

# POLÍTICAS DE PEQUEÑA MINERÍA Y DEFORESTACIÓN: EL CASO DE MADRE DE DIOS

LENIN VALENCIA



SPDA

**30**  
años



# **POLÍTICAS DE PEQUEÑA MINERÍA Y DEFORESTACIÓN: EL CASO DE MADRE DE DIOS**

**LENIN VALENCIA**



# POLÍTICAS DE PEQUEÑA MINERÍA Y DEFORESTACIÓN: EL CASO DE MADRE DE DIOS

## Programa de Política y Gestión Ambiental - SPDA

El Programa de Política y Gestión Ambiental de la SPDA impulsa y contribuye al desarrollo de políticas públicas y regulación en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, así como en la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú con la finalidad de asegurar el desarrollo de inversiones sostenibles.

Para ello, el programa trabaja con un enfoque descentralizado, transectorial y de derechos humanos en la implementación de herramientas legales e institucionales que promuevan:

- Una planificación y gestión integral, sostenible y estratégica del territorio.
- La aplicación de la evaluación ambiental estratégica en el diseño de políticas, planes y programas a cargo del Estado.
- El desarrollo de políticas públicas de cambio climático.
- La mejora de los estándares ambientales y sociales en la evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión de actividades de infraestructura, productivas y de extracción de los recursos naturales.
- La implementación de estándares en el monitoreo y fiscalización ambiental de actividades de infraestructura, productivas y de extracción de recursos naturales.
- La implementación de mecanismos adecuados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y justicia ambiental. Así como de mecanismos que aseguren el desarrollo adecuado de procesos de consulta previa a pueblos indígenas y su vinculación con el proceso de evaluación de impacto ambiental.
- El diseño e implementación de incentivos y mecanismos financieros para la promoción de buenas prácticas ambientales.

**Autor:** Lenin Valencia Arroyo

### Cita sugerida:

Valencia, L. (2016). *Políticas de pequeña minería y deforestación: el caso de Madre de Dios*. Lima: SPDA.

### © Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

**Presidente:** Jorge Caillaux

**Director ejecutivo:** Pedro Solano

Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+511) 612-4700

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

[www.legislacionambiental.pe](http://www.legislacionambiental.pe)

[www.actualidadambiental.pe](http://www.actualidadambiental.pe)

[www.conservamospornaturaleza.org](http://www.conservamospornaturaleza.org)

[www.cambia.pe](http://www.cambia.pe)

[www.biopirateria.org](http://www.biopirateria.org)

**Diseño e impresión:** NEGRAPATA S.A.C.

Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima, Lima

Primera edición, agosto del 2016

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-10614

ISBN: 978-612-4261-16-9

Este documento de trabajo ha sido posible gracias al apoyo del World Resources Institute (WRI). Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente la opinión de WRI.

### Impreso en papel reciclado Cyclus Print y Cyclus Offset.

Fabricado con 100% fibras recicladas, libres de cloro y blanqueadores ópticos, certificadas por NAPM (National Association of Paper Merchants). Ha sido elaborado además con Bioenergía (energía no contaminante) y está certificado por Ecoflower y Blue Engel, que identifican productos hechos bajo el manejo medioambientalmente apropiado, con responsabilidad social y económicamente viable de los recursos.

Los beneficios por el uso de este papel se refleja en un menor impacto al ecosistema, equivalente a:

-  **104 kg** de residuos sólidos no generados
-  **22 kg** de gases de efecto invernadero evitados
-  **220 km** no recorridos en auto estándar
-  **3086 l** de agua ahorrados
-  **299 kWh** de energía no consumida
-  **169 kg** de fibra de árbol ahorrada



Licencia nr.: DK/11/1



Fuente: [www.arjowigginsgraphic.com](http://www.arjowigginsgraphic.com)

# ÍNDICE

---

---

<b>I.</b> Resumen ejecutivo	5
<b>II.</b> Introducción	9
<b>III.</b> Políticas de pequeña minería, informalidad e ilegalidad: consideraciones teóricas	10
<b>IV.</b> Madre de Dios: Política de pequeña minería y ocupación del espacio	12
<b>V.</b> Políticas de pequeña minería y patrones de deforestación	21
<b>VI.</b> Recomendaciones de política	29
Referencias	31

---

## Tabla de gráficos

---

Gráfico N° 1. Economía política de la pequeña minería	11
Gráfico N° 2. Línea de tiempo de políticas en pequeña minería	12
Gráfico N° 3. Hectáreas concesionadas para pequeña minería en zonas de Huepetuhe y Guacamayo-La Pampa	21
Gráfico N° 4. Hectáreas deforestadas por tipo de concesión, acumuladas al 2015	22
Gráfico N° 5. Comparación de porcentaje de deforestación en áreas concesionadas de Huepetuhe y Guacamayo-La Pampa	27
Gráfico N° 6. Huepetuhe-Delta: Deforestación en zonas con y sin concesiones	28
Gráfico N° 7. Guacamayo-La Pampa: Deforestación en zonas con y sin concesiones	28

---

## Tabla de mapas

---

Mapa N° 1. Mapa de ubicación: Madre de Dios y zonas de estudio	8
Mapa N° 2. Áreas suspendidas para otorgamiento de concesiones de minería 2002-2010	16
Mapa N° 3. Guacamayo- La Pampa: Deforestación por minería sobre concesiones mineras	23
Mapa N° 4. Guacamayo- La Pampa: Deforestación sobre concesiones maderables	24
Mapa N° 5. Guacamayo- La Pampa: Superposición de concesiones al 2014	25
Mapa N° 6. Huepetuhe: Superposición de concesiones al 2014	26

---



# RESUMEN

## EJECUTIVO

Este documento analiza la evolución de las políticas de pequeña minería en el Perú y su impacto en la configuración territorial de Madre de Dios. El documento muestra cómo los cambios en las políticas de pequeña minería desde la década de 1970 han influido de manera cada vez más marcada en los procesos de deforestación de esta región, conocida como la capital peruana de la biodiversidad. El documento hace especial énfasis en los años 2002-2015 por la intensificación de minería aurífera en este periodo y por el incremento acelerado de deforestación asociada a esta actividad. Los principales hallazgos del documento son los siguientes:

- › Una política de pequeña minería para el contexto amazónico debe contemplar por los menos seis ejes de intervención: formalización, asistencia técnica especializada, fiscalización y monitoreo, simplificación administrativa, gestión del territorio y prevención de cadenas delictivas e interdicción.
- › Las políticas de pequeña minería entre 2002 y 2009 han estado centradas principalmente en procesos de formalización, descuidando otros ejes de intervención relevantes, sobre todo aquellos referidos a la gestión del territorio y asistencia técnica, centrales para fortalecer el desarrollo ordenado de actividades de pequeña minería. Junto al precio internacional del oro, este tipo de política ha fomentado procesos acelerados de deforestación de bosque amazónico tropical en Madre de Dios.
- › Ante la situación de emergencia en Madre de Dios, el Gobierno nacional ha iniciado acciones de prevención de cadenas delictivas desde el 2010, haciendo un uso cada vez más frecuente de fuerzas policiales y militares. Sin embargo, estas acciones no han podido detener el avance de la minería ilegal sobre la Reserva Nacional de Tambopata.
- › Desde el 2012, el Estado nacional ha iniciado un nuevo proceso de formalización que en el caso de Madre de Dios aún no ha logrado formalizar a ninguno de los casi 4,000 mineros que iniciaron dicho proceso.
- › La política de otorgamiento de concesiones en la Amazonía no ha sido una condición suficiente para evitar la deforestación ni para gestionarla de manera adecuada. Por el contrario, en zonas como Guacamayo y La Pampa, el acceso a concesiones de diverso tipo ha sido usado como una estrategia de ocupación del territorio por actores vinculados a la minería aurífera para posicionarse sobre el territorio a través de canales formales/legales.
- › Los procesos de deforestación por minería no son siempre inmediatos, sino que se amoldan a los tiempos de formalización del propio Estado. La deforestación por minería sobre concesiones no mineras en Madre de Dios se incrementó, no en el periodo más acelerado de crecimiento de minería<sup>1</sup> (2006-2009), sino más bien en el periodo 2010-2015, aun cuando el mayor número de concesiones mineras fue otorgado entre 2006 y 2009.

---

1 Crecimiento medido por la cantidad de concesiones mineras otorgadas.

- › Entre 2006 y 2015 el Estado peruano tuvo una política de pequeña minería que en la práctica legitimó una proporción importante de invasiones a predios forestales, otorgando concesiones mineras sobre otro tipo de concesiones previamente otorgadas.
- › La ausencia de una política de planificación territorial ha favorecido el otorgamiento desordenado de concesiones mineras, el incremento de conflictos entre usuarios del bosque y la expansión de deforestación por minera aurífera, sea esta formal, informal o ilegal.

Teniendo en cuenta que el proceso de formalización de la pequeña minería aún no ha concluido y que en julio de este año se inició una nueva gestión gubernamental para el periodo 2016-2021, el documento propone algunas líneas de acción prioritarias que se centran no solo en los ejes de formalización, fiscalización y monitoreo, sino que además abordan aquellos aspectos referidos a simplificación administrativa, asistencia técnica especializada y gestión del territorio. Se proponen las siguientes medidas:

- › Tener una política de pequeña minería con estrategias de asistencia técnica y formalización más específicas y en función de las características sociales, productivas y geográficas de las operaciones de pequeña minería.
- › Fortalecer las instancias sectoriales y transectoriales vinculadas a la pequeña minería, como la Dirección Nacional de Formalización de la pequeña minería<sup>2</sup> y la Oficina del Alto Comisionado, creadas recientemente en 2012 y 2013, respectivamente.
- › Fortalecer la dimensión política del proceso de formalización, estableciendo mecanismos de comunicación y negociación con actores vinculados y afectados por esta política (asociaciones de pequeños mineros, de agricultores, usuarios de bosque, etcétera).
- › Mejorar las políticas de gestión del territorio impulsando los procesos de ordenamiento territorial que permitan, entre otros aspectos, la implementación de un registro unificado de otorgamiento de concesiones y la implementación de instancias de resolución de controversias por superposición de derechos.
- › Mejorar la capacidad de gestión pública de los gobiernos regionales priorizando, por ejemplo, la incorporación de Madre de Dios a procesos de mejora de la gestión pública iniciados por instancias como SERVIR.<sup>3</sup>
- › Fortalecer la política exterior del Estado peruano contra la minería ilegal con los países vecinos (Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile<sup>4</sup>).

