabajo que se hacía en esa Comisión. Entrevista concedida en octubre de 2019.

Percepción de la interacción con el nivel Gobierno Regional Las acciones de formalización del Estado en Madre de Dios han estado truncadas por el impase político que había entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional creo que ha sido el principal factor por que ha impedido avanzar en el proceso de formalización, porque como sabes son los GORES los que formalizan y si no se tiene la presencia del gobierno regional es muy difícil avanzar; y hasta el 2016 hemos tenido ese problema con el Gobernador regional de la falta de voluntad o de interés del gobernador de poder avanzar con ese proceso.

Ahora la FEDEMIN ha perdido fuerza de manera importante entre 2016 y 2017 en parte porque tenían la misma agenda de su gobernador, por esa premisa de “o se formalizan todos o no se formaliza nadie” y eso generó problemas con las bases mineras que ya tenían la posibilidad de formalizarse porque no estaban trabajando en cuerpos de agua y no podían hacerlo porque había el mandato tácito, no escrito de no formalizar a nadie del director de formalización de la DREMH Madre de Dios, del propio Gobernador, y de sus propios dirigentes. Estaban cerrados a avanzar con el proceso de formalización.

Esta Dirección desde el 2017 en adelante tomó un liderazgo particular. Nosotros fuimos a Madre de Dios coordinamos y nos sentamos con las bases mineras, con el Gobierno Regional y les dijimos ya cuál es la agenda de trabajo, qué metas tienen que cumplir; cuánto de presupuesto necesitan. Es algo que hemos tratado de mejorar y pasa por una gestión pública más cercana también a los gremios. Entrevista concedida en octubre de 2019.

Miguel Incháustegui Zeballos, Ex Viceministro de Energía y Minas entre mayo de 2018 y abril de 2019. Abogado de profesión, graduado en la Universidad de Lima y cuenta con un MBA en Administración de Empresas por la Universidad San Ignacio de Loyola. En el sector extractivo ha laborado en la minera Volcan, como jefe del departamento Legal. Seguidamente, ocupó el puesto de gerente de Relaciones Institucionales y Legales en la compañía sudafricana Gold Fields, entre el 2004 y el 2009 y en la minera Lumina Copper, como vicepresidente de Asuntos de Gobierno y adjunto a la Gerencia General de la empresa.

Tipo de percepción

Referencia testimonial

Percepción del proceso de formalización

Con respecto a los mineros que están en vías de formalización durante un período muy largo de tiempo la formalización ha sido casi nula y una razón fundamental para ello es que el gobernador de ese entonces estaba involucrado que eso no suceda; es decir en vez de ayudar a la formalización hacía todo lo contrario. Y allí es donde vemos una cosa por mejorar que es cómo hacer para que la norma que promueve la formalización tenga algunos candados para evitar que si un gobernador se demora o no apoya la formalización el proceso pueda revertir al gobierno Nacional.

Lo otro que el MINEM está procurando es que la formalización no sólo sea un trámite de cumplir con el REINFO y ciertos temas, sino que lo ambiental sea un tema prioritario. Porque no se trata de formalizar a mineros artesanales que no cuiden el medioambiente. Se trata de formalizar a mineros artesanales que también cuiden el medioambiente.

Debería haber una comisión para impulsar la formalización. Lo otro es que hay que ver la forma de que el tema ambiental no debe generar el temor de los mineros artesanales sino, que se convierta en algo que les pueda dar rédito. Hay que lograr que el minero artesanal pueda tener un plus si logra un proceso correcto y con eso se logra la trazabilidad. Si el minero artesanal puede acreditar que el oro lo está extrayendo de buena forma. Y de ahí lo entrega a una planta y esa planta lo vende afuera a instituciones correctas como oro verde y ese tipo de instituciones. Eso les va dar un plus, tiene que ir de la mano con el tema ambiental. Eso también tiene que ver con cómo haces un circuito sostenible con el no uso de mercurio, etc. Entrevista concedida en octubre de 2019.

Percepción de la interacción con el nivel Gobierno Nacional

El caso Madre de Dios es un caso bien complejo, es bien especial, porque existen muchos mineros que están en vías de formalización pero hay también muchos mineros ilegales; y la zona de amortiguamiento que se denomina La Pampa que es la zona de minería ilegal, es una zona bien compleja, bien terrible. El gobierno luego de elaborar una estrategia no solo del Ministerio de Energía y Minas, sino que incluyó a otros ministerios el gobierno ha incursionado en esa zona y ha retirado a los mineros ilegales y está en proceso de recuperación de esa zona. Lo que se ha visto es que en el tema de control de la minería ilegal esto tiene que ser algo multisectorial. Lo más probable es que, cuanto más controles hay, más corrupción se dé; por eso hay que controlar desde el inicio de la cadena de insumos... Esto no lo va a resolver solo el MINEM esto tiene que ser una estrategia de todos tal como se ha dado la intervención en La Pampa tiene que haber una estrategia de varios ministerios con el Gobierno Regional así se tiene que hacer con la minería artesanal.

Percepción de la interacción con el nivel Gobierno Regional

La Dirección de formalización está tras la elaboración de una norma que una de las cosas que va a incluir es eso tener como una opción que si la formalización no avanza por un tiempo puede regresar a la competencia del Ministerio; por qué, porque el

Gobernador anterior no tenía ninguna voluntad de formalizar e incluso habían actos de corrupción, la policía tuvo que intervenir en la Dirección Regional de Energía y Minas y hasta el portero de la Dirección estaba metido en actos de corrupción y luego de la investigación a mediados de julio del año pasado el Gobernador anterior dijo que se comprometía a hacer un cambio pero realmente fue muy lento. Con el gobernador nuevo el MINEM ha coordinado con él y sí ha empezado la formalización; porque lo que se busca es realmente a los que son mineros artesanales es darles la oportunidad de que empiecen a formalizarse.

El otro gran tema es las transferencias del Gobierno Nacional hace a los gobiernos regionales es algo que se tiene que revisar porque lamentablemente las transferencias a la Dirección de regional de energía y minas se ha utilizado mal, porque no hay un control y eso es otra de las cosas que también se tiene que ajustar en la norma. Porque esas transferencias debieran tener objetivos claros, aplicar la lógica de presupuesto por resultados. Ese fue el problema, lo que hay que ver es cómo hacer para que el proceso continúe independientemente de quién sea el gobernador de turno.

