

# ELECCIONES 2016

ANÁLISIS DE PLANES DE GOBIERNO



2

## MINERÍA INFORMAL E ILEGAL

Elaborado por:



# ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN ACTUAL?

**La minería informal e ilegal** representa un problema complejo para el país. Esta actividad **se encuentra en 21 regiones y**, según cifras oficiales del 2011,<sup>1</sup> **emplea por lo menos a 100 mil personas a nivel nacional** (Defensoría del Pueblo, 2013).

**Estas actividades generan pasivos ambientales** (deforestación, pérdida de biodiversidad, emisiones de mercurio) **y sociales** (trata de personas, lesiones en el trabajo, conflictos sociales) que deben ser asumidos en última instancia por todos los peruanos.

Datos que describen esta realidad:

- **En Madre Dios**, la región del Perú con mayor actividad de minería ilegal, **se ha deforestado más de 50 mil hectáreas de bosque por esta actividad**. Asimismo, es una de las zonas con mayor número de casos de trata de personas en Perú. La explotación se concentra en los lugares donde se desarrolla la minería ilegal.<sup>2</sup>
- Según el Carnegie Institute, **el 60% de los peces consumidos en Puerto Maldonado tienen niveles de mercurio superiores a los límites permitidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS)** y el 78% de los adultos evaluados en Puerto Maldonado tienen niveles de mercurio hasta tres veces superiores a los límites máximos permitidos.<sup>3</sup>
- El Movimiento No a la Trata ha señalado que más de **4500 personas son explotadas sexualmente alrededor de los campamentos mineros**.
- La minería ilegal ya está afectando áreas naturales protegidas como la Reserva Nacional Tambopata.

---

<sup>1</sup> Plan Nacional para la Formalización Minera.

<sup>2</sup> Ministerio del Ambiente

<sup>3</sup> Ministerio del Ambiente

Tras diez años de aplicación poco efectiva de la Ley de Formalización Minera (Ley 27651, del 2002), en el 2012, el gobierno nacional emitió una serie de decretos para reiniciar un nuevo proceso de formalización y contener el avance de un tipo de minería que no respondía a las características de la pequeña minería y minería artesanal. Así, se introdujo la distinción entre minería informal e ilegal.

De las 73 mil solicitudes<sup>4</sup> presentadas al proceso de formalización en el 2012, 40 289 ya figuran en el Registro de Saneamiento (es decir cuentan con RUC y por tanto tributan) (Presentación de Directora de Dirección General de Formalización Minera). Además el número de mineros formalizados habría llegado a por lo menos 1405 (1000 en Puno, 400 en la Libertad y 5 en San Martín)

No obstante aún existe una gran masa de mineros informales, mientras que la minería ilegal sigue depredando importantes espacios como la Reserva Nacional Tambopata, y el oro extraído ilegalmente estaría siendo legalizado y comercializado en países como Estados Unidos y Suiza.

### **Diferencia entre minería ilegal y minería informal**

La minería ilegal es aquella que trabaja en zonas no permitidas por la ley, trabaja en cuerpos de agua, usa maquinaria prohibida para la pequeña minería, y es por tanto sujeto de interdicción. Los mineros ilegales no pueden formalizarse.

El minero informal es aquel que no trabaja bajo ninguna de las condiciones antes mencionadas, y que además se ha acogido al proceso de formalización impulsado por el Estado. Si cumple con este proceso y con lo establecido por ley, puede llegar a ser formal.

---

<sup>4</sup> Una declaración de compromiso podía ser presentada individual o grupalmente, de manera que las 73 mil declaraciones de compromiso corresponden a más de 73 mil mineros.

