



USAID

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PROYECTO **PREVENIR**

Informe

CORRUPCIÓN EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA EN LA AMAZONÍA PERUANA

Corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana

Combatiendo los delitos ambientales en la Amazonía peruana. Proyecto Prevenir de USAID.
www.preveniramazonia.pe

Primera edición: Julio 2022
© 2022, ELI

Citación: Environmental Law Institute (ELI). (2022). Corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir: Lima, Perú. 104 pp.

Equipo editorial

- Desarrollo de estudios de caso: Francesca García, Consultora
- Recomendaciones: Rosana Madrid, Consultora
- Supervisión y revisión: César A. Ipenza, Líder de Fortalecimiento Institucional del Proyecto Prevenir de USAID

Colaboradores del Proyecto Prevenir de USAID:

- Patrick Wieland, Director de Proyecto
- Manuel Zapata, Coordinador de Proyecto
- Hugo Che Piu, Líder de Análisis y Reforma Legal
- Pía Reátegui, Especialista de Programa
- José Escurra, Director Regional de Madre de Dios
- Milagros Granados, Especialista Legal

Corrección de textos: Sofía Rodríguez

Diseño y diagramación: Calambur S.A.C.

Foto de portada: USAID/Enrique Cuneo

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de USAID. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	6
RESUMEN EJECUTIVO	8
I. OBJETIVOS	12
II. INTRODUCCIÓN	13
III. VISIÓN GENERAL DE LA METODOLOGÍA	22
IV. ANÁLISIS DE CASOS	27
V. RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA CADENA DE VALOR DEL ORO PROVENIENTE DE LA MINERÍA DE PEQUEÑA ESCALA Y ARTESANAL REALIZADA EN LA AMAZONÍA PERUANA	50
VI. RECOMENDACIONES	80
VII. CONCLUSIONES	90
VIII. BIBLIOGRAFÍA	92
IX. APÉNDICES	98

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACR	Área de Conservación Regional
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ARA	Autoridad Regional del Ambiente
CEMS	Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad
CGR	Contraloría General de la República
CINCIA	Centro de Innovación Científica Amazónica
CONABI	Comisión Nacional de Bienes Incautados
CITE	Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica
CITE Minería y Medio Ambiente	Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica - Minería y Medio Ambiente
CNDDHH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
DGFM	Dirección General de Formalización Minera
DGM	Dirección General de Minería
DEPMA-PNP	Departamento de Medio Ambiente de la Policía Nacional de Loreto
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú
DREM	Direcciones Regionales de Energía y Minas
DREMEH	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos
EFA	Entidad(es) de fiscalización ambiental
FECOR	Fiscalía Especializada en Criminalidad Organizada
FEMA	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
FIDH	International Federation for Human Rights
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GORE	Gobierno(s) regional(es)
GREM	Gerencia Regional de Energía y Minas
IGA	Instrumento(s) de Gestión Ambiental
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
IGAFOM	Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal
LA	Lavado de activos
LAFT	Lavado de activos y financiamiento de terrorismo
MACRA	Mining Awards Corruption Risk Assessment

MAPE	Minería artesanal y de pequeña escala
MDD	Madre de Dios
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OCI	Organismos de Control Interno
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OT	Ordenamiento Territorial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PFMI	Proceso de Formalización Minera Integral
PMA	Productor minero artesanal
PPM	Pequeño productor minero
RECPO	Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro
RNAM	Reserva Nacional Allpahuayo Mishana
REINFO	Registro Integral de Formalización Minera
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UN OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe aborda, de manera analítica y con base en el uso de evidencia, la compleja realidad de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) en la Amazonía peruana, así como las modalidades, alcances e implicancias de la corrupción en la actividad, sobre la base de dos estudios de caso concretos, en las regiones Loreto y Madre de Dios.

Como se detalla a continuación la MAPE abarca el conjunto de operaciones mineras, formales o informales, principalmente orientadas a la exploración, extracción, procesamiento y transporte de mineral. En la Amazonía, se practica la minería aluvial, que consiste en la extracción y recuperación de sustancias metálicas del suelo y subsuelo, particularmente de oro. Si bien la MAPE es regulada por el Estado, en esta parte del Perú, su crecimiento ha sido desordenado y con escasa fiscalización, generando informalidad e ilegalidad (Proyecto Prevenir de USAID, 2021). En ese contexto, desde 2002, el Gobierno ha intentado formalizar a los mineros informales a través del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), que no incluye a quienes operan en la minería ilegal.

Por su parte, esta última es aquella minería que no cumple con ninguna exigencia administrativa, técnica, social o ambiental. Así, la minería ilegal se realiza con maquinaria prohibida, opera en espacios prohibidos (por ejemplo, cuerpos de agua y zonas intangibles, como las áreas naturales protegidas) y tiene enormes impactos ambientales, sociales y económicos, por lo cual el Estado busca erradicarla.

En esa coyuntura se ha identificado la existencia de una creciente red de corrupción en el sector de la MAPE, sobre todo en Madre de Dios, región declarada en estado de emergencia en 2010. A este problema se suma que los gobiernos regionales no cuentan con las capacidades, tecnología y logística para regular este tipo de actividad e, incluso, desconocen la cantidad real de mineros dedicados a la MAPE. Asimismo, hoy se sabe que el REINFO no ha tenido la eficiencia esperada y, a enero de 2021, solo el 1 % de los mineros en Madre de Dios registrados en el proceso de formalización había logrado formalizarse (Cano, 2021).

El informe **Corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana** analiza esta problemática con base en dos casos. En primer lugar, se aborda la situación en el río Nanay y sus afluentes (Pintuyacu y Chambira) en Loreto, donde se estima la existencia de alrededor de 100 dragas para extraer oro ilegalmente. Este caso aborda en detalle aspectos como la limitada acción de las autoridades, acusaciones de corrupción de agentes del orden y la desconfianza entre instituciones, e incluso el respaldo de líderes comunales indígenas a la minería ilegal.

El segundo caso tratado es el de Madre de Dios, región en la que diversos exfuncionarios de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREMEH) son investigados por corrupción y donde se presume que los mineros dieron beneficios económicos a autoridades a cambio de no ser fiscalizados; además de existir diversos vacíos legales en el proceso de formalización.

A partir de los casos analizados, el informe identifica de manera concreta once riesgos de corrupción en la cadena de valor del oro de la MAPE en la Amazonía peruana:

- 1. Ineficiente regulación de la MAPE en la Amazonía.** Existen dificultades para implementar las normas de formalización, así como falta de estrategias que distingan a la minería tipo placer de otros tipos como la filoniana. Desde enero de 2022, se viene preparando la Primera Política Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Esta carencia ha generado un incremento de la informalidad y la ilegalidad, así como el aumento de áreas impactadas ambientalmente.
- 2. No existe ordenamiento territorial (OT) que establezca claramente por ley los derechos de superficie y que determine las áreas abiertas a la MAPE.** Se han otorgado derechos mineros sin tomar en cuenta estudios o instrumentos técnicos previamente elaborados por gobiernos subnacionales. Asimismo, se genera superposición con áreas naturales protegidas, tierras de comunidades indígenas, concesiones forestales, tierras agrícolas, cuerpos de agua, entre otros. Uno de los impactos de la falta de ordenamiento territorial es el tráfico de tierras, que viene acompañado de conflictos de intereses y pago de cupos para acceder a zonas donde la minería está prohibida.
- 3. Deficiente articulación para atender denuncias ambientales y para proteger a los defensores ambientales.** Debido a la descoordinación entre fiscales o a su desconocimiento, existen problemas para atender las denuncias. Concretamente, existe una falta de articulación entre la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) y otras entidades como la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y otros para salvaguardar a los denunciantes, defensores ambientales y funcionarios públicos que requieran acceder a territorios con poco control estatal.
- 4. El diseño del REINFO dificulta la lucha contra la minería ilegal, y sus constantes prórrogas impiden la culminación del proceso de formalización de la minería informal.** Las sucesivas prórrogas de los plazos para la inscripción en el proceso de formalización minera generan un “proceso permanente” que muchos mineros ilegales utilizan como “protección” debido a que no hay restricciones en el marco del proceso de inscripción para seguir extrayendo mineral.

- 5. Conexión entre la minería ilegal y el crimen organizado.** La minería ilegal se asocia al lavado de activos, tráfico de insumos químicos y maquinaria, trata humana para la explotación sexual y laboral, tráfico de armas y narcotráfico. Además, se ha detectado a comerciantes y procesadores de oro de empresas establecidas que adquieren oro ilegal, con lo cual incentivan este tipo de minería.
- 6. Falta de acceso a la banca privada.** Al no poder acceder al sistema financiero, los costos de formalización, como adquirir equipamiento seguro o utilizar salvaguardas ambientales, son menos atractivos para los mineros, por lo que recurren a préstamos informales y a actividades criminales.
- 7. Falta de incentivos por parte del Estado para que las operaciones MAPE eliminen el uso del mercurio en la fase del beneficio.** El mercurio es un insumo importante para la producción de oro, por lo que se necesita un Registro Único para el Control de Insumos Químicos y Productos Finalizados. Además, hay otras alternativas tecnológicas que el Estado debe proveer. Al evitar el uso de mercurio, se puede reducir los impactos en la salud pública y en el ambiente y a su vez evitar el fortalecimiento de un mercado negro de mercurio.
- 8. Ausencia de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información pública con respecto a la elaboración y publicación de los instrumentos de gestión ambiental.** Los instrumentos de gestión ambiental (IGA) no se encuentran disponibles en los portales de transparencia, por ello no hay un seguimiento ciudadano. Muchas comunidades desconocen por dónde se va a expandir la operación minera, lo que dificulta el acceso a la información pública ambiental.
- 9. La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos de corrupción en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal.** La alta rotación de funcionarios en el gobierno regional dificulta la implementación de planes y acciones a largo plazo. Asimismo, algunos mineros contratan a los funcionarios de la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMEH) para elaborar sus estudios técnicos y pagan por su seguimiento y aprobación, incluso se han reportado sobornos y pagos para facilitación de trámites.
- 10. Operaciones MAPE se valen de las brechas que presentan los GORE para evadir la fiscalización y otras sanciones.** Los mineros de la MAPE utilizan diversos mecanismos para evadir el control y la fiscalización de sus concesiones mineras, y así evitar ser penalizados por los incumplimientos ambientales.

11. Deficiente fiscalización por falta de coordinación y articulación interins-

titucional. Existen deficientes mecanismos de coordinación entre las oficinas y órganos adscritos del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), así como en las autoridades de diferentes niveles del gobierno de carácter administrativo y judicial, como la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración (SUNAT), Fiscalía Especializada de Materia Ambiental (FEMA), Policía Nacional del Perú, entre otros.

A partir de la identificación de los riesgos señalados y su análisis, y pese a la gravedad de la situación, en el informe se exploran opciones y vías para subsanar estas deficiencias que incentivan o dan paso a las actividades de corrupción en la cadena de valor. De ese modo, los autores brindan recomendaciones en los ámbitos legal, administrativo y judicial, para contribuir con la mejora y optimización de las políticas y normativas frente a los desafíos y vacíos existentes. Estas consideran a los distintos actores relevantes para el sector, como el MINEM, el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), los gobiernos regionales, las FEMA, la Policía Nacional del Perú, la SUNAT, entre otros. De igual manera, se sugiere un plan de trabajo y de concientización para las poblaciones, mineros y autoridades en búsqueda de la sostenibilidad del sector.

Finalmente, a la luz de los hallazgos y propuestas, se plantean una serie de conclusiones que abordan los principales factores en la cadena de valor del oro de la MAPE que incentivan la corrupción, tales como las vulnerabilidades en la regulación y fiscalización del sector; así como el estancamiento del proceso de formalización, todo lo cual acarrea severos impactos ambientales y sociales en la Amazonía, a la par que atenta contra la salud pública y los derechos humanos de las comunidades locales.

I. OBJETIVOS

Los objetivos de este informe son generales y específicos. Se pueden señalar, de un lado, dos objetivos generales:

1. Proveer un análisis sobre la problemática, los componentes y los mecanismos de la corrupción en la minería ilegal e informal en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en la Amazonía peruana, sobre la base de la evaluación de la cadena de valor del oro, las etapas de certificación y fiscalización ambiental, así como la identificación de los puntos de encuentro, las vulnerabilidades y los riesgos de corrupción.
2. Que esta investigación sobre la relación entre la corrupción y la minería ilegal e informal en la MAPE en el Perú sirva para la mejora en la toma de decisiones y la implementación de medidas de fortalecimiento de los procesos de control y fiscalización de la MAPE.

De otro lado, un objetivo específico de este informe es la presentación de los riesgos y las instancias de corrupción existentes en la cadena de valor del oro proveniente de la minería informal e ilegal de la MAPE en el Perú en una matriz de calor. A modo general, esta matriz tiene como objetivo ser una guía visual que resalte la frecuencia con que ocurren los riesgos y las actividades de corrupción y cuán grave es su impacto. La información ha sido recopilada de investigaciones de diversas fuentes escritas, del aporte de expertos en la materia consultados y de entrevistas a diversas fuentes con conocimiento o actores involucrados en la cadena de valor del oro proveniente de la MAPE.

II. INTRODUCCIÓN



El Perú es líder en Latinoamérica en producción de oro y otros minerales (Madrid & Ávila, 2019, p. 21 [Informe de Proética]). Estos minerales producidos en el Perú tienen gran demanda a nivel mundial (Madrid & Ávila, 2019, p. 21). Actualmente, la minería constituye el principal sector económico en Madre de Dios, una región comprendida en la Amazonía peruana (CEMS, 2020, p. 11). Según datos publicada en el 2019 por la Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior, el oro representa el 66,8 % de las exportaciones de la región (CEMS, 2020, p. 11).

La minería en Perú se clasifica, entre otros aspectos, por tamaño de la actividad, el tipo de actividad, por la naturaleza de las sustancias, por el método de explotación, el tamaño del depósito y la ubicación del mineral (OSINERGMIN, s. f.). La minería se clasifica, también, según el tamaño, en categorías de gran escala, minería de mediana escala, minería de pequeña escala y minería artesanal (OSINERGMIN, s. f.). El enfoque de este estudio será la MAPE.

Internacionalmente, la MAPE se define como el conjunto de operaciones mineras, formales o informales, con formas predominantemente simplificadas de exploración, extracción, procesamiento y transporte (OECD, 2016). Esta minería implica baja inversión, trabajo local, en algunos casos informalidad, y poco o ningún nivel de mecanización y acceso al mercado (Banco Mundial & CASM, 2009).¹

En el Perú, la MAPE ha sido legalmente definida, en función de sus características (ver recuadro de la página 15).² Ver también Informe de Proética (Madrid & Ávila, 2019).

La MAPE es una actividad económica de larga data en el Perú, que ha sido practicada de forma tradicional y de subsistencia. La proliferación de esta actividad está relacionada con el aumento del precio de oro y su expansión data de los años 1950 (Cano, 2021).

En el caso de la Amazonía, se practica la minería aluvial orientada casi exclusivamente a la explotación de placeres auríferos en la planicie amazónica, que son depósitos detríticos (arena, grava y otros) que contienen minerales pesados, de rendimiento económico (oro), desagregados por intemperismo y concentrados por procesos mecánicos (Camborda, 2021). En ese sentido, las actividades MAPE en la Amazonía peruana comprenden las labores de extracción y recuperación de sustancias metálicas del suelo y subsuelo.

Dentro de este esquema, es importante indicar que, si bien la MAPE es una actividad formal regulada por el Estado peruano, su desarrollo en la Amazonía ha sido desordenado y en una zona gris entre la ilegalidad y la informalidad (Proyecto Prevenir de USAID, 2021). Considerando esta situación, desde el 2002 el Estado peruano viene impulsando la formalización de las actividades mineras que se desarrollan en distintas regiones del Perú. No obstante, hasta la fecha, el proceso de formalización aún no concluye y presenta vulnerabilidades que son explotadas por diferentes actores para su propio beneficio en un contexto de corrupción, como se verá más adelante. Es importante tener en cuenta que este proceso de formalización minera se encuentra dirigido a los mineros informales debidamente inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y no a los ilegales, que están sujetos a interdicción³ y a sanción penal.

1 Traducción libre.

2 Artículo 91 del Título Único de la Ley General de Minería (D.S. 014-92 EM), según enmendada.

3 Conforme al artículo 7 del D. Leg. 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la república y establece medidas complementarias, la interdicción comprende las acciones de decomiso de los bienes, maquinarias, equipos e insumos prohibidos, así como los utilizados para el desarrollo de actividades mineras ilegales, poniéndolos a disposición del gobierno regional correspondiente. También comprende la destrucción o demolición de bienes, maquinaria o equipos prohibidos, cuyo decomiso no resulte viable por sus características o su situación.

Pequeños productores mineros	Productores mineros artesanales
<ol style="list-style-type: none"> 1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; 2. Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; y, además; 3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta un mil doscientas (1200) toneladas métricas por día. <p>En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3000) metros cúbicos por día.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; 2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además; 3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día. <p>En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.</p>

De un lado, la minería ilegal comprende la actividad minera ejercida por una persona natural o jurídica, realizada sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización de minera integral impulsado por el Estado; así como aquella actividad desarrollada en zonas en las que esté prohibido su ejercicio (D. Leg. 1100, 2012), como los lechos de ríos, lagos y cursos de agua, las zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, reservas indígenas,

reservas territoriales en proceso de adecuación y otras de acuerdo con la legislación vigente.⁴ Esta minería, en general, se caracteriza “por la presencia de dragas, barcas y otros equipos similares utilizados para la extracción de oro que acaban con los bosques, así como por el uso indiscriminado de mercurio que genera daños a la salud de las poblaciones locales —principalmente indígenas— y afecta a ríos y peces” (Mongabay Latam, 2019).

4 D. Leg. 1336

De otro lado, la minería informal es definida por el D. Leg. 1105 (2012) como la actividad minera que se realiza utilizando equipo y maquinaria que no corresponden a las características de la actividad minera que desarrollan el pequeño productor minero (PPM) o el productor minero artesanal (PMA), o sin cumplir las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades.

El proceso de formalización minera, en particular en la región de Madre de Dios (MDD), ha sido extensamente regulado y flexibilizado a lo largo del tiempo. Un hito importante fue que, a partir de 2010 (Ipenza, 2020),⁵ a raíz de la expansión de la actividad minera al margen de la ley en MDD, se delimitó una zona de minería permitida en la que podrían practicarse las actividades MAPE en proceso de formalización y formalizadas. Posteriormente, se dieron cambios normativos en el procedimiento con la emisión de diversos decretos legislativos en el 2012. En ese marco, el D. Leg. 1105, promulgado el 19 de abril de 2012, y sus normas conexas establecieron los requisitos, plazos y procedimientos para el proceso de formalización de la MAPE. Por último, este proceso de formalización se reformó con la creación del Proceso de Formalización Minera Integral (PFMI) en 2016 (D. Leg. 1293), aún vigente (Ley 31388).

En virtud de esta última reforma, se creó el REINFO, un padrón administrativo de los mineros en vías de formalización que los exime de responsabilidad penal por el delito de minería ilegal. En principio, una vez inscrito, el minero empieza el circuito de certificación

(como la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente)⁶ y los permisos complementarios⁷ hasta culminar el proceso (CEMS, 2020).

RED DE CORRUPCIÓN EN LA MAPE

Actualmente, se ha reconocido que en el Perú existe una red de corrupción en el sector de la MAPE. En la Amazonía peruana y, en especial en Madre de Dios, la explosión de la MAPE aluvial resultó más problemática y compleja, tanto por sus impactos ambientales como los sociales, lo que llevó al Estado a declarar la región en estado de emergencia en 2010 (Cano, 2021).