El reto es fortalecer coordinaciones permanentes con los GORES y fortalecer los controles. Ahí la Dirección de formalización coordina con los GORES. Entrevista concedida en octubre de 2019.

Ernesto Ráez Luna, ecólogo y reconocido ambientalista ex asesor del Ministerio del Ambiente (2011-2014). Graduado en la Universidad Nacional Agraria, con maestría en Estudios Latinoamericanos - Conservación Tropical y Desarrollo, de la Universidad de Florida. Premio Whitley a la Conservación de la Naturaleza. Trabaja en áreas protegidas, agroecología, ecosalud, política climática, derechos indígenas y justicia ambiental. Vivió entre 2002 y 2004 en Madre de Dios cuando empezaba a surgir el segundo boom en la producción de oro mundial.

Referencia testimonial

Percepción del proceso de formalización El costo social de esa actividad es muy superior al beneficio de la actividad y yo no creo que debería formalizarse la minería aluvial. Yo puedo entender que se formalice la minería artesanal y pequeña en zonas áridas, por ejemplo. Minería de socavón y minería que se

encuentra en zonas como Arequipa Nazca eso me parece que es formalizable porque es posible controlar los impactos. Pero, en la Selva Amazónica no definitivamente que no. Y mucho menos en contexto de crisis climática y de emergencia en el bosque amazónico en el que vivimos hoy día. Esa es una irresponsabilidad absoluta.

Eso es parte del problema que tiene la idea de la formalización y se transforma en una falacia: Se le dice a la gente que se le va a formalizar y se justifica el llevar adelante eso, con el cuento de qué cosa hago con la gente. Esa gente no tendría que está allí para empezar, tendrías que darle soluciones que no tengan que ver con la colonización y la depredación de la Amazonía. No es cierto e idealmente soluciones en sus propias regiones en su tierra, en su patria chica. Si el Estado decide no hacer eso, es una decisión política, no es una decisión técnica, ni científica. Decide no resolver el problema de las zonas expulsoras y más bien acepta la solución que la gente en su desesperación se ha planteado y que es colonizar la Amazonía de manera depredatoria, entonces el Estado se convierte en cómplice de la depredación. Entrevista concedida en octubre de 2019.

El MINAM jamás ha liderado una “cruzada por la formalización”, salvo quizá en sentido metafórico o en las declaraciones de algún funcionario entusiasta. Porque no le compete legalmente. La formalización compete a los gobiernos regionales, con apoyo de la Dirección General de Formalización del Ministerio de Energía y Minas. El MINAM explicó repetidas veces que existe una pirámide de la minería informal e ilegal, con gente muy pobre y necesitada en la base; concesionarios abusivos, empresas formales que suministran equipos e insumos y compran mineral a los mineros, en el medio; y funcionarios corruptos, sicarios organizados y lavadores de activos en la cúspide. He repetido durante más de una década que descabezar esa cúspide debe ser la meta. Entiéndase de una buena vez: la minería ilegal es crimen organizado. (Ráez, 2017)

Percepción de la interacción con el nivel Gobierno Nacional

Por parte del MINAM desde Antonio Brack Brack se presidió una mesa multisectorial. Humala, a instancias del MINAM, instaló una Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno frente a la Minería Ilegal (DS 075-2012-PCM). La Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y

Minería Artesanal (DS 029-2014-PCM) establece cuatro ejes de acción: formalización y acompañamiento de mineros formalizados, fiscalización y control, y remediación social y ambiental. Estas normas están vigentes; pero se actúa como si no existieran. La pregunta... es: ¿Por qué, si ha existido un intento tras otro de atender el problema integralmente, estos han sido rápidamente encarpados y desconocidos?

Aquí, el MINAM, definitivamente, sí tuvo liderazgo; nuevamente gracias a Antonio Brack. El MINAM, a partir de 2010, aportó información crucial, decisiones creativas y energía moral para la lucha contra la minería ilegal [...] El mejor y efímero momento de esa orquestación ocurrió durante el Gobierno de Humala, en el seno de la Comisión Multisectorial Permanente. Esta hizo posible que las diversas organizaciones del Estado, que debían atender distintos aspectos del monstruoso pulpo, se sentaran alrededor de una misma mesa y empezaran a compartir información sobre el problema, una semana tras otra. De ahí emergió una comprensión mucho mejor del fenómeno; y se dio el valiosísimo involucramiento de la SUNAT, que condujo meses más tarde a la intervención de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SBS en el tema. Esto ha llevado a unas pocas acciones bien encaminadas, en el Gobierno anterior y muy especialmente durante este Gobierno, al decomisar oro ilegal y aprehender a los primeros peces gordos, exportadores del vil metal.

Justamente eso, seguir la ruta del dinero y caerle a los peces gordos, es lo que el MINAM promovió en el seno de la Comisión mencionada, entre 2012 y 2014; nunca interdicciones a tontas y a locas. En el Gobierno pasado, el frágil liderazgo interno del MINAM se esfumó cuando el presidente Humala se desentendió del tema, y especialmente a partir de la creación de la oficina del Alto Comisionado para la minería ilegal, en 2013. Desde ese momento, el MINAM, para todo efecto práctico, ha sido furgón de cola de la PCM y del MEM en lo que corresponde a la minería ilegal e informal. (Ráez, 2017)

Percepción de la interacción con el nivel Gobierno Regional	Otro aspecto que falló también escandalosamente fue el IGAC que se entregó al Ministerio del Ambiente para poder implementarlo y el MINAM carecía por completo de capacidad técnica para poder implementar una herramienta de ese tipo y no pudo implementarlo
--	--

a tiempo. Es decir, se juntaron una serie de incapacidades del Estado, algunos intereses creados: era un ambiente muy enrarecido: jueces, fiscales, congresistas, directores generales del MINEM, todos, policías, militares, recibiendo coima de mineros ilegales

Hay una mano negra de los mineros respecto de las muchas cosas buenas que pudieron haber ocurrido. Por ejemplo, llegamos a un acuerdo con los indígenas que pudo haber permitido formalizar esa actividad y organizarla en las comunidades nativas pero no se pudo por la posición del GORE.