# ¿QUÉ TEMAS TRATAN LOS CANDIDATOS?

Propuestas (por grandes temas)								
Modificar el proceso de formalización	●	●		●	●	●		●
Regulación e incentivos para la pequeña minería o minería artesanal		●	●	●			●	
Lucha contra la minería ilegal		●	●		●	●		●

# DETALLE DE LAS PROPUESTAS

## Modificar el proceso de formalización



### Fuerza Popular

- Crear una comisión multisectorial, que dentro del plazo máximo de 90 días, emita nueva normativa aplicable a la minería informal.
- Diferenciación por zonas de operación, básicamente respecto de aquella que se realiza en la costa y en la sierra, de aquella que se realiza en la selva.
- Ejecutar procedimientos administrativos simplificados para autorizaciones de uso de suelos, agua y terrenos superficiales de propiedad del Estado, así como de terceros, además de los insumos químicos fiscalizados.



### Peruanos por el Cambio

- Trabajar de manera articulada con los gobiernos regionales y con los diversos sectores competentes.



### Perú Posible

- Estudiar, reestructurar y desarrollar un programa de formalización de la minería informal, consensuando Estado, Comunidad y Mineros.
- Estudiar y promover mecanismos de financiamiento para incentivar las plantaciones (inversiones de 12 años), el desarrollo de capital humano, y la habilitación de infraestructura para procesar, transportar y comercializar productos maderables dentro del país y hacia el exterior.



### Acción Popular

- Continuar con el proceso de formalización a mineros informales e ilegales sin dejar impunes delitos contra el medioambiente.

## Regulación e incentivos para la pequeña minería o minería artesanal



### Peruanos por el Cambio

- Creación e implementación del programa "Oro limpio" para emprender un proceso inclusivo de la actividad de la minería pequeña y artesanal.



### Alianza para el Progreso

- Creación de nuevos CITES minero ambientales.
- Programas de capacitación y asesoría en principales zonas de minería artesanal y pequeña minería.



### Alianza Popular

- Ventanilla en el Banco de la Nación para la compra de oro proveniente de la minería informal.
- Establecer programas de asistencia técnica.



### Frente Amplio

- Impulsar programas de capacitación y asistencia técnica para pequeños productores a través de la red de Centros de Innovación Tecnológica (CITE) de PRODUCE y de los Centros de Empleo del MTPE.
- Avanzar en procesos de Ordenamiento Territorial para evitar conflictos por minería informal.



### Peruanos por el Cambio

- Reconversión o transformación de la actividad para aquellos que queden fuera del proceso de formalización minera.
- Incrementar la cooperación de la Marina de Guerra en las acciones de erradicación de la minería ilegal, especialmente en Madre de Dios, bajo la conducción del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental.
- Remediación de las áreas destruidas y degradadas, que suman más de 150 mil hectáreas a nivel nacional.



### Alianza para el Progreso

- Implementar el “Programa de Manejo Forestal Comunitario” como estrategia de desarrollo alternativo, para fortalecer la conservación privada de los bosques. La transferencia de la responsabilidad por el control de bosques irá acompañada del otorgamiento del derecho de uso exclusivo de la superficie conferida. En consecuencia, la tala ilegal y la minería ilegal deben disminuir. Los frutos del bosque deben estar liberados de las restricciones de la Ley Forestal.



### Perú Posible

- Asumir un rol más activo en la lucha contra el narcotráfico, la minería ilegal, el terrorismo, la trata de personas y la corrupción en el contexto de la política exterior del Perú.



### Todos por el Perú

- Controlar y reprimir a los mineros ilegales que causan daños ambientales y no son regulados. “Las opciones para ellos son formalizarse y cumplir los estándares o dejar de operar”.
- Control del espacio nacional mediante el uso de tecnología, permitirá contar con la información necesaria para evitar la tala y minería informal e ilegal.
- Planes binacionales o trinacionales y multisectorial para tener interconexión física, servicios del Estado, control del espacio y lucha contra la pobreza.
- Usar Plantaciones Forestales con fines económicos, para recuperar las grandes extensiones depredadas como consecuencia de la Minería Ilegal y del Narcotráfico (Selva Baja, Madre de Dios y Puno entre otros).
- Concluir los procesos de titulación de propiedades de comunidades campesinas y nativas.