Pese a esto, aún no existen los controles suficientes para la adecuada fiscalización y supervisión de la MAPE en la Amazonía. Por ejemplo, actualmente, los gobiernos regionales (GORE) no cuentan con información sobre el número exacto de mineros dedicados a la MAPE en sus respectivas circunscripciones (Hopkins *et al.*, 2020). Esta falta de controles, derivados de la falta de capacitación, logística y tecnología, en adición a la inadecuada regulación de la actividad minera, da paso a que la corrupción tome un papel principal en su cadena de valor; por ejemplo, para el acceso de permisos y autorizaciones sin cumplir los requisitos correspondientes, la fiscalización insuficiente o inefectiva, el acceso a combustibles e insumos prohibidos y la desatención a las denuncias por delitos ambientales (Cano, 2021).

5 Decreto de Urgencia 12-2010, que declara de interés nacional el ordenamiento minero en Madre de Dios.

6 Como lo indica CEMS (2020), los mineros deben presentar el IGAFOM, que actualiza el IGAC.

7 Como lo indica CEMS (2020), para que el IGAFOM sea aprobado debe contar con la autorización de uso de terreno superficial por parte del SERFOR, la opinión favorable de la ANA en relación con la disponibilidad hídrica, el vertimiento y/o reúso de aguas residuales. El minero debe contar también con un derecho minero o el permiso de un titular minero para explotar su derecho.

Como se documenta en esta investigación, se debe otorgar un énfasis especial a las severas deficiencias que existen en el marco legal del REINFO para, entre otras cosas, encubrir operaciones ilegales y blanquear el oro extraído ilegalmente (Cano, 2021). Actualmente, el proceso de formalización no ha logrado cumplir su propósito de incorporar los mineros al sector formal. Por ejemplo, a enero de 2021, solo el 1 % de los mineros en MDD registrados en el proceso de formalización había logrado formalizarse (Cano, 2021).

A continuación, mostramos la cadena de valor del oro proveniente de la MAPE, así como los principales actores privados y públicos que intervienen en cada una de sus etapas. Por último, se muestran las instancias de corrupción que generalmente podrían ocurrir en dichas etapas.

IMPACTOS DE LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL

Serios impactos ambientales han ocurrido por la existencia de operaciones mineras que no cumplen los adecuados parámetros ambientales y sociales. El paisaje amazónico está sufriendo una severa degradación causada por la deforestación, la erosión del suelo y el impacto en los cuerpos de agua. En adición, las operaciones mineras descontroladas presentan un riesgo enorme para la salud pública; al respecto, uno de los mayores riesgos es ocasionado por las emisiones y vertimientos de mercurio, que contaminan los cursos de agua y se depositan en los bosques. “El mercurio contamina cursos de agua y se bioacumula a lo largo de la cadena trófica” (CEMS, 2020, p. 13).

Figura 1.
Cadena de valor del oro proveniente de la MAPE, actores e instancias de corrupción



Exploración y explotación

- Titular minero, pequeño productor minero, minero artesanal, minero ilegal, minero informal, otros concesionarios (forestales, agrícolas, comunidades), organización criminal / DREM, MINEM, SUNAT, INGEMMET.
- Acceso informal al territorio, superposiciones, soborno para evadir la fiscalización, fuentes no formales de financiamiento.



Beneficio

- Productor minero (ilegal, legal e informal), plantas de procesamiento, laboratorios / SUNAT, PNP, DREM.
- Tráfico ilegal de insumos.



Comercialización y exportación

- Acopiadores, casas comerciales de compra-venta de oro, certificadoras, exportadoras, brokers (legales e ilegales) / SUNAT, PNP.
- Blanqueo de oro ilegal, lavado de activos.

La minería ilegal y aquella que no cumple buenas prácticas ambientales y sociales representan una amenaza para los derechos humanos, como el derecho a un ambiente sano y el derecho a la salud de las personas; y, de manera particular, a la vida e integridad de los defensores de derechos humanos de materia ambiental, quienes corren el riesgo de criminalización, coacción, amenazas e incluso la muerte. Un defensor del medioambiente es, según UN Environment Programme:

... toda persona que defienda los derechos ambientales, en particular los derechos constitucionales a un medioambiente limpio y saludable, cuando su ejercicio se vea amenazado. En general, los defensores del medioambiente se implican en sus actividades por pura necesidad; algunos ni siquiera se consideran defensores de los derechos ambientales o de los derechos humanos (UNEP, 2018).

Los defensores, especialmente los que protegen los derechos indígenas, la tierra y los recursos naturales, corren un mayor riesgo (UN OHCHR, 2020). Según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) y la International Federation for Human Rights (FIDH), hasta 2011, 220 defensores han sido asesinados y 960 han sido criminalizados en el Perú (FIDH, 2021).

Más allá de las amenazas a los defensores de los derechos humanos y del medioambiente, existen graves riesgos para las mujeres, las comunidades indígenas y otros grupos vulnerables en relación con el sector minero informal e ilegal en el Perú. Por ejemplo, se trafican mujeres y niños para el trabajo sexual en zonas y campamentos mineros ilegales e informales (Global Initiative, 2017). En relación con esta actividad, también existe un mayor riesgo de explotación laboral y violaciones a los derechos

humanos de los trabajadores, lo cual incluye la explotación del trabajo infantil en el sector.⁸

DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN

Existen muchas definiciones de corrupción. El factor común es que en cada una de ellas se alude a un abuso de poder. En este informe se aplica la definición de corrupción propuesta por Transparencia Internacional, institución que entiende por corrupción: “El abuso del poder encomendado para obtener un beneficio privado”. Esta definición es similar a la del Banco Mundial, que la define como “el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados” (Banco Mundial, 2020).

En primer lugar, la definición de corrupción de Transparencia Internacional contempla que los actores privados, además de los públicos, pueden estar involucrados en actos corruptos, puesto que el poder encomendado no se restringe al poder público, sino también al poder ejercido por actores privados y a las relaciones entre privados.

En ese sentido, esta definición de corrupción captura el problema del agente o sujeto activo (quien ejerce la conducta de corrupción), haciendo referencia al “poder encomendado” como un aspecto clave. Rose-Ackerman & Palifka (2016) entienden que este poder se ejerce en relación con las tareas que se espera que el agente realice: revisar solicitudes de permisos, aprobar leyes o conocer casos legales, por ejemplo. Se espera que las actividades se realicen siguiendo ciertas reglas, escritas o no, y con un propósito determinado.

8 Las siguientes son otras fuentes que estamos revisando para esta sección: Informe de la Defensoría del Pueblo, D. Leg. 1186, Ley 30151 (2014), Informe de Human Rights Watch, Informe de Transparencia Internacional, Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025.

Las autoras refieren también que el poder encomendado puede ser confiado de un empleador a un empleado, o por la población a un líder del Gobierno. Si el agente abusa de este poder, las leyes se verán quebrantadas y los objetivos, declarados subvertidos. El daño que genera la corrupción adquiere, entonces, dos formas: la incompatibilidad entre la conducta de corrupción y el mandato encomendado; y la venta de una prestación que, incluso si sigue las normas, no debía haberse proporcionado en función a un soborno (Rose-Ackerman & Palifka, 2016). Las autoras precisan que el beneficio proveído en retorno de un soborno puede no quebrar ninguna norma; sin embargo, el pago de un soborno constituye en sí mismo el quebrantamiento, y las conductas que se deriven de él contribuirán indudablemente a distorsionar la distribución de los costos y beneficios de las políticas públicas.

Debido a que el poder encomendado se ejerce a través de puestos de decisión en instituciones formales, informales o consuetudinarias, no solo los funcionarios públicos pueden ejercer corrupción, sino también actores privados o comunitarios. Estos también ejercen poder encomendado no solamente mediante procesos electorales o designaciones políticas, sino a través de la confianza o dependencia en las instituciones que dirigen. Por ejemplo, el representante de una comunidad indígena ejerce poder encomendado, puesto que es elegido por la asamblea comunitaria y tiene influencia sobre la gestión de recursos naturales dentro de su territorio ancestral, ya sea titulado o no.

En línea con lo anterior, un concesionario forestal o minero ejerce también poder encomendado. Los concesionarios reciben la confianza del Estado para gestionar eficientemente los recursos naturales dentro del área bajo su administración. En el caso de

las concesiones forestales, el otorgamiento de derechos (poder sobre bienes públicos) se otorga sujeto a un plan de manejo forestal. Por lo tanto, aquellos acuerdos entre privados que distorsionen la finalidad en el manejo de la concesión forestal son también conductas de corrupción, incluso aquellas que no involucren a servidores públicos.

Un funcionario público de rango bajo ejerce también poder encomendado al conducir procedimientos de aprobación de permisos o autorizaciones. La corrupción puede distorsionar no solo sus decisiones finales, sino la interpretación de las reglas que rigen el procedimiento, y llenar de contenido los vacíos existentes en la regulación, sustituyéndolos por instituciones fundadas en prácticas corruptas, que impactan en el objetivo original de la regulación y distorsionan la asignación de recursos.

Los tres ejemplos referidos anteriormente hacen referencia al poder encomendado a través de instituciones legales formales. Sin embargo, es necesario entender que muchas de las instituciones que permiten la operatividad y subsistencia de un sistema (en este caso, el sistema de MAPE) no son instituciones creadas por ley, sino por el ejercicio de la costumbre o por la necesidad de suplir vacíos.

En segundo lugar, la definición de corrupción propuesta por Transparencia Internacional permite abarcar distintas conductas que constituyen corrupción: soborno, malversación de fondos, nepotismo, tráfico de influencias, conflictos de intereses, fraude contable, fraude electoral, entre otros. El propósito de este informe es entender la corrupción en un sentido amplio, anticipando que puede manifestarse a través de distintas conductas y que no está limitada a los sobornos entre actores privados y públicos.

El peligro de la corrupción recae sobre la distorsión que esta genera en el ejercicio del poder público: la asignación de derechos, gestión de recursos, aseguramiento de garantías, cumplimiento de la ley, entre otros. Las formas en las que estas se generan son menos importantes que sus efectos; sin embargo, es necesario reconocerlas para diseñar intervenciones

que prevengan y repriman las conductas de corrupción.

A estos efectos, Rose-Ackerman & Palifka (2016) detallan las formas en las que puede manifestarse la corrupción. El siguiente listado será de utilidad para identificar los diferentes matices en los que se ejerce la corrupción.

Tabla 1.
Listado de conductas de corrupción

	Descripción
Soborno	Intercambio explícito de dinero, regalos de amabilidad o favores para el incumplimiento de ciertas normas, y también el pago por beneficios que legalmente deberían ser gratuitos o deberían estar asignados en otros términos a la disposición monetaria. Incluye tanto el soborno de los funcionarios públicos como el soborno comercial a agentes de empresas privadas.
Extorsión	La demanda de un soborno o favor por parte de un oficial como una condición sine qua non para hacer su deber o para infringir una ley. Tratamos la extorsión como una forma de soborno donde el sobornador juega un rol activo (a veces la ley es creada por el extorsionador de tal forma que puede exigir el soborno).
Intercambio de favores	El intercambio de un incumplimiento de la ley por otro.
Nepotismo	Contratar a un integrante familiar o perteneciente a un círculo social estrecho, en lugar de un candidato más calificado, pero que no posea estas conexiones con el contratista.
Amiguismo	La preferencia de miembros pertenecientes al mismo grupo racial, étnico, religioso, político o social de uno, por sobre miembros de otros grupos en las decisiones relativas al trabajo.
Fraude judicial	Una decisión basada en cualquiera de los tipos de corrupción precedentes o amenazas al juez, en vez de los méritos del caso.
Fraude contable	Engaño intencionado en relación con las ventas o los beneficios (usualmente para aumentar los precios de las acciones).

	Descripción
Fraude electoral	Manipulación de los resultados electorales, a través de la compra de votos o engaños al electorado, también mediante la falsificación o destrucción de votos.
Fraude al servicio público	Cualquier actividad que socave los requerimientos legales de los servicios públicos, aunque no se paguen sobornos. Por ejemplo, los profesores pueden proveer a los estudiantes la respuesta correcta o cambiar la respuesta del estudiante en pruebas estandarizadas (usualmente para garantizar la financiación). Los profesionales de la salud pueden otorgar pruebas innecesarias o inventar pacientes para incrementar los reembolsos. Los funcionarios públicos podrían descuidar sus trabajos para trabajar en el sector privado, robar suministros para revenderlos o simplemente no presentarse al trabajo.
Malversación de fondos	Robo al empleador (empresa, Estado u ONG) por parte del empleado.
Cleptocracia	Un Estado autocrático que está configurado para maximizar la riqueza personal de los máximos dirigentes.
Tráfico de influencias	Utilizar el propio poder de decisión en el Gobierno para obtener sobornos o favores de las partes interesadas.
Conflicto de intereses	Tener un interés personal en los efectos de las políticas que uno decide.

Fuente: Rose-Ackerman & Palifka (2016)

En este contexto, la definición de corrupción utilizada en este reporte se ajusta a las estipulaciones sobre corrupción establecidas por la Convención Interamericana contra la Corrupción de la cual el Perú es parte. Esta Convención enfatiza el papel del funcionario público en la corrupción, pero también indica que esta se puede ejecutar mediante la "participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera

de los actos a los que se refiere el presente artículo [art. VI]" (OEA, s.f.). Esto significa que incluso los actores privados que están involucrados en esquemas de corrupción pública pueden ser responsabilizados.

En ese marco, esta investigación pretende reconocer y estudiar las vulnerabilidades presentes en la cadena de valor de la MAPE, con el fin de identificar cómo desarrollar las estrategias necesarias para combatir la corrupción en la MAPE de la Amazonía peruana.

III. VISIÓN GENERAL DE LA METODOLOGÍA



Este trabajo responde a la solicitud del Proyecto Prevenir de USAID para desarrollar un estudio sobre elementos, evidencias y mecanismos de corrupción en todas las fases de la minería de oro artesanal y de pequeña escala y artesanal en la Amazonía peruana.

La investigación se dividió en tres grandes facetas: i) la identificación de la cadena de valor del oro proveniente de la MAPE con énfasis en la Amazonía peruana; ii) la identificación de los puntos vulnerables a la corrupción; y iii) análisis de los datos recopilados y desarrollo de recomendaciones. Los métodos aplicados se ajustaron a las necesidades de cada etapa.

3.1. Identificación de la cadena de valor del oro proveniente de la MAPE en la Amazonía peruana

En primer lugar, se examinó la bibliografía existente para identificar y documentar la cadena de valor de la MAPE en la Amazonía peruana (Madrid & Ávila, 2019; CEMS, 2020; Cano, 2021). En la literatura que analizamos, encontramos que existe un consenso general en cuanto a que las principales etapas en la cadena de valor de la MAPE son cuatro: exploración⁹ y explotación, beneficio y comercialización, conforme se observa en la figura 2:

Figura 2.
Cadena de valor del oro proveniente de la MAPE



3.2. Identificación de los puntos vulnerables a la corrupción

Tras identificar los pasos en la cadena de valor de oro proveniente de la MAPE realizada en la Amazonía peruana, se detectaron los puntos (riesgos) vulnerables a la corrupción, los factores que conducen a estas vulnerabilidades y sus impactos. La definición de vulnerabilidad utilizada para nuestro análisis responde a “las debilidades que crean oportunidades para que la corrupción ocurra o que pase desapercibida. Estas pueden surgir del diseño del proceso [la ley], la práctica [implementación] o los factores contextuales circundantes” (Madrid & Ávila, 2019, p. 21).

⁹ Aunque se distingue la exploración de la explotación, ambas se desarrollan simultáneamente. Cabe notar que en la región prácticamente no se explora, y que la MAPE “se caracteriza por presentar una exploración extremadamente rudimentaria que no está orientada a detallar exhaustivamente la riqueza de los placeres aluviales, sino a encontrar indicios de suficiente oro disponible y accesible con la tecnología vigente bajo un marco temporal restringido” (CEMS, 2020, p. 29).

Los riesgos vulnerables a corrupción se recopilaban según la literatura académica, el aporte de expertos consultados y la información brindada mediante entrevistas y encuestas a diversos actores con conocimiento o involucrados en la cadena de valor. Entre las entrevistas se contó con las realizadas al personal –que trabajó o trabaja– del GORE Madre de Dios, particularmente de la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMEH), así como en la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA). Se entrevistó, además, a los jefes de las reservas nacionales de Tambopata y Allpahuayo Mishana, y a un especialista del Centro de Innovación Científica de la Amazonas (CINCA). Las encuestas fueron realizadas a titulares de concesiones mineras, funcionarios de la DREMEH y miembros del Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica-Minería y Medio Ambiente (CITE Minería y Medio Ambiente).

Durante las entrevistas se preguntó a los informantes con qué frecuencia ocurrían las conductas que identificaron. Se consultó también por la prevalencia de la conducta. La gravedad (impacto) fue determinada tomando como base a sus declaraciones. Asimismo, se indagó si la ocurrencia de corrupción incidía sobre el funcionamiento de todo el sistema, de una parte (sustancial) o si tenía un efecto superficial. Las entrevistas se realizaron de manera no estructurada, como conversaciones informales y anónimas, y se utilizaron distintas variaciones de las preguntas sugeridas en la herramienta Mining Awards Corruption Risk Assessment (MACRA, *por sus siglas en inglés*). Además, se formularon preguntas de validación a otros entrevistados, con el fin de incluir distintas perspectivas e identificar si la prevalencia (impacto/influencia) de la conducta era percibida de la misma manera por todos.

Dado que la mayoría de los informantes se basó en MDD, el no validar una conducta afectó la calificación de la certeza del riesgo (frecuencia e impacto). En el caso de Loreto, se utilizaron las conductas identificadas en MDD para hacer un análisis comparado en la percepción de gravedad, pero el alcance es menor.

3.3. Análisis de la información recopilada y desarrollo de recomendaciones

El análisis se construyó sobre una versión adaptada de MACRA (Nest, 2020). Esta herramienta “ayuda a sus usuarios a identificar y evaluar las causas subyacentes de la corrupción en el sector minero” (Nest, 2020, p. 6). Aunque MACRA se desarrolló para el análisis de la corrupción en el sector de la gran minería, se adaptó en lo correspondiente para analizar los riesgos de corrupción en la MAPE.

Un elemento clave de esta herramienta es que permite el análisis de los riesgos en función de la probabilidad de que se produzcan y del impacto que generarán. En esta investigación, se utilizan estas categorizaciones, pero se ha optado por cambiar la escala de la evaluación del impacto. MACRA también clasifica los riesgos en una escala de calor: el azul representa un riesgo muy bajo y el rojo un riesgo muy alto. Para este trabajo se ha modificado esta escala: se utilizan cuatro categorizaciones, en lugar de cinco. El azul representa el más bajo, el amarillo es intermedio-bajo, el naranja es intermedio-alto y el rojo es el más alto.

Como se mencionó, los riesgos se clasificaron en nivel alto, intermedio-alto, intermedio-bajo y bajo. La frecuencia (o probabilidad) se calificó en una escala del 1 a 5, y el impacto en una escala del 1 a 10. Esto significa que, si un riesgo ocurre raramente, se le asigna el valor de 1; si ocurre muy a menudo se le asigna el valor de 5. Si el impacto es calificado como poco importante, tiene un valor de 1 y si es grave, el valor es 10. Esta propuesta se aleja de la herramienta MACRA, que pretende dar una mayor variación entre los elementos de alto riesgo.

Otra adaptación se dio en la metodología: se sumaron las cifras de impacto y frecuencia, en lugar de multiplicarlas. Esto se debe a que la multiplicación produce una distribución desigual, mientras que la suma representa los resultados de forma más coherente.