Hay otros enclaves, los enclaves viejos se empiezan a fortalecer. Lo que creo es que hasta que no se haga un trabajo sistémico, un análisis de la infraestructura de la actividad no se va a resolver el problema. Hay que seguir la plata, hay que desplegar inteligencia financiera. Entrevista concedida en octubre de 2019.

Respecto de los testimonios se puede extraer las siguientes conclusiones:

- a) Una evaluación macro de la acción del Estado y según el testimonio de algunos funcionarios públicos en la región de Madre de Dios, queda claro que, en la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, ha faltado la articulación real entre los sectores del Estado, y entre niveles de gobierno.
- b) Los funcionarios del MINEM tienen claridad respecto del proceso, a partir de evaluaciones de lo que funcionó y no funcionó en la gestión gubernamental anterior.
- c) La postura del MINAM fue siempre distinta a la del MINEM, y aunque contó con el respaldo político del gobierno de entonces, en la práctica los poderes fácticos salvaguardaron sus intereses mediante posicionamientos de sectores del gobierno que no permitieron consolidar la postura del MINAM frente a la actividad minera.
- d) Si bien existen diferencias respecto de sus posiciones frente al proceso de formalización minera, a los tres actores les queda claro que los circuitos de corrupción eran muy extendidos y dado que aún no se han extinguido, se requiere de la acción intersectorial del Estado, de todos los actores

comprometidos para poder mejorar la gestión de la política de ordenamiento de la actividad minera.

- e) Todos los actores refieren las dificultades de interacción con el Gobierno Regional durante la gestión de Luis Otsuka, y la necesidad de una interacción directa con los mineros en proceso de formalización, y con los actores locales, en orden a la mejora de la gestión de la política pública.
- f) Los testimonios también evidencian la falta de recursos humanos y económicos; la falta de capacidades en algunos casos, y en otros, la desidia de algunos actores estatales; y en ese escenario proliferaron las situaciones de corrupción y no se logró formalizar a ningún minero en la región durante el período 2012 – 2017 y el proceso no es lo suficientemente ágil hasta la fecha, por lo que se continúa aplazando el plazo de término de la formalización minera en Madre de Dios.

Como se puede apreciar, la política de ordenamiento puso en evidencia estas distancias que aún no han logrado un espacio de convergencia que permita dar respuesta a las problemáticas más estructurales asociadas o no a la actividad minera; y que en Madre de Dios dificultan un proceso de mayor desarrollo local, considerando todas las actividades productivas que se realizan y aun las que se pueden potenciar más en la región.

La interacción entre los niveles de gobierno nacional y regional en el espacio de las políticas, lamentablemente se establece como lo señala Dammert: “...las políticas públicas se formulan y ejercen como un tubo que viene del gobierno nacional a las localidades, en torno a las funciones de los ministerios con funciones sectoriales. No existe sinergia entre las diferentes intervenciones sectoriales que se ejercen en la localidad.” (2012: 67). Esa falta de sinergia, de adecuada coordinación entre los niveles de Gobierno, nos pone de cara a la gestión ineficiente de las políticas públicas: “Si la sociedad que habita un espacio se apropia del mismo para tener mejor calidad y condiciones de vida, existe un valor añadido territorial que es el capital sinérgico, generado por la articulación del conjunto de intervenciones humanas que se conectan en el territorio” (Dammert, 2012: 66).

Finalmente, los cursos de acción de una política transcurren en un espacio de disputa no solo de los actores formales sino también de poderes fácticos, relacionados a las mafias que se forman sobre todo frente a recursos tan rentables como el oro, y esas organizaciones al margen de la ley tienen operadores nacionales como internacionales

que en resguardo de sus intereses han dificultado el proceso emprendido por una política como la del ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios.



CONCLUSIONES

Esta investigación al analizar la acción del Estado en la región Madre de Dios, a partir de la normativa emitida entre los años 2012 – 2018, dada con el objetivo de ordenar la actividad minera en esta región, ha identificado las condiciones y características de la interacción gubernamental entre los sectores del Poder Ejecutivo, entre los niveles de gobierno, y aun entre las instituciones identificadas para hacer efectiva la aplicación de lo normado. A continuación, se presenta de manera puntual las conclusiones a las que arriba la presente investigación.

1. Respecto al objetivo específico número uno que se propuso *analizar las acciones del Estado respecto al diseño de la política de ordenamiento de la actividad minera, formalización, control de insumos químicos y combustible*, se evidencia que uno de los factores restrictores ha sido la postura ambivalente por parte de sectores del Estado frente al problema público, no necesariamente en el discurso oficial sino en las acciones desplegadas, o aquellas que se omitieron: por un lado la perspectiva del MINAM con una apuesta por erradicar la actividad minera en Madre de Dios; y de otro lado el MINEM, y aun de la Presidencia del Consejo de Ministros, cuya postura en el período 2012 - 2016 no fue lo suficientemente clara, y aun fue poco eficiente respecto del impulso de la formalización. Así como el accionar de la PCM fue deficiente respecto de las interdicciones. En algunos momentos es evidente que la estrategia consistía solo en alargar los procesos administrativos con lo que en el primer período de gestión de la política no se pudo cumplir los objetivos planteados.

Ahora bien, la actuación discordante sobre todo del MINEM, y en ocasiones de la PCM y el MEF, según el testimonio de Ráez, no se ha podido identificar con certeza la causa de esas posturas discordantes; pero se presume que encuentran su razón en los factores exógenos que configuran el escenario de la explotación de oro, las mafias, los intereses corporativos de empresas que “blanquean” el oro y/o venden maquinarias a los mineros; entre otros intereses que encontraron gestores capaces de inmiscuirse en las instituciones del Estado. De ese factor solo se ha tomado nota, sin llegar a profundizarlo, dado que el enfoque de esta investigación propone el estudio de la problemática a partir de variables más relacionadas al factor endógeno, en torno al diseño y la gestión de la política pública.