### Acción Popular

- Fiscalizar, eliminar y prevenir la realización de actividades ilegales asociadas a la minería al interior de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Zonas de Amortiguamiento.
- Debe fortalecerse y reformarse, en lo que sea pertinente, el Sistema Judicial en los lugares donde imperan actualmente actividades ilícitas, tales como narcotráfico, tala ilegal de bosques, minería ilegal, contrabando.
- Combatir de manera frontal la inseguridad, el narcotráfico, la minería ilegal y el terrorismo.
- Coordinación de acciones con la Marina de Guerra del Perú para el control fluvial en zonas críticas.
- Identificación de puntos críticos y de alto riesgo de impacto ambiental.
- Creación de bases fluviales y centros de comando especializados.

# CONCLUSIONES

**Siete de los ocho planes de gobierno incluyen propuestas vinculadas a la formalización de la minería, mientras que solo cinco tratan el tema de la minería ilegal.** Sorprende que algunos planes de gobierno no distingan la diferencia entre minería informal e ilegal, proponiendo la formalización de los mineros ilegales entre sus propuestas. Otro aspecto a considerar es que a pesar de que el proceso de formalización y las acciones de interdicción emprendidas por el actual gobierno han sido cuestionadas, las propuestas actuales no presentan medidas que permitan solucionar problemas de fondo como el ordenamiento territorial o la lucha integral contra la minería ilegal a nivel multisectorial y de forma descentralizada considerando toda la cadena de ilegalidad que desarrolla así como la afectación a derechos humanos.

## NUESTRO ANÁLISIS

### Sobre la minería informal

#### 1. Los plazos para un (nuevo) proceso de formalización

Cinco de las ocho propuestas revisadas mencionan la necesidad de continuar con un proceso de formalización minero. Respecto a ello, cuatro de estas propuestas (Fuerza Popular, Peruanos por el Cambio, Alianza Popular y Perú Posible) aclaran que es necesario replantear y modificar el proceso que existe actualmente.

Seguir una política de “borrón y cuenta nueva” tendría implicancias que hay que evaluar. En primer lugar, se estaría dando una nueva oportunidad a aquellos que no se acogieron al proceso de formalización anterior y que en muchos casos han generado consecuencias ambientales irremediables. En segundo lugar, se estarían dando nuevos plazos que debilitarían la institucionalidad que se intenta construir, por lo que es importante que los candidatos indiquen cuál será el nuevo plazo y requisitos a cumplir. De lo contrario se estaría prolongando este problema.



**En Madre Dios, se ha deforestado más de 50 mil hectáreas de bosque debido a la actividad de la minería ilegal.**

## 2. Hacia un proceso de formalización más eficiente

El sistema actual de formalización tiene muchos aspectos a mejorar. Los planes de gobierno no brindan mayor detalle sobre qué aspectos puntuales hay que modificar, cómo se construirá este nuevo proceso de formalización o cómo se fortalecerá a las instituciones a cargo de la formalización con recursos humanos y financieros suficientes (gobiernos regionales principalmente).

Las propuestas de gobierno tienen que abordar las diferencias entre la minería aluvial y minería llamada de socavón. La legislación actual presenta una serie de restricciones a la minería aurífera aluvial sin que aún quede claro cuál es el tipo de pequeña minería aluvial que el Estado peruano desea.



### ¿Qué falta?

Es necesario conocer qué medidas plantean los candidatos para los cuellos de botella ya identificados tales como el otorgamiento de derecho de preferencia de mineros informales trabajando en áreas declaradas de libre disponibilidad o la autorización del uso de terreno superficial, así como todo el proceso de remediación y recuperación de zonas afectadas por este tipo de minería. El próximo gobierno debe pensar en mecanismos efectivos que faciliten los procesos de negociación entre el minero y el dueño del terreno superficial, sin que los derechos de ninguna de las partes sean vulnerados.