Utilizamos una escala de diez puntos para el impacto, en lugar de una escala de cinco puntos, por dos razones. En primer lugar, hay muchos riesgos calificados con 4 en la escala de 5 puntos y era beneficioso diferenciarlos de forma más precisa para comprender las áreas de mayor riesgo. Con una escala de 10 puntos, esos riesgos podrían calificarse como siete u ocho (o a veces incluso nueve). Además, tener más variación en la escala de impacto permitía una mayor variación, una vez sumados los valores. De este modo, funcionan a la par la conversión a una escala de 10 puntos y el uso de la multiplicación.

Con la multiplicación, la mayor parte de la agrupación se produce en los números más altos, pero con la suma los valores crean una forma más parabólica y consistente. En la multiplicación, los únicos valores posibles para cada riesgo son 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 20 y 25. Los huecos que se producen entre los números del extremo superior de este espectro

significan que los riesgos considerados de alto riesgo se agrupan en solo unas pocas categorías de valores posibles; en cambio, con la adición, cada valor después de 1 es posible para así crear una diferenciación y valoración más clara de los distintos riesgos en relación con los demás. Por ejemplo, si dos riesgos de la herramienta MACRA tuvieran un impacto de 4 y una frecuencia de 5, ambos tendrían un valor de 20. En nuestro esquema, se puede determinar que uno tiene un impacto de 7 y el otro de 8, utilizando un análisis más fino. La transición a una escala de impacto de 10 puntos permite una consideración más precisa del impacto. Sin embargo, ahora que se utiliza la escala de 10 puntos, si se utiliza la multiplicación, a uno de estos riesgos se le daría un valor de 35 y al otro, 40 (observe la agrupación). Utilizando la suma, esos valores serían 12 y 13 respectivamente, lo que indica mejor el riesgo relativo de estos dos. Esta estrategia analítica es mejor para la comparación y la creación coherente de categorías.

Una vez realizados estos cambios y clasificados los riesgos, estos se codificaron por colores en función de la distribución y alcanzaron puntuaciones entre 5 y 14. Así, un riesgo se clasificó como alto y se coloreó de rojo si tenía una puntuación de 13, 14 o 15 (3 riesgos). Un riesgo con una puntuación de 10, 11 o 12 se clasificó como intermedio-alto y se coloreó de naranja (5 riesgos). Un riesgo de 9 clasificó como intermedio-bajo y se coloreó de amarillo (1 riesgo). Por último, un riesgo con una puntuación entre 5 y 8 se clasificó como bajo y se coloreó de azul (2 riesgos). Es importante destacar que la asignación del color azul no significa que no exista un riesgo de corrupción. Cada riesgo incluido en este informe es un área de preocupación, lo que se desea demostrar con los colores son las variaciones en la gravedad de sus impactos.

Por último, se analizó la información recopilada para evaluar la probabilidad de explotación de cada vulnerabilidad, cómo están siendo explotadas y el grado de severidad de las consecuencias para combatir los riesgos de corrupción identificados. Basándonos en este análisis, proveemos recomendaciones sobre qué vulnerabilidades priorizar y las medidas que se pueden implementar para desarrollar estrategias, a fin de combatir la corrupción en el sector MAPE ilegal e informal en el Perú.

IV. ANÁLISIS DE CASOS: LORETO Y MADRE DE DIOS



LORETO: LA MINERÍA ILEGAL EN LA CUENCA DEL RÍO NANAY



La amenaza de la minería ilegal no es nueva en la cuenca del río Nanay. En 2003, el Consejo Regional de Loreto aprobó la Ordenanza 006-2003-CR/RL,¹⁰ que declaró la cuenca en emergencia y la excluyó de actividades de extracción minera. La decisión se tomó porque el ilícito ponía en riesgo la biodiversidad y la principal fuente de abastecimiento de agua potable para Iquitos (que hoy tiene más de medio millón de habitantes) y las comunidades asentadas en la cuenca (donde viven otras 25 000 personas). Según coinciden los entrevistados para esta investigación, en ese momento hubo una suma de esfuerzos y una determinante voluntad política para que ello ocurriera. Sin embargo, todo cambió en los últimos años.

Hoy, en la cuenca del río Nanay y sus afluentes (los ríos Pintuyacu y Chambira), nuevamente hay presencia de dragas de mineros ilegales (la fiscalía especializada en materia ambiental calcula unas 100 dragas), algo que ocurre con mayor incidencia desde 2018. La minería ilegal se mantiene en medio de la insuficiente acción de las autoridades, acusaciones de corrupción que apuntan a los agentes del orden, desconfianza entre instituciones e incluso respaldo de líderes comunales a la actividad ilícita. El mayor temor de todos los entrevistados es que la cuenca del Nanay se convierta, en un futuro cercano, en un nuevo epicentro de la

minería ilegal, en “tierra de nadie”, tal como ha ocurrido con el territorio denominado La Pampa, en Madre de Dios.

La desconfianza, la falta de coordinación y de articulación interinstitucional contra la minería ilegal es notoria en varias instancias. Uno de estos casos es el que denunció la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Maynas (FEMA) en 2020. Los agentes del Departamento de Medio Ambiente de la Policía Nacional de Loreto (DEPMA-PNP) destacados en el puesto de control y vigilancia Yarana fueron denunciados por presunta incautación y traslado de combustible sin reportarlo a la FEMA, como establece el D. Leg. 1100.¹¹ El puesto de Yarana está ubicado en la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana (RNAM) y pertenece al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Este puesto fue inaugurado en 2014 para fortalecer las labores de control en el área natural protegida; también es punto de ingreso para quienes transitan hacia el Área de Conservación Regional (ACR) Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, a cargo del GORE de Loreto.

De acuerdo con el informe presentado el 12 de mayo de 2021¹² por Carlos Fernando Castro Quintanilla, fiscal provincial de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Maynas, ante

10 La ordenanza regional precisaba: “La extracción aurífera en lechos de río contamina las aguas, tanto por el uso del mercurio, como por la remoción de los sedimentos que contienen metales pesados y sustancias tóxicas. El río Nanay tiene sedimentos muy antiguos, del Terciario Tardío, abundan minerales tóxicos, como aluminio, arsénico, mercurio y otros metales pesados, incluyendo algunos radiactivos”. https://aplicaciones02.regionloreto.gob.pe/sites/default/files/normativa_regional/434.pdf

11 Aquí se detecta el riesgo de corrupción: La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal.

12 Documento de la FEMA del 12 de mayo de 2021.

el presidente de la Junta de Fiscales Superiores de Loreto, un ciudadano identificado como Nike Alexander Puertas Ayate denunció el 6 de julio de 2020 que el “Suboficial PNP Matos” (Juan Carlos Matos Clausi) de la DEPMA-PNP le retuvo 44 galones de combustible en el puesto de Yarana, debido a que no tenía la boleta de compra que acreditara la procedencia legal de la gasolina. Al momento de reclamar su devolución con la boleta, el agente le respondió que había puesto el combustible a disposición de la FEMA Maynas. El fiscal Castro negó que su despacho tuviera información sobre cualquier hallazgo de combustible en la zona del Alto Nanay en 2020.¹³

Para el fiscal Castro Quintanilla, tras la denuncia, la policía confirmó su acción irregular. Seis meses después, el 6 de enero de 2021, Nike Alexander Puertas Ayate (el mismo ciudadano que denunció el decomiso de su gasolina) comunicó a la FEMA Loreto que un hombre se comunicó con él a su teléfono móvil para coordinar la devolución de su combustible o la devolución en efectivo del precio correspondiente.¹⁴ Esta persona le pedía firmar en persona un acta para “regularizar la entrega”.

Los fiscales ambientales corroboraron que el teléfono del que se hizo la llamada pertenecía al SO PNP Juan Carlos Matos. La excusa que este dio por no haber reportado el decomiso del combustible a la FEMA fue la falta de coordinación durante la pandemia, pero el fiscal Castro aclaró que incluso durante los meses de inmovilización social permanente sí existió trabajo en conjunto con el DEPMA-PNP.

El fiscal Castro informó, además, que gracias a un reporte de la jefatura de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana conoció que los agentes del DEPMA-PNP destacados al puesto de Yarana entre julio y agosto de 2020 habrían retenido 1 000 galones de gasolina, los cuales tampoco fueron reportados ni puestos a disposición de la fiscalía para su interdicción. Esto provocó que el 2 de diciembre de 2020, él acudiera personalmente a la sede del Departamento de Medio Ambiente de la Policía Nacional en Loreto. Ahí le solicitó explicaciones al jefe del DEPMA, SOT PNP Richard Carbajal Mori, quien dijo que no tenía registro del hallazgo de combustible en la zona del Nanay en 2020.

Inmediatamente, el fiscal Castro remitió el caso al departamento de la Inspectoría de la Policía de Loreto y a la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Loreto, quienes iniciaron una investigación por el presunto delito de peculado por extensión¹⁵ contra los agentes. La investigación está a cargo del fiscal adjunto anticorrupción Roberto Delgado¹⁶ y está en fase preparatoria. Un informante de la fiscalía anticorrupción de Loreto detalló que hasta el momento han avanzado con individualizar la responsabilidad de cada uno de los policías que trabajaron en el puesto de control de Yarana, quienes ya fueron notificados. De acuerdo con esta fuente, la indagación ha demorado más de los ocho meses planificados debido a la pandemia, aunque estiman que la investigación se formalizaría en los próximos meses.¹⁷ Además, la fuente precisó que el hecho de que la policía haya intentado

13 Entrevista con el fiscal Carlos Castro Quintanilla.

14 Audio de la llamada del PNP Juan Carlos Matos.

15 Peculado por extensión: “Los que administran o custodian dinero perteneciente a las entidades de beneficencia o similares, los ejecutores coactivos, administradores o depositarios de dinero o bienes embargados o depositados por orden de autoridad competente, aunque pertenezcan a particulares, así como todas las personas o representantes legales de personas jurídicas que administren o custodien dinero o bienes destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo social” (art. 392 del Código Penal).

16 Entrevista a un miembro del equipo de la fiscalía anticorrupción de Loreto grabada en Iquitos.

17 Entrevista a un miembro del equipo de la fiscalía anticorrupción de Loreto grabada en Iquitos.

“reponer” la gasolina luego de la denuncia del fiscal de la FEMA no extingue el delito o la denuncia.

“Al existir elementos que hacen dudar del correcto proceder de los efectivos policiales Juan Carlos Matos Clausi, Segundo John de la Cruz Diossa, Jorge Marciano Ramos Aricari, Christopher Danny Saavedra Icomena, Niels Figueroa Rojas y Ricchard Carbajal Mori es que se ve perjudicada la investigación denominada Tahuampas del Nanay”, escribió el fiscal Carlos Castro en el oficio enviado al fiscal superior Alberto Niño de Guzmán Sánchez. Entrevistado para esta investigación, Carlos Castro Quintanilla explicó que la FEMA de Maynas ha evitado la coordinación con los agentes del puesto de Yarana en los operativos contra la minería ilegal en la cuenca del Nanay. La FEMA Loreto tiene como instituciones aliadas a la SUNAT, la Marina de Guerra, la Autoridad Regional Ambiental (ARA) del GORE, la Fuerza Aérea del Perú, el SERNANP y la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) de Loreto.

El fiscal Castro está convencido de que prescindir de la coordinación con los agentes PNP destinados en el puesto de Yarana ha mejorado la acción de control en los operativos Tahuampas del Nanay. De octubre de 2020 hasta el momento, han erradicado un promedio de 40 dragas, entre otros materiales en campamentos destinados a la minería ilegal. Su tesis es que los agentes policiales eran los que alertaban a los mineros ilegales una vez que el personal a cargo de la interdicción pasaba por el puesto de Yarana. La distancia del puesto de control a la comunidad de Alvarenga (última comunidad de la cuenca) es de 8 y 10 horas en deslizador. Esto, según el fiscal, permitía que las comunidades asentadas en el distrito de Alto Nanay (opuestas a las acciones de interdicción) se

mantuvieran alertas y ocultaran las dragas en el río para dificultar la acción de las autoridades.

“Lo que informo a usted para los fines pertinentes y de ser el caso se pueda solicitar una medida inmediata a fin de no perjudicar la investigación en las que se necesita un trabajo coordinado, articulado con efectivos policiales del Departamento de Medio Ambiente de Loreto, pero por estas circunstancias mi persona no puede compartir información referida a la investigación, ya que podría ser utilizada a favor de la organización criminal que se dedica a la extracción del oro en la cuenca del río Nanay”, exhortó Castro en su carta al fiscal superior Niño de Guzmán, en mayo de 2021. A la fecha, la situación de desconfianza persiste.¹⁸

Además de la falta de confianza entre instituciones claves en la lucha contra la minería ilegal, el personal FEMA recibe constantes amenazas contra su vida. Esto ha llevado a los fiscales ambientales, como Carlos Castro y su fiscal adjunto Bratzon Saboya Torres, a afinar sus medidas de protección personal, incluidas las de sus familias. Las amenazas ya se materializaron en una emboscada contra el equipo que realizaba las interdicciones como parte del operativo Tahuampas del Nanay III, realizado entre el 13 al 16 de diciembre de 2020. En ese momento, el equipo de fiscales, agentes de la Marina de Guerra y de la Dirección Regional de Energía y Minas navegaban desde la comunidad nativa de Alvarenga hasta San Juan de Ungurahual en el Alto Nanay, tras incautar equipos de comunicación, buceo, combustible, y destruir dragas y campamentos cuando fueron atacados por un grupo de San Juan de Ungurahual.

En un video de casi 6 minutos¹⁹ del ataque registrado por la FEMA, se evidencia cómo los comuneros frenaron la embarcación de

18 Evidencia del riesgo de corrupción en la MAPE: La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal.

19 Video de la FEMA del ataque en San Juan de Ungurahual.

autoridades haciendo un cerco con sogas. Luego, provistos de palos atacaron a los ocupantes de la lancha. También hubo disparos y un militar resultó herido. “Te acabas de meter en problemas, Segundo Chanchari”,²⁰ se le escucha repetir al fiscal Castro señalando al presidente (apu) de la comunidad que sale en la toma sin reaccionar ante la advertencia de la autoridad. La intención de estas personas era llevar a la fuerza a las autoridades hasta su comunidad.

Durante el enfrentamiento, dos agentes de la Marina de Guerra cayeron al agua. Si bien uno de ellos fue alcanzado por el golpe con palos y machetes, logró ponerse a salvo en la embarcación. Tuvo que ser trasladado a una posta médica de la comunidad Diamante Azul. La presunción del fiscal es que los mineros ilegales habrían contratado a personas de la comunidad para avisar de la presencia de las autoridades. Dado que en las dragas se incautaron equipos como teléfonos satelitales y artefactos de radio, Castro cree que se usan para alertar de los operativos. Pese a la evidencia y a la denuncia presentada ante el fiscal penal corporativo, la investigación no prosperó.

Un informante, que prefiere mantener su identidad en reserva, relató que el trabajo de las autoridades que luchan contra la minería ilegal recibe el respaldo de cierto sector de las comunidades, aunque manifestó que le preocupa que este soporte no dure por mucho tiempo. Se precisa que los comuneros se convierten en testigos con reserva de identidad y facilitan datos sobre el traslado de combustible, la presencia de dragas y la extracción del oro ilegal sin obtener ningún beneficio. El informante relató que, pese a que son personas que arriesgan su integridad sin pedir nada a cambio, no existe

una real protección para ellos ni compromisos por parte del Estado. Esto hace peligrar la relación de confianza que aún mantienen las comunidades con las autoridades.²¹

Otra fuente reservada consultada para este trabajo confirmó que la FEMA Loreto viene trabajando durante el último año y medio en una investigación (que está en etapa preliminar) sobre los nexos de la actividad de minería ilegal en la cuenca del Nanay con los que serían sus financistas y dueños de las dragas. La fiscalía decidió enfocar el caso como crimen organizado²², lo que otorga plazos más largos para reunir información. Hasta el momento, hay suficientes indicios que vinculan esta actividad ilegal con nombres de proveedores y colaboradores, entre quienes habría comerciantes y empresarios de la región Loreto. El equipo empezó preliminarmente recolectando información, en febrero de 2020, fecha del primer operativo contra la minería ilegal en las comunidades de Pucaurco y Alvarenga.

En octubre de 2020, se iniciaron los operativos denominados Tahuampas del Nanay. En ese momento, en San Juan de Ungurahual se interdictaron teléfonos satelitales, armas de fuego, materiales para la minería ilegal, pepas de oro, dragas, motores, etc. En Tahuampas de Nanay II y en Tahuampas III, entre octubre y diciembre de 2020, se interdictaron equipos de comunicación, buceo, piezas de embarcaciones, dragas, combustible y equipos. En Tahuampas de Nanay IV, entre el 26 de abril y el 28 de abril de 2021, se destruyeron balsas y dragas completamente equipadas, se decomisaron documentos de identidad y equipos de radiocomunicación. Para Tahuampas V, se hizo un vuelo previo para registrar las coordenadas del lugar entre Pucaurco y San Juan de Ungurahual. La última intervención

20 Video de la FEMA del ataque en San Juan de Ungurahual.

21 Se detecta el riesgo de corrupción: Deficiente articulación para atender denuncias ambientales y proteger a defensores ambientales.

22 Riesgo de corrupción en la MAPE: Conexión de la minería ilegal y el crimen organizado.

registrada ha sido el 2 de marzo de 2022, cuando se destruyeron diez balsas artesanales denominadas pequedragas y diversos motores usados por los mineros ilegales. De estas requisas, se obtuvo información valiosa para la investigación, que estaría lista a finales de este año.

CONFLICTOS DENTRO DEL CONFLICTO

Pero en este contexto de lucha contra la minería ilegal, también hay cuestionamientos a la acción del Ministerio Público. Abel Chiroque Becerra, jefe de la Oficina Defensorial de Loreto, envió el 21 de setiembre de 2021 una carta al presidente de la Junta de Fiscales Superiores de Loreto, Alberto Niño de Guzmán Sánchez, para solicitarle información y notificarle sobre las acciones de la comunidad nativa Diamante Azul en la cuenca del Nanay²³ que contravinieron la orden de un fiscal penal. Según detalló, el fiscal provincial de la sexta fiscalía penal de Maynas, Alonso Valdivia, intervino el 18 de setiembre de 2021 al ciudadano Pacífico Díaz Lancha, cuando se trasladaba en la embarcación denominada Arnold con 300 galones de gasolina y 180 galones de diésel. La presunción era que esta persona se dirigía hacia la zona de minería ilegal en el distrito de Alto Nanay. Sin embargo, pese a la intervención, el fiscal dejó el combustible en custodia del transportista y la embarcación continuó su ruta.²⁴

Frente a ello, Chiroque relató que las autoridades de la comunidad nativa Diamante Azul se enteraron del traslado de combustible y solicitaron ayuda a los agentes de la Comisaría PNP de Santa María de Nanay, quienes confirmaron que Pacífico Díaz llevaba el combusti-

ble inmovilizado por el fiscal Valdivia, aunque los policías informaron a la comunidad que permitieron que la embarcación continuara porque tenía permiso de zarpe de la Capitanía de Puerto y el combustible estaba en custodia de Pacífico Díaz por disposición del fiscal²⁵. El representante de la Defensoría confirmó luego la historia con el fiscal Valdivia, sin explicarse el motivo de esa decisión, desde su punto de vista contradictoria. Finalmente, la comunidad de Diamante Azul decidió inmovilizar la gasolina y el diésel ante la duda de que si esta tenía como destino la minería ilegal. La comunidad exigió la intervención de la policía o del Ministerio Público. En este caso, fue la PNP de la comisaría de Santa María de Nanay la que consideró que no era razonable la decisión del fiscal y eso fue lo que reportaron ante la Defensoría del Pueblo.

“La PNP nos dijo verbalmente que para ellos era sospechoso. Era la policía en contra de la decisión del fiscal y quien intervino al final fue la comunidad”, explicó a esta investigación Abel Chiroque. El funcionario mencionó que la comunidad de Diamante Azul se caracteriza por ser activista al 100% contra la minería ilegal. Fue la propia comunidad la que se contactó con la Defensoría del Pueblo para que hicieran las inspecciones in situ. Chiroque contó que ellos están en contra del ilícito porque este ha generado un cambio negativo en la dinámica social; por ejemplo, el incremento de casos de consumo de alcohol, aumento de embarazo adolescente, deserción escolar y violencia.