2. Entre los factores facilitadores, se evidencia que en la gestión 2016 - 2018, el MINEM adoptó un posicionamiento más proactivo para desarrollar el proceso de formalización minera, se generaron más sinergias con la población objetivo de la política, así como con otros sectores del Poder Ejecutivo para dar un abordaje multisectorial, a fin de erradicar la minería ilegal en La Pampa. Asimismo, ha favorecido que en este tiempo hay un mejor escenario en el ámbito político regional; así como un mejor escenario político nacional, en el que los gestores de intereses particulares regionales como nacionales, presumiblemente hayan visto afectados sus ámbitos de interacción, a partir de las demandas por corrupción generalizadas en contra de distintos ex funcionarios públicos y aun mandatarios, por el caso ODEBRECHT; ello quizá explique la existencia de un camino más allanado para la efectiva implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios.
3. Respecto al segundo objetivo específico que proponía identificar los factores facilitadores y restrictores en la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera; el primer problema o factor restrictor para que se implemente la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios, está en el diseño de las políticas públicas: En la definición del problema público es fundamental identificar las causas del problema público y no solo los efectos del problema público. Ello debido a que una identificación de las causas obliga a analizar la situación desde distintos puntos de vista, teniendo en cuenta estudios previos, la participación de la población, para plantear líneas de acción y proveer posteriormente los recursos necesarios para atender el problema público; y a partir de todo ese análisis previo plantear estrategias claras para el desenvolvimiento de la acción del Estado.
4. Otro factor restrictor, obedece a un problema prácticamente estructural en materia del funcionamiento descentralizado del Estado, y está referido a la falta de capacidades para la gestión en muchas regiones; y cuando no, los escasos recursos económicos y logísticos para implementar políticas públicas de la envergadura de la política de ordenamiento de la actividad minera en Madre de Dios.

La efectividad en la implementación de las políticas públicas también está relacionada con el contexto o marco de acción institucional y el marco de acción política, desplegado por el conjunto de actores involucrados en la gestión de la política pública. Sin embargo, una política como ésta obligaba a trascender los marcos institucionales para dar paso a una acción intersectorial, multinivel y con enfoque territorial. Ese marco de acción ha sido poco utilizado no ha habido

durante buena parte del proceso interacción entre los sectores o ministerios del Ejecutivo ni tampoco se ha alcanzado la interacción entre los niveles de gobierno. Situación que terminó perjudicando a los administrados, es decir a los mineros en proceso de formalización, varios de los cuales pese a haber desembolsado recursos, no lograron realizar con éxito el proceso de formalización.

5. Entre los factores facilitadores se pone en evidencia que, cuanto mayor interacción se da entre administradores de la política pública y administrados, la acción del Estado se desarrolla con mayor acierto, pues sucede una mejor apropiación de lo normado, por parte de los administrados, con lo que los procesos fluyen de manera más adecuada y se logran los objetivos. Ello se evidencia en la acción desplegada por la Dirección de Formalización minera del MINEM en el período 2016-2018, cuando ha tenido un rol mucho más cercano a las bases mineras y mucho más proactivo para impulsar la formalización de mineros en Madre de Dios y en otras zonas del país.
6. *Respecto del objetivo de identificar el nivel de interacción entre los diferentes sectores y niveles de gobierno* para la política de ordenamiento de la actividad minera informal, se desprende que los espacios para la interacción institucional estaban normados desde el año 2012; pero no necesariamente estaban adecuadamente coordinados; es decir, los funcionarios tomadores de decisión no siempre tenían en consideración las evaluaciones y/o acciones propuestas por la comisión multisectorial; por tanto, el espacio de la Comisión Multisectorial terminó siendo poco fructífero para los fines de la política pública. Se hace necesario evaluar específicamente en qué parte de la cadena del proceso la comunicación no llega y así determinar si el motivo es la falta de una adecuada interacción interna de los ministerios o la escasa permeabilidad de los funcionarios tomadores de decisión en los ministerios y en general en las instituciones estatales para una interacción estatal.
7. De otro lado, entre los factores que han dificultado una mayor *interacción entre niveles de gobierno*, se ha podido identificar la existencia de intereses particulares de algunos actores estatales de ambos niveles de gobierno, lo que abonó en el resultado de proliferación de situaciones de corrupción, sin que se logre la formalización de ningún minero en la región durante el período 2012 – 2017. Sumado a ello, la situación de entrapamiento para cualquier otro tipo de interacción provechosa para la región, debido a las pésimas relaciones, entre el gobierno nacional y el regional, mientras Luis Otsuka, ex presidente de la

FEDEMIN, tuvo el cargo de Gobernador Regional de Madre de Dios y Manuel Pulgar Vidal, estuvo como ministro del Ambiente.

8. Respecto al objetivo específico cuarto, que propone *evidenciar la percepción de los actores en cuanto a la implementación de la política de ordenamiento de la actividad minera informal en Madre de Dios*, para la presente tesis de investigación se ha recogido los testimonios de distintos mineros en proceso de formalización, que trabajan en distintas zonas de Madre de Dios: Laberinto, Colorado, de Tres Islas, Inambari, Apaylon. Asimismo, se ha recogido el testimonio de actores de la sociedad civil y de los gestores de la política pública desde los niveles regional y nacional. Las referencias testimoniales de la mayoría de estos actores muestran una percepción negativa y distante respecto de la acción del gobierno nacional en la región de Madre de Dios, y las condiciones poco favorables para alcanzar el ordenamiento de la actividad minera sobre todo para el período 2012-2016. En adelante, pareciera abrirse un espacio para una mejor interacción que ha encaminado la formalización de algunos mineros, aun cuando está pendiente discusiones técnicas de cuan viable es o no la minería aluvial, sobre todo en un contexto de cambio climático.
9. Es un tema pendiente la valoración que se debe hacer de los circuitos que se tienden en la comercialización del oro, su relación con los ámbitos local, nacional y global, pues éstas son las denominadas, “fuerzas exógenas” que, sin duda, han jugado y siguen jugando un papel preponderante en relación a las posibilidades de efectividad de la política pública.

RECOMENDACIONES

El diseño de la política pública para ambos períodos, está aún centrada en las consecuencias del problema. Un análisis en el diseño y gestión de la política de ordenamiento de la actividad minera pone en evidencia que la normativa se emite en función de los efectos generados en la sociedad, en el medioambiente, sin considerar las causas del problema público, que hubiera permitido una identificación más temprana de acciones encaminadas a resolver problemas más estructurales como la intervención con políticas en torno a la agricultura familiar de departamentos colindantes con Madre de Dios, de donde proviene el mayor número de personas migrantes. Asimismo, identificar y viabilizar el problema de la superposición en uso del suelo y de saneamiento físico legal en Madre de Dios, pues la desatención a dicha situación ha obstaculizado el progreso de la formalización minera; y el progreso de otras actividades productivas.