Otro aspecto es cómo se va incorporar a las organizaciones de pequeños mineros en los espacios de coordinación y trabajo sobre procesos de formalización. Es necesario tener propuestas claras para fortalecer la Dirección General de Formalización Minera, recién creada en el 2013, así como de qué manera se mejorarán los mecanismos de articulación interestatal: entre ministerios, de ministerios con los gobiernos regionales y el rol articulador del Alto Comisionado.

## 3. Apoyo técnico para la minería informal

Alianza por el Progreso, Frente Amplio, Peruanos por el Cambio, y Alianza Popular son los partidos que incluyen aspectos relacionados a la asistencia técnica que mejore la gestión empresarial y ambiental de las unidades de producción.

Los candidatos deben especificar qué mecanismos se contemplan para mejorar los aspectos como el acceso a financiamiento, el uso de tecnología que minimice o prescinda del uso de mercurio, la implementación de mecanismos de comercialización que sirvan de estímulo para una producción de oro más limpia y sean a la vez un mecanismo de control y monitoreo de la actividad minera.

## 4. Mecanismos para la comercialización del oro

Dos de los planes de gobierno (Peruanos por el Cambio y Alianza Popular) proponen mecanismos para comercializar el oro de manera formal. La experiencia internacional demuestra que estos mecanismos pueden ser estratégicos para monitorear las actividades de pequeños mineros, por ejemplo permite tener mejores estimaciones de producción nacional y generar cruce de información para detectar tráfico ilícito de oro.



### ¿Qué falta?

El gobierno de Ollanta Humala ha implementado un proceso de compra de oro a través de Activos Mineros. Sin embargo los avances en esta materia son limitados. Por ello, sería relevante conocer qué proponen los candidatos en este punto y cómo se trabajará con Activos Mineros.

## Sobre la minería ilegal

### 1. Seguimiento y sanción a la minería ilegal

Actualmente se ha implementado una serie de medidas para mejorar el seguimiento y sanción a las actividades de minería ilegal. Sin embargo aún queda pendiente una implementación más efectiva de estas medidas. Todos por el Perú, Peruanos por el Cambio y Acción Popular presentan las propuestas más detalladas en este punto. Sorprende que algunos planes de gobierno (Fuerza Popular, Alianza Popular y Frente Amplio) no incluyan propuestas para la lucha contra la minería ilegal.



### ¿Qué falta?

La minería ilegal es una cadena que se inicia en la extracción y va hasta el comprador final de oro. Por ello, los candidatos deben comentar qué medidas proponen para detectar a los distintos involucrados en esta cadena, por ejemplo, aquellos mineros formales o en proceso de formalización que usan sus concesiones para “blanquear” oro extraído ilegalmente, cómo se van a mejorar los mecanismos de trazabilidad de oro para detectar oro extraído ilegalmente y qué acciones va asumir el gobierno, a través de Cancillería y otras instancias para establecer mecanismos de detección de comercio internacional de oro ilegal.

Finalmente es necesario que los candidatos a la Presidencia y Partidos Políticos se pronuncien respecto a las denuncias hechas por diversos medios en las que se ha encontrado candidatos al Congreso vinculados a la minería ilegal o a actividades conexas.

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) ha analizado los planes de gobierno de ocho candidatos presidenciales sobre los aspectos ambientales y de recursos naturales. La SPDA no apoya a ningún candidato ni partido político. Las opiniones y análisis del presente documento se basan en el expertise de la institución. Las propuestas de los candidatos expuestas en este informe han sido exclusivamente recogidas de sus planes de gobierno, y seleccionadas para este análisis por su relevancia ambiental.





# SPDA

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental / Prolongación Arenales 437 Lima 27, Perú

Teléfono: (511) 612 4700 Email: [jtranca@spda.org.pe](mailto:jtranca@spda.org.pe)

Más información en: [www.actualidadambiental.pe/elecciones](http://www.actualidadambiental.pe/elecciones)