



Policy Brief N° 1
La NUEVA Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Perú: lecciones aprendidas para el diseño

Dr. Victor Hugo Pachas





Título: La NUEVA Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Perú: lecciones aprendidas para el diseño

Autor: Víctor Hugo Pachas Cuya

Editado por:

Earth First Conservation and Development

Cal. Ernesto Odriozola Nro. 106 Dpto. 201 Urb. Las Leyendas Lima - Lima - San Miguel

1a. edición – julio 2024

Depósito Legal N° **202407823**

Lecciones aprendidas

- 1** La NUEVA Ley tiene que sustentarse en información técnica que caracterice las actividades y actores de su cadena de valor. Una de las limitaciones de la Ley 27651 (2002) ha sido que al no caracterizar completamente la cadena de valor provocó el incremento de la informalidad e ilegalidad.
- 2** La NUEVA Ley tiene que contar con reglamento, políticas, planes y presupuesto. La Ley 27651 y su reglamento (2002) tuvieron un plan de acción y presupuesto, 6 años después de emitida la Ley.
- 3** La NUEVA Ley tiene que ser inclusiva con otros metales como el cobre, el estaño, las tierras raras, entre otros. Otra crítica a la Ley 27651 (2002) es que está diseñada para el oro, por la caracterización de capacidad de producción de Pequeño Productor Minero (PPM) y Productor Minero Artesanal (PMA).
- 4** La NUEVA Ley tiene que ser inclusiva para usuarios quechua hablantes e indígenas. Hace 20 años se entendía que el PPM o PMA era un migrante, hoy son las comunidades campesinas y nativas que se ven involucradas de estos procesos.
- 5** La NUEVA Ley tiene que ser proactiva con los contratos de explotación sea con un PPM, PMA o Mediana y Gran Minería. El cuello de botella de los procesos de formalización ha sido que los mineros no contaban con dicho contrato y si lo tuvieran, las condiciones son en desmedro del contratista.
- 6** La NUEVA Ley tiene que proteger los ecosistemas frágiles, ANP'S, biodiversidad de la amazonia y las culturas de minorías étnicas. Otra crítica a la Ley 27651 es que estaba diseñada sólo para minería filoniana y no aluvial, pese a que su presencia en la amazonia es amplísima, debería ser controlada y fiscalizada de forma singular.

1. Introducción

El Perú desde el año 2002 cuenta con la Ley 27651, Ley de Promoción de la Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. En julio de 2024, 22 años después, el MINEM ha presentado un Proyecto de Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal DGFM-001-2024-MINEM, que tiene como principal objetivo derogar la Ley 27651 y re ordenar el proceso de formalización. Este Policy Brief tiene por objetivo precisar algunas lecciones aprendidas para el diseño de la Nueva Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

2. Metodología

Este Policy Brief es un producto de diferentes investigaciones publicadas por el autor en los últimos años sobre Minería de Pequeña Escala, vinculadas a temas de gobernanza, análisis técnico económico comercial y salvaguardas sociales y ambientales. En el marco de estos procesos se discutió con diferentes actores sociales nacionales e internacionales los resultados de este Policy Brief.

3. Resultados y conclusiones

3.1 Antecedentes de la Ley 27651 (2002)

Aparentemente el proceso de formalización minera es un tema nuevo, sin embargo, en el caso peruano tiene larga data bajo la figura del Banco Minero - BM. Incluso entre 1664 y 1665 el Ministerio de Energía y Minas - MINEM encargó cuatro estudios sobre la problemática informal. Las zonas de análisis fueron el Sur Medio, Puno, La Libertad y Madre de Dios. Los estudios concluyen que la formalización es una necesidad inmediata, desde un enfoque técnico-productivo tradicional y en términos del aporte que podría tener. Trillo y Pasco - Font (1664), Idesi (1665), Lázaro s otros (1665) y Villachica et al. (1665).