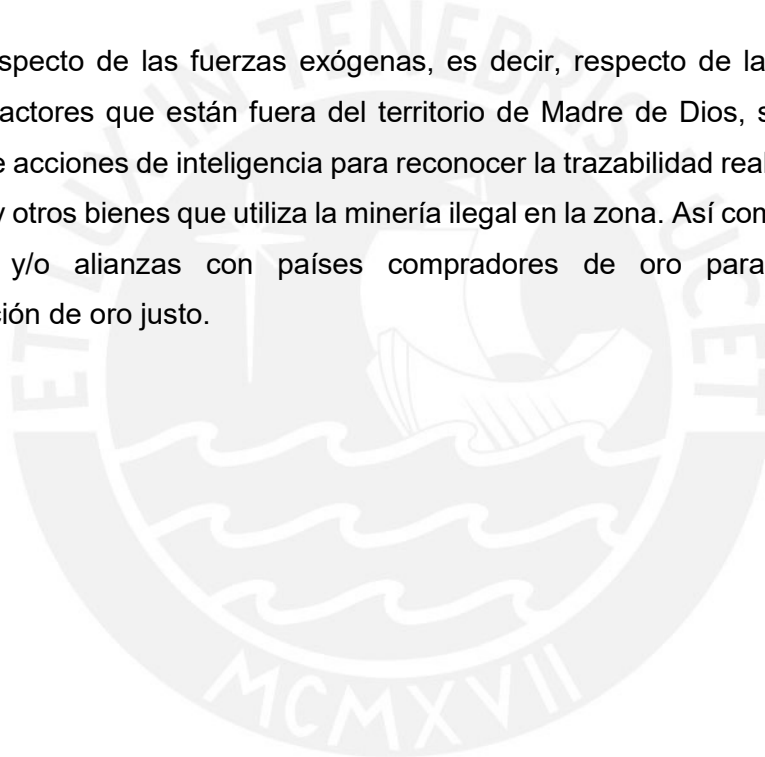
De otro lado, en el funcionamiento más interno del Estado es necesario advertir que la legislación por sí sola no genera las condiciones de cumplimiento de la norma. Para normar en relación a una situación problemática, más aún, si la acción del Estado debe darse en un contexto territorial determinado, es fundamental una adecuada interacción entre los diferentes niveles de gobierno, la participación de los sectores afectados o inmiscuidos en la problemática; porque ayudarán a advertir inconsistencias en la propuesta de intervención, con lo que se abre la posibilidad de afinar las estrategias de implementación de la normativa. De esta manera la acción del Estado se hace efectiva.

Es necesario poner énfasis en allanar las posturas discordantes al interior del Estado, tanto a nivel intersectorial como a nivel intergubernamental, a fin de no obstaculizar una acción más expeditiva del Estado respecto del curso del proceso de ordenamiento de la actividad minera; así como para tratar temas más estructurales, como la estrategia para el saneamiento físico legal, las continuas olas migratorias que recibe Madre de Dios; bajo una acción multisectorial y conjunta ad hoc para estos fines.

Las problemáticas complejas, además requieren de la intervención de un más de un sector o poder del Estado, la interacción es positiva si existe un liderazgo claro con metas y acciones concretas a desarrollar; y así, también se advierte los potenciales elementos disruptores de la política. En el caso de la minería ilegal en Madre de Dios, es evidente que existen intereses de fuerzas exógenas que tienen nexos en el territorio, que terminan perjudicando la efectividad de la acción del Estado en la región de Madre de Dios por lo que favorecer una acción intersectorial disminuye las situaciones de corrupción.

De otro lado, es necesario tener en cuenta el correlato fuera del espacio estatal, donde están las fuerzas exógenas, las mafias que han inyectado capital también en la minería ilegal, que van reconfigurando su acción en el escenario intervenido por el Estado, y siguen generando escenarios de corrupción. Respecto de dichas fuerzas endógenas, se requiere una mirada integral a las dinámicas sociales, económicas existentes en la región, entender qué actores juegan detrás de qué intereses y establecer una serie de alianzas con aquellos que pueden aportar con la generación de capacidades, de conocimiento y de estrategias para una intervención más eficaz del Estado; pues, después de tantos años de instalada la actividad en condiciones de ilegalidad, los intereses de unos y otros actores pueden aparecer entre mezclados y las medidas a emprender desde el Estado pueden tornarse difusas en su cumplimiento.

Asimismo, respecto de las fuerzas exógenas, es decir, respecto de la acción de los intereses de actores que están fuera del territorio de Madre de Dios, se requiere del despliegue de acciones de inteligencia para reconocer la trazabilidad real del oro, de las maquinarias y otros bienes que utiliza la minería ilegal en la zona. Así como la búsqueda de tratados y/o alianzas con países compradores de oro para favorecer la comercialización de oro justo.



PROPUESTA PARA LOGRAR EL ORDENAMIENTO DE LA ACTIVIDAD MINERA EN MADRE DE DIOS

Lineamientos de política y estrategias

La política de ordenamiento de la actividad minera en la región de Madre de Dios es todavía una política que no ha alcanzado su objetivo principal. Una intervención exitosa requiere de un análisis de las fuerzas e intereses endógenos como exógenos que existen en la región para una mejor implementación de la política pública para el planteamiento de las mejoras de dicha política pública.

Respecto de las acciones desplegadas hasta el momento por parte del Gobierno Nacional amerita plantear algunas nuevas estrategias y/o profundizar otras que ya se han venido desplegando; de manera que una constante evaluación de todos los actores involucrados pueda dar eficacia a la acción del Estado en la región de Madre de Dios.