“Existe el riesgo de que la minería ilegal empiece a ocupar espacios o necesidades que no le da el Estado, como el acceso al empleo. Cuando los jóvenes vean que la minería les da rédito, el apoyo [al Estado] se irá reduciendo”²⁶, manifestó Chiroque, quien acotó que esto ocurre ya en algunas comunidades del Alto Nanay, donde la

23 Documento de la Defensoría del Pueblo al que accedió esta investigación.

24 Se detecta el riesgo de corrupción: Deficiente fiscalización por falta de coordinación y articulación interinstitucional.

25 Documento de la intervención de la embarcación por parte de la fiscalía penal.

26 Entrevista al representante de la Defensoría del Pueblo, Abel Chiroque, en Iquitos.

población se opone a las autoridades, como es el caso de Alvarenga y San Juan de Ungurahual. Para Chiroque, el tema urgente por resolver es la falta de atención del Estado a las comunidades porque las deja vulnerables a los beneficios de una actividad ilegal de alta rentabilidad.

“Hay un riesgo de perder a esa población. Se debe restablecer la comisión [regional de lucha contra la minería ilegal], que haya voluntad política con asignación de recursos, las acciones de inteligencia. (...) Se tiene que evitar un Madre de Dios acá”, acotó Chiroque. El funcionario aceptó que tienen como tarea pendiente tramitar ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la inclusión de los activistas de la cuenca del Nanay como defensores ambientales, como una muestra de que el Estado reconoce su trabajo.

De otro lado, Chiroque se mostró preocupado por los conflictos que han generado las intervenciones de los agentes del puesto de Yarana en las comunidades. Dijo que existen denuncias constantes de los comuneros que señalan que los agentes les piden un pago para pasar sus productos, incluso los forestales que son su fuente de subsistencia. Añadió que la Defensoría del Pueblo ha sido notificada de denuncias, de tocamientos indebidos a mujeres en el puesto de vigilancia; por esto se habría destinado a Yarana a una mujer policía. En lo que va del año, la Defensoría del Pueblo no ha podido hacer una inspección del puesto de vigilancia. Otro problema social que genera zozobra es el incremento de bares –venta de bebidas alcohólicas– en la zona. Presumen que existe explotación de personas en el tema laboral por la presencia de extranjeros, sobre todo de nacionalidad colombiana.

Cristina López, coordinadora de la Oficina Descentralizada de Derecho, Ambiente y

Recursos Naturales (DAR) Loreto, hizo énfasis en la preocupación de perder el respaldo de la población, que apuesta por la erradicación de la minería ilegal ante la falta de coordinación y presupuesto.²⁷ Explicó que el Comité de Gestión del Área de Conservación Regional (ACR) Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, integrado por las comunidades de la zona y que debería trabajar de la mano del GORE para la gestión de los recursos naturales, no recibe presupuesto para financiar sus proyectos. Por el contrario, tienen información de las comunidades que los mineros ilegales y dragueros han ofrecido financiarles completamente el plan de trabajo anual a cambio de que los dejen entrar a trabajar en la zona. Al momento, refirió López, existe una lucha interna entre los comuneros que aceptan la propuesta y los que no.

“Si la situación sigue igual y la ausencia del gobierno regional sigue, creemos van a ceder a la presión de los mineros”, indicó López. “Por ejemplo, un anterior presidente de un comité de gestión ahora tiene su draga y ha sido uno de quienes han estado reclamando por el puesto de control de Yarana. Él insistió por muchos años, insistió con los proyectos de las comunidades. Ha estado años a favor del área protegida y de repente se pasó al otro lado. Insistió por muchos años al GORE y no les han hecho caso. La gente se va frustrando y ve que la única manera de generar recursos es esta actividad. El día a día que tienen las comunidades es muy difícil”, manifestó Cristina López.

La especialista comentó que a través de las redes sociales se ha sabido que los mineros ilegales están disputándose territorios.²⁸ Hay grupos de migrantes de nacionalidad brasileña, colombiana, otros migrantes nacionales de regiones como Madre de Dios que están generando un ambiente de violencia y tensión

27 Riesgo de corrupción en la MAPE: Deficiente articulación para atender denuncias ambientales y proteger a defensores ambientales.

28 Riesgo de corrupción en la MAPE: No existe ordenamiento territorial que establezca claramente por ley los derechos de superficie y que determine las áreas abiertas a la MAPE.

en las comunidades del Alto Nanay. De hecho, ya hubo actos de violencia contra líderes de comunidades que se han opuesto abiertamente a la actividad ilícita. En agosto de 2020, se registró un acto de amedrentamiento con disparos de presuntos extranjeros dedicados a la minería ilegal contra los guardaparques del puesto de Yarana; esto último fue confirmado con el jefe de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, Herman Ruiz Abecasis.

Distintos reportes periodísticos han registrado los hechos de violencia generados por los mineros ilegales en las comunidades del Alto Nanay. Uno de estos casos ocurrió el 7 de octubre de 2021, cuando los vigilantes de la comunidad nativa de Santa María del Nanay persiguieron en bote a una embarcación sospechosa de trasladar combustible. Lo hicieron solos, al no recibir respuesta de la policía de la zona. De acuerdo con el relato del medio de comunicación Actualidad Ambiental, cuando alcanzaron la embarcación, una de las personas de nacionalidad extranjera los amenazó con un arma punzocortante y otra con un arma de fuego.²⁹ En ese contexto, el dirigente de la comunidad Jhony Huaymacari expresó que están hartos de la sensación de impunidad y abandono frente al avance de la minería ilegal en sus comunidades.

“Además, hay una violencia contra las mujeres, quienes desde muy pequeñas son inducidas a buscar pareja. Entonces, ven a alguien que tiene dinero, poder y se meten en ese mundo. Sabemos por algunas versiones que en Nanay hay niños que entran a la minería ilegal; esto sí se ha podido corroborar que ocurre en el río Napo”, dijo Cristina López.

Con respecto a las posibilidades de que se generen otros proyectos de desarrollo en favor

de las comunidades que las mantengan alejadas de la minería ilegal, López dijo que se ha planteado que la autoridad forestal gestione una modalidad de aprovechamiento para la madera redonda (recurso que abunda en la zona), porque al momento no existe; y movilizar esta madera es ilegal. Esto provoca el decomiso de sus productos forestales en el puesto de Yarana, lo que ha generado conflictos entre las comunidades y los agentes de control. “Es una opción económica para una zona donde no hay otras actividades productivas”, opinó Cristina López. La percepción de buena parte de la población es que Yarana es una especie de peaje donde habría canje de oro o pagos de por medio para dejarlos pasar con sus productos, además de otros insumos utilizados por la minería ilegal, como el combustible y el mercurio. “Tienen la intención de controlar a todos los actores que están en el lugar, pero es complicado un control las 24 horas”, expresó López.

El jefe de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana del SERNANP, Herman Ruiz Abecasis, coincidió en que las autoridades aún tienen el respaldo de un grupo de colaboradores e informantes al interior de las comunidades. Para el SERNANP, subrayó Ruiz, es fundamental la alerta que le brinda la población sobre el traslado de combustible y oro. Por ejemplo, en diciembre de 2021 los informantes alertaron de una embarcación que pasaría por el puesto de control llevando oro al interior de un parlante de música. Efectivamente, al momento del control, las autoridades pudieron abrir los parlantes y encontrar el oro y decomisarlo. “Créame que esa colaboración no durará mucho tiempo porque el tema en el Nanay se está complicando”³⁰, mencionó el funcionario. Ruiz explicó que la policía no solo interviene el oro, sino también la madera y eso genera conflic-

29 Artículo de Actualidad Ambiental <https://www.actualidadambiental.pe/loreto-poblacion-amenazada-de-muerte-por-mineros-ilegales-pide-urgente-proteccion/>

30 Riesgo de corrupción en la MAPE: Deficiente articulación para atender denuncias ambientales y proteger a defensores ambientales.

tos con las comunidades. “Estamos trabajando con el gobierno regional para la formalización de quienes sacan madera, porque si no se les permite se van a dedicar a la minería ilegal que les da más impunidad”, declaró Herman Ruiz.

El funcionario refirió que, como SERNANP, han hecho todos los esfuerzos a su alcance para respaldar con logística el trabajo de las autoridades que luchan contra la minería ilegal en la cuenca del Nanay. En octubre de 2021, como parte de los acuerdos de la mesa técnica contra la minería ilegal de la región, implementaron el puesto de vigilancia en Yarana (ubicado a dos horas por río de la ciudad de Iquitos). Según detalló, habilitaron el espacio para tener una presencia permanente de 12 policías; se compraron camas, colchones; se instaló luz, internet, servicio de radiofonía, etc. Al inicio llegaron 10 policías al puesto y luego fueron 30. La Marina de Guerra dispuso la presencia de una Unidad de Control Fluvial (UCF) de forma permanente. Además de los agentes de la Marina, los policías ambientales, personal de la Dirección Regional de Energía y Minas, también se integró un ambientalista de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) del GORE. “¿Y por qué, pese a la logística desplegada, sigue pasando el combustible por Yarana?”, preguntamos a Herman Ruiz.

“Tenemos todo para controlar, todo está bien diseñado, pero el problema es la parte legal. Los policías y la Marina quieren intervenir, pero, por ejemplo, pasa un extranjero, un colombiano con pistola, con oro, es detenido, pero tiene licencia para portar armas en el Perú o su situación migratoria es legal y no los puedes denunciar. O se les encuentra con 3 gramos de oro y eso legalmente no es tráfico. Los traen detenidos a Iquitos y los sueltan. Movemos toda una logística para traerlos y al día siguiente entran riéndose. Nos sentimos impotentes”, respondió Ruiz. En

el caso específico del combustible, refirió que las personas están trasladándolo por menudeo, es decir, solo trasladan 10 o 20 galones para ser imperceptibles ante el control. Además, declaró que tienen sospechas de que estarían trasladando combustible por el río Tigre, como una vía alterna para eludir el control de Yarana.

“Ese es el argumento para justificar los actos de corrupción en Yarana. Es difícil que entren por otros lugares, entran por ahí”, reaccionó para esta investigación Abel Chiroque, jefe de la Defensoría del Pueblo en Loreto, frente a lo dicho por Herman Ruiz.

El jefe de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana reiteró la importancia del trabajo coordinado entre instituciones. Recordó que, en 2020, a través de la mesa técnica de lucha contra la minería ilegal se logró la declaración de emergencia de la cuenca del Nanay por peligro inminente de contaminación hídrica. El decreto supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros³¹ incluyó los distritos de Iquitos, Alto Nanay, Punchana, Belén y San Juan Bautista de la provincia de Maynas. Y durante los dos meses que duró el estado de emergencia (entre setiembre y noviembre), se logró una intervención multisectorial exitosa, la cual incluyó el monitoreo de calidad de agua, fomento de programas sociales e interdicciones contra la minería ilegal.

En este marco se realizó el estudio denominado “Monitoreo de la calidad de agua superficial de la cuenca del río Nanay”, realizado por la Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos, de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Entre el 14 y el 22 de agosto, los especialistas de la ANA tomaron muestras de agua en 25 puntos ubicados en el río Nanay y afluentes para el análisis en el laboratorio.

31 Decreto Supremo 150-2020-PCM. (2020). <https://acortar.link/eNfNGr>

Como resultado se confirmó la presencia de plomo, sólidos totales suspendidos, fósforo total y otros elementos que atentan contra la salud.

GOBIERNO REGIONAL Y SOCIEDAD CIVIL

La cuenca del río Nanay, río afluente del Amazonas, es un territorio con una extensión de 1 750 737 hectáreas. El Nanay es una de las principales fuentes de alimentos y agua potable de la ciudad de Iquitos, cuya población se estima en más de 500 000 personas. Además, es un soporte de actividades económicas de un estimado de 25 000 personas más, asentadas en las comunidades en toda la cuenca. Aquí se ubican dos áreas naturales protegidas: la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana y el Área de Conservación Regional (ACR) Alto Nanay Pintuyacu Chambira, la primera a cargo del SERNANP y la segunda a cargo del GORE Loreto, en cogestión con las comunidades nativas.

Los esfuerzos por proteger la cuenca del Nanay de la amenaza de la minería ilegal no son nuevos. En mayo de 2000, frente al aumento de actividades mineras, se conformó una comisión técnica multisectorial integrada por la Municipalidad Provincial de Maynas, la Dirección Regional de Salud, la Dirección General de Energía y Minas, la Dirección Regional de Pesquería, Defensa Civil, Capitanía de Puerto y la Policía Ecológica de Iquitos. En mayo de 2001, este equipo reportó que las concentraciones de mercurio en el río Nanay eran superiores a los límites máximos permisibles. Esto permitió que se tomaran las acciones pertinentes para erradicar la minería ilegal en esa zona.

Años después, en el 2008, se declaró de interés público la protección de la cuenca del Nanay. En 2011 se creó del ACR Alto Nanay Pintuyacu Chambira y en 2012, el gobierno del expresidente Ollanta Humala, mediante el D. Leg. 1100, prohibió el uso de dragas y otros artefactos similares para el ámbito de la pequeña minería y la minería artesanal a nivel nacional. En el 2020, en el gobierno del expresidente Martín Vizcarra, cuando se reportó nuevamente la aparición de dragas para la minería ilegal, la PCM declaró en emergencia varios distritos de Loreto por riesgo de contaminación del río Nanay. En este marco, se creó la mesa técnica contra la minería ilegal, donde formalmente deberían coordinarse todos los operativos conjuntos, entre instancias como la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, la Policía Nacional, la Dirección Regional de Energía y Minas y la Autoridad Regional Ambiental.

Durante la pandemia, las reuniones han sido virtuales, aunque de acuerdo con los entrevistados, no se convoca una reunión desde el año pasado. Pese a que la mesa técnica es un espacio que continúa vigente, la realidad dista de la buena coordinación y disposición de recursos para luchar contra el ilícito en la cuenca del Nanay. Las personas entrevistadas para esta investigación, así como otros informantes que prefieren mantener su nombre en reserva, coinciden en que la falta de coordinación y desconfianza entre las instituciones, la falta de recursos y la corrupción impiden un trabajo efectivo.³²

“Nosotros no tenemos ni el personal ni la logística ni la competencia directa que es de la Dirección Regional Energía y Minas en el tema de minería (...), pero desde un inicio hemos iniciado esa lucha porque está dentro del ACR. Apoyamos con combustible, víveres y movilidad a la Marina, a la Policía Nacional y a la fiscalía,

32 Riesgo de corrupción en la MAPE: La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal.

pero hubo un momento en el que ya no podía exponer a mi personal. Llegó un punto en el que a la jefa la han amenazado, al promotor también”, respondió para esta investigación el director Ejecutivo de Conservación y Diversidad Biológica de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) del Gobierno Regional de Loreto, Mario Yomona.

El funcionario consideró que la falta de recursos y de compromiso por incluir el problema de la minería ilegal del Nanay en la agenda nacional de prioridades impide que cumplan sus funciones óptimamente. Relató que mientras las autoridades comprometidas en la lucha contra la minería invierten su escaso presupuesto en la logística para los operativos, los mineros ilegales cuentan con teléfonos satelitales que les permiten mantenerse al tanto de la ubicación de los agentes, esconder las pekedragas y ocultarse. Incluso –dijo– el hecho de que las autoridades interdicen los campamentos y las maquinarias no garantiza la erradicación del ilícito porque los ilegales cuentan con el financiamiento necesario para reponer esa maquinaria e incluso aparecen muchas más.

“Nosotros hemos actuado de acuerdo con nuestras competencias, pero también con nuestras limitaciones. Inclusive los mineros ilegales han sacado a la representante de la ARA con amenazas, ¿la expongo? No voy a hacer esto, yo tengo que proteger a mis funcionarios”, respondió Yomona.

Reiteró que la desconfianza que existe entre las instituciones integrantes de la mesa técnica impide que se pueda avanzar. En su caso –sostuvo– si bien brindaban logística a la FEMA para sus intervenciones, les solicitan que no se les brinden detalles de los operativos para que no los acusen de filtrar la información. “La fiscalía desconfía de la PNP, de la Marina o del GORE y eso implica que

no podamos avanzar en conjunto. Así no se puede trabajar”, manifestó el funcionario.³³

A su criterio, la estrategia más viable para la lucha contra la minería ilegal era reforzar el trabajo en el puesto de vigilancia Yarana, al tratarse de un punto estratégico por donde pasan todas las embarcaciones que se dirigen al Alto Nanay. Dijo que no se pueden ocultar las denuncias de corrupción contra la policía. Yomona cuestionó que, siendo la minería ilegal el problema principal de la zona, los agentes policiales del puesto de control pongan énfasis también en el decomiso de madera. Esto genera conflictos con las comunidades, quienes han incluso realizado protestas con cierre de ríos para pedir el retiro de los efectivos de Yarana.

“Las comunidades dicen: ‘No me dejan ser draguero, no me dejan aprovechar mi madera... ¿De qué voy a vivir?’. Y tienen razón. Yo les he suplicado que hay que centrarnos en la minería porque la gente los apoya en el caso minería, pero si golpeamos a los dos [minería y madera] perdemos. Ellos mismos se quieren disparar a los pies. Ahora no es momento de ver otra cosa, es momento de atacar la minería, que es lo que está causando más daño en la zona”, nos respondió el director ejecutivo de Conservación y Diversidad Biológica de la ARA.

Consultado sobre la promoción de actividades económicas que el Gobierno Regional debe hacer en las comunidades de la cuenca del Nanay, el funcionario respondió que ellos brindan opciones como la artesanía, la pesquería, el manejo con la fauna, pero estos proyectos no compiten con el dinero que les deja la minería ilegal a las comunidades. Esta situación se vuelve más compleja porque el oro que se extrae del Nanay tiene alta pureza y está considerado de alto valor en el mercado. El Nanay no es la única zona con este problema, ya en la zona del río

33 Riesgo de corrupción en la MAPE: Deficiente fiscalización por falta de coordinación y articulación interinstitucional.

Napo también se ha reportado minería ilegal, aunque están implicadas un par de comunidades. La complejidad del Nanay es que es fuente del recurso hídrico de Iquitos y las comunidades de la cuenca y, por ello, está formalmente excluida de cualquier actividad minera y de alto impacto.

En medio de la falta de convergencia y desconfianza entre las autoridades, la voz de la sociedad civil organizada ha sido fundamental en los últimos años para mantener en la agenda pública el pedido de erradicar la minería ilegal del Nanay. Organizaciones como el Frente Patriótico de Loreto y el Comité de Defensa del Agua, han organizado protestas en respaldo a la lucha que mantienen las comunidades del Alto Nanay y exigen permanentemente que las autoridades acaben con este ilícito. En relación con el Comité de Defensa del Agua, son permanentes activistas de la lucha contra la minería ilegal. La última protesta que convocaron fue el 28 de abril y entre los temas que la motivaron estuvo la contaminación del río Nanay.

José Manuyama, vocero del Comité de Defensa del Agua, relató que iniciaron este grupo en el 2012, cuando su objetivo era impedir la actividad petrolera en la cuenca del Nanay, pero una vez que el problema de la minería ilegal creció, decidieron involucrarse en este tema. El activista opina que, sin instituciones del Estado fuertes, las comunidades del Alto Nanay son vulnerables a la actividad ilegal. Añade que, si el problema de la minería ilegal persiste en la cuenca del Nanay, siendo este un lugar estratégico y de alto impacto para toda la población de una ciudad tan importante como Iquitos, significa que el Estado no funciona.