Desde los gobiernos de Odría (1650-1656) hasta el primer gobierno de García (1685 - 1660), la política del Estado ha sido la de apropiarse de la comercialización de oro a través del BM. Romero s otros (2005) sostienen que, a partir de 1672, cuando el Estado decreta el monopolio de la comercialización del oro a través del BM, se efectuó el empadronamiento de los mineros a partir de las parcelas otorgadas para la exploración y explotación del mineral aurífero. El Estado otorgó el derecho preferencial a los mineros que ya estaban empadronados por el BM para que formulen sus denuncias, pero por desinformación no se acogieron a ese beneficio. Villachica s otros (1665), señalan que esto ocasionó que cientos de mineros pasaran a la informalidad, agudizándose cuando se decreta la libre comercialización del oro (DS 005- 61/EM/VMM), pues ingresan al escenario otros actores de la cadena de valor.

Medina (2002) indica que, en enero de 1666, el MINEM implementó el proyecto Minería Artesanal y Pequeña Minería (1666-2001), con el objetivo específico de propiciar el ordenamiento legal y gradual de la formalización, en la práctica el mayor esfuerzo se centró en acciones de capacitación para el uso de retortas para mitigar los impactos del mercurio, sin mayores resultados. La preocupación ambiental que ocasionaba la informalidad ya era determinante desde esos años. En el 2001, este programa pasó a llamarse Pequeña Minería y Minería Artesanal, sin embargo, duró menos de un año.

3.2 Primer proceso de formalización, sin presupuesto ni institucionalidad

Tiene dos etapas: la etapa ordinaria propone “condiciones favorables”; mientras que la etapa extraordinaria propone “condiciones rígidas” para la formalización. Romero s otros (2005), señalan que el 21 de enero de 2002 se promulgó la Ley 27651, concitando expectativa entre los mineros pese a que no existía una instancia del gobierno que lidere su implementación. Para la minería artesanal se plantearon procedimientos sencillos para que logren la formalización.

En materia ambiental lo más importante que se flexibiliza está relacionada con la obtención de la Certificación Ambiental (expedida por la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM) luego de presentar sus respectivos Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASD), Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), dependiendo de los niveles de producción y sus posibles impactos. Sólo obteniendo esta certificación, estará en condiciones de tramitar el inicio/reinicio de las actividades.

Con fecha 30 de marzo de 2011, el diario El Peruano publicó el D.S. 013-2011 del MINEM que aprueba el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal - PNFMA, que no tuvo relación con la Ley 27651, porque ya habían pasado nueve años de su promulgación. El PNFMA fue una acción de la Comisión Técnica Multisectorial (creada por D.S. 045-2010-PCM y publicada el 8 de abril de 2010). Pachas (2020), señala que la apuesta fue que al 2016 se contaría con una actividad minera formalizada incrementando los contratos de explotación y erradicando actores promotores de informalidad. Se propuso aprobar hasta nueve dispositivos legales, donde destaca la elaboración de un Censo Nacional. El PNFMA paso desapercibido y no tuvo resultados.

El régimen extraordinario del proceso de formalización está descrito en los DL 1100 - PCM/2012 al 1107 - PCM/2012 en amparo de la Ley 26815. Para ser formal se debe cumplir con 6 requisitos estipulados en el DL 1105 - PCM/2012).



Este proceso tiene un nuevo formato para la gestión ambiental, el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo - IGAC, regulado en el DS N° 004-2012-MINAM.

Pachas (2020) sostiene que el primer proceso de formalización duró 14 años y costó USD 10,355,021 millones de dólares americanos al tipo de cambio de diciembre de 2016 (S/ 34,666,671 millones de nuevos soles peruanos): los siete primeros años (2002 y 2006) no tuvieron presupuesto asignado; recién entre los años 2014 y 2016 se asignó presupuesto para la formalización. El monto asignado representa menos del 1% del presupuesto anual del MINEM y coincide con la creación de la Dirección General de Formalización Minera - DGFM. Según MINEM (2018), durante el régimen ordinario existieron 6884 con calificación de PMA y PPM; en el régimen extraordinario, sólo se formalizaron 108 mineros y existen un total 68,604 inscritos: 27,216 en el Registro Nacional de Declaración de Compromiso y 41,688 en el Registro de Saneamiento.