Finalmente, el documento propone **fortalecer la política de lucha contra la minería ilegal** con líneas de política más definidas para prevenir y sancionar efectiva y eficientemente crímenes asociados a minería ilegal a lo largo de toda la cadena de valor. Para ello se requiere:

---

2 Con las distancias del caso, la experiencia chilena de la Empresa Nacional de Minería, como entidad sectorial que dirige las políticas de pequeña minería en este país, es un buen ejemplo de una entidad estatal que “corrige las fallas de los mercados financieros” y “da asistencia técnica” al sector de la pequeña minería que le permita generar economías de escala y acceder a avances tecnológicos necesarios para asegurar el ingreso competitivo de la pequeña minería a los mercados globalizados (ENAMI). Para más referencias ver <http://www.enami.cl/acerca-de-enami/quienes-somos.html>

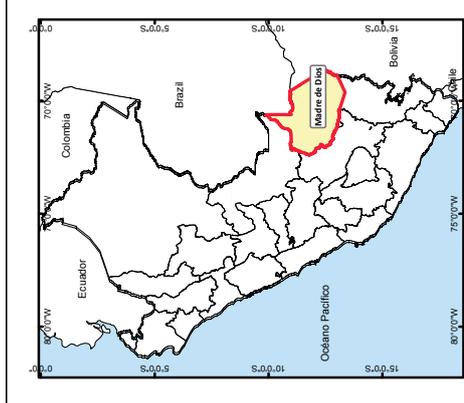
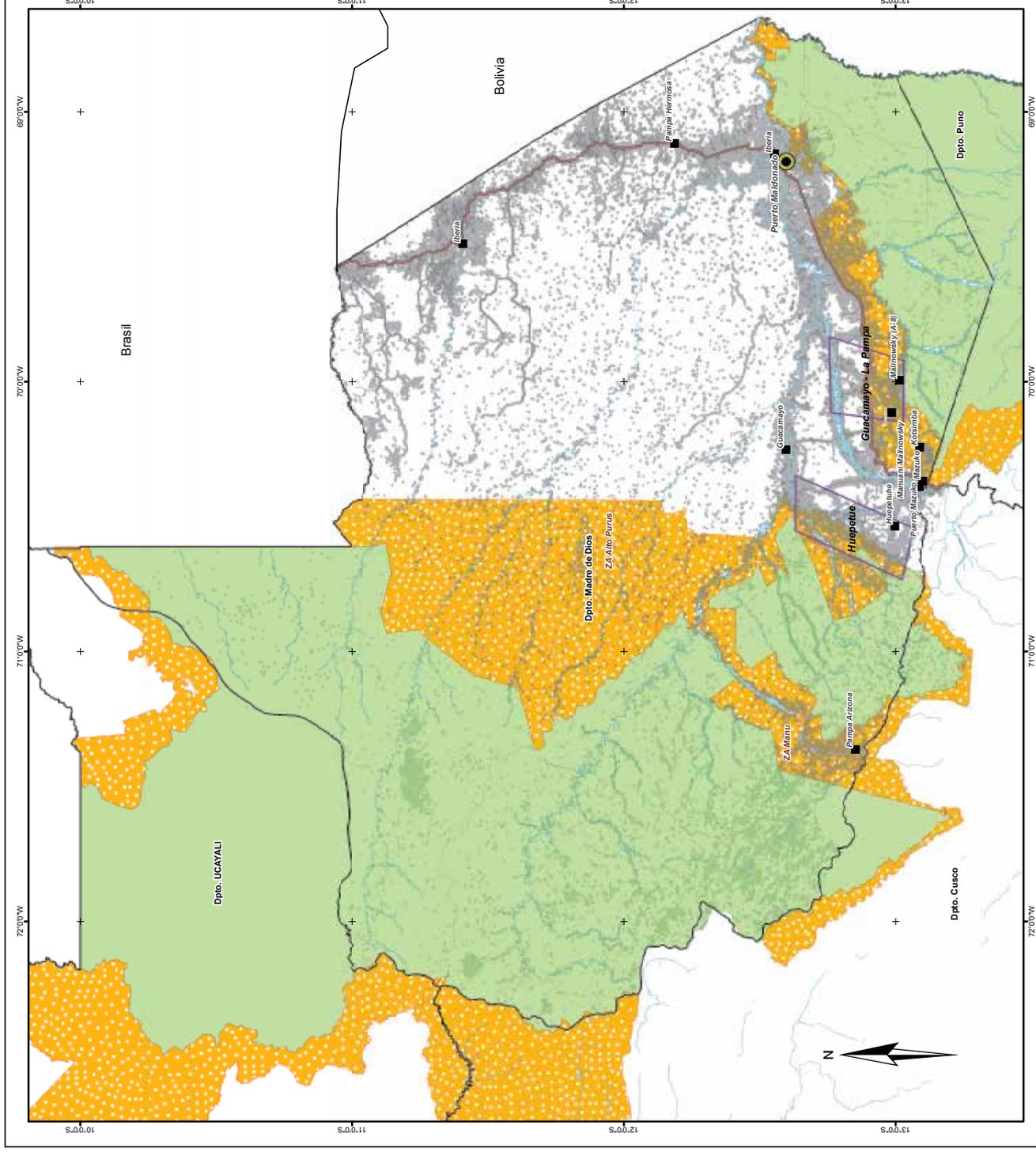
3 SERVIR es la Autoridad Nacional del Servicio Civil, encargada de impulsar la implementación de la Ley de Servicio Civil para mejorar la gestión pública en el Perú.

4 Chile se habría convertido en un nuevo punto intermedio de compra y exportación de oro extraído ilegalmente de Perú.

- › Fortalecer el Sistema de Prevención Nacional de Lavado de Activos, actualizando los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Lucha contra el Lavado de Activos, e incorporando de manera explícita metas de logro respecto de la lucha contra el lavado de activos vinculados a la minería ilegal.
- › Tener una estrategia clara de intervención de la Policía Nacional que clarifique y delimite las posibles acciones de apoyo de las Fuerzas Armadas de acuerdo a los principios de legalidad y de Estado de Derecho, en el marco de respeto a los derechos humanos y de lucha contra la corrupción.
- › Fortalecer los acuerdos de cooperación con países vecinos y desarrollando acciones de cooperación más específicas con los países finales de destino de oro extraído ilegalmente.

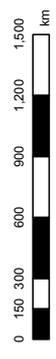
El desarrollo de este documento ha sido posible gracias al soporte financiero y logístico de Global Forest Watch. Su plataforma de servicios y el acceso a sus bases de datos ha sido fundamental para llevar adelante el análisis aquí propuesto. Los resultados que aquí se presentan son parte de los esfuerzos de investigación y análisis llevados a cabo en la SPDA desde 2010 para generar información que contribuya a mejorar las políticas de ordenamiento de la minería aurífera en la región. El autor agradece los comentarios y aportes de Claudia Benavides, Isabel Calle, Manuel Ruiz y Ruth Noguérón al desarrollo de este documento de política y asume completamente los errores u omisiones de este documento.

Mapa N° 1. Mapa de ubicación: Madre de Dios y zonas de estudio



**LEYENDA**

- Capital de departamento
- Principales ciudades
- Red hidrográfica
- Red Vial Principal (interoceánica)
- Red Vial Secundaria
- Zonas de amortiguamiento de ANP
- Áreas Naturales Protegidas
- Límite departamental
- Zonas de estudio
- Áreas deforestadas



**SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL**  
PROGRAMA DE CONSERVACIÓN

PROYECTO: "ANALIZANDO LAS TENDENCIAS TEMPORALES Y ESPACIALES DE DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA PERUANA: EL CASO DE MADRE DE DIOS"

TÍTULO: **ZONAS DE ESTUDIO EN EL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS**

FECHA DE ELABORACIÓN	FECHA DE ACTUALIZACIÓN	FECHA DE REVISIÓN	FECHA DE APROBACIÓN

Fuente: Elaboración propia.

# INTRODUCCIÓN

Madre de Dios es una de las regiones con mayor biodiversidad del planeta y es conocida además como la capital peruana de la biodiversidad. Con una extensión de 85 mil km<sup>2</sup> y casi el 60% de su territorio conformado por áreas naturales protegidas, esta región se ubica en el extremo sureste del Perú y limita por el este con Brasil y Bolivia. Además, es atravesada por el río del mismo nombre, que forma parte de la subcuenca del río Madeira (Brasil).

Hasta la década de 1990, Madre de Dios fue una de las áreas de la Amazonía peruana mejor conservadas. Sin embargo, el crecimiento acelerado de minería aurífera desde la década pasada ha cambiado este panorama. El desarrollo de una tercera fiebre de oro<sup>5</sup> entre 2006 y 2015 ha hecho de esta región el segundo punto más importante de deforestación por minería aurífera en bosques tropicales húmedos de América del Sur<sup>6</sup> (Álvarez y Aide 2015). Además, esta tercera fiebre ha agravado los problemas sociales y ambientales asociados a esta actividad, por ejemplo, incrementando los casos de trata de personas y la emisión de mercurio sobre el ambiente.

Este avance se explica en parte por los precios internacionales del oro, pero además hay un conjunto de factores nacionales vinculados a las normas y prácticas institucionalizadas que regulan el acceso y uso de recursos naturales, que el presente documento analiza.

Las políticas de pequeña minería han sido uno de los canales más importantes de intervención estatal para abordar los problemas derivados de la minería aurífera informal en esta región, sobre todo porque, a diferencia de Brasil,<sup>7</sup> el tipo de minería predominante en la Amazonía peruana (y en especial, en la región de Madre de Dios) ha sido de pequeña escala y de carácter informal e ilegal.<sup>8</sup>

Este documento de política se propone analizar las características de la política de pequeña minería y su impacto sobre los procesos de deforestación en Madre de Dios. Centramos nuestro análisis en tres zonas de explotación minera: Huepetuhe, Guacamayo y La Pampa (ver Mapa N° 1), los puntos de minería aurífera más importantes de Madre de Dios desarrollados entre mediados de la década de 1970 y 2015, que representan aproximadamente el 90% de deforestación por minería en esta región.

El documento se organiza en cuatro secciones: en una primera parte se proponen las consideraciones teóricas y las categorías de análisis que guían el documento. En la segunda sección se presentan las características y cambios de la política de pequeña minería desde la década de 1970. La tercera parte analiza la expansión espacial de la minería informal e ilegal en Madre de Dios y la cuarta parte presenta recomendaciones necesarias para mejorar la política de pequeña minería.

---

5 Madre de Dios sufrió dos fiebres de oro a mediados de la década de 1950 y luego entre 1975 y 1985. Ninguna fue de la proporción y efectos de esta tercera fiebre de oro.

6 Según Álvarez y Aide, entre 2001 y 2013 en Madre de Dios se ha generado casi el 30% de toda la deforestación por minería en América del Sur (Álvarez y Aide 2015). Esta estimación se aproxima a los cálculos de hechos por Asner y otros sobre deforestación al 2013, con un estimado de 50 mil hectáreas de deforestación por minería (Asner *et al.* 2013). Se debe tener en cuenta que esas 50 mil hectáreas corresponden a más de 30 años de explotación minera pero que por lo menos el 50% de ella ha sido generado tan solo en los últimos 10 años.

7 En Brasil, las operaciones de minería son también formales, de mediana y gran escala; por tanto, la deforestación no es solo atribuible a la pequeña minería o minería informal. Los casos de Ecuador, Colombia y Bolivia son similares al peruano: no existen operaciones formales de minería a gran escala en marcha dentro de sus espacios amazónicos, siendo por tanto la deforestación por minería atribuible a operaciones mineras catalogadas en estos países como de "pequeña escala".

8 En Perú, el término "minería informal" hace referencia al tipo de minería en el cual el minero no cumple con todos los requisitos legales para operar. Desde el 2010, el término "minería ilegal" ha sido introducido en la legislación peruana para hacer una distinción entre operaciones de pequeña minería y aquellas que no siendo necesariamente de esa escala se presentan ante las autoridades como tales y operan en áreas consideradas prohibidas para la pequeña minería (por ejemplo, en Áreas Naturales Protegidas).