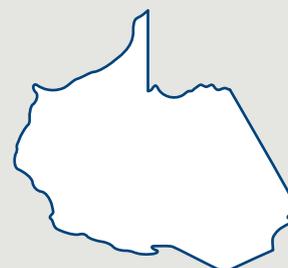
“El problema no es que haya un puesto de control en Yarana. El puesto de control fue una exigencia. La fiscalía informa que reventaron dragas, pero ¿el resto? Y además no hay ninguna

captura; si no hay capturas, cómo se puede sancionar el delito. Incluso se sospecha que hay autoridades detrás. Todos se justifican, el GORE te va a responder que no es el responsable, la policía va a decir que ellos no entran al río, la Marina responderá también y el fiscal dirá que no tienen recursos. El hecho es que mientras todos se justifiquen, el futuro de Iquitos será peor”, manifestó el dirigente. El temor de Manuyama, en lo que coincide con todos los entrevistados, es que cuando los mineros ilegales entren a tierra firme, el Nanay se convierta en una Madre de Dios.

Tras la descripción del caso de la minería ilegal en la cuenca del Nanay en la región Loreto, establecemos que los riesgos de corrupción en la MAPE identificados son los siguientes:

- La regulación de la MAPE en la Amazonía es ineficiente.
- No existe ordenamiento territorial que establezca claramente por ley los derechos de superficie y que determine las áreas abiertas a la MAPE.
- La articulación para la atención de denuncias ambientales y de los defensores ambientales es deficiente.
- Existe conexión entre la minería ilegal y el crimen organizado.
- La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal.
- La fiscalización es deficiente debido a la falta de coordinación y articulación interinstitucional.

MADRE DE DIOS: INVESTIGACIÓN CONTRA EXFUNCIONARIOS DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE ENERGÍA Y MINAS (DREMEH) DE MADRE DE DIOS



En audiencia del 22 de noviembre de 2018, el fiscal provincial especializado en delitos de corrupción de funcionarios de Madre de Dios, Dionisio Romualdo Quicaño Quispe, presentó ante el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Tambopata el requerimiento de prisión preventiva contra siete personas, todos trabajadores de la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMEH). En el actual proceso de formalización minera, el Gobierno Regional de Madre de Dios a través de la DREMEH, evalúa y aprueba los requisitos presentados por mineros para completar el proceso, lo que incluye constataciones en campo del cumplimiento de sus compromisos. Es decir, de ellos depende formalizar a los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) en una región con altos índices de informalidad e ilegalidad.

El fiscal Romualdo Quicaño denunció ante el juzgado al exdirector de la DREMEH, José Carlos Bustamante Cruz; al exasesor legal, José Rafael Córdova Castelo; a los exfiscalizadores Germer Walter Concha Ordóñez, Henry Jesús Meza Huamán y Glen Edwin Atahumán Valladares; a la exasesora legal, Maritza Rocío Rubín

de Celis Vicente y a la exsecretaria Yajayda Laimé Franco por el delito contra la administración pública en la modalidad de cohecho pasivo propio.³⁴ Además, señaló como cómplices primarios del mismo delito al entonces vigilante de la DREMEH, Vicente Andrés Martínez Sahuarico, y a Carlos Ascue Castillo. De acuerdo con Quicaño, los exfuncionarios recibieron donativos patrimoniales de personas dedicadas a la pequeña minería y minería artesanal de las localidades de Huepetuhe, Laberinto y otras zonas mineras para “omitir actos propios de su función como trabajadores de la DREMEH”. Según los indicios recabados, los funcionarios hacían fiscalizaciones, constataciones e informes colocando un visto bueno sobre normas de seguridad, salud ocupacional, cumplimiento de compromisos y normas ambientales a favor de los mineros en vías de formalización, a cambio de dádivas por parte de ellos.³⁵

“Respecto de los funcionarios, se tienen los vouchers de depósitos de empresa de transferencia de dinero Mega La Red y Oro Fino; se tienen también informes de fiscalización dirigidas a favor de mineros que hacían los funcionarios de la DREMEH. Asimismo, se tie-

34 El delito de cohecho pasivo propio se encuentra regulado en el artículo 393 del Código Penal y se presenta cuando el funcionario o servidor público acepta, recibe o solicita directa o indirectamente donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones o a consecuencia de haber faltado a ellas. En este caso, la ventaja o beneficio que recibe o solicita el funcionario público o servidor público es con el objetivo de no cumplir con las funciones competentes a su cargo, repercutiendo ello en un beneficio ilícito tanto para el funcionario público como para el otro sujeto participante. Fuente: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/comentario2-boletin5.pdf>

35 Aquí se evidencia el riesgo de corrupción: Hay conexión entre la minería ilegal y el crimen organizado y el riesgo de corrupción. La MAPE se vale de brechas que presentan los GORE para evadir la fiscalización y otras sanciones.

ne el reporte de llamadas telefónicas donde coincide la fecha de depósito de dinero con la fecha de la llamada realizada. Finalmente, se tiene la declaración de los mineros que hicieron los depósitos quienes reconocen haberlos realizado. Sin embargo, justifican estos depósitos con deudas pendientes con los funcionarios públicos, además la documentación elaborada al interior de la DREMEH”, declaró en reserva para esta investigación una fuente de la fiscalía anticorrupción de Madre de Dios.³⁶

La denuncia comenzó con el testimonio de Shirley Margot Revollar Cáceres, la dirigente política de Madre de Dios, quien declaró ante la fiscalía en 2016 que un representante de la Asociación de Moradores Villa El Rocío de la localidad de Huepetuhe (dedicados a la pequeña minería) le comunicó que el entonces director José Carlos Bustamante y un grupo de ingenieros a su cargo los amenazaban con eliminar su hoja o declaración de compromiso³⁷ (requisito para la formalización) y entregarles sus concesiones a otras personas que están en la lista de espera si no les pagaban entre S/ 10 000, S/ 15 000 y S/ 20 000, según el área de las concesiones. Revollar entregó como prueba una serie de vouchers, entre ellos un giro de dinero del 11 de julio de 2016 del minero en vías de formalización Gerónimo Phocco Mamani a través de la empresa MG-La Red Huepetuhe por S/ 5000 a favor de Bustamante Cruz. Este depósito —dijo la denunciante— era parte de un donativo para no afectar a Phocco en su proceso de formalización.³⁸

Ese día de noviembre de 2018, Quicaño argumentó que los hechos fueron corroborados por la fiscalía anticorrupción con los extractos de transferencias de giro de dinero y órdenes de pago de las empresas MG-La Red Multiser-

vicios Ortiz E.R.L, Oro Fino Courier S.A.C. y Global S.A.C. y Royal Gold Company S.A.C. a favor de José Carlos Bustamante, Maritza Rubín de Celis, José Rafael Córdova, Germer Concha, Henry Meza Huamán y Glen Atahumán. Según los reportes de los depósitos, todos se realizaron desde la localidad de Huepetuhe y otras zonas mineras con destino a Puerto Maldonado, donde los trabajadores de la DREMEH los cobraban. Incluso, el fiscal refirió que los asistieron como cómplices el guardián de seguridad Andrés Martínez Sahuarico y la secretaria Yajayda Laimé. También señaló al ciudadano Carlos Ascue Castillo, quien habría recolectado los donativos en Huepetuhe para luego depositarlos en casas de envío de dinero hacia Puerto Maldonado.

“Se trata del delito de corrupción de funcionarios específicamente de cohechos activos y cohechos pasivos, por cuanto los mineros debieron acudir ante las autoridades correspondientes, a fin de que se intervenga esta habitual conducta de los funcionarios de la DREMEH. Los mineros tenían conocimiento de sus faltas ambientales, por lo que accedieron a dar beneficios económicos a los funcionarios de la DREMEH, a fin de que ellos nos los fiscalicen adecuadamente”, precisó una fuente que es parte de la fiscalía anticorrupción que está a cargo de esta investigación.

Los extrabajadores de la DREMEH habrían cobrado una suma de S/ 284 962. Bustamante habría recibido en total 53 depósitos (provenientes de mineros inscritos en el REINFO y no mineros) por S/ 93 135. Henry Meza Huamán, exfiscalizador de la DREMEH, habría recibido 14 depósitos por S/ 11 400 soles. José Rafael Córdova Castelo registró 93 depósitos que suman S/ 103 728. Germer Walter Concha

36 Entrevista realizada en la ciudad de Puerto Maldonado el 5 de abril de 2022.

37 Requisito indispensable para permanecer en el proceso de formalización minera.

38 Aquí se evidencia el riesgo de corrupción: La MAPE se vale de las brechas que presentan los GORE para evadir la fiscalización y otras sanciones.

tendría 29 depósitos por un total de S/ 28 140. En el caso de Glen Edwin Atahuamán serían 30 depósitos por S/ 30 840 en el año 2016. Maritza Rocío Rubín de Celis habría sumado S/ 10 800 en cinco depósitos. Al guardián Andrés Martínez se le habría transferido S/2 mil y la secretaria Yajayda Laime, habría recibido S/ 22 19.³⁹

La recolección de indicios más voluminosa de la fiscalía es contra los exfuncionarios José Carlos Bustamante y José Córdova Castello, exdirector y exasesor legal de la DREMEH, respectivamente. Bustamante, ingeniero de profesión, estuvo en el cargo de director entre el 22 de enero de 2015 y el 25 de junio de 2018. Sus extrabajadores y excompañeros en el GORE lo describen como una persona con un perfil confrontacional en el cargo, sobre todo de cara a las políticas que provenían de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), y una postura de cuestionamiento contra las políticas impulsadas o promovidas por el Ministerio del Ambiente. Esto generó roces y un diálogo quebrado entre las autoridades regionales de Energía y Minas con los funcionarios del ministerio, pese a que es necesaria la coordinación. Bustamante coincidía con el exgobernador regional de Madre de Dios, Luis Otsuka Salazar, en que tal como estaba diseñada normativamente la formalización minera no era posible concretarla en la región. De hecho, durante sus poco más de tres años al mando no se formalizó ningún minero en Madre de Dios. Meses después de que Bustamante salió del cargo, en diciembre de 2018 se formalizó a los dos primeros mineros en la región durante

la gestión de Julio Villegas como director de la DREMEH.

Contra Bustamante, la fiscalía documentó, de todas las múltiples transferencias, aquellas que fueron realizadas por 20 mineros en vías de formalización. La fiscalía cruzó la información de los pagos con las resoluciones directorales emitidas por Bustamante Cruz entre 2015 y 2018, que –según argumentaron– sí guardan relación con los titulares de las concesiones mineras que realizaron los depósitos y no encontraron ninguna resolución que derive los informes de fiscalización al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) o a la FEMA. Incluso, en el sustento fiscal, se registra la declaración de María de Jesús Jerí Nieves, jefa de la Oficina Desconcentrada de Madre de Dios del OEFA, que declara que los funcionarios de la DREMEH no informaban sobre el cumplimiento del plan EFA.⁴⁰

Según la fiscalía anticorrupción, los trabajadores de la DREMEH tampoco notificaban sobre las irregularidades de los mineros informales depositantes. El total de pagos a Bustamante por parte de quienes la fiscalía ha identificado como mineros en vías de formalización excede los S/ 63 000. Uno de los mineros que más dinero envió a Bustamante es William Béjar Larico, quien depositó S/ 16 000 entre el 7 de mayo de 2015 y 5 de octubre de 2017. Esto lo hizo en armadas de S/ 1 000, S/ 2 000 y S/ 3 000. En algunos testimonios consignados en el pedido de prisión preventiva, los depositantes indican que sus transferencias las hicieron por trabajos antiguos hechos por Bustamante como exasesor de mineros de la zona de Huepetuhe.

39 Documento de formalización de pedido de prisión preventiva, del 22 de noviembre de 2018.

40 La función supervisora de las entidades de fiscalización ambiental (EFA) comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización en los ámbitos nacional, regional o local. En su calidad de EFA, el Gobierno Regional de Madre de Dios está a cargo de la fiscalización ambiental en materia de minería, de acuerdo con las funciones transferidas según el artículo 59 de la Ley 29867 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Esta función está referida a fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, y la exploración y explotación de los recursos mineros. Además, fiscalizan y sancionan las actividades de la minería informal e ilegal. Como parte de sus competencias conducen el proceso de formalización minera.

Otro caso documentado por la fiscalía es el del minero Gerónimo Phocco Mamani, quien transfirió a Bustamante S/ 4975.⁴¹

En el caso de José Córdova Castelo, el Ministerio Público documentó las transferencias de 26 mineros en vías de formalización entre 2015 y 2018. Uno de ellos es Lucio Torres Guzmán, a quien, de acuerdo con la fiscalía anticorrupción, Córdova en su calidad de asesor legal le solicitó directamente una suma de dinero para favorecerlo en sus trámites administrativos, omitiendo sus funciones en la DREMEH. La transferencia de Lucio Torres fue de S/ 4400 y se realizó el 25 de julio de 2016. Otro es Juvenal Zaa Huamaní, a quien le habría solicitado una suma de dinero con los mismos fines. En su caso, se habrían transferido a favor de Córdova Castelo S/ 10 000 el 8 de setiembre de 2016.

José Córdova Castelo es un abogado que ha trabajado durante décadas en la localidad de Huepetue y ha brindado servicios diversos a los mineros en vías de formalización de la zona. En 2015, fue invitado por Bustamante Cruz a integrarse a la DREMEH, como parte de su personal de confianza. Sin embargo, Córdova no dejó de lado trabajos externos y encargos a favor de los mineros informales. Una persona con conocimiento de causa que declaró para esta investigación⁴² refiere que Córdova Castelo no consideraba que continuar con las asesorías externas a los mineros informales y trabajar para el DREMEH fuera un delito penal, aunque sí una falta ética. Según refirió nuestro informante, hasta el día de hoy Córdova rechaza que estas asesorías estuvieran vinculadas con ayudar directamente a los mineros informales a partir de su trabajo en el

GORE. La defensa legal de Córdova se centra en que los depósitos detectados por la fiscalía anticorrupción responden a trabajos previos a su cargo en la DREMEH o son el pago por asesorías legales diversas, como formalizaciones de otras empresas, etc.

“Los mineros informales no saben al detalle el proceso de formalización, y ese desconocimiento es aprovechado. Ellos temen si les dicen: ‘Si yo te fiscalizo, te puede pasar esto’ o ‘si te encuentro algo, te puedo hacer esto otro’. Porque ciertamente en la actividad minera siempre hay delitos conexos, aunque estén en proceso de formalización. Entonces, el minero sabe muy bien que, a pesar de que está en formalización, está cometiendo ciertos actos ilícitos. Entonces, si alguien viene a fiscalizarlo intentan salir de eso de la forma más rápida pidiendo, por ejemplo, que les hagan más suave el informe. Las cosas no están claras en el proceso de formalización, hay mucho vacío. Las normas no están para el tipo de minería aluvial que se hace en Madre de Dios. Y eso sí hace propicio este tema de la corrupción, la ambigüedad y los vacíos legales”, declaró en reserva para esta investigación un exintegrante del equipo de la DREMEH de Bustamante.⁴³

Finalmente, en enero de 2019, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Tambopata, dictó 18 meses de prisión preventiva contra seis de los nueve investigados en este caso. La jueza Lissette Sánchez del Mar decidió la reclusión preventiva de Bustamante Cruz, Córdova Castelo, Concha Ordóñez, Meza Huamán, Atahuamán Valladares y Rubín de Celis Vicente. Mientras que dio libertad condicional a Laime Franco, Martínez Sahuarico

41 Aquí se evidencian los riesgos de corrupción: Ineficiente regulación de la MAPE en la Amazonía. La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal, así como la prevalencia de la minería ilegal. La MAPE se vale de las brechas que presentan los GORE y de la deficiente fiscalización –por falta de coordinación y articulación interinstitucional– para evadir la fiscalización y otras sanciones.

42 Entrevista off the record con un informante, extrabajador de la DREMEH, realizada en Puerto Maldonado.

43 Aquí se detecta el riesgo de corrupción: Falta de transparencia, de participación ciudadana y transparencia respecto de la elaboración y publicación de los instrumentos de gestión ambiental.

y Ascue Castillo, quienes tuvieron que pagar una caución de S/ 2000 a favor de Estado. El único que estuvo presente en la audiencia fue Henry Jesús Huamán, quien fue trasladado de inmediato al penal de Puerto Maldonado. Luego capturarían a Córdova Castelo y Rubín de Celis. Ellos cumplieron el tiempo de su prisión preventiva y salieron en libertad al cumplirse el plazo dictado por la jueza. Bustamante Cruz sigue con orden de captura.

La investigación ha sido declarada compleja, por ello la fiscalía anticorrupción de Madre de Dios ha solicitado una prórroga de investigación preparatoria por el plazo de 36 meses adicionales para concluir algunas diligencias. De acuerdo con un informante de la fiscalía anticorrupción, el Ministerio Público mantiene su tesis de que los mineros en vías de formalización dieron beneficios económicos a los funcionarios de la DREMEH para que ellos nos los fiscalizaran adecuadamente. “Existen elementos de convicción que corroboran los elementos ya recabados”, mencionó el informante.⁴⁴

PRECARIDAD Y FALTA DE RECURSOS

Un exintegrante del GORE Madre de Dios, que trabajó con Bustamante y los investigados, y prefiere mantener su nombre en reserva, relató algunos aspectos que permiten contextualizar el modo en el que trabaja el área de fiscalización de la DREMEH y aspectos institucionales que abren espacios para la ilegalidad. El informante precisó que la mayoría de los funcionarios de la DREMEH, y en el caso específico del área de fiscalización, son trabajadores sin un vínculo contractual con el GORE de Madre de

Dios. Se trata, dijo, de trabajadores con recibos por honorarios, sin seguro médico ni contra accidentes (no obstante, el trabajo que realizan tiene un alto grado de exposición), sin estabilidad laboral y quienes formalmente no están impedidos de realizar trabajos independientes.

“Queda a criterio del trabajador si realizar asesorías externas es ético o no, porque muchas veces por la falta de presupuesto de la DREMEH los trabajadores se quedan meses sin cobrar un sueldo”,⁴⁵ mencionó la fuente. Formalmente solo hay cuatro trabajadores nombrados en la DREMEH cuando hay un aproximado de 40 personas laborando ahí. Sobre el diálogo quebrado que hubo entre autoridades regionales y del MINEM, durante en la gestión de Bustamante, el informante dijo que las relaciones han mejorado, aunque eso no ha significado una mayor transferencia de presupuesto.

El objetivo principal del área de fiscalización de la DREMEH es supervisar los trabajos e instalaciones empleadas en las operaciones mineras; en el caso de la región Madre de Dios, la actividad minera es aluvial. Además, el área de fiscalización debe supervisar el cumplimiento del plan de manejo ambiental y salud ocupacional en el área de trabajo. Acorde con un informe de la DREMEH del 2021, en el área de fiscalización minera solo trabaja un abogado, un ingeniero de minas, un ingeniero geólogo, un ingeniero forestal, dos bachilleres forestales y una secretaria. Respecto de equipos, también hay un escenario precario, solo tienen una impresora multifuncional, dos laptops, dos computadoras estacionales, siete escritorios y tres estantes de madera.

La Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos, a través del Sistema de

44 Aquí se detecta el riesgo de corrupción: Conexión de la minería ilegal y el crimen organizado.

45 Aquí se detecta el riesgo de corrupción: La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal.

Ventanilla Única, recibe todos los documentos de los mineros, tramitan y resuelven los petitorios, rectificaciones que se presentan y toda la documentación adicional que exige el proceso de formalización. Una vez que se realiza la evaluación de estos requisitos, la DREMEH tiene la facultad de otorgar la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras de explotación o beneficio de minerales. Es decir, de brindar la acreditación formal que requieren todos los mineros para operar legalmente. En Madre de Dios, actualmente se estima una población de 12 000 personas dedicadas directamente a la actividad minera; de las cuales, 5314 (45 % aproximadamente) son mineros informales registrados en el REINFO y hay 6686 mineros ilegales que representan el 55 % de las actividades en la región. Entre los años 2019 y 2020 se han formalizado 243 mineros en Madre de Dios.⁴⁶

“En la actualidad, las actividades relacionadas a la supervisión y fiscalización minera se realizan de manera deficiente. Esta situación se genera debido a que no se cuenta con los profesionales necesarios para realizar este tipo de labor. Asimismo, tampoco se cuenta con los instrumentos adecuados (...), siendo este staff de profesionales reducido para cubrir la gran demanda de concesiones que se deben fiscalizar; teniendo en cuenta además que la Fiscalía Especializada del Medio Ambiente, la Policía Ambiental y otras entidades gubernamentales requieren nuestra participación activa y profesional en las intervenciones y diligencias que ejecutan”, se lee del documento del 2021 de la DREMEH.

“La función a desarrollar requiere, además, el apoyo logístico y tecnológico para el trabajo de campo; la capacitación al personal de esta institución es precaria, por lo que se requiere

sea permanente en sus diferentes áreas, con la finalidad de contar con personal especializado al cual se retribuya con una remuneración adecuada, eliminando, a su vez, la corrupción y captando a profesionales idóneos que normalmente se van en busca de mejores oportunidades económicas”, refiere el informe.

La falta de presupuesto es otro problema constante que no les permite efectuar sus labores de forma eficiente, coinciden más de tres fuentes consultadas para esta investigación. De acuerdo con el informe de la DREMEH del 2021, para el 2020 contaban con un presupuesto del GORE Madre de Dios por S/ 55 314 y con la fuente de financiamiento con recursos ordinarios. En el documento se aclara que el presupuesto “es ínfimo” para cubrir el gasto anual para el mantenimiento de la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos, y que esto es cubierto en su mayor gasto por los ingresos propios generados por la institución. Uno de esos conceptos es el cobro de un aproximado de S/ 700, por concepto de supervisiones a los derechos mineros en vías de formalización.⁴⁷

“A veces, los mineros nos preguntaban por qué los fiscalizábamos tanto si ya lo habíamos hecho, y la verdad es que necesitábamos generar ese ingreso para cubrir los gastos administrativos de la DREMEH, porque nuestro presupuesto es escaso”, declaró a esta investigación un extrabajador del área de fiscalización. Las supervisiones están incluidas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la DREMEH y son una fuente de ingresos importantes para ellos. Sin embargo, a la fecha no cuentan con una oficina de ejecución coactiva que permita efectivizar las penalidades impuestas vía cobro coactivo por conceptos de multas y sanciones.

46 Datos de la DREHEM Madre de Dios.

47 Aquí se detecta el riesgo de corrupción: La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal.

La DREMEH también obtiene recursos del Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET) por la distribución del derecho de vigencia y penalidad, que provienen de los pagos efectuados por los pequeños mineros y mineros artesanales de petitorios y concesiones mineras y se destinan para funciones relacionadas con la protección del ambiente. Asimismo, hay una transferencia de recursos por parte de OSINERGMIN, que comprenden los montos de las multas pagadas al 31 de diciembre de cada año, que se distribuyen en partes iguales entre las DREM de todo el país. Estos recursos son transferidos exclusivamente para la supervisión y fiscalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

Por estos dos conceptos, la DREMEH de Madre de Dios recibió en el 2020, S/ 655 000 por parte de INGEMMET y S/ 1 15 835 del OSINERGMIN. Un año antes, en el 2019, los montos fueron S/ 229 394 de INGEMMET y S/ 299 639 de OSINERGMIN. Desde el MINEM, es transferido un presupuesto aproximado de S/ 200 000 para el fortalecimiento de capacidades, y para el proceso de formalización envían unos S/ 700 000, que suele llegar a partir de abril.⁴⁸

“Para la formalización deberíamos tener más ingenieros que evalúen, porque tenemos gran demanda. Hay mucho Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM) que evaluar, pero no se puede contratar más personal. Para las acciones de fiscalización es igual, ahora el promedio de recaudación de la DREMEH es de S/ 25 000 y S/ 30 000 soles mensuales. Todo ese dinero se ejecuta, pero no es suficiente para cubrir temas de formalización ni fiscalización”, declaró para

esta investigación un exdirector de la DREMEH Madre de Dios.⁴⁹

La falta de una efectiva fiscalización de la DREMEH favorece a la comisión de delitos ambientales—de manera especial minería ilegal y delitos de contaminación—en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal, comentó una fuente en un cargo clave en la fiscalía especializada en medioambiente de Madre de Dios. Esto porque la DREMEH no cumple con imponer todas las sanciones administrativas en primera instancia contra los mineros, ya sea por falta de logística o de personal. “Alguna vez conversando con ellos nos han dicho: ‘tenemos más de 10 000 administrados [mineros en vías de formalización] y solo tenemos cuatro o cinco ingenieros. ¿Cómo podemos fiscalizar a tantos?’”, dijo el informante. Básicamente, mencionó, esta es una muestra de cómo se hizo la transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales, sin acompañarla con la capacidad logística y la transferencia de recursos.

Otro gran problema que entorpece el trabajo de la FEMA es la superposición de concesiones mineras con otras concesiones otorgadas por sectores estatales (áreas de concesionarios forestales, predios agrícolas y concesiones de ecoturismo). En Madre de Dios, según cifras del 2020 de la DREMEH, existen aproximadamente 2748 concesiones y petitorios, y se han registrado 1785 derechos mineros con superposición total y parcial a concesiones forestales, y 963 derechos mineros sin superposición a concesiones forestales. Esto incrementa la carga de casos en las FEMA.

“El presupuesto de la DREMEH es limitado. En realidad, es una decisión del Ejecutivo porque aquí no tiene que entrar solo el Gobierno

⁴⁸ Datos registrados en una entrevista con un exdirector de la DREMEH Madre de Dios.

⁴⁹ Aquí se detecta el riesgo de corrupción: No existe ordenamiento territorial que establezca claramente por ley los derechos de superficie y que determine las áreas abiertas a la MAPE.

Regional de Madre de Dios, sino que se tiene que hacer un ordenamiento territorial integral de toda la región, porque esto que se presenta en las actividades mineras también se presenta en las actividades de agricultura con las concesiones forestales. Debido a que no se tiene un catastro único, es que, por un lado, una institución otorga un derecho y, por otro lado, sobre la misma área otra institución otorga otro derecho y hay un conflicto de partes. Hay concesiones que están dentro del bosque de producción permanente y eso no es admisible”, opinó la fuente de la FEMA Madre de Dios.

Otro aspecto que genera desorden e ilegalidad, de acuerdo con la misma fuente, es que al abrir la inscripción de los mineros informales en el REINFO no se les puso límite de cuántas personas se pueden inscribir en una concesión minera, ni tampoco se limitó que se inscribieran con concesiones extintas. Lo contradictorio para el informante es que, si bien nada les impide trabajar en una concesión extinta, sí tienen restricción para culminar el proceso de formalización y comercializar el oro. “Les permiten trabajar en concesiones extintas, pero luego no permiten vender. Ese oro al final se va al mercado negro para ser blanqueado”, añadió el exdirector de la DREM entrevistado. Esto se vincula estrechamente a la necesidad de abordar esta situación desde el Registro de Comercializadores de Oro (RECPO); está pendiente de aprobar la norma que permita mecanismos de control reales, por parte del Ministerio de Energía y Minas.

“Entonces, es un tema que la ley debió prever. El otro gran problema es que el proceso de formalización se ha ampliado, incluso la determinación de coordenadas que vencía el año pasado [2021]. Primero se dijo que era hasta agosto del año pasado. Hasta ahí, los que estaban en proceso de formalización tenían

opción de decir ‘yo voy a realizar la actividad en este punto, en esta coordenada exacta’, pero ahora ha salido una normativa que dice que el proceso de inscripción al REINFO se amplía hasta el año 2024. Entonces no hay un alto. Si uno no establece normas y plazos claros, esto va a continuar. Se fomenta la ilegalidad”, añadió la fuente de la FEMA.

Antes de la creación del REINFO en el 2017, en Madre de Dios, la DREMEH trabajaba con un universo de 4000 mineros en vías de formalización. Ya con el REINFO, los requisitos de inscripción para ingresar al proceso de formalización se flexibilizaron y esa cifra subió a casi 10 000. Esto –coinciden todos los entrevistados– ha generado mayor informalidad y un aliento a la ilegalidad, debido a que la DREMEH no tiene la capacidad logística para hacer una efectiva fiscalización, no tiene la recaudación de recursos suficientes ni le son transferidos los fondos.

LA INFORMALIDAD DEL REINFO

Todas las personas entrevistadas para esta investigación, entre quienes figuran exfuncionarios de la DREMEH Madre de Dios, fiscales especializados en materia ambiental y especialistas, coinciden en que la creación y aplazamiento del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) generó más desorden, informalidad y también alentó a ilegalidad. El REINFO se creó el 8 de junio de 2017 con la promulgación del D. Leg. 1293 y quedó a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Se convirtió en el único registro formal que aglomera a todos los mineros en vías de formalización. El REINFO

fue concebido como un registro extraordinario frente al fracaso que había implicado el proceso ordinario iniciado en el 2002 con la Ley 27651, ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal. En sí, el proceso extraordinario comenzó años antes, en el 2012, y desde ese entonces no ha concluido. En casi 20 años se ha prorrogado en cuatro ocasiones. La última de estas prórrogas fue aprobada el 16 de diciembre de 2021 por el pleno del Congreso. El REINFO seguirá abierto hasta el 31 de diciembre del año 2024.⁵⁰

A través del D. Leg. 1336 se aprobó el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM), que actualiza el IGAC (Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo), y se fortalece el sistema de ventanilla única.⁵¹ En este caso, la Dirección de Asuntos Ambientales de la DREMEH está a cargo de la evaluación y aprobación del IGAFOM. Según información del Gobierno Regional de Madre de Dios, en el 2021 esta dirección tenía consignados 1012 expedientes del IGAFOM y se había logrado la aprobación de 21.⁵²

En opinión de un exfuncionario de la DREMEH, que pidió mantener el anonimato, la posición de las autoridades regionales de Madre de Dios frente al proceso de formalización sí condicionó el hecho de que por años no se avanzara en el proceso; añadió que tampoco existe voluntad en la mayoría de los mineros para formalizarse, debido a las responsabilidades que deberán asumir. Por ello, añadió, a los mineros en vías de formalización les resulta más cómodo estar en un proceso en el que los plazos se van extendiendo interminablemente. Consideró, además, que la presentación del IGAFOM hizo todo más sencillo para los mine-

ros, porque, si bien existe una responsabilidad en ellos para demostrar un compromiso de realizar buenas prácticas ambientales, se trata de una declaración jurada y las autoridades no tienen la obligación de corroborar eso en el terreno.

“Con el REINFO se les ha dado acceso a áreas extintas. La gente sigue trabajando y hay más invasión por el precio del oro (más de S/ 200 el gramo), y el desempleo generado en tiempos de pandemia ha hecho crecer mucho la actividad ilegal e informal. Lo informal muchas veces se colude con lo ilegal. Tenemos un corredor minero de casi 600 000 hectáreas, pero ahí están los informales e ilegales”, mencionó el exfuncionario regional.

La fuente especializada de la FEMA aclaró que la sola inscripción en el REINFO blinda a los mineros de ser investigados por minería ilegal. Si bien las leyes definen a un minero ilegal como aquel que realiza la actividad minera en zonas prohibidas o con maquinaria prohibida, dentro del corredor minero (área permitida para realizar actividad minera), se le denomina “ilegal” a quien no esté incluido en el proceso de formalización. Incluso —refirió— las denuncias que llegan a la fiscalía por mineros ilegales llegan de los mismos concesionarios, que alertan de extraños que han ingresado a sus terrenos.

“Sabemos que depende de las regiones evaluar los expedientes del IGAFOM para lograr la formalización, pero no hay personal o capacidad operativa para evaluarlos todos, y estos luego son derivados a Lima. La parte administrativa es lenta; por ejemplo, ha habido casos en los que la DREMEH ha determinado que existen actividades ilegales, han solicitado la suspensión o exclusión de estos mineros del REINFO que

50 En todo este intertítulo se detecta el riesgo de corrupción: El diseño del REINFO dificulta la lucha contra la minería ilegal, y sus constantes prórrogas impiden la culminación del proceso de formalización de la minería informal.

51 Página de Sistema de Ventanilla Única del MINEM. https://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=20&idTitular=8189&idMenu=sub7996&idCateg=1482

52 Documento de la DREMEH Madre de Dios del 2021.

trabajan en ríos, quebradas o aguajes, pero han pasado los meses y la Dirección General de Formalización Minera no los excluye. Eso los exime del delito e imposibilita que el Ministerio Público haga algo”, declaró la fuente fiscal.

“Estar en el REINFO te da una carta blanca para todo. A los mineros les hablas de formalización y son pocos los que aspiran a ello. Ahora no hay mucha diferencia entre el formal e informal en término de derechos”, declaró por su parte el exintegrante de la DREMEH en la época de José Carlos Bustamante. Él considera que el desconocimiento de los mineros informales sobre el propio proceso los vuelve vulnerables a pagar si fuera necesario para que los funcionarios de fiscalización de la DREMEH no emitan informes desfavorables que deriven en una sanción administrativa o una denuncia ante la FEMA. Eso también provoca que contacten con funcionarios del propio GORE para que puedan asesorarlos en los trámites o en los documentos que deben presentar.

Un ejemplo de esto lo hallamos en el siguiente documento. El 28 de febrero de 2022, el señor Herasmo Marcelino Mestas Paricahua, identificado con DNI 04813907, envió una carta al congresista y presidente de la Comisión de Energía y Minas, Carlos Enrique Alva Rojas, para denunciar que un minero ilegal invadió su concesión minera y este fue defendido legalmente por el también congresista y representante por Madre de Dios, Eduardo Salhuana, en enero de 2021, meses antes de asumir el cargo como parlamentario. En la carta, Mestas Paricahua relató que el minero ilegal Eloy Edgar Saxi Arapa ingresó a su propiedad en diciembre de 2020. Ahí —relata Mestas— instaló un campamento con equipo de dragado. La respuesta de Saxi Arapa habría sido, según el testimonio del denunciante, que estaba amparado con su inscripción en el REINFO. Ante ello, Mestas solicitó

una constatación a la DREMEH, que finalmente resolvió excluir a Saxi Arapa del REINFO.

De acuerdo con su relato, tras esto el señor Eloy Edgar Saxi Arapa solicitó la asesoría legal del actual congresista Eduardo Salhuana Cavides, con quien interpone un recurso de apelación el 1 de marzo de 2021. Esto genera que la Gerencia Regional de Desarrollo Económico (GRDE) declare fundado su pedido y le restituyan su inscripción en el REINFO. Pese a que Mestas apeló esa decisión, declararon su pedido infundado. Por todo esto, Herasmo Mestas acusa al congresista Salhuana de “ejercer lobby y presión” sobre los funcionarios regionales en desmedro de su propiedad.⁵³

“El minero ilegal Eloy Edgar Saxi Arapa me viene produciendo pérdidas económicas, ya que estaría operando en mis terrenos destinados a un manejo agrícola, del cual mantengo certificado de posesión (...) a nombre de mi esposa conviviente Ana Fulgencia Rodríguez Figueroa, causándome hasta problemas y daños psicológicos, sufrimiento, depresión y angustia de cómo un invasor avalado por el hoy congresista de la República Eduardo Salhuana Cavides ha ingresado a mi hogar con licencia de las autoridades regionales para destruir, depredar, contaminar y nosotros, mi esposa e hijos, no podemos hacer nada”, se lee en el documento reseñado. A la carta, el ciudadano adjuntó todos los documentos originales que sustentan su denuncia. Comprobamos que, efectivamente, el recurso de interpelación que interpone el señor Eloy Edgar Saxi Arapa el 1 de marzo de 2021 ante el director de la DREMEH, lleva la firma de Eduardo Salhuana Cavides como abogado. Para esa fecha, Salhuana no había asumido el cargo de parlamentario, pero era ya candidato al Congreso.

53 Aquí detectamos el riesgo de corrupción: Deficiente articulación para atender denuncias ambientales y proteger a defensores ambientales.

No se trata del único señalamiento contra el congresista de Alianza Para el Progreso. Salhuana, quien fue asesor legal de la Federación Minera entre el 2012 y el 2014, liderada en su momento por el exgobernador regional Luis Otsuka (con quien compartía una postura crítica al proceso de formalización minera), ha sido uno de los congresistas que impulsó la Ley 31388, que amplió el proceso de formalización minera hasta el 31 de diciembre de 2024. Acorde con una publicación de enero de 2022, del diario *Perú21*, el congresista recibió el 16 de diciembre (el mismo día que aprobaron la ley en el pleno del Congreso) a los mineros informales Walter Celso Cajachagua, presidente de la Federación Peruana de Mineros Artesanales; Máximo Adolfo Franco Bequer, presidente de la Coordinadora Nacional de Federaciones de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú, y líderes de otras federaciones locales.

Tras una búsqueda en el portal de transparencia del Congreso, corroboramos además que Salhuana ha recibido a Celso Cajachagua en el Congreso otras tres veces más durante este año: el 16 de febrero, el 17 de febrero y el 9 de marzo. En el caso de Franco Bequer, ha sido recibido por Salhuana posteriormente el 30 de diciembre de 2021, el 16 de febrero de 2022, el 17 de febrero de 2022, el 24 de febrero de 2022 y el 9 de marzo de 2022, fechas que coinciden con la presencia de Celso.

Salhuana respondió a *Perú21* que para él no era extraño reunirse con mineros informales y que eso no influía en su decisión. “La idea es que esta norma sea la última ampliación. Esa es la realidad, no hay soluciones mágicas (para la contaminación, explotación de menores y corrupción que se generará)”, dijo.⁵⁴

Tras la descripción del caso de la investigación a los exfuncionarios de la DREMEH Madre

de Dios, establecemos que los riesgos de corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala identificados son los siguientes:

- Ineficiente regulación de la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía.
- No existe ordenamiento territorial que establezca claramente por ley los derechos de superficie y que determine las áreas abiertas a la MAPE.
- Deficiente articulación para la atención de denuncias ambientales y defensores ambientales.
- El diseño del REINFO dificulta la lucha contra la minería ilegal, y sus constantes prórrogas impiden la culminación del proceso de formalización de la minería informal.
- Conexión entre la minería ilegal y el crimen organizado.
- Falta de transparencia, participación ciudadana y transparencia con respecto a la elaboración y publicación de los Instrumentos de Gestión Ambiental.
- La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal.
- La MAPE se vale de las brechas que presentan los GORE para evadir la fiscalización y otras sanciones.
- Deficiente fiscalización por falta de coordinación y articulación interinstitucional.

54 *Perú21*, 10 de enero de 2021. <https://peru21.pe/politica/mineria-informal-mineria-ilegal-puno-madre-de-dios-el-lobismo-detras-de-ley-que-ha-dado-vida-a-la-mineria-informal-noticia/>

V. RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA CADENA DE VALOR DEL ORO PROVENIENTE DE LA MINERÍA DE PEQUEÑA ESCALA Y ARTESANAL REALIZADA EN LA AMAZONÍA PERUANA



En esta sección se presenta una versión simplificada de la matriz de riesgos de corrupción y se provee una explicación detallada. Las actividades de corrupción se han priorizado de acuerdo con cómo las vulnerabilidades existentes en el diseño del proceso (la ley), la práctica

(implementación) o los factores contextuales circundantes contribuyen a la proliferación de la corrupción en las etapas de la cadena de valor del oro que se extrae mediante estas operaciones mineras ilegales e informales.

RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA MAPE



RIESGO / NIVEL:

RIESGO I (ALTO - 14)

RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:

INEFICIENTE REGULACIÓN DE LA MAPE EN LA AMAZONÍA

CAUSAS:

- Aun cuando se dictaron normas tanto para impulsar la formalización de la MAPE como para erradicar la minería ilegal, subsisten dificultades para implementarlas.
- Uno de los límites más importantes se relaciona con las demoras de los ejecutores de las políticas de formalización en incorporar estrategias diferenciadas que distingan la minería tipo placer de otros tipos de minería, como la filoniana.
- Actualmente, al 22 de enero de 2022, se viene preparando la Primera Política Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal, liderada por el MINEM, la cual debe ser aplicada para responder y atender los problemas de la MAPE en la Amazonía.

IMPACTOS:

- La falta de una adecuada legislación conlleva varios impactos negativos:
- Ha llevado a un incremento de la informalidad y la ilegalidad, lo que hace que el número de mineros formalizados no tenga un incremento sustancial.
- Además, ha causado un incremento de áreas impactadas sin posibilidad de exigir al responsable la remediación ambiental, bajo el amparo del REINFO.

**RIESGO / NIVEL:****RIESGO 2 (INTERMEDIO-ALTO - 12)****RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:**

NO EXISTE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT) QUE ESTABLEZCA CLARAMENTE POR LEY LOS DERECHOS DE SUPERFICIE Y DETERMINE LAS ÁREAS ABIERTAS A LA MAPE

CAUSAS:

- Ausencia de procesos de OT.
- En la práctica, se han otorgado derechos mineros sin brindar información a los habitantes y titulares de derechos sobre los terrenos donde se asientan las concesiones mineras y sin tomar en cuenta estudios o instrumentos técnicos previamente elaborados por los gobiernos subnacionales, que pudieron haber identificado un uso del territorio distinto a la actividad minera.
- Se genera superposición con áreas naturales protegidas, tierras de comunidades indígenas, áreas pertenecientes a concesionarios forestales, tierras agrícolas, cuerpos de agua, entre otros.

IMPACTOS:

- Se crean condiciones para la conflictividad, que a su vez generaría espacios de aprovechamiento para intereses particulares y, con ello, escenarios que facilitan la corrupción.
- Incremento de los conflictos sociales.
- Se genera tráfico de tierras, pago de cupos para el acceso a tierras donde se encuentran prohibidas las actividades mineras.

**RIESGO / NIVEL:****RIESGO 3 (ALTO - 13)****RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:**

DEFICIENTE ARTICULACIÓN PARA ATENDER DENUNCIAS AMBIENTALES Y PARA PROTEGER A LOS DEFENSORES AMBIENTALES

CAUSAS:

- Existen problemas de descoordinación con los fiscales, sea por desconocimiento de la materia o porque no se puede trabajar de manera estrecha con todos los designados.
- Las FEMA requieren articular sus operaciones con otras entidades, como la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y otros, a fin de una intervención y atención oportuna de las denuncias ambientales.
- La protección de los defensores ambientales no está bajo competencia de las FEMA.
- En las áreas de extracción minera no hay presencia adecuada del Estado y, cuando esta existe, es en formato de una interdicción con despliegue y repliegue del personal.

- Las zonas donde ocurre la minería ilegal en Madre de Dios no son de fácil acceso, constituyen territorios que no tienen control estatal y plantean desafíos de seguridad para los funcionarios públicos.

IMPACTOS:

- Falta de una atención oportuna de las denuncias, lo cual puede generar desprotección de defensores ambientales que ponen en riesgo su seguridad para proteger sus tierras del avance de mineros ilegales.



RIESGO / NIVEL:
RIESGO 4 (ALTO - 13)

RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:

EL DISEÑO DEL REINFO DIFICULTA LA LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL, Y SUS CONSTANTES PRÓRROGAS IMPIDEN LA CULMINACIÓN DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL

CAUSAS:

- La entidad tributaria a cargo del registro en el REINFO (SUNAT) no tiene la competencia para verificar si la persona que está solicitando su inscripción realiza actividad minera en la práctica.
- Las sucesivas prórrogas de los plazos para la inscripción en el proceso de formalización minera, a raíz de sus reformas, así como la ampliación del proceso de formalización mismo y la exigibilidad de sus pasos más importantes, generan un incentivo perverso como “proceso permanente”, en el que los incumplimientos no generan consecuencias.
- El REINFO contempla la inscripción de MAPE sin condiciones de formalización, y permite la continuidad de sus operaciones (no la prohíbe), pero no contempla restricciones a la comercialización del mineral extraído por ellos.

IMPACTOS:

- Dificultad para iniciar la labor de interdicción e investigación fiscal, puesto que el inicio de la formalización es utilizado como un escudo por mineros ilegales.



RIESGO / NIVEL:

RIESGO 5 (ALTO - 14)

RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:

CONEXIÓN ENTRE LA MINERÍA ILEGAL Y EL CRIMEN ORGANIZADO

CAUSAS:

- La minería ilegal está asociada al surgimiento de otros delitos conexos, como lavado de activos, crimen organizado, tráfico de insumos químicos, combustibles y maquinaria destinados a la minería ilegal, la trata humana para la explotación laboral y sexual, el tráfico de armas y el narcotráfico.
- El delito conexo con más incidencia es el tráfico del mercurio y maquinarias para la minería ilegal. Existen redes de contrabando internacionales desde Bolivia; también hay empresas locales que venden mercurio y otros insumos a mineros ilegales.
- Algunas organizaciones criminales utilizan el registro en el REINFO de supuestos mineros informales para realizar lavado de activos.
- Asimismo, comerciantes y procesadores de oro, entre los que se encuentran empresas bien establecidas, desempeñan un papel clave en la cadena de suministro ilícita al comprar grandes cantidades de oro ilegal.

IMPACTOS:

- Fortalecimiento de la presencia de las operaciones mineras ilegales.
- Vulneración sistemática de derechos humanos fundamentales.



RIESGO / NIVEL:

RIESGO 6 (BAJO - 8)

RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:

FALTA DE ACCESO A LA BANCA PRIVADA

CAUSAS:

- Los pequeños mineros en el Perú experimentan una falta de acceso a la banca privada (bancos, mutuales, cooperativas). Las entidades financieras consideran a la MAPE de alto riesgo y ligada a actividades ilegales, como el lavado de activos.
- Los mineros en proceso de formalización son tratados por las entidades financieras como de la misma categoría que los mineros ilegales, sin conocer su distinción en el plano formal y legal. Los riesgos que las entidades financieras asocian con la MAPE son riesgos patrimoniales, lavado de activos y ambientales.

- La falta de acceso a un sistema de financiamiento legítimo crea un desbalance desfavorable entre los costos de formalización (adquirir equipamiento seguro, adoptar salvaguardas ambientales en sus operaciones) y los costos de mantenerse al margen de la ley.

IMPACTOS:

- Mineros de las MAPE recurren a vías de financiamiento existentes al margen de la ley, tales como solicitar préstamos bajo una denominación empresarial distinta a la minera, acudir a prestamistas informales con elevadas tasas de interés o prestamistas ligados a actividades criminales, como organizaciones criminales.



RIESGO / NIVEL:

RIESGO 7 (INTERMEDIO-BAJO - 9)

RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:

FALTA DE INCENTIVOS POR PARTE DEL ESTADO PARA QUE OPERACIONES MAPE ELIMINEN EL USO DEL MERCURIO EN LA FASE DE BENEFICIO

CAUSAS:

- Limitar la importación legal del mercurio sin trabajar la raíz del problema (la dependencia del mercurio) fortalece métodos paralelos ilegítimos para el abastecimiento de este insumo, muchas veces vinculado a la criminalidad organizada.
- El mercurio es el insumo central para la fase de beneficio de la producción de oro en la Amazonía, ya que permite obtener la amalgama del mineral y posterior refogue, separando el material valioso para su comercialización. Todo el proceso se realiza in situ.
- Es requerido que los usuarios del mercurio se consignent en el Registro Único para el Control de Insumos Químicos y Productos Finalizados de SUNAT. Sin embargo, este registro no es público ni de libre acceso.
- Actualmente, existen iniciativas para identificar tecnologías alternativas para la utilización del mercurio, como la mesa gravimétrica. Sin embargo, muchos mineros no tienen la capacidad ni el acceso a personas capacitadas para mantenerla ni el Estado los provee.
- La demanda que existe por parte de los acopiadores y comercializadores de oro no es de arenilla (la presentación de la sustancia aurífera que resulta luego de la utilización de la mesa gravimétrica), sino en bloques sólidos (la presentación resultante luego de la utilización del mercurio).

IMPACTOS:

- El primer impacto de la dependencia del mercurio en la minería informal e ilegal de oro es la emisión de mercurio, que es absorbido por el cuerpo humano por las vías respiratorias o por el consumo de alimentos contaminados.
- Diversos estudios han demostrado que la contaminación por mercurio ha causado serios impactos ambientales y de salud pública, especialmente en las comunidades ribereñas.
- La dependencia del mercurio también fomenta la existencia de cadenas de abastecimiento alternas en el mercado negro, mayormente vinculadas al crimen organizado.

**RIESGO / NIVEL:****RIESGO 8 (BAJO - 7)****RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:**

AUSENCIA DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CON RESPECTO A LA ELABORACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

CAUSAS:

- La normativa que aprobó el IGAFOM no contempla ningún mecanismo de participación ciudadana.
- Los instrumentos de gestión ambiental (IGA) aprobados por las autoridades regionales no se encuentran disponibles en los portales de transparencia de dichas entidades, incluyendo su expediente. Esto dificulta el correspondiente seguimiento ciudadano de las obligaciones ambientales y sociales comprometidas, cuyo incumplimiento afecta a las personas (sobre todo en casos de superposición de derechos), y vulnera el derecho de acceso a información pública en materia ambiental.

IMPACTOS:

- Aprovechamiento de su ignorancia y errores para cometer incumplimientos corruptos u ofrecer sobornos o pagos de facilitación.

**RIESGO / NIVEL:****RIESGO 9 (INTERMEDIO-ALTO - 12)****RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:**

LA FALTA DE CAPACIDAD TÉCNICA DE ACTORES GUBERNAMENTALES Y LA ALTA ROTACIÓN DE PERSONAL CREAM UNA DÉBIL INSTITUCIONALIDAD QUE FACILITA ACTOS CORRUPTOS EN LA MINERÍA INFORMAL Y LA PREVALENCIA DE LA MINERÍA ILEGAL

CAUSAS:

- La alta rotación de funcionarios en el GORE dificulta la articulación de planes y acciones de más largo aliento, así como el nivel de conocimiento técnico y la experiencia de los funcionarios a cargo del proceso de formalización minera y la supervisión de actividades de la MAPE.
- Los mineros en proceso de formalización carecen de herramientas para elaborar los documentos técnicos y ambientales requeridos para el proceso de formalización, puesto que no existe acompañamiento técnico por parte del GORE.
- La inestabilidad laboral de los funcionarios en Madre de Dios ha generado figuras como la contratación de un "consultor" que elabora los documentos técnicos, los cuales son copias de anteriores y no son fiscalizados de forma posterior por el GORE.
- Existen mineros que contratan a los funcionarios de la DREMEH para elaborar sus estudios técnicos, pagan para el seguimiento de sus procesos administrativos y su eventual aprobación.

IMPACTOS:

- Aprovechamiento de su ignorancia y errores para cometer incumplimientos corruptos u ofrecer sobornos o pagos de facilitación.

**RIESGO / NIVEL:****RIESGO 10 (INTERMEDIO-ALTO - 10)****RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:**

OPERADORES MAPE SE VALEN DE LAS BRECHAS QUE PRESENTAN LOS GORE PARA EVADIR LA FISCALIZACIÓN Y OTRAS SANCIONES

CAUSAS:

- Según el estudio de USAID, tanto a nivel nacional como regional, el daño ambiental se ve perpetuado por la corrupción de los actores políticos vinculados a las autoridades e instituciones.
- De acuerdo con el MINJUSDH & Proyecto Prevenir de USAID (2021), los problemas de la corrupción, al igual que los de los demás delitos conexos, son difíciles de medir y sancionar debido a la carga de prueba propiamente dicha.
- Otro de los escenarios es que la corrupción y el lavado de activos tienen muy pocos sentenciados y detenidos, y los capturados suelen estar en la base de la pirámide, pero no en la cima.

- Los mineros de la MAPE (ilegales e informales), que está operando al margen de la ley, utilizan diversos mecanismos para evadir el control y la fiscalización de sus concesiones mineras, evitar ser penalizados por incumplimientos ambientales detectados durante la supervisión y evitar el inicio de procedimientos administrativos sancionadores.

IMPACTOS:

- Perpetúa la existencia de un sistema paralelo a las operaciones legales y las que operan al margen de la ley.
- Falta de disuasión de las conductas que contravienen la normativa ambiental.
- Impactos ambientales negativos de la actividad no supervisada, lo que afecta los recursos naturales que son consumidos o aprovechados por las comunidades nativas y locales.



RIESGO / NIVEL:

**RIESGO II
(INTERMEDIO -ALTO - II)**

RIESGOS E INSTANCIAS DE CORRUPCIÓN:

**DEFICIENTE
FISCALIZACIÓN POR
FALTA DE COORDINACIÓN
Y ARTICULACIÓN
INTERINSTITUCIONAL**

CAUSAS:

- No existe una adecuada coordinación entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno (DREMEH y MINEM) que regulan las diferentes actividades en la cadena de producción de la MAPE.
- Las instituciones encargadas del proceso de formalización (DGFM y DREMEH) no coordinan suficiente ni eficazmente con las instituciones administrativas ni judiciales (SUNAT, FEMA y la Policía Nacional del Perú).
- Existen deficientes mecanismos de coordinación entre las oficinas y órganos adscritos del MINEM.
- En el sistema de otorgamiento de concesiones no existen mecanismos de coordinación entre el nivel nacional (INGEMMET, MINEM) y los gobiernos subnacionales. No existe cruce con la información que maneja la DGFM con respecto a la existencia de MAPE.

IMPACTOS:

- Ausencia de un liderazgo claro en el sector minero y un deficiente rol articulador en el proceso de formalización de la MAPE.
- Perpetuación de la minería informal e ilegal.



Riesgo I.

Ineficiente regulación de la MAPE en la Amazonía

Riesgo: Alto
Valor: 14

Uno de los problemas más usuales que encontramos en la literatura y en las fuentes entrevistadas fue la insuficiente regulación de la MAPE en la Amazonía (MINAM, 2018; Sánchez, 2018; Ipenza & Valencia, 2014). Si bien se han dictado normas tanto para impulsar la formalización de la pequeña minería como la minería artesanal para erradicar la minería ilegal, aún subsisten dificultades para su implementación (Ipenza & Valencia, 2014). Actualmente, se ha dado la expansión de una minería aluvial desregulada en la práctica (MINJUSDH & Proyecto Prevenir de USAID, 2021). Debido al complejo y dinámico ecosistema amazónico, la minería aluvial que se realiza en la Amazonía requiere un tratamiento jurídico especial (Ipenza & Valencia, 2014, p. 213), más aún si vemos que el ecosistema amazónico es dinámico, y susceptible a impactos y daños que podrían ser graves e irreversibles.

Cabe notar que “uno de los límites más importantes a la política de formalización se relaciona con las demoras de los ejecutores de las políticas de formalización para incorporar estrategias de formalización diferenciadas, de acuerdo con las características geográficas y sociales de donde se desarrollan las operaciones mineras” (Ipenza & Valencia, 2014, p. 211). La minería aluvial y de tipo filoniano tienen características distintas, por consiguiente, “las medidas aplicadas a un tipo de minería no siempre son aplicables a otra y

hasta pueden ser contraproducentes si no se toma en cuenta esta característica” (Ipenza & Valencia, 2014, p. 211). Por tanto, es necesario el diseño de un REINFO especializado para la MAPE en la Amazonía, considerando no solo las características geográficas, sino los impactos que pueden ser graves e irreversibles –por ejemplo, en los ecosistemas acuáticos– y es por esa razón que el máximo organismo que interpreta la Constitución, el Tribunal Constitucional, ha confirmado la prohibición del uso de dragas y equipos similares (Ipenza, 2020).

Ante este vacío normativo, intervienen actores con intereses propios, ya sea presionando a funcionarios o servidores públicos para aplicar la normativa actual a su favor o utilizando su discrecionalidad para conseguir, entre otras cosas, que persista la minería ilegal y que los mineros informales continúen operando sin tener que formalizarse eventualmente (Cano, 2021). Al 22 de enero de 2022 se viene preparando la primera Política Multisectorial para la Pequeña Minería y la Minería Artesanal liderada por el MINEM,⁵⁵ que debería ser aplicada para responder y atender los problemas de la MAPE en la Amazonía.

55 Ministerio de Energía y Minas. <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/578582-propuesta-de-politica-nacional-para-la-pequena-mineria-y-la-mineria-artesanal-avanza-con-validacion-del-ceplan>



Riesgo 2.

No existe ordenamiento territorial que establezca claramente por ley los derechos de superficie y determine las áreas abiertas a la MAPE

Riesgo: Alto
Valor: 12

La inexistencia del ordenamiento territorial que establezca claramente los derechos de superficie y determine las áreas abiertas a la MAPE es una de las problemáticas más recurrentes en los diagnósticos sobre el fracaso de la formalización de la MAPE y la lucha contra la minería ilegal en la Amazonía. Este deficiente ordenamiento territorial trae como consecuencia la superposición de concesiones mineras y otros derechos sobre los recursos naturales y el uso del suelo. Por ello, en una misma área pueden coexistir distintos derechos sobre los recursos naturales y usos del suelo; por ejemplo, concesiones forestales, de reforestación, de ecoturismo, contratos de hidrocarburos, zona de amortiguamiento de áreas naturales protegidas, áreas de conservación privada o tierras de comunidades nativas. Asimismo, estos derechos son de competencia de diferentes instancias dentro del gobierno regional o nacional, lo que genera problemas de coordinación y articulación en las funciones gubernamentales (Cano, 2021; Transparencia Internacional, 2020). Se crean así oportunidades para que se concreten mecanismos informales o ilegales para el acceso del terreno superficial y realizar actividad minera (Cano, 2021).

El ordenamiento territorial (OT) es un proceso técnico, administrativo y político que considera las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, y busca gestionar y minimizar los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se llevan a cabo en el territorio, con lo que se garantiza el derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. En la práctica, es el sistema de concesiones mineras en el Perú el que termina por definir los usos del territorio. Las condiciones para otorgar un derecho minero terminan siendo tan flexibles que no se cruza información sobre los usos de suelo, no se conecta con las herramientas de planificación territorial, local y regional, y no se brinda información a los habitantes y titulares de derechos sobre terrenos donde se asientan las concesiones.⁵⁶ En la práctica, se otorgan derechos mineros discrecionalmente, sin tomar en cuenta estudios o instrumentos técnicos previamente elaborados por los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y locales), que pudieron haber identificado un uso distinto de la actividad minera en el territorio concesionado;

56 Cabe señalar que actualmente no está permitido otorgar concesiones mineras nuevas en Madre de Dios.

esto bajo la excusa, por parte de la autoridad otorgante de la concesión minera, de que “la concesión no da derecho a la explotación”.

En las entrevistas realizadas para la elaboración de este estudio, los informantes⁵⁷ refirieron que existe una situación de riesgo de corrupción entre los concesionarios forestales y los actores de la MAPE en la región Madre de Dios. En algunos casos, los concesionarios forestales cuya área de manejo colinda con actividades de la MAPE invitan a mineros a adentrarse en su concesión y realizar actividad minera ilegal dentro de ella, a cambio de una contraprestación; ello configura un supuesto intercambio de favores o soborno entre privados. Dado que esta situación genera deterioro en la concesión forestal e impide el desarrollo del plan de manejo, los forestales justifican su incumplimiento frente a OSINFOR, aduciendo que la invasión de los mineros impidió el desarrollo de sus actividades de conservación. Estos hechos llevaron a que el Estado incluyera el mandato de cancelación de concesiones forestales si hubieran sido destinadas a la minería ilegal (OSINFOR, 2014).