En este periodo se hace muy notorio no sólo la problemática ambiental de Madre de Dios, sino que la legislación no ofrecía una formalidad adecuada por los contratos de explotación en espacios de Pequeña Minería formalizada, Mediana y Gran minería en todo el país. Las ANP'S, la fragilidad de ecosistemas biodiversos se ve seriamente afectada, sin alguna respuesta conciliadora del Estado. La única respuesta fue la interdicción e incorporar a la legislación el concepto de ilegal.

3.3 Segundo proceso de formalización incorpora lo ilegal al estrato

Para iniciar este proceso, el estado peruano no sistematizó las buenas prácticas y lecciones aprendidas del primer proceso. Las normas promulgadas a fines del año 2016 e inicios del año 2017 inician un segundo proceso de formalización: a) DL N° 1244, fortalece la lucha contra el crimen organizado publicado el 27 de octubre de 2016; b) DL N° 1263, declara de interés nacional la formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal publicado el 30 de diciembre de 2016; c) DL N° 1320, modifica la Ley General de Minería-LGM publicado el 4 de enero de 2017; d) DL N° 1336, regula la formalización minera publicado el 5 de enero de 2017 y; e) DL N° 1351, modifica el Código Penal en el delito de minería ilegal publicado el 6 de enero de 2017.

El aspecto más resaltante en materia ambiental es el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización - IGAFOM, que tendrá como objetivo adecuar las actividades de la Pequeña Minería y de Minería Artesanal a las normativas ambientales vigentes. Con este IGAFOM se contemplan aspectos Correctivos (control y corrección de actividades que se estén realizando) y Preventivos

(control y corrección de actividades que se vayan a realizar). Se diferencia del DIA e IGAC porque es menos denso y más preocupado por abordar aspectos correctivos y preventivos. La DREM de cada región se encarga de aprobar y supervisar el cumplimiento del IGAFOM.

Según Pachas (2024a), este proceso ha mejorado en términos presupuestales del MINEM, no sólo para la formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal sino para la lucha contra la minería ilegal. El presupuesto gastado de forma anual se incrementa en casi el 100%, pero aún sigue siendo menos del 1% del presupuesto anual del MINEM. Según el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas a julio de 2024, la inversión estatal para la Pequeña Minería y Minería Artesanal se traduce generalmente en el proceso de formalización y en las acciones de interdicción de la minería ilegal. En 8 años de este proceso de formalización, considerando el 2024, el gobierno peruano ha invertido USD 31,175,071.20 millones de dólares americanos, al tipo de cambio de julio de 2024 (S/ 117,218,268 millones de nuevos soles). Como vemos la inversión para un sector tan complejo y extendido a lo largo del territorio nacional es demasiado ínfima para los objetivos que se han planteado, Pachas (2020) sostiene que los presupuestos públicos en las políticas de Pequeña Minería y Minería Artesanal en este país siempre han sido una de las principales causales de fracaso en el cumplimiento de objetivos.

Además, Pachas (2022) señala que, en el año 2022, el MINEM aprobó la Política MAPE, que fue elaborada participativamente, pero los mineros no encuentran legitimidad en este instrumento de gestión del gobierno, principalmente porque no encuentran solución a los problemas de los contratos de explotación. Según el Portal de Transparencia del MINEM sólo el 2.7% de los mineros inscritos en REINFO se han formalizado a junio de 2024.

Pachas (2024b) sostiene que en los últimos años comienzan a ser recurrentes investigaciones sobre Pequeña Minería, Minería Artesanal y sus espectros informales e ilegales donde la recurrencia reflexiva ya no es el oro, sino el cobre y el estaño, las relaciones de contrato de explotación que tiene con la Mediana y Gran Minería, así como el nivel de involucramiento de las comunidades campesinas. También hay que señalar que el escenario ya no es el mismo de hace 20 años, las plantas de procesamiento ahora son un actor social agremiado a ANPLABEN; la Mediana y Gran Minería discute sobre la informalidad e ilegalidad de la Pequeña Minería y Minería Artesanal principalmente porque ambos estratos conviven, haciéndose nuevamente visible el problema de los contratos de explotación.