# POLÍTICAS DE PEQUEÑA MINERÍA, INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: CONSIDERACIONES TEÓRICAS<sup>9</sup>

La pequeña minería<sup>10</sup> está asociada —en el imaginario social y en el debate técnico— a una realidad de informalidad. De allí que las acciones estatales para definir y regular a este sector se sustenten en gran medida en los diagnósticos sobre economías informales. Por ejemplo, las políticas de pequeña minería en Perú<sup>11</sup> se han inspirado generalmente en propuestas de “formalización” pensadas para otros sectores de la economía informal, concentrados alrededor de cuatro ejes: formalización (otorgamiento de derechos de uso y licencias), simplificación administrativa, asistencia técnica especializada (en producción, financiamiento y comercialización) y acciones de fiscalización y monitoreo desde el Estado. Sin embargo, cuando se trata de actividades informales estrechamente vinculadas al uso y manejo de recursos naturales, otros ejes o elementos también deberían ser tomados en cuenta.

En este documento proponemos dos ejes adicionales de importancia: gestión del territorio y prevención de economías ilícitas. En cuanto a la gestión del territorio, el análisis de la variable ambiental, generalmente ausente en las discusiones sobre economías informales, ha hecho más visible la generación de externalidades negativas desde este sector y la necesidad de contar con políticas de gestión del territorio que regulen y armonicen el acceso a recursos naturales (Valencia 2014a, 2014b). Respecto a las economías ilícitas, aunque aún no haya habido suficiente desarrollo teórico sobre los vínculos y diferencias entre economías informales y economías delictivas, desde la década pasada varios gobiernos en América Latina han impulsado un eje de prevención de cadenas delictivas como parte de sus esfuerzos para detener el avance de minería ilegal en la región.

Una política de pequeña minería que quiera reducir la informalidad en este sector, debe prestar atención a los seis ejes mencionados. Además, se debe tener en cuenta que el grado de implementación de cuatro de estos ejes (gestión del territorio, simplificación administrativa, formalización y asistencia técnica) puede verse influido por un contexto político mayor; en especial por dos factores relevantes: en primer lugar, el tipo de política económica vigente en un país (medida por el grado de apertura y liberalización de la economía) y en segundo lugar, la visión de política minera y de manejo de recursos naturales predominante en el país. Este contexto político mayor puede explicar en gran medida las preferencias de los gobiernos por determinados ejes.

---

9 Una de las mayores limitaciones en el análisis y evaluación de políticas de formalización de la pequeña minería en Perú y América Latina es la falta de sustento teórico para analizar este fenómeno. Desde 2012 hemos hecho intentos por llevar adelante esta tarea. Esta sección sintetiza ese esfuerzo, poniendo en diálogo dos ámbitos de producción teórica que han influido en el diseño de las políticas de formalización en el Perú y el mundo: el de las economías informales y el del rol del Estado para regular la economía.

10 En este documento, entendemos por pequeña minería toda actividad que se encuentra dentro de los parámetros de minería artesanal y de pequeña escala, definidos en la Ley de Formalización 27651.

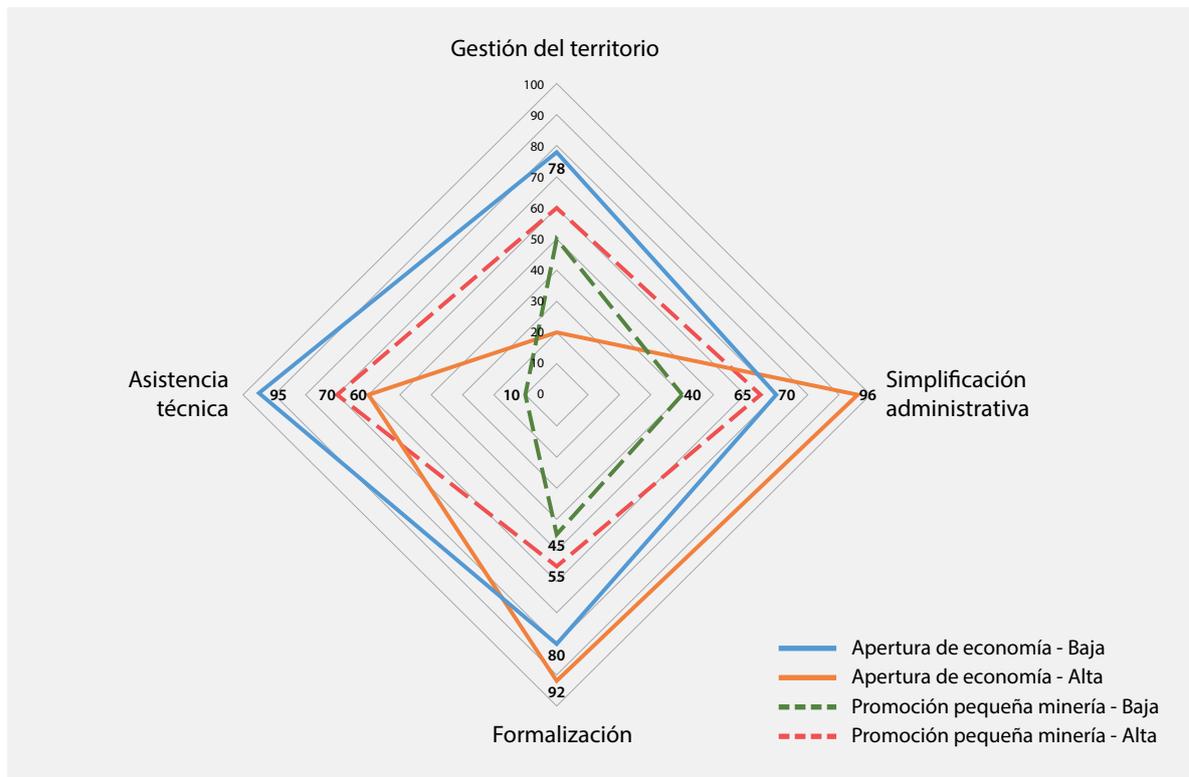
11 Este criterio de análisis podría ser extendido a otros países de la región con similares condiciones, como Colombia, Bolivia, Brasil y Ecuador.

Además, al margen del tipo de política económica o de visión de política minera de un país, los ejes de prevención de economías delictivas y de fiscalización y monitoreo pueden ser fundamentales para prevenir la corrupción y asegurar la implementación efectiva de las políticas de pequeña minería, cualquiera sea la naturaleza de estas.

El análisis aquí planteado puede servir de guía para la evaluación de políticas de pequeña minería en otros países, de manera que los tomadores de decisiones puedan sopesar dónde se necesita más énfasis para tener políticas de pequeña minería equilibradas. Esta propuesta de análisis también puede brindarle a la ciudadanía un mejor entendimiento sobre el modo en que el contexto político mayor puede afectar la implementación de estos ejes.

La evidencia para el caso peruano indica que las políticas de pequeña minería impulsadas desde 2002 en un contexto de liberalización de la economía se han caracterizado por la ausencia de políticas sectoriales claras y por una gestión desarticulada del territorio que ha facilitado la expansión de la minería informal y el desarrollo de vínculos de esta actividad con actividades ilícitas, con efectos de deforestación como los vistos en Madre de Dios. En las siguientes secciones presentamos información que sustenta este análisis dando cuenta de las acciones del Estado peruano para abordar la expansión de minería aurífera en Madre de Dios y su influencia sobre los patrones de ocupación del territorio y, por tanto, de deforestación.

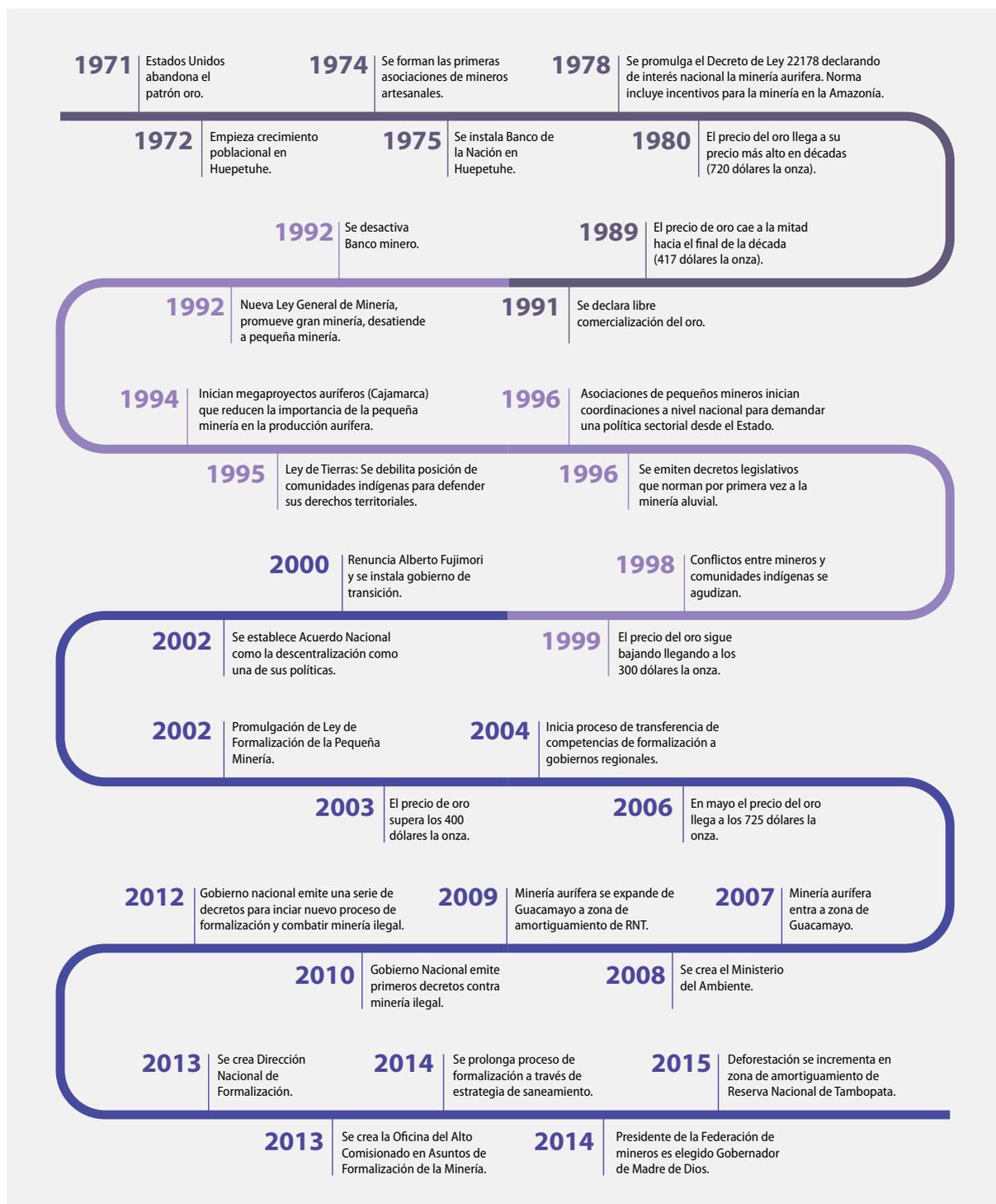
**Gráfico N° 1. Economía política de la pequeña minería**



Fuente: Elaboración propia.

# MADRE DE DIOS: POLÍTICA DE PEQUEÑA MINERÍA Y OCUPACIÓN DEL ESPACIO

Gráfico N° 2. Línea de tiempo de políticas en pequeña minería



Las políticas de formalización de la pequeña minería pueden ser divididas en cuatro grandes etapas: una primera de promoción de la pequeña minería con participación estatal directa (de fines de los años 70 a fines de los 80), una segunda de retracción del Estado para regular/promocionar esta actividad (toda la década de 1990), una tercera de énfasis en la formalización (de 2002 a 2009) y una cuarta de contención indiferenciada de la minería informal con efectos negativos para la pequeña minería (desde 2010 hasta la fecha). Se puede afirmar que cada etapa se interrelaciona con cambios en los patrones de ocupación del espacio en Madre de Dios y procesos de deforestación.