La propuesta respecto de las acciones estratégicas a desarrollar plantea al menos tres lineamientos de política: i) intersectorialidad y multiescalaridad, es decir una acción conjunta y coordinada de los distintos sectores del Ejecutivo; al mismo tiempo que se profundiza una interacción entre los niveles de gobierno nacional y regional, incluyendo a las regiones circundantes de la región de Madre de Dios a fin de abordar los problemas de pobreza estructural en esta zona del país; ii) perspectiva de desarrollo territorial que implica el involucramiento de los sujetos de formalización, de actores de la sociedad civil y de los propios servidores estatales regionales para encontrar adecuadas soluciones a problemas y establecer las condiciones de cumplimiento de la normativa, a fin de alcanzar los objetivos que se ha planteado; iii) abordaje y reconocimiento de las interacciones que se dan en la región: dinámicas endógenas y dinámicas exógenas, a fin de gestionar mejoras en el proceso de ordenamiento de la actividad minera y remediación de los impactos negativos; así como establecer una adecuada trazabilidad para la comercialización del oro justo. Dichos lineamientos buscan que las políticas públicas en la región y en concreto la política de ordenamiento de la actividad minera se lleven a cumplimiento efectivo y se alcancen las metas planteadas.

Lineamiento de intersectorialidad y multiescalaridad

Es necesario plantear una visión estratégica de la zona sur del país, para esta política pública en especial de la región Madre de Dios y las regiones circundantes, para una mejora de la estrategia de la intervención estatal que apunte a reducir las olas migratorias de población empobrecida hacia Madre de Dios, además se puede potenciar las cadenas de valor productivo y activar mercados de los productos, distintos al oro que producen estas regiones. Asimismo, es necesario fortalecer la interacción entre

niveles de gobierno para resolver el problema de superposición en el uso de suelo en la región. Tanto las migraciones de las zonas consideradas como bolsones de pobreza, como la superposición en el uso del suelo, son problemas estructurales que no han sido abordados en la política actual y que se constituyen en pieza clave para la sostenibilidad de la acción del Estado en Madre de Dios.

CÓDIGO	OBJETIVO PRIORIZADO	ACCIONES ESTRATÉGICAS	LOGRO ESPERADO	RESPONSABLE DEL OBJETIVO
OP1	Plantear una estrategia de desarrollo sostenible para Madre de Dios, Puno, Cusco y Apurímac a fin de contener la migración hacia Madre de Dios.	<ol style="list-style-type: none"> 1.Desarrollar reuniones macrorregionales para la identificación de principales problemáticas comunes. 2.Establecer la ruta de migración que recibe Madre de Dios e intervenir en las zonas expulsoras de población empobrecida, con proyectos productivos y/o de mejora de las condiciones de vida de la población. 3.Proponer planes y acciones conjuntas en favor de las poblaciones identificadas como bolsones de pobreza, zonas de donde migran hacia Madre de Dios. 	Los gestores del Estado de los departamentos de Madre de Dios, Puno, Cusco y Apurímac trabajan de manera conjunta respecto de las situaciones de pobreza de sus poblaciones y planifican una mejora en las condiciones de vida de la población identificada.	PCM
OP2	Fortalecer la interacción constante entre el nivel de gobierno nacional y el gobierno regional, para solucionar los problemas estructurales como el saneamiento físico legal	<ol style="list-style-type: none"> 1.Desarrollar estrategias conjuntas entre los funcionarios del nivel de gobierno nacional y regional para establecer criterios técnicos para ordenar el derecho sobre el uso de suelo, en la región de Madre de Dios. 2.Gestionar el despliegue de recursos técnicos, logísticos y presupuestales del Gobierno Nacional, así como de instituciones de cooperación internacional para 	El gobierno nacional y el gobierno regional impulsan el saneamiento físico y legal de la región de Madre de Dios.	Ministerio Agricultura

poder alcanzar esta meta.

Lineamiento para desarrollo territorial

Un análisis integral de la realidad de la región, se desarrolla de manera óptima si se da lugar a la participación de la ciudadanía, involucrando a los actores del territorio en la consecución del objetivo de la política pública; pues de esta manera se garantiza la eficacia de la política pública, en la medida que logra apropiación por parte de la población; mientras por parte del Estado, se identifican y proveen las condiciones necesarias para el cumplimiento de la norma.

Asimismo, la acción del Estado requiere plantearse desde un enfoque territorial con procesos de interacción mejor establecidos. De manera que el funcionamiento del Estado sea menos sectorializado y más intergubernamental, ello requerirá de un mejor planteamiento de los procesos de elaboración de política pública, del planeamiento estratégico y de la gestión del Estado. Sin el enfoque territorial, el proceso de descentralización seguirá siendo una materia pendiente en la gestión de los asuntos estatales y un serio obstáculo para la resolución de problemas complejos como el del proceso de ordenamiento de la actividad minera.

CÓDIGO	OBJETIVO PRIORIZADO	ACCIONES ESTRATÉGICAS	LOGRO ESPERADO	RESPONSABLE DEL OBJETIVO
OP3	Fortalecer la intervención multisectorial en la región de Madre de Dios, para proponer proyectos productivos y de desarrollo.	<ol style="list-style-type: none">1. Mapear por zonas el tipo de minería que se desarrolla en la actualidad, cuánta población es la que está inmiscuida en la actividad en cada zona, qué herramientas y técnicas utilizan.2. Mapear cuántos agricultores realizan minería y/o concesionan sus predios a mineros, cuántas comunidades nativas también alquilan sus terrenos comunitarios.	Productores agrícolas, forestales, acuicultores, operadores de turismo y la industria manufacturera reciben herramientas de tecnificación para sus procesos productivos.	Ministerio de Energía y minas y Ministerio de la producción

		<ol style="list-style-type: none"> 3. Promover proyectos productivos distintos de la actividad minera en la región de Madre de Dios. 4. Generar mercado para la comercialización de productos distintos al oro. 		
OP4	<p>Establecer mecanismos de evaluación constante de las acciones desplegadas en orden a la formalización minera y la erradicación de la minería ilegal.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar el número de mineros formalizados. 2. Desplegar acciones de interdicción exitosas en las zonas de reserva natural invadidas por los mineros ilegales. 3. Brindar asistencia técnica para desarrollar de manera sostenible la actividad. 4. Promover la discusión sobre las condiciones de posibilidad de una ley ad hoc para la minería aluvial. 	<p>Mineros en proceso de formalización ejercen de manera sostenible la actividad en la región de Madre de Dios.</p> <p>Se erradica los campamentos de mineros ilegales ubicados en las zonas de reserva natural de la región de Madre de Dios.</p>	Ministerio de Energía y minas

Lineamiento de consideración de las dinámicas endógenas y dinámicas exógenas y su impacto en la política pública

Los actores en el territorio son diversos y es necesario mapear cuáles son, tener en cuenta su capacidad de agencia positiva o benéfica, y de otro lado, la capacidad disruptiva de agentes u operadores ilegales en el territorio; a fin de identificar posibles soluciones, así como los cuellos de botella que podrían darse en la implementación de la política pública.