3.4 Propuesta de nueva Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal

Según el Proyecto de Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal DGFM - 001 - 2024 - MINEM, el objeto es regular las actividades de la Pequeña Minería y de Minería Artesanal en el territorio peruano. Su finalidad es i) proteger, promover e incentivar el desarrollo de actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal de manera sostenible; ii) establecer procedimientos administrativos simplificados con tecnologías de información; iii) promover asociatividad entre las actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

El rol del Estado es promocionar asistencia técnica; acciones de apoyo a la minería artesanal; definir zonas especiales para la Pequeña Minería y Minería Artesanal; áreas de explotación para minería artesanal; define las entidades competentes; implementación del Sistema Nacional Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal; Supervisión y fiscalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Respecto a los aspectos tributarios: especifica la liquidación de compra y beneficios tributarios, principalmente la tasa 0% de regalía minera e impuesto especial a la minería, conforme a la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera.

Sobre los contratos de explotación: define de forma clara la naturaleza del contrato de explotación; inscripción de los contratos de explotación según el TUO de la Ley General de Minería; posibilidad de celebrar uno o más contratos de explotación; producción resultante del contrato de explotación; imposibilidad de celebrar contratos de

explotación; resolución del contrato de explotación; responsabilidad ambiental; responsabilidad en materia de seguridad y salud en el trabajo; e incentivos a la suscripción de contratos.

Sobre el inicio y reinicio de actividades, evaluación ambiental y actividad de beneficio: autorización para inicio y reinicio de actividades mineras recae en la DREM/GREM; instrumentos de gestión ambiental para la minería artesanal con el DIA o EIA semidetallado; opinión previa en el otorgamiento de concesiones forestales; actividad de beneficio de la Pequeña Minería sólo puede realizarse una vez obtenida la autorización de funcionamiento de la concesión de beneficio, previa aprobación del instrumento de gestión ambiental pertinente; coexistencia de sustancias metálicas y no metálicas siempre que cuente con las autorizaciones respectivas.

Respecto a disposición complementaria modificatoria, se modifica el artículo 61 de la Ley General de Minería. Se realiza una especificación para los no metálicos y materiales de construcción. Respecto a las actividades metálicas se conserva la disposición de extensión y capacidad de producción. Finalmente se deroga la Ley 27651, entre otros artículos de decretos que le daban.

Es necesario contar con una NUEVA Ley, de eso no cabe duda. Partimos de ese principio, sin embargo, más allá de presentarnos una actualización de las instancias involucradas en la gestión, no se logra identificar el abordaje de lecciones aprendidas de procesos anteriores ni del problema central de la formalización: los contratos de explotación. Principalmente, porque no se recoge los intereses de los mineros ni la visión que ellos tienen sobre el problema.

CONCLUSIONES

Los 2 procesos de formalización implementados en los últimos 22 años nos dejan 2 elementos de análisis: i) ¿Por qué existe una preocupación por flexibilizar los instrumentos de gestión ambiental asumiendo que es la limitante más importante de la formalización?; ii) ¿Por qué el contrato de explotación no se le ha dado la importancia debida en el marco legal, si es la limitante más importante de la formalización? La nueva propuesta de Ley tampoco asume una tarea de considerar los aspectos señalados. Está redactada para asumir los círculos viciosos de los dos anteriores procesos.

En estos 22 años (2002 - 2024) el gobierno peruano ha invertido USD 41,530,062.2 millones de dólares americanos en formalización minera. El ejercicio presupuestal y de gastos para la formalización es marginal dentro del sector minero, llegando a representar, exagerando, al 1% del gasto anual de dicho sector. Las cifras de mineros formalizados en el segundo proceso de formalización, sólo llega al 2% del total nacional, en gran medida, porque casi el 80% de los mineros inscritos en REINFO tienen problemas con contratos de explotación. Por lo que se recomienda a la DGFM: i) debería re-evaluar el proyecto de Ley y considerar las SEIS LECCIONES APRENDIDAS que se sustentan en este Policy Brief; y ii) debería considerar los CONTRATOS DE EXPLOTACIÓN como eje central de la NUEVA Ley.