## Años 70 - años 80: Formalización con promoción

La política de intervención directa del Estado en la promoción de actividades económicas en la década de 1970 se vio reflejada también en el sector de la pequeña minería. En ese marco se dio la decisión estatal de reforzar las acciones del Banco Minero para que este cumpliera el doble rol de plataforma de servicios financieros y logísticos y como mecanismo de control y regulación de esta actividad. Este apoyo no era fortuito, sino que coincidía con un repunte atípico del precio del oro y con un periodo de crisis económica regional, desde mediados de la década de 1970, que desembocará en la crisis de la deuda externa de la década de 1980.

Las acciones del Estado en este periodo (años 70 y 80) estuvieron marcadas por ambigüedades y contradicciones: por un lado, se promovía el desarrollo productivo de mineros artesanales, pero al mismo tiempo se los ponía en situaciones de conflicto con operadores mineros que obtenían concesiones mineras sobre áreas en las que aquellos ya venían operando.

Este contexto de ambigüedad estatal y de precios internacionales favorables dio pie a la formación (en Madre de Dios) de un "tejido social productivo", un conjunto de organizaciones y asociaciones de pequeños mineros que, en contraste con periodos previos, consolidaban su asentamiento en el territorio con la formación de centros poblados permanentes y combinaban actividades de minería, agricultura y silvicultura. Entre los años 70 y 80 se formaron las asociaciones más importantes de pequeños mineros de Madre de Dios que jugaron un rol clave en los procesos de negociación con otros actores locales y en el desarrollo de la Ley de Formalización de 2002 (Valencia, 2014a).

## Años 90: Formalización sin promoción

Las reformas de la década de 1990 significaron para la pequeña minería (y varios otros sectores vulnerables de la economía) una retracción del Estado en su rol promotor. El nuevo marco de política económica de los años 90 privilegiaba la atracción de inversiones de gran escala y daba una serie de medidas que influyeron de manera indirecta en el desarrollo de la minería informal e ilegal. Las cuatro medidas más importantes con efectos sobre la expansión de la minería informal fueron: la declaración de libre comercialización del oro (DS 005-91-EM-VMM, emitido en marzo de 1991), la reducción del rol de la banca de fomento (DL 25478, de mayo de 1992), las reformas a la propiedad agraria (DL 653 de 1991 y la Ley 26505 de 1995) y la desarticulación de los sistemas de planificación para la gestión del territorio:

- › **La retracción de la banca de fomento** implicó el cierre del Banco Minero y la disminución de oportunidades para que los pequeños mineros pudieran acceder a fuentes de financiamiento adecuadas, sobre todo en zonas con poca presencia de banca privada, como Madre de Dios. Con esta medida se debilitaban también los canales de control y fiscalización indirectos y los mecanismos de generación de información que la presencia de instituciones como el Banco Minero había logrado.

- › **La libre comercialización del oro** debilitó de manera fundamental la capacidad del Estado para asegurar mecanismos de trazabilidad de oro, centrales para prevenir, por ejemplo, los vínculos entre minería informal y actividades delictivas como el narcotráfico. Este ha sido un vacío de monitoreo que solo ha podido ser abordado de manera parcial desde 2012 (Benavides 2015, 246).
- › **Las medidas vinculadas a la propiedad agraria**, pensadas para promover la inversión en minería y agricultura a gran escala, facilitaban también el otorgamiento de concesiones mineras a pequeños mineros, lo que debilitó la posición de los pueblos indígenas para defender sus derechos territoriales. Estas condiciones generaron una serie de conflictos entre mineros informales y comunidades indígenas en Madre de Dios a lo largo de toda la década (Benavides 2015, 246).
- › **La desarticulación de los sistemas de planificación para la gestión del territorio.** En 1992, el Instituto Nacional de Planificación fue disuelto, mermando así la capacidad estatal de planeamiento y coordinación para el uso de recursos naturales. Desde entonces ha sido difícil reintroducir la necesidad de planeamiento y prospectiva en las políticas públicas peruanas. Esta visión de política ha limitado de manera decisiva nuestra capacidad para concertar técnica y políticamente los usos económicos del territorio peruano que incluyan políticas de incentivos y subsidios a actividades cuyos retornos son de mediano y largo plazo (por ejemplo, actividades forestales) y que en “condiciones normales” de mercado no pueden competir con actividades más rentables como la minería aurífera.

Con esta nueva mirada gubernamental, la pequeña minería era considerada como una actividad menor, valorable solo en tanto servía como mecanismo de lucha contra la pobreza y generación de empleo.<sup>12</sup> En esa línea, su impulso fue dejado principalmente en manos de la cooperación internacional, con acciones enfocadas sobre todo en la mejora de la gestión ambiental y ocupacional de las unidades en operación,<sup>13</sup> sin que haya una visión estratégica de generación de *clusters* de pequeña minería integrados a procesos mayores de desarrollo territorial.

La retracción del Estado peruano generó la reacción organizada de distintos gremios de pequeña minería y su articulación nacional para impulsar la creación de políticas sectoriales. Entre 1996 y 2001, los gremios de pequeños mineros impulsaron la creación de una política nacional orientada a la pequeña minería que dio como resultado la promulgación de la Ley de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal en 2002 (Ley 27651). Debe notarse que el problema de la pequeña minería para entonces no se fraseaba en términos de “ilegalidad” sino más bien de “informalidad”, tanto así que la principal norma orientada a este sector, denominada “Ley de Formalización”, no incluía en ninguno de sus artículos referencias al problema de la minería ilegal.

En términos ambientales, la deforestación acumulada por la minería en Madre de Dios entre las décadas de 1970 y 1990 llegaba a aproximadamente 25 mil hectáreas (Aide 2012), pero no era el principal causante de deforestación en la región. El propio proceso de discusión de la Ley de Formalización evidencia que esta situación no era aún percibida por los hacedores de política y partes interesadas como un problema central, sino más bien los referidos a la contaminación por mercurio y la trata de personas (Valencia 2010a).

---

12 Este enfoque, vinculado a paradigmas como el del Banco Mundial, que veía la pequeña minería como un problema social, contrastaba con otro más proactivo y de impulso estatal como el chileno, que veía la minería “como una oportunidad de negocio y que pone énfasis en su aporte a la producción y exportaciones” (Chaparro 2004, 29). A partir de este enfoque es que el Estado chileno le encargó a la Empresa Nacional de Minería el desarrollo de acciones orientadas a este sector.

13 Uno de los proyectos más importantes de apoyo a la pequeña minería ha sido el Proyecto GAMA, financiado por la cooperación suiza. Ver nota 14.

## Años 2002 - 2009: Promoción sin intervención estatal directa

Para inicios de la década del 2000, la minería informal ya era objeto de preocupación de varios países y de entidades multilaterales como el Banco Mundial, por los impactos sociales y ambientales asociados. Las políticas de pequeña minería recomendaban por lo menos el desarrollo de cuatro ejes para abordar el problema: formalización (otorgamiento de derechos de uso y licencias) simplificación administrativa, asistencia técnica especializada (en producción, financiamiento y comercialización) y acciones de fiscalización y monitoreo desde el Estado.

La Ley de Formalización daba elementos para el desarrollo de todos esos niveles de acción, pero hasta 2009 las acciones del Estado en Madre de Dios se centraron de manera casi exclusiva en la resolución de conflictos entre mineros en proceso de formalización y comunidades nativas, como precondition para que los mineros accedieran a procesos de formalización (ver Mapa N° 2). Esta era una respuesta más bien coyuntural y reactiva que no abordaba las raíces del problema: la promoción acelerada de actividades de minería sobre todo el territorio peruano en una lógica de intervención pensada para la gran minería, la ausencia de políticas sectoriales de apoyo al sector de la pequeña minería y débiles acciones de monitoreo y fiscalización.

Respecto a las políticas de asistencia técnica, las pocas experiencias de transferencia tecnológica, como la propuesta del proyecto GAMA,<sup>14</sup> no fueron continuadas como política de Estado. Menos aún pudieron seguir el ritmo de crecimiento del sector desde mediados de 2006, cuando los precios del oro propiciaron un crecimiento acelerado de la minería informal en todo el territorio nacional. Como señala Chaparro, esta ha sido una constante en América Latina: los programas de asistencia técnica culminan cuando acaba la cooperación, “no existiendo continuidad pese a que el interés en proporcionar asistencia técnica a la pequeña minería ha sido permanente” (Chaparro 2004, 18).

La simplificación administrativa y las acciones de fiscalización y monitoreo se convirtieron en una tarea más compleja, cuando dichos ejes pasaron al ámbito de los gobiernos regionales como parte de un deficiente proceso de descentralización que aumentaba los recursos de los gobiernos regionales, pero en menor proporción su capacidad de decisión sobre tales gastos (Baca 2006, 25). La Ley de Formalización no había incorporado en su diseño inicial la variable “descentralización”, adaptándose en el camino a este nuevo marco de gestión pública, en un contexto de continua presión y de altas expectativas de la población local para que este nuevo nivel de gobierno atendiera tareas urgentes derivadas del acelerado crecimiento de minería aurífera en la región.

A pesar de estas limitaciones, entre 2002 y 2005 el proceso de formalización se dio en un escenario relativamente estable: los gobiernos nacional y regional tenían que resolver solo los casos de minería informal preexistentes al 2002, que en el caso de Madre de Dios implicaba atender los conflictos entre mineros en proceso de formalización y comunidades nativas (ver Mapa N° 2). Además, el principal foco de actividad minera se concentraba en Huepetuhe, que para entonces tenía aproximadamente 11,074 hectáreas concesionadas para minería, que representaban el 60% de las áreas de interés minero concesionadas en ese periodo (ver Gráfico N° 3)

14 El proyecto “Gestión Ambiental en la Minería Artesanal” (GAMA), cofinanciado por COSUDE y el Ministerio de Energía y Minas, tenía por objetivo “mejorar la situación ambiental de la minería artesanal, contribuyendo de tal forma al desarrollo sostenible en las zonas donde se realiza esta actividad en el Perú”. Fue ejecutado entre 2000 y 2008 en los departamentos de Puno, Arequipa, Ayacucho e Ica en tres fases. [<http://www.gama-peru.org/gama/tiki-index.php?page=Resumen+del+Proyecto>]



Desde el 2006, el escenario se complejizó con el crecimiento acelerado e informal de minería aurífera, primero en Guacamayo (2006-2009) y luego en La Pampa (2010 a la fecha), ambos puntos de extracción adyacentes a la Carretera Interoceánica. En ese contexto, desde el Gobierno nacional empezaron a plantear iniciativas para endurecer las sanciones a mineros informales que trabajaran al margen de cualquier arreglo institucional. Desde el Gobierno regional se priorizó la resolución de conflictos entre mineros y comunidades indígenas (prioridad de actores locales) para que los primeros continúen con su proceso de formalización. En menor medida, el Gobierno regional impulsó el desarrollo de instrumentos de gestión territorial para evitar conflictos por superposiciones. Así, en 2009 se emitió una Ordenanza Regional para implementar un Catastro Unificado y se concluyó el proceso de zonificación ecológica y económica macrorregional que sirvió posteriormente de insumo importante para el proceso de ordenamiento de la minería que se inició en 2010. Sin embargo, estos esfuerzos quedaron cortos frente al agresivo crecimiento de minería aurífera en la región.