En Madre de Dios, se debe propiciar la participación de las universidades y centros de investigación que ya vienen actuando en la zona y generar mayores sinergias, por ejemplo, de cara al proceso de ordenamiento de la actividad minera y la remediación de los impactos negativos causados por la actividad.

De otro lado, se necesita establecer una adecuada trazabilidad para la comercialización del oro por canales formales y cerrar el paso de las mafias que logran imponer sus propias dinámicas en la región causando caos social, ambiental y económico; para ello,

se debe establecer acuerdos y tratados con los países compradores de oro, a fin de favorecer una adecuada comercialización del oro que produce Madre de Dios.

CÓDIGO	OBJETIVO PRIORIZADO	ACCIONES ESTRATÉGICAS	LOGRO ESPERADO	RESPONSABLE DEL OBJETIVO
OP5	Fortalecer la interacción con actores clave de la Academia y la sociedad civil, en el territorio que aporten a la mejora de la política pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar estudios y/o convenios de investigación con universidades, y/o centros de investigación. 2. Desplegar acciones de remediación en zonas impactadas por la minería ilegal. 	<p>Proyectos de investigación para remediación de suelos deforestados por la minería ilegal.</p> <p>Reforestación de zonas afectadas por la minería ilegal.</p>	Ministerio del Ambiente
OP6	Garantizar una trazabilidad formal para el comercio del oro limpio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar los circuitos de comercialización de oro. 2. Identificar los circuitos de comercialización de maquinaria e insumos químicos para la minería. 3. Es necesario determinar a qué países llega el oro de Madre de Dios y en lo posible procurar alianzas y tratados para privilegiar la comercialización de oro limpio. 4. Establecer tratados con países compradores de oro para favorecer el comercio de oro limpio. 	<p>Adecuada trazabilidad de la comercialización de oro y de bienes destinados a la actividad minera en la región de Madre de Dios.</p> <p>Tratados firmados con países compradores de oro para favorecer el comercio de oro limpio.</p>	Ministerio de Energía y Minas – Ministerio del Interior – Ministerio de Relaciones Exteriores.

Finalmente, los lineamientos, objetivos y acciones estratégicas propuestas en este capítulo pretenden contribuir con el desarrollo sostenible y la gobernabilidad en la región de Madre de Dios, pues de la efectividad de la política de ordenamiento de la actividad minera, depende el desarrollo armónico de esta región que puede aportar mucho al país, por la riqueza y biodiversidad de su territorio. Es necesario tener en cuenta que cuando no se cumplen las normas o no consiguen sus objetivos ciertamente se desencadenan demandas de la población, que de no ser atendidas oportunamente generan situaciones de conflictividad social y ello afecta el desarrollo del país en su conjunto.

V. BIBLIOGRAFÍA

ANDINA

2017 "MEM promueve proceso de formalización integral a mineros en ocho regiones." Lima, 29 de octubre. Última consulta 18 de agosto de 2019. Disponible en: <https://andina.pe/Agencia/noticia-mem-promueve-proceso-formalizacion-integral-a-mineros-ocho-regiones-687933.aspx>

ARBAIZA, Lidia y otros

2014 *Modelo de desarrollo sostenible en la pequeña minería subterránea: caso Kinacox*. Primera edición Lima: Universidad ESAN. Última consulta: 15 de abril de 2020. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DA8FBA6BCFF2A9830525835F0060A11E/\\$FILE/minera_kinacox.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/DA8FBA6BCFF2A9830525835F0060A11E/$FILE/minera_kinacox.pdf) [Último acceso: 4 junio 2019].

BOBADILLA, Percy

2016. *Diseño y gestión de Proyectos de desarrollo*. En Maestría de Gerencia social. Lima: Pontificia Universidad Católica pp 31-43. Última consulta: 20 de octubre de 2018

BOISIER, Sergio

2004. "Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, Última consulta 20 de octubre de 2017. Disponible en: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245798293.boisier_des_centralizacion_0.pdf

BRACK, Antonio y otros - MINAM - IIAP

2011 *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio, una bomba de tiempo*, Lima - Perú Disponible en: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/mineria-aurifera-madre-dios-contaminacion-mercurio-una-bomba-tiempo> Última consulta 06 de marzo de 2018

BUENO, Carlos, Osuna, José

2013 Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. Octubre, Volumen 57, pp. 37-66. Última consulta 20 de enero de 2018 Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533689002>

CAMPANA, Alvaro

2017 Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú. En *Ciclo de Formación XVII. Propuesta Ciudadana*. Lima . Última consulta: 20 de octubre 2019. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/414EEB8FBE2DE9150525824B00717BDD/\\$FILE/Desigualdad_desarrollo_territorial_y_descentralizaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/414EEB8FBE2DE9150525824B00717BDD/$FILE/Desigualdad_desarrollo_territorial_y_descentralizaci%C3%B3n.pdf)

CEPLAN

2018. *Guía de Políticas Nacionales*. Lima. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/> Última consulta: 15 agosto de 2019].

CUNHILL-GRAU, Nuria

2014. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico conceptual. En *Gestión y Política Pública*, enero-junio, Volumen XXIII(1), pp. 5-46.

Última consulta: 05 de abril de 2020. Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331169001>

DAMMERT, Manuel

2012. "*Territorialidad y descentralización de la gestión pública*". Lima. DESCO, pp.