Bibliografía

Idesi (1665): Estudio de la minería aurífera informal y medio ambiente de Puno. Lima, MEM.

Lázaro, H., A. Trillo, P. Sánchez, R. Susano, S. Pinilla, W. Sánchez, y C. Jaramillo (1665). Estudio de la minería aurífera informal y medio ambiente en la zona de La Libertad. Mimeo Lima. IDESI.

Trillo, A. y Pasco Font (1664): Estudio de la minería informal y el medio ambiente (sub proyecto mina). Zona Madre de Dios. Lima, MEM.

MINEM (2018). Anuario Minero 2017. Ministerio de Energía y Minas. Lima.

Medina, G. (2002). Promoción de la Pequeña Minería. Lima: Proyecto MAPEM-MEM.

Pachas, V.H. (2020). Trenza sin cabo: Interpretación antropológica de la política pública de formalización minera. En Revista Peruana de Antropología, 5(6), 132-144.

Pachas, V.H. (2022). *Desafíos de la nueva política MAPE del MINEM en el Perú*. Blog de Alianza por la Minería Responsable. Recuperado de:

Pachas, V.H. y F. Lombardi (2024a). Embriones de la informalidad e ilegalidad en la minería de pequeña escala. En Revista Peruana de Antropología. Vol. 6, No. 14 Pp 75 - 63. Arequipa. CEALEV. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

Pachas, V.H. (2024b). Artisanal and Small - Scale Copper Mining in Peru. ISEAL (SECO), INTEL Corporation, Alliance For Responsible Mining, The Copper Mark, GIZ - MINSUS Project.

Romero, M.K.; V.H. Pachas y otros (2005). Formalización de la minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe: un análisis de experiencia en el Perú. CooperAcción, IIPM del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Lima.

Villachica, C., Pasco Font, A., Llamosa, J. y G. Llosa (1665). Estudio sobre la minería informal y medio ambiente en los departamentos de Ica y Arequipa. Lima, MEM-PAPI.



Título: La NUEVA Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Perú: lecciones aprendidas para el diseño

Autor: Víctor Hugo Pachas

Website: www.victorhugopachas.pe **E-mail:** victorhugo@earthfirst.pe

Doctor en Ciencias Sociales en la especialidad de Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es profesor universitario, investigador y autor de publicaciones que enfatizan las interpretaciones culturales sobre el uso de los recursos naturales de actividades extractivas que tienen poblaciones indígenas y no indígenas en Sudamérica. Tiene 20 años de experiencia profesional liderando programas del sector extractivo y manejo sostenible de recursos naturales.

Editado por: Earth First

Website: www.earthfirst.pe

E-mail: fanny.lombardi@earthfirst.pe

Es una empresa fundada en el año 2011, brinda servicios especializados en el sector extractivo, particularmente donde se involucren actividades de minería de pequeña escala. Entre varios tipos de clientes, priorizamos que nuestros servicios estén dirigidos para poblaciones mineras, indígenas y campesinas en los andes y la amazonia de Sudamérica. Nuestros programas se dedican a la investigación, educación y desarrollo comercial con enfoques de diálogo, innovación productiva y planes de inversión. Busca generar modelos sostenibles que promuevan equilibrios entre la conservación y el desarrollo.

Deposito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú: 2024 07823

Julio, 2024

Citar este documento:

Pachas, V.H. (2024). La NUEVA Ley Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Perú: lecciones aprendidas para el diseño. Policy Brief N° 1. Earth First. Lima.

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no necesariamente representan las de EARTH FIRST, los miembros de EARTH FIRST o las entidades donantes y/o clientes de EARTH FIRST.