## Años 2010 - 2015: Contención de la minería informal sin promoción diferenciada para la pequeña minería

El inicio de actividades no autorizadas de minería aurífera dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata (RNT) fue uno de los puntos de quiebre para que el Gobierno nacional diera un giro en sus políticas de regulación del sector. En febrero de 2010, el Gobierno nacional emitió el Decreto de Urgencia 012, con una serie de medidas que han servido de parámetro a las políticas de formalización entre 2010 y 2015. Tres de ellas destacan especialmente:

1. La declaratoria de una zona de exclusión que prohibía cualquier tipo de minería artesanal o pequeña (el decreto no excluía la posibilidad de hacer mediana o gran minería) dentro de dicha zona. Esta área comprendía, entre otros, la zona de amortiguamiento de la RNT, mientras que la zona permitida para la minería sumaba un área de 545,811 hectáreas (ver Mapa N° 2).
2. La prohibición del desarrollo de minería con dragas y equipos similares en cauces y cuerpos de agua.
3. La creación de las figuras de minería ilegal e informal, y la disposición de una serie de medidas para abordar cada una de ellas; la más importante, para el caso de la minería ilegal, fue el desarrollo de acciones de interdicción.

En contraste con el periodo anterior, en esta etapa se acentuaron las acciones estatales desde el Poder Ejecutivo, con un rol menos relevante del Congreso y aún más marginal del Poder Judicial. El saliente Gobierno del presidente Alan García (2006-2011) iniciaba este proceso con la emisión del Decreto de Urgencia 012-2010 y el Gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016) continuaba y profundizaba esta tendencia con la emisión de una serie de decretos en el marco de un pedido de delegación de facultades del Poder Ejecutivo al Legislativo para legislar en esta materia.

De 2010 a 2015, el mayor peso del Poder Ejecutivo para definir el marco de acción estatal frente a la minería informal e ilegal se tradujo en:

1. **Políticas menos abiertas a procesos de consulta** con actores vinculados a este sector o afectados por estas medidas. Si la Ley de Formalización de 2002 había incorporado en su diseño a gremios de pequeños mineros de los centros de explotación minera más importantes del Perú (Madre de Dios, Puno, Arequipa, La Libertad), desde 2010, la ausencia de estos actores en los espacios oficiales de discusión de esta problemática se hizo cada vez más evidente.

2. **Desarrollo de estructuras de coordinación interministerial** para el tratamiento del problema. Hasta 2005, las acciones de formalización de la pequeña minería habían estado en manos del Ministerio de Energía y Minas. Desde 2006, a medida que se complejizaba el problema de la minería informal/ilegal, se iniciaron esfuerzos de articulación interministerial con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)<sup>15</sup> como ente articulador. Sin embargo, no fue sino hasta mayo de 2013 que dicho liderazgo se consolidó con la creación de la Oficina del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental, adjunta directamente a la PCM. Además, después de más de una década de dirigir las acciones de formalización de la pequeña minería a nivel nacional, recién en julio de 2013 se constituyó formalmente la Dirección Nacional de Formalización Minera como una entidad adscrita al Ministerio de Energía y Minas y encargada de “proponer y evaluar la política sobre formalización minera del sector minería, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la formalización de las actividades mineras” (DS 025-2013-EM).
3. **Menor participación de gobiernos regionales** dentro de la estructura de coordinación interministerial, a pesar de que el proceso de descentralización les otorgaba a estos un rol central en el ordenamiento de la minería informal. Aun cuando los gobiernos regionales presentaban una serie de fallas, el acompañamiento desde el Poder Ejecutivo a las acciones de los gobiernos regionales y la incorporación de estas instancias en los ámbitos de decisión más importantes sobre el tema era vital para monitorear la efectividad de las medidas propuestas, sobre todo teniendo en cuenta que muchas de estas medidas debían ser implementadas por los propios gobiernos regionales.
4. **Mayor énfasis en los ejes de formalización y fiscalización y monitoreo**
  - › **En el ámbito de la formalización**, el Gobierno nacional emitió una serie de decretos para redefinir las etapas y requisitos de formalización en cinco pasos. Sin embargo, su implementación se vio dificultada por la falta de resolución sobre aspectos vinculados a la gestión del territorio (saneamiento físico legal de predios rurales en zonas vinculadas al desarrollo minero, otorgamiento descoordinado de concesiones de diverso tipo). Con estas deficiencias, la mayoría de mineros en proceso de formalización se vio entrapada en el tercer paso, en el cual el minero informal debe demostrar que cuenta con la autorización de uso del terreno superficial, ya sea de un privado (por ejemplo, si se trata de un predio agrícola) o del Estado (si se trata de una concesión minera o de otro tipo).
  - › **En el ámbito de la fiscalización y monitoreo** se reforzaron acciones de fiscalización y monitoreo orientadas tanto a actores de la cadena de valor (por ejemplo, control de combustible y el establecimiento de rutas fiscales) como a las instancias del Gobierno regional encargadas de las labores de formalización. Por ejemplo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Contraloría de la República iniciaron procesos de control a los gobiernos regionales que han servido para hacer visible el desempeño de este nivel de Gobierno en el proceso de formalización.
5. **Uso cada vez más frecuente de la fuerza pública.** La realización de operaciones policiales y militares se ha hecho cada vez más frecuente y ha sido el rostro más visible de intervención del Estado contra la minería ilegal en Madre de Dios. Sin embargo, el desarrollo de estas acciones no ha logrado detener el avance de la minería ilegal sobre la Reserva Nacional de Tambopata ni el incremento de la inseguridad (robos, asaltos) en las zonas de influencia directa de los puntos de extracción. Además, algunas de estas intervenciones (sobre todo aquellas hechas dentro de la zona permitida para minería) han incrementado la intensidad de los conflictos sociales en Madre de Dios.

---

15 La PCM es el ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil (Ley 29158, Art. 17).

Vistas en conjunto, estas medidas evidencian el viraje del Estado peruano hacia una política de pequeña minería con un carácter más coercitivo, que respondía en parte a las presiones de la opinión pública para abordar la deforestación en Madre de Dios pero no incorporaba de manera sostenida medidas paralelas de diferenciación de actores de este sector con incentivos diferenciados (eje de asistencia técnica) ni el desarrollo de políticas de gestión territorial que permitieran resolver los conflictos por el uso de recursos naturales. Por ejemplo, el Ordenamiento Territorial en Madre de Dios llegó solo al nivel de la zonificación ecológica económica y, más allá del uso que se le ha dado para el establecimiento del área de exclusión minera, no ha servido como instrumento que ayude al proceso mismo de formalización.

En resumen, el periodo 2010-2015 evidenció una política de pequeña minería que relanzó el eje de formalización con un énfasis mayor en las acciones de fiscalización y monitoreo, para responder al avance acelerado de minería en Guacamayo y La Pampa. Los resultados de este periodo pueden resumirse de la siguiente manera:

- › Los avances en materia de asistencia técnica a la pequeña minería y de gestión del territorio han sido mínimos, aun cuando estos eran cruciales para fortalecer el proceso mismo de formalización. La asistencia técnica era un pilar fundamental para facilitar el proceso de formalización de aquellos pequeños mineros con mejores condiciones para trabajar formalmente y pudieron haber servido para demostrar la efectividad de esta política frente a quienes la han criticado señalando su inviabilidad. Por otro lado, el pilar de gestión del territorio era fundamental para resolver el problema de superposición de concesiones y derechos y profundizar en procesos de microzonificación dentro de las áreas permitidas para minería.
- › El sector Energía y Minas intensificó sus acciones de otorgamiento de concesiones mineras sin mayores intentos de coordinación con otros agentes estatales encargados de otorgar otros derechos de uso.<sup>16</sup>
- › El Estado peruano se vio rebasado por un número creciente de mineros informales y ni siquiera pudo fortalecer ni monitorear a mineros que ya venían formalizándose desde la década de 1990. Esta debilidad se vincula a deficiencias y atrasos en la modernización de la gestión pública para hacerla más eficiente y transparente.
- › Desde 2009, el Gobierno nacional reaccionó a la urgencia del avance acelerado de minería hacia la Reserva Nacional de Tambopata privilegiando el uso de la fuerza pública y el rediseño vertical y centralizado de una política de pequeña minería que no diferenciaba tipos de minería ni favorecía la participación activa de los gobiernos regionales en el rediseño de estas políticas.
- › El grado de coordinación entre los gobiernos nacional y regional se fue deteriorando desde 2012, con acusaciones mutuas de ineficiencia que han llevado a un clima de permanente tensión entre ambos niveles de gobierno. Este clima de tensión ha favorecido localmente a las agendas regionales promineras que, desde el Gobierno regional, han puesto trabas a la implementación del proceso de formalización<sup>17</sup> como una manera de deslegitimar el proceso. Esta situación se habría agravado con la elección para el periodo 2015-2018 de Luis Otsuka como presidente regional. Antes de ocupar este cargo, Otsuka había ostentado el cargo de Presidente de la Federación

16 Quizás la excepción haya sido la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata, donde precisamente por las restricciones para el desarrollo de actividades de minería el MINEM se veía en la obligación de solicitar opinión al SERNANP para el otorgamiento de concesiones mineras.

17 De acuerdo al informe de Contraloría N° 060 2016-CG/MA-AC del 2016, el Gobierno regional de Madre de Dios habría incumplido aquellas funciones que le correspondían como autoridad a cargo de la formalización minera en su jurisdicción, específicamente aquellas referidas a la evaluación y resolución de los Instrumentos de Gestión Ambiental Correctiva (IGAC).

de Pequeños Mineros de Madre de Dios (FEDEMIN), teniendo como dirigente un rol activo de oposición a las medidas planteadas por el Gobierno nacional desde 2010.

- › Con los problemas arriba mencionados el proceso de formalización en Madre de Dios no ha logrado aún que ninguno de los aproximadamente 4,000 expedientes de formalización presentados haya concluido.

A pesar de estas complejidades, desde 2012, el Estado peruano avanzó en:

- › La distinción entre minería informal y minería ilegal. No sin problemas de aplicación, esta diferenciación le ha permitido al Estado tener acciones más rápidas frente a delitos ambientales flagrantes, reafirmando entre otras cosas la intangibilidad de las áreas naturales protegidas.
- › La conformación de una estructura de coordinación intersectorial, requerida para abordar un problema que trascendía a las competencias del Ministerio de Energía y Minas, incorporando en este proceso a los ministerios de Agricultura, Ambiente, Desarrollo e Inclusión Social, entre otros.
- › La mejora de los mecanismos de trazabilidad del oro, aunque estos sean aún insuficientes para evitar el tráfico ilícito de oro.
- › La creación de rutas fiscales y puestos de control en Madre de Dios para controlar el ingreso de suministros destinados a la minería ilegal (mercurio, combustible, maquinaria).

La gestión gubernamental del presidente Ollanta Humala terminó en julio de 2016, con más de 60 mil mineros informales en todo el país que aún no han concluido el proceso de formalización. Le corresponde a la próxima gestión procesar estas solicitudes y corregir aquellos aspectos del proceso de formalización que se han mostrado insuficientes.

En las dos siguientes secciones presentamos un análisis del impacto de las políticas de pequeña minería sobre Madre de Dios y las recomendaciones de política para ordenar la pequeña minería informal y detener el avance de la minería ilegal.