53-75 Última consulta: 1 de setiembre de 2018. Disponible en:

http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/22/03_Dammert_Dic_12.pdf

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2013 *Informe N° 160 - Gestión del Estado frente a la Minería informal e ilegal en el Perú*, Lima. Última consulta: 15 de mayo de 2020. Disponible en:

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2014 Informe N° 167 - *Balance de la gestión estatal frente a la Minería informal e ilegal en el Perú*, Lima. Última consulta: 09 de abril de 2020. Disponible en:

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-N-167-2.pdf>

CEPLAN /ACUERDO NACIONAL

2019 *Visión del Perú al 2050*. Lima. Última consulta: 25 noviembre 2019. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

CENTRÁNGOLO, Oscar y otros

2013 *El sistema de salud del Perú: situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva*. Lima. Oficina de la OIT para los Países Andinos- Es Salud. Última consulta: 13 abril 2020. Disponible en:

<http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/2401.pdf>

HERRERA, Alessandra

2015 En Comisión de Energía y Minas, miércoles, 11 de noviembre de 2015

Congreso de la República del Perú. Lima. Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/regtodos/630AA0D28DFE16EF05257EF40076E1DF/\\$FILE/6SO111115.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/regtodos/630AA0D28DFE16EF05257EF40076E1DF/$FILE/6SO111115.pdf)

INEI

2017a *Madre de Dios: Compendio Estadístico 2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

2018 b *Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

2019c *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamento, 2007-2018*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

KURAMOTO, Juana

2001 *La minería artesanal e informal en el Perú*, Lima: GRADE. Última consulta: 20 de junio de 2017. Disponible en: <https://pubs.iied.org/pdfs/G00731.pdf>

LAHERA, Eugenio

2002 *"Introducción a las políticas públicas"*. Santiago de Chile: Fondo de cultura económica. Última consulta: 20 de septiembre de 2019. Disponible en:

https://terceridad.net/PyPS/Por_temas/14_Proc-Pol_metodo/Expositores/Lahera%20Parada%20Eugenio,%20Introduci%F3n%20a%20as%20Pol%EDticas%20P%FAblicas%20pp.%2013%20-%20138.pdf

MCLCP

2012 "Minería ilegal trastoca toda posibilidad de desarrollo de Madre de Dios: MCLP". *Andina*. Lima, 9 marzo. <https://andina.pe/agencia/noticia-mineria-ilegal-trastoca-toda-posibilidad-desarrollo-madre-dios-mclp-403406.aspx>

MINEM

2017a "MEM apertura oficina para atender a los mineros en Madre de Dios". Lima.

MINEM <https://www.minem.gob.pe/detalle.php?idSector=20&idTitular=8167>

2019b *Listado de mineros formalizados*.

https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Archivos_dgfm/F_V4/lista_region/m_ddios_0320.pdf

MIMP

2017 "MIMP inaugura en Madre de Dios el primer centro servicios integrales del país". *Andina*, 19 de diciembre. Lima. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-mimp-inaugura-madre-dios-primer-centro-servicios-integrales-del-pais-69>

MINAM

2016 *"La lucha por la legalidad en la actividad minera: Avances concretos y retos para enfrentar la problemática de la minería ilegal y lograr la formalización de los operadores mineros"*, Lima - Perú. Última consulta 05 de abril de 2018. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/12-La-lucha-por-la-legalidad-en-la-actividad-minera.pdf>

MOSQUERA, CésarL. y. otros

2009 *Estudio diagnóstico de la minería artesanal en Madre de Dios*, Tambopata: Consortium, Cáritas, Cooperación. Última consulta: 20 de enero de 2020. Disponible en: <http://mddconsortium.org/wp-content/uploads/2014/11/CooperAccion-2009-Estudio-Diagn%C3%B3stico-de-la-Actividad-Minera-Artesanal-en-Made-de-Dios.pdf>

NACIONES UNIDAS

2015. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Última consulta: 23 abril 2018. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>

PACHAS, Víctor Hugo

2013 "A nivel nacional no hay normas dirigidas a ver por la comercialización del oro de manera específica". *En Boletín GOMIAM*, Set 2015: p.7. Última consulta: 15 marzo 2017. Disponible en: <https://www.gomiam.org/wp-content/uploads/2016/12/Boletin-GOMIAM-Peru-N%C2%B01-sept-2015.pdf>

RÁEZ, Ernesto

2017 "La confusión favorece al enemigo" *En Servindi*. 02 de noviembre. Última consulta: 20 agosto 2018. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/02/11/2017/la-confusion-favorece-al-enemigo-el-minam-y-la-mineria-ilegal-en-el>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2015 *Las rutas del oro ilegal: Estudios de caso en cinco países*, Valencia, Lenin (coordinador). Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Última consulta: 13 de abril de 2019. Disponible en: <https://spda.org.pe/wpfb-file/larutadeloro-completo-final-doblecara-pdf/>

TORRES, Víctor.

2015 *Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto socioeconómico*. Lima: CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo. Última consulta: 10 de mayo de 2020. Disponible en: http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/10/Libro_Mineria_Ilegal,%20Victor%20Torres%20Cuzcano.pdf

URCUYO, Constantino.

2010 *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática*. Flacso. Última consulta: 10 de abril de 2020. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/\\$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf)

VALENCIA, Lenin a

2014a *Madre de Dios ¿Podemos evitar la tragedia?*. Lima: SPDA. Última consulta: 08 de setiembre de 2017. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/07/Madre-de-Dios-Podemos-evitar-la-tragedia-SPDA.pdf>

2016 b *Políticas de pequeña minería y deforestación: El caso de Madre de Dios*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Última consulta: 02 de octubre de 2019. Disponible en: <https://spda.org.pe/wpfb-file/politicas-pequenc83a-mineria-mdd-6-hxh-pdf/>

Valencia Arroyo, Lenin [página de Facebook], 2018. Consulta: 17 de noviembre de 2019

<https://www.facebook.com/lenin.valencia.arroyo/posts/10216947137856532>

VALLEJO, E.

2014 *Implicancias de la minería informal sobre la salud de las mujeres y niños de Madre de Dios*, Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Última consulta: 20 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/libro-en-pdf-implicancias-de-la-mineria-informal-sobre-la-salud-de-mujeres-y-ninos-en-madre-de-dios/>

Vracko Metzger, Fredy [página de Facebook], 2015. Consulta: 24 de noviembre de 2019. *Entrevista concedida a RPP Noticias*

https://www.facebook.com/freddyvrackometzger/videos/934309979996293/UzpfSTc4MjY4NjgxMToxMDE1Mzg3MzQ5MDcyNjgxMg/?epa=SEARCH_BOX

ZAMBRANO, Víctor

2015 "Mineros ilegales en Madre de Dios tienen más información y mejor logística que el Estado" *SPDA Actualidad Ambiental*. Última consulta: 6 Marzo 2017. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/victor-zambrano-mineros-ilegales-en-madre-de-dios-tienen-mas-informacion-y-mejor-logistica-que-el-estado/>