## POLÍTICAS DE PEQUEÑA MINERÍA Y

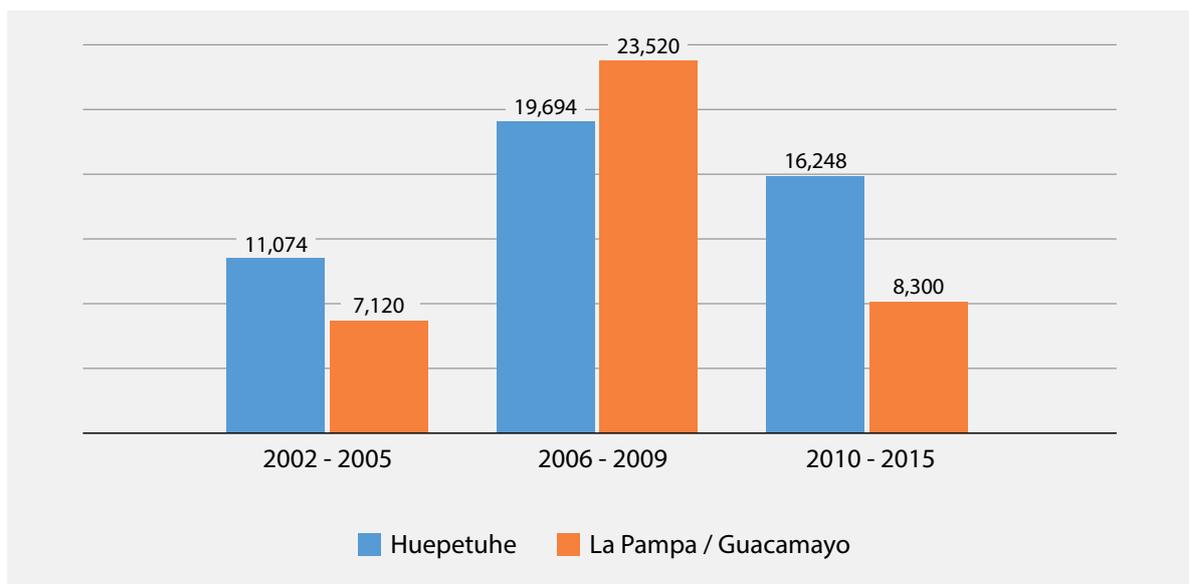
# PATRONES DE DEFORESTACIÓN

Las políticas de pequeña minería, iniciadas en 2002, han tenido efectos concretos sobre la ocupación del territorio de Madre de Dios. Un primer aspecto se vincula al grado de ocupación acelerada del espacio entre 2006 y 2009 con la intervención activa del Estado, a través del otorgamiento acelerado de concesiones mineras, tanto en zonas antiguas de minería (Huepetuhe) como en nuevas áreas (Guacamayo).

Como se observa en el Gráfico N° 3, la cantidad de hectáreas otorgadas en Guacamayo entre 2006 y 2009 superó al número de hectáreas otorgadas en zonas tradicionales de minería como Huepetuhe, y además se incrementó en dicha zona en un 330% comparado con el periodo 2002-2005.

Este otorgamiento acelerado de concesiones mineras en Guacamayo fue de la mano con la entrega en paralelo de otro tipo de concesiones, con dos consecuencias visibles: la generación —desde el Estado— de incentivos para la deforestación y el incremento de conflictos entre usuarios de bosque, cuya actividad era incompatible con aquellas de minería.

**Gráfico N° 3. Hectáreas concesionadas para pequeña minería en zonas de Huepetuhe y Guacamayo-La Pampa**



Fuente: Elaboración propia.

Analizando la deforestación asociada a la minería en diversos tipos de concesiones (ver Gráfico N° 4), se comprueba por un lado que el grado de deforestación por minería es más alto en concesiones mineras,

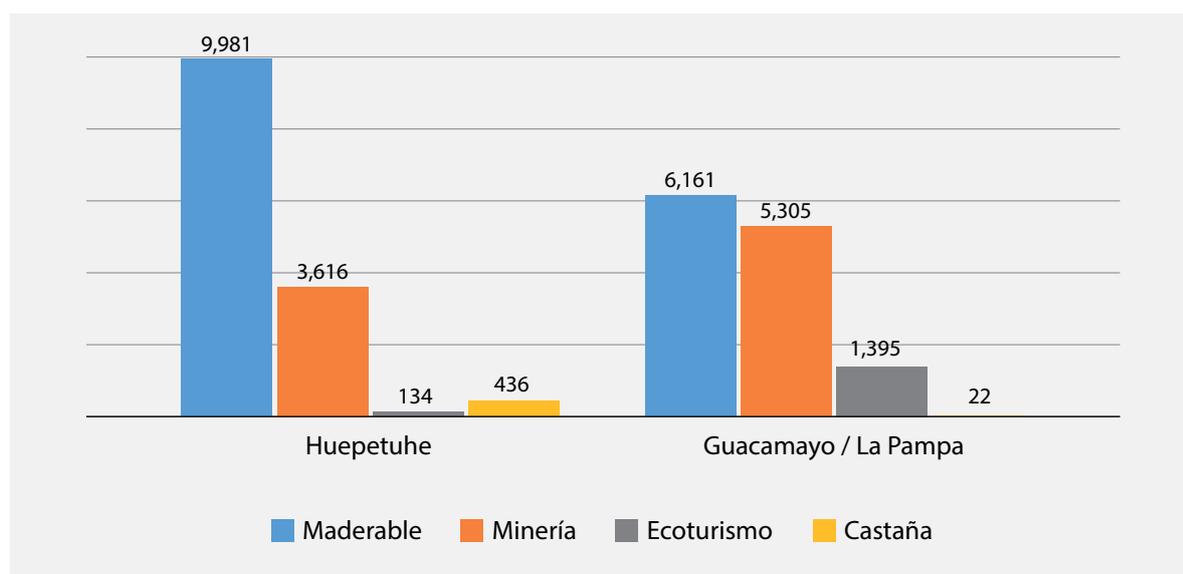
pero este es seguido de cerca por deforestación por minería en concesiones maderables. Esta situación es mucho más marcada en Guacamayo-La Pampa, una zona que hasta antes de 2006 tenía principalmente actividades forestales y agrícolas de diversa índole. En dicha zona se observa:

- Superposición de concesiones mineras y forestales y el desarrollo de actividades mineras ilegales en concesiones de reforestación de La Pampa (Mapas N° 3, 4, 5 y 6).
- La deforestación por minería sobre concesiones no mineras se incrementa, no en el periodo más acelerado de crecimiento de minería (2006-2009), sino más bien en el periodo 2010-2015, aun cuando el mayor número de concesiones mineras fue otorgado en el periodo 2006-2009.

Esta situación releva tres aspectos importantes:

- Que la deforestación por minería sobre Guacamayo-La Pampa entre 2006 y 2009 se dio principalmente sobre áreas libres de concesiones, pero que de manera paralela los mineros solicitaron el otorgamiento de concesiones mineras sobre áreas ya concesionadas para otros usos, sin trabajarlas aún. Aún sin concluir el proceso de formalización, los mineros con concesiones de pequeña minería empezaron a trabajar sobre estas áreas otorgadas desde el 2010.
- Que entre 2006 y 2015 el Estado peruano tuvo una política de pequeña minería que en la práctica legitimó una proporción importante de estas invasiones, otorgando concesiones mineras sobre otro tipo de concesiones previamente otorgadas.
- Que las acciones de interdicción no pudieron detener el avance de estas invasiones, sobre todo en la zona de La Pampa.

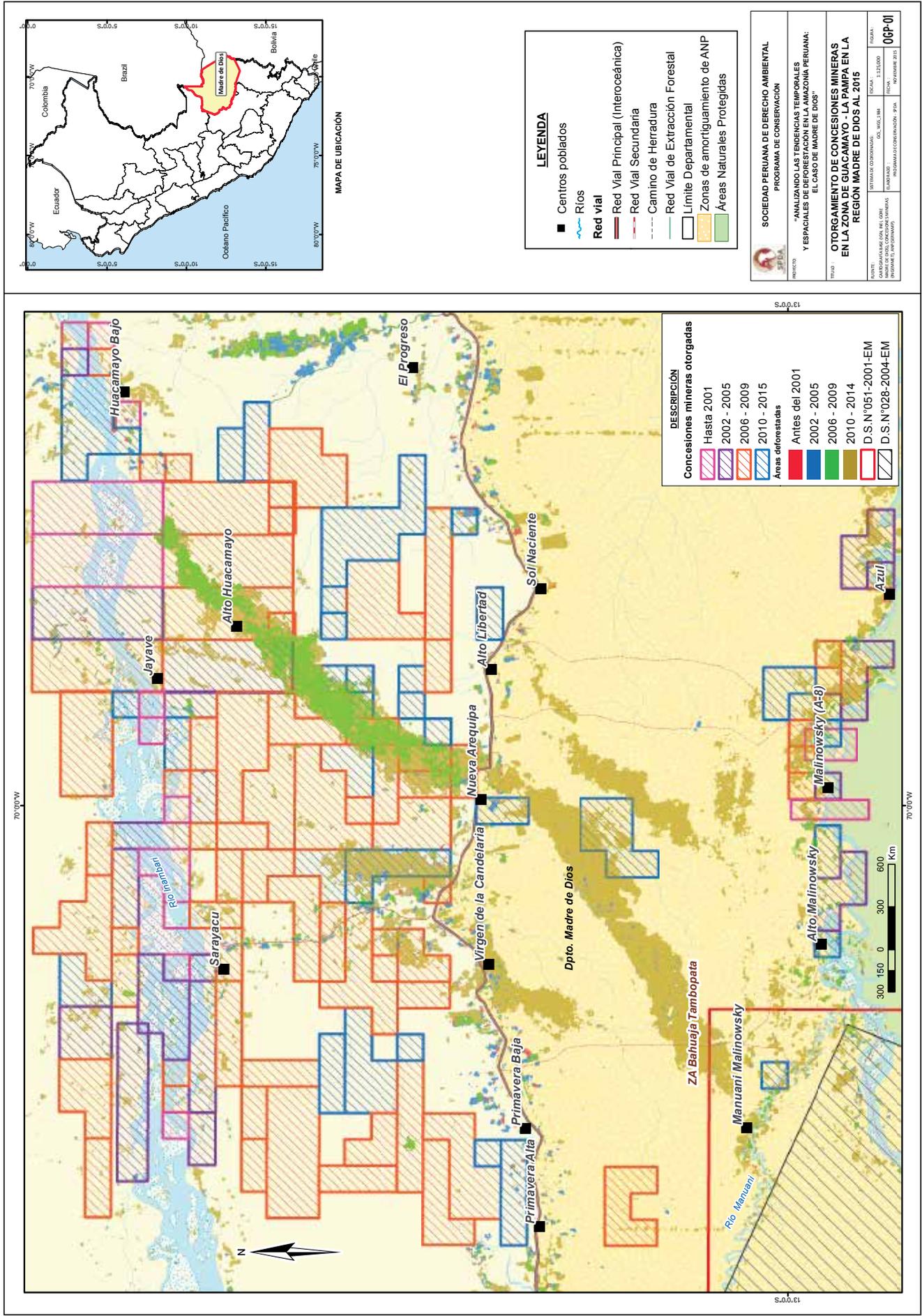
**Gráfico N° 4. Hectáreas deforestadas por tipo de concesión, acumuladas al 2015<sup>18</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

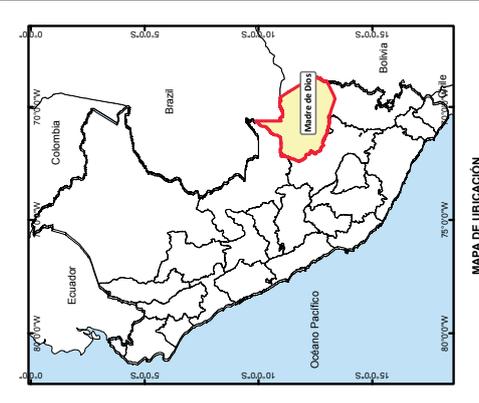
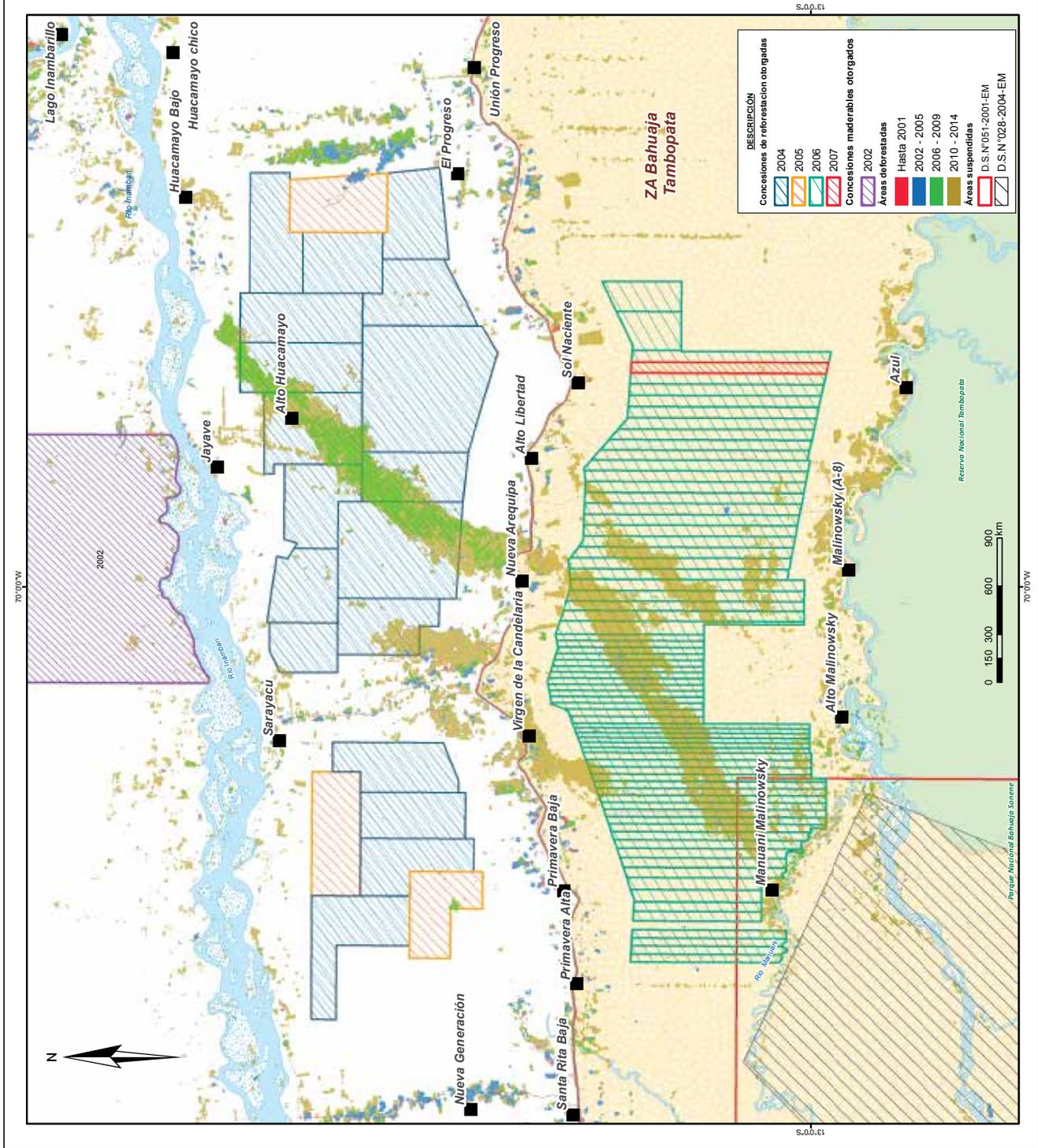
18 Este cálculo no considera la superposición de concesiones de diverso tipo, solo refleja la extensión de la deforestación dependiendo del tipo de concesión.

**Mapa N° 3. Guacamayo-La Pampa: Deforestación por minería sobre concesiones mineras**



Fuente: SPDA.

**Mapa N° 4. Guacamayo-La Pampa: Deforestación sobre concesiones maderables**



- LEYENDA**
- Centros poblados
  - ~ Ríos
  - Red vial
  - Red Vial Principal (Interoceánica)
  - - - Red Vial Secundaria
  - Camino de Herradura
  - Red Vial de Extracción Forestal
  - Limite Departamental
  - Zonas de amortiguamiento de ANP
  - Áreas Naturales Protegidas

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL  
PROGRAMA DE CONSERVACION

PROYECTO: "ANALIZANDO LAS TENDENCIAS TEMPORALES Y ESPACIALES DE DEFORESTACION EN LA AMAZONIA PERUANA: EL CASO DE MADRE DE DIOS"

TITULO: OTORGAMIENTO DE CONCESIONES MADERABLES EN LA ZONA DE GUACAMAYO - LA PAMPA EN LA REGION MADRE DE DIOS AL 2015

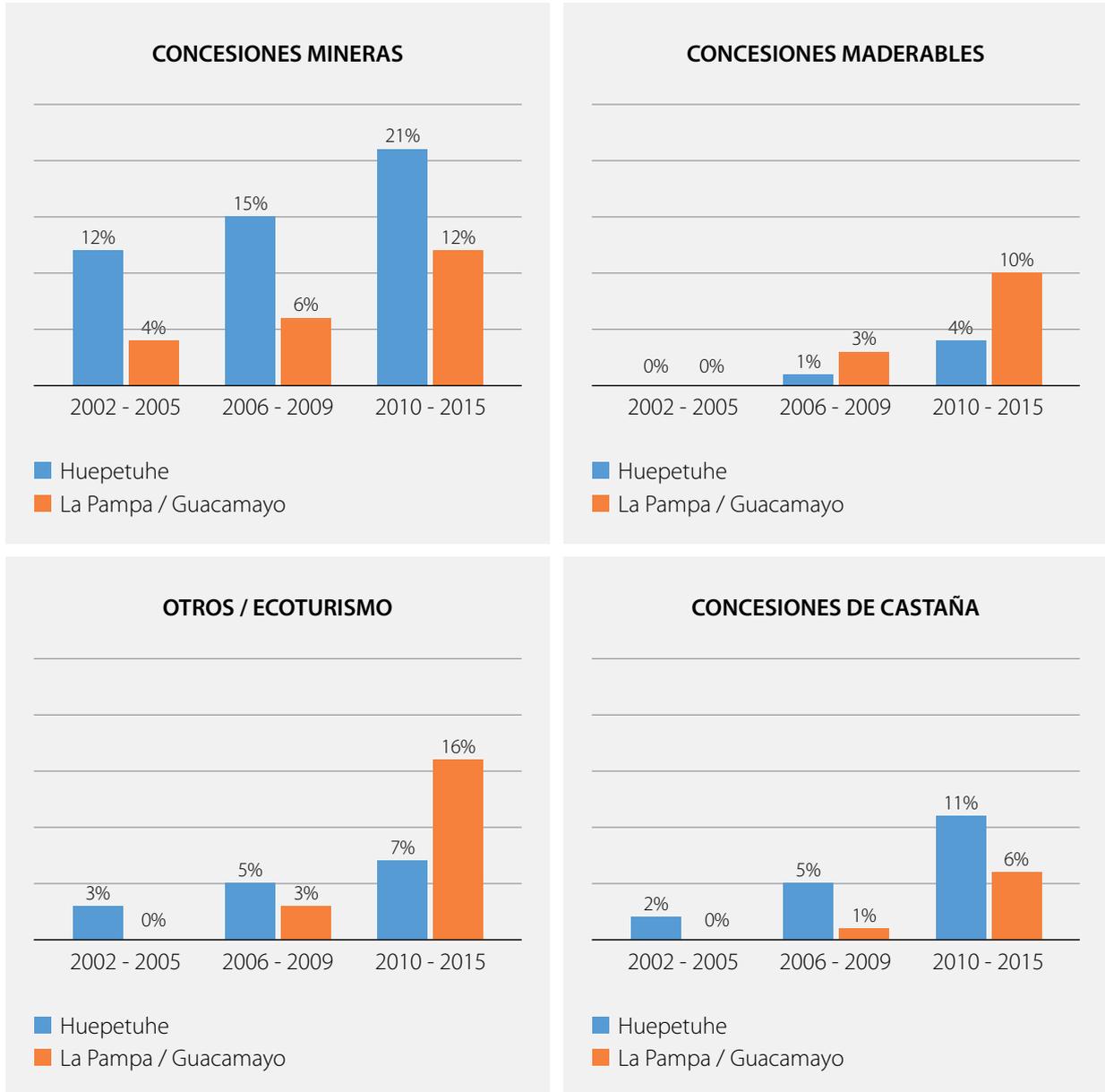
NOMBRE:	COORDINADOR GENERAL DEL CENTRO MADRE DE DIOS	COORDINADOR GENERAL DEL PROGRAMA DE CONSERVACION - SPDA	ESCALA:	FECHA:
ELABORADO POR:	COORDINADOR GENERAL DEL PROGRAMA DE CONSERVACION - SPDA	COORDINADOR GENERAL DEL PROGRAMA DE CONSERVACION - SPDA	1:150000	15 de MARZO del 2015
PROYECTO:	COORDINADOR GENERAL DEL PROGRAMA DE CONSERVACION - SPDA	COORDINADOR GENERAL DEL PROGRAMA DE CONSERVACION - SPDA	06P-02	

Fuente: SPDA.





**Gráfico N° 5. Comparación de porcentaje de deforestación en áreas concesionadas de Huepetuhe y Guacamayo-La Pampa**

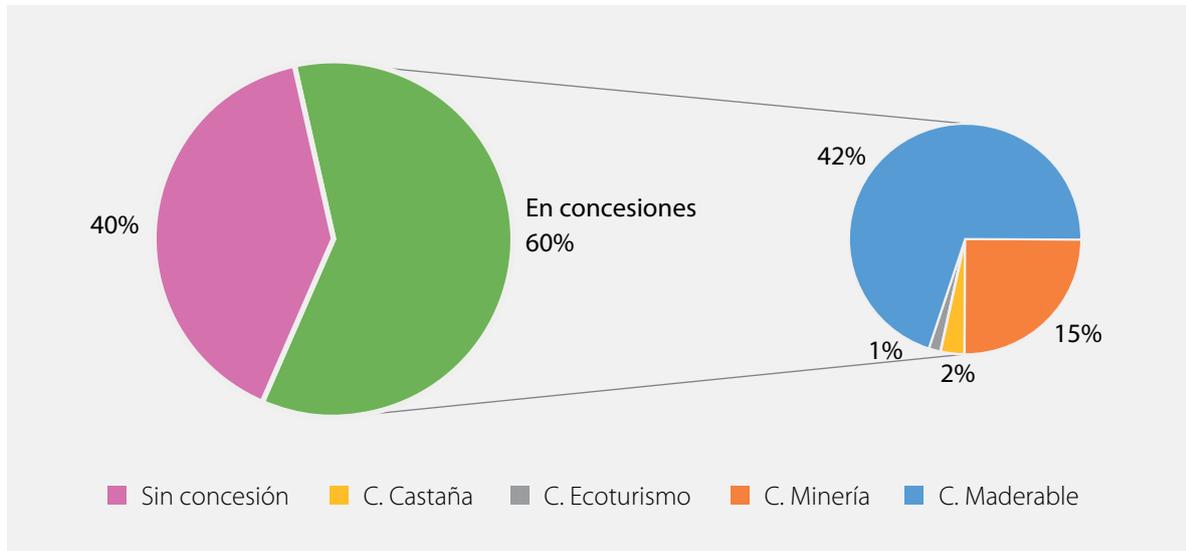


Fuente: Elaboración propia.

Sobre la base de estudios recientes de deforestación por minería en Madre de Dios (Asner *et al.* 2013, Álvarez & Aide 2015), se puede hacer un cálculo tentativo del porcentaje de deforestación en zonas libres de concesiones. Sobre dicha base, la comparación entre Huepetuhe-Delta y Guacamayo-La Pampa confirma que Guacamayo-La Pampa presentó un mayor porcentaje de deforestación en zonas libres de concesiones (51% de la deforestación por minería se da en este tipo de espacios), comparado con Huepetuhe.<sup>19</sup>

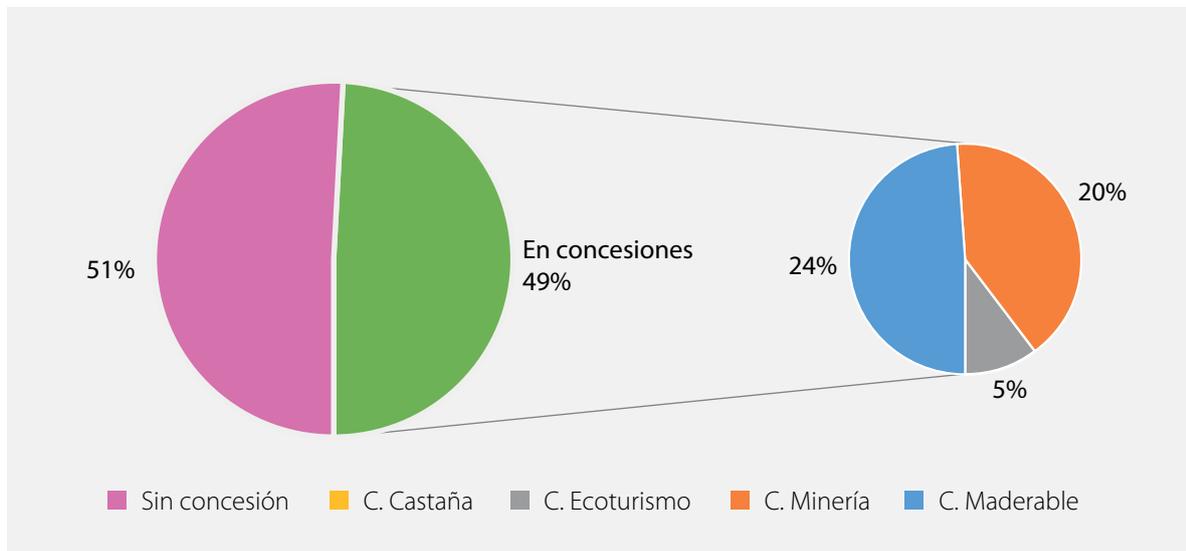
<sup>19</sup> Este análisis no incluye las concesiones otorgadas para hidrocarburos.

**Gráfico N° 6. Huepetuhe-Delta: Deforestación en zonas con y sin concesiones<sup>20</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N° 7. Guacamayo-La Pampa: Deforestación en zonas con y sin concesiones**



Fuente: Elaboración propia.

20 Este análisis no incluye la Reserva Nacional de Tambopata. La presencia de minería dentro de la reserva ha sido mínima hasta 2015.

# RECOMENDACIONES

## DE POLÍTICA

El proceso de formalización actual, lanzado oficialmente en 2012 culmina en junio de 2016, con resultados limitados en términos del porcentaje de mineros formalizados (en Madre de Dios no se ha logrado formalizar a ningún minero), con un grado de legitimidad de la política bajo entre la población objetivo y con condiciones de conflictividad elevadas en regiones como Madre de Dios, lo que dificulta la tarea de los operadores de política para atender las demandas de formalización en campo. A esto se suma el avance de la minería ilegal sobre la Reserva Nacional de Tambopata, que no ha podido ser detenido por las acciones de interdicción.

La próxima gestión gubernamental enfrenta este reto y deberá hacerse cargo de continuar y modificar las acciones de formalización de la pequeña minería y de combate a la minería ilegal que sean necesarias para atender las más de 60 mil solicitudes de formalización y detener el avance de la minería ilegal. En esta sección esbozamos algunas líneas de acción más urgentes que deberían ser consideradas en este ámbito.

Dividimos estas recomendaciones en dos ámbitos: uno atañe a acciones dentro del sector minero y el otro trasciende a dicho sector y se vincula al conjunto de acciones que se requieren para fortalecer las instituciones que definen el acceso y manejo de recursos naturales.

### Recomendaciones para el sector

- › **Diferenciar a los actores mineros.** Como señala la *Guía para gobiernos en el manejo de la pequeña minería y minería artesanal*: “la división de la minería artesanal y pequeña minería en subtipos es importante para los gobiernos porque esta categoría incluye una variedad de actividades de minería con diferentes riesgos, potenciales y características. Por tanto, esa diferencia necesita ser tratada de manera diferenciada (...). Si un gobierno adopta un enfoque uniforme, su estrategia será diseñada para manejar solo un tipo de minería, pero no otros” (Paget 2015, 56). Esta es una línea de recomendación que ya habíamos esbozado para la minería informal de Madre de Dios en 2014, cuando ensayamos una tipología de actores mineros (Valencia 2014).
- › **Ir más allá del eje de formalización.** La evaluación del periodo de formalización 2002-2015 demuestra que la política de pequeña minería tiene que ir más allá del eje de formalización y tender hacia una política sectorial definida que establezca una línea de asistencia técnica a la pequeña minería, condicionada al logro de metas claras en gestión social y ambiental (al estilo de los programas sociales de transferencia condicionada o de promoción industrial condicionada). Dicha asistencia debe realizarse sobre la base de una caracterización previa de pequeños mineros, tal como se propone en el punto anterior.
- › **Fortalecer las instancias sectoriales y transectoriales vinculadas a la pequeña minería.** La Dirección Nacional de Formalización de la Pequeña Minería y la Oficina del Alto Comisionado, creadas recién en 2012 y 2013, respectivamente, les han dado al Estado peruano una estructura mínima de coordinación interinstitucional que es fundamental para evitar dispersión de esfuerzos entre

las distintas entidades involucradas en la regulación de este sector o la prevalencia de los intereses mineros sobre el de otros sectores.<sup>21</sup>

- › **Fortalecer la dimensión política del proceso de formalización.** Se necesita establecer un nuevo proceso político para rediseñar y coordinar la política y estrategia sectorial que permita la participación de todos los actores relevantes. Como señala Chaparro, “cualquiera que sea el eje principal de intervención pública en un programa de promoción y desarrollo de la pequeña minería, requiere siempre de un enfoque integral tomando muy en serio aquellos aspectos que son de preocupación primordial de los propios mineros” (Chaparro 2004, 26).

## Recomendaciones transectoriales

La implementación de una política de pequeña minería en Madre de Dios requiere de acciones en otros sectores. La próxima gestión gubernamental debería tener en cuenta los siguientes elementos:

- › **Gestión del territorio.** Cuatro líneas de acción son fundamentales:
  - La conclusión de los procesos de ordenamiento territorial en regiones como Madre de Dios es una prioridad para resolver conflictos debidos a superposiciones y para potenciar el desarrollo articulado de actividades económicas estratégicas. Este proceso debe ser retomado en Madre de Dios y su legitimidad debe ser recuperada para avanzar en las etapas de meso y microzonificación, de manera que estas sean un insumo primordial en las decisiones estatales sobre resolución de controversias por superposición de derechos.
  - La implementación de un registro unificado de otorgamiento de concesiones que evite futuras situaciones de superposición de derechos allí donde ello sea económica y ecológicamente inviable.
  - La implementación de instancias de resolución de controversias por superposición de derechos, fundamentales para avanzar en la gestión de conflictos generados por el propio Estado.
  - El desarrollo de políticas sectoriales más claras para los sectores forestal, de conservación y minería, que, sirviéndose de procesos de ordenamiento territorial, definan de manera más clara instrumentos de política fiscal necesarios para dinamizar las economías locales.
- › **Mejoras en la gestión pública.** No puede haber un proceso de formalización viable sin funcionarios públicos debidamente calificados y remunerados. La experiencia del proceso de formalización iniciado en 2012 así lo demuestra: solo en el caso de los gobiernos regionales, la alta rotación de personal (por decisión de las autoridades elegidas en los gobiernos regionales), la baja capacitación y corrupción de funcionarios han sido factores que han incidido negativamente en la marcha de este proceso (Valencia 2014). Las mejoras para estos procesos dependen de aquellas instancias que, como SERVIR, vienen liderando reformas de Estado para la profesionalización del Servicio Civil. Madre de Dios debería ser elegida como una de las regiones piloto en las que se implementen las reformas propuestas por este organismo.
- › **Fortalecimiento de política exterior contra minería ilegal.** La minería ilegal es un fenómeno transnacional en todas sus etapas. Para el caso de la cuenca amazónica, la etapa extractiva se realiza en zonas de frontera de Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador. Las redes de comercialización de oro extraído ilegalmente involucran a actores en Estados Unidos y países de Europa. La próxima gestión gubernamental debería reforzar los mecanismos de cooperación ya activados en Sudamérica y tener una política más clara de cooperación con los países de destino final de estos minerales (EEUU y Suiza, por ejemplo).

21 Actualmente existen iniciativas legislativas como el proyecto de Ley 5139, que propone transferir todas las funciones de formalización al Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) retornando a esquemas estatales de gestión previos al 2006, cuando el sector era promovido y regulado exclusivamente por el sector energía y minas.

# REFERENCIAS

## ÁLVAREZ-BERRÍOS, Nora y Mitchell AIDE

2015 "Global demand for gold is another threat for tropical forests." *Environ. Research Letters*. 10

## ASNER, G.P. et al.

2013 "Elevated rates of gold mining in the Amazon revealed through high resolution monitoring." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 110:18454-18459.

## AZPUR, Javier et al.

2005 La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. Lima: CIES.

## BENAVIDES, Claudia

2015 "Perú, el caso de Madre de Dios". En: Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países amazónicos. Lima: SPDA.

## HILL, Michael

2005 *The Public Policy Process*. Londres: Pearson Education Limited.

## MEDINA, Guillermo; Victoria NÚÑEZ, y Felix HRUSCHKA

2005 *La luz al final del túnel. La inclusión de los excluidos – Formalización de la minería artesanal peruana*. Lima: COSUDE.

## MIGDAL, Joel

2001 *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.

## PAGET, Dan

2015 *Guidance for Governments on Managing Artisanal and Small-scale Mining*. RCS Global.

## SMITH, B. C.

1976 *Policy Making in British Government*. Londres: Martin Robertson.

## VALENCIA, Lenin

2014a Madre de Dios: ¿podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera. Lima: SPDA.

2014b "Políticas ambientales, conflictos socio-ambientales y minería informal". En: Gerardo Damonte y Giselle Villa (editores). *Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales*. Lima: CISEPA.







ISBN: 978-612-4261-16-9



9 786124 261169