En casos extremos, los concesionarios forestales coludidos interponen denuncias ambientales en contra de los mineros, pero frustran las intervenciones de la autoridad. Dadas las dificultades en la articulación interinstitucional requerida para responder a este tipo de denuncias, los forestales coludidos pueden alertar a los mineros MAPE para que evacúen el área y eviten las acciones de control. Las interdicciones involucran a múltiples actores y deben ser planificadas

con anticipación. En el tiempo que requiere la planificación, la información es susceptible de filtrarse y llegar a conocimiento de los mineros (OSINFOR, 2014). A estos hechos conocidos como infidencia se suman las zonas mineras prohibidas, que cuentan con medios de comunicación satelital o señal para celulares de las más grandes compañías de comunicación nacional.

No todos los concesionarios forestales se coluden con actores de la MAPE. Algunos ejercen su responsabilidad de proteger el territorio y se enfrentan a las invasiones que impulsan los mineros que buscan operar al interior de las áreas forestales. El Estado, en particular la Policía Nacional del Perú, tiene la responsabilidad de apoyar a los concesionarios forestales en la defensa de las áreas bajo su manejo. Sin embargo, la respuesta suele ser inoportuna e insuficiente.

57 Entrevista a informantes E_02 y E_03.



Riesgo 3.

Deficiente articulación para atender denuncias ambientales y para proteger a los defensores ambientales

Riesgo: Alto
Valor: 13

La respuesta de la policía también resulta insuficiente para prevenir los riesgos que enfrentan quienes se oponen a la minería ilegal y para garantizar sus derechos fundamentales, ya que actualmente existe una deficiente articulación para la atención de denuncias ambientales y de protección a los defensores ambientales. La fiscalía provincial, la PNP y el aparato del sector Justicia y Derechos Humanos son responsables de activar mecanismos de protección, en favor de los defensores ambientales amenazados. Sin embargo, los concesionarios forestales, que son aliados de la conservación, enfrentan amenazas contra su vida y su integridad física; y se han dado lamentables casos en los que se reportaron asesinatos. Un ejemplo de extorsión se evidenció con el asesinato de Roberto Pacheco, defensor ambiental y concesionario forestal en 2020. Su padre, Demetrio Pacheco, era presidente de la Asociación de Concesiones Forestales de Reforestación de Madre de Dios y vicepresidente del Comité de Gestión de la Reserva Nacional Tambopata (Tranca, 2018). Recientemente, Juan Julio Fernández Hanco, hermano del coordinador del Comité de Gestión de dicha reserva nacional, fue asesinado en el sector conocido como La Pampa.⁵⁸

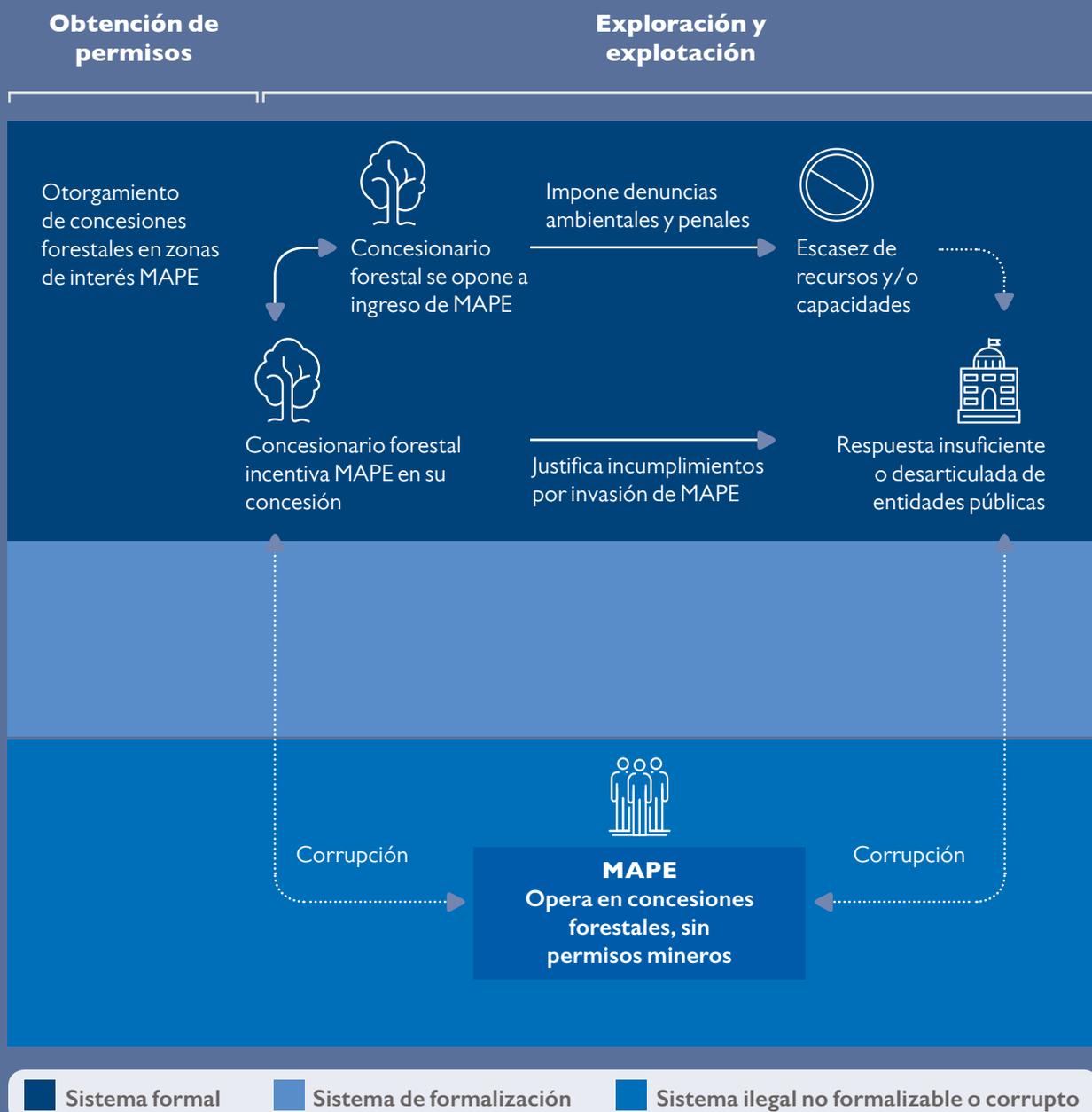
Debido a la falta de capacidades para la fiscalización de concesionarios forestales, es imposible distinguir a aquellos que se coluden con la minería ilegal de aquellos que se oponen a esta. La corrupción entre actores privados es difícil de probar. Los concesionarios forestales coludidos con la minería ilegal son actores privados con poder encomendado sobre recursos naturales. En esta situación, el intercambio de favores desvirtúa el propósito por el cual se otorgan los recursos forestales a la administración de un actor privado y se generan situaciones de riesgo para los actores locales que se oponen a estas estrategias de colusión.

El diseño institucional de los sectores involucrados (ambiental, minero, forestal, derechos humanos) impide, casi deliberadamente, la adecuada articulación de funciones para dar respuesta a estos casos. Una verdadera estrategia de prevención para este fenómeno recaería no solamente en la fiscalización minera, sino especialmente en el sector forestal, este último con gran evidencia de corrupción al más alto nivel y que involucraría al mismo gobernador regional⁵⁹ en la presunta organización criminal Los Hostiles de la Amazonía, a la que funcionarios y servidores de todos los sectores habrían facilitado actividades de tala y tráfico ilegal de madera.

58 <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/juan-julio-fernandez-hanco-madre-de-dios-asesinan-a-balazos-a-defensor-ambiental-de-la-reserva-de-tambopata-rmmn-noticia/>

59 <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios-poder-judicial-ordena-36-meses-de-prision-preventiva-para-gobernador-luis-hidalgo-okimura-los-hostiles-de-la-amazonia-iii-rmmn-noticia/>

Figura 3.
Vínculo entre MAPE y concesiones forestales, en la región Madre de Dios





Riesgo 4.

El diseño del REINFO dificulta la lucha contra la minería ilegal, y sus constantes prórrogas impiden la culminación del proceso de formalización de la minería informal

Riesgo: Alto
Valor: 13

Otro de los riesgos de corrupción de más impacto es el diseño actual del proceso de formalización minera. Así como está diseñado actualmente, el REINFO dificulta la lucha contra minería ilegal; y sus constantes prórrogas impiden la culminación del proceso de formalización de la minería informal. Cabe recordar que la inscripción en el REINFO es el primer paso en el procedimiento de formalización de la MAPE. Como ya se mencionó, se trata de un registro administrado por el MINEM que permite recabar información sobre las personas naturales y jurídicas que se dedican a la MAPE. Se accede al REINFO mediante la inscripción de personas naturales o jurídicas en el sistema en línea administrado por la SUNAT. Para el ingreso al REINFO se requiere contar con RUC activo bajo renta de tercera categoría, no desarrollar la actividad en áreas protegidas, no haber sido excluido del REINFO anteriormente ni contar con sentencias condenatorias por minería ilegal, lavado de activos o trata de personas; y, por último, no encontrarse inscrito en el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro.⁶⁰

Es un requisito completar el formato de inscripción aprobado por el MINEM, bajo declaración

jurada de su veracidad. El registro cuenta con un mecanismo de transparencia: la publicación de inscripciones en el portal web institucional del MINEM, que ha resultado insuficiente para desarticular las instituciones de corrupción que aseguran la subsistencia del sistema de minería ilegal o no formalizable.

En ese sentido, el procedimiento permite la inscripción en el REINFO de personas que no realizan actividad minera, puesto que la SUNAT no cuenta con procedimientos para verificar la información presentada. Además de ello, entre los requisitos para la inscripción se debe acreditar el acceso a una concesión minera vigente; sin embargo, el REINFO carece de herramientas de fiscalización suficientes y oportunas para asegurar que las concesiones se mantengan vigentes; tampoco cuenta con mecanismos informáticos seguros que eviten la vulneración de este registro.

Una vez inscrito en el REINFO, y sin dejar de operar como MAPE, el minero podría incurrir en incumplimiento de pagos por derecho de vigencia requeridos para mantener la concesión formalmente operativa. La concesión minera se extingue por falta de pago (o alguna otra causal

60 Conforme a la Ley 31007, su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 001-2020-EM, y demás normas complementarias y modificatorias.

regulada), pero la falta de interconexión entre el sistema de concesiones y el REINFO impide la adecuada articulación de información, así como el desarrollo de acciones de supervisión para restringir el acceso de MAPE a concesiones extintas. Ante este vacío de capacidades estatales, los mineros de la MAPE no tienen incentivos para continuar pagando sus derechos de vigencia.

La regulación del REINFO no contempla qué hacer en estas situaciones. El vencimiento de la concesión no activa intervenciones del gobierno regional (autoridad competente para fiscalizar la actividad) que impidan la continuidad de la exploración, explotación y beneficio. Sin embargo, sí impone restricciones sobre la comercialización del oro extraído de la concesión extinta.

En esta situación, el minero ve restringida su capacidad de participar en el mercado de compra y venta de oro, puesto que no puede emitir comprobantes de pago (facturas) a los comercializadores de oro que operan en el mercado formal. A fin de hacer frente a este vacío en la legislación, los actores del sector minero en Madre de Dios han diseñado “soluciones” para asegurar su participación en el mercado. La información obtenida en las entrevistas realizadas muestra tres alternativas distintas.

- La primera solución es la venta del mineral en el mercado negro. En estas condiciones, los mineros de la MAPE tranzan con actores ilegales que pagan un precio bajo por el oro extraído. Es decir, el minero que inicialmente se encontraba en proceso de formalización regresa a la esfera ilegal y comercializa su producción sin ningún sistema de trazabilidad.
- La segunda alternativa es tranzar con otro minero en proceso de formalización (inscrito en el REINFO) que opere en una concesión minera vigente y tenga posibilidad de facturar por el mineral extraído. Este adquiere el oro ilegal a un precio reducido, y reporta como suya la producción del minero informal que opera en la concesión minera extinta.
- Finalmente, también los funcionarios públicos del GORE han generado soluciones para este problema. En ausencia de una regulación clara que indique cómo proceder en caso de concesiones extintas, la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMEH) de Madre de Dios ofrece un “certificado de responsabilidad” que los mineros de la MAPE pueden obtener para garantizar a los comercializadores de oro que la procedencia del mineral es legítima.⁶¹ Dada la falta de fiscalización a los acopiadores de oro, así como la normalización de estas conductas en el GORE, la figura del certificado de responsabilidad es reconocida como una institución legítima entre los actores involucrados.

Este oro posteriormente sale de nuestras fronteras de manera formal o ilegal, de manera especial hacia Ecuador, Chile, Bolivia. En Ecuador, por ejemplo, actualmente se enfrentan procesos de lavado de activos de oro proveniente del Perú.

Este tipo de situaciones evidencian que el diseño del sistema actual no cuenta con los mecanismos necesarios para que los mineros de la MAPE completen el proceso de formalización y obtengan el título de minero formal, a fin de operar en el mercado legal. La adaptabilidad característica de conductas de corrupción ha

61 Entrevista a informante E_01.

generado múltiples alternativas para asegurar la comercialización de oro, incluso sin culminar el proceso de formalización. Esto muestra claramente la necesidad de contar con un verdadero registro de comercializadores de oro que cruce la información en línea y que ofrezca claridad de cuánto se produce y cuánto comercializa.

A continuación, en la figura 4, se muestra cómo el sistema formal, el sistema de formalización y el sistema de ilegalidad se encuentran interrelacionados en la comercialización de oro extraído por mineros cuya concesión se encuentra extinta, así como cuáles son los mecanismos de solución que han encontrado para lidiar con esta restricción.

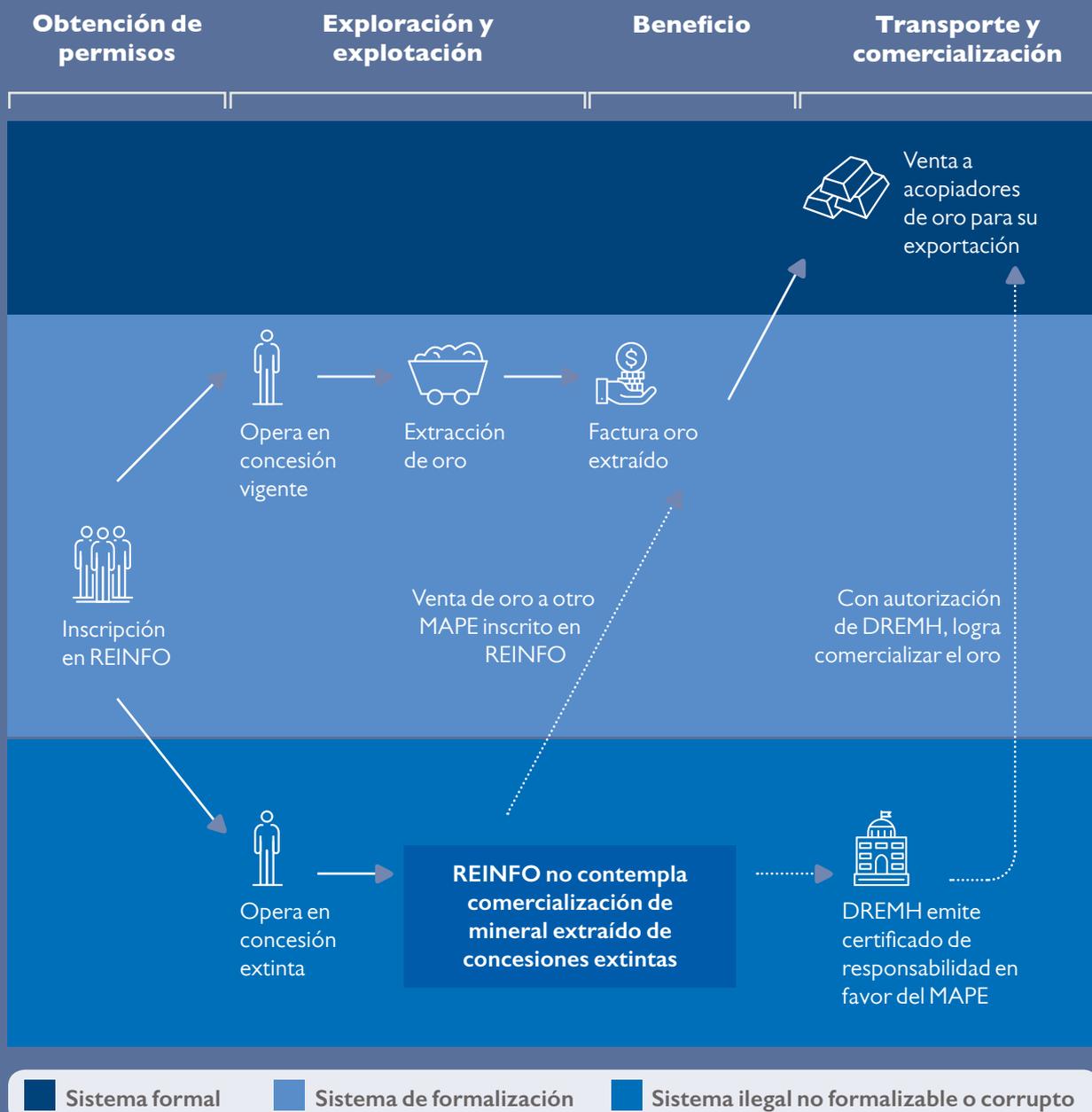
Ante la debilidad del sistema y la deficiente fiscalización, los mineros de la MAPE generan instituciones paralelas al sistema formal, involucrando incluso al propio Estado, como el certificado de responsabilidad que no está regulado ni contemplado en la estructura del REINFO. Esta vulnerabilidad institucional incentiva la continuidad de las operaciones de MAPE en la ilegalidad o la informalidad.

Estas deficiencias estructurales del proceso de REINFO también son explotadas por organizaciones criminales. Se ha documentado que algunas organizaciones criminales utilizan los permisos expedidos a supuestos mineros informales para realizar lavado de activos (Proyecto Prevenir de USAID, 2020, p. 27; Cano, 2021, p. 38). Por ejemplo, en un operativo realizado en 2019 se detuvo a miembros de una organización criminal que utilizaba las inscripciones de REINFO de cuatro personas para blanquear oro

extraído ilegalmente, movilizarlo al puerto del Callao y exportarlo a otros países. Los contrabandistas creaban papeles falsos para movilizar el oro y sustentar que el mineral había sido extraído de concesiones autorizadas y registradas por esas cuatro personas inscritas en el REINFO. Sin embargo, al revisar la ubicación de esas concesiones, las autoridades se dieron cuenta de que no existía actividad minera en ninguna de ellas (Sierra Praeli, 2020).

Adicionalmente, el comercio ilegal del oro también depende de la complicidad de operaciones mineras formales o empresas establecidas legalmente. Los comerciantes y procesadores de oro desempeñan un papel clave en la cadena de suministro ilícita al comprar cantidades sustanciales de oro extraído ilegalmente a precios muy rebajados, en virtud de acuerdos especiales con los mineros (OEA, 2021). Esto incluye también financiar las operaciones mineras para asegurar el suministro. Luego, esas empresas venden y exportan ese oro ilegal ocultando su origen mediante transacciones y documentación falsificadas (OEA, 2021). Estos esquemas pueden incluir acuerdos entre el propietario o administrador de una mina legal y mineros ilegales u otros actores con posesión de oro ilegal, como lo son las organizaciones criminales (OEA, 2021). El propietario de la mina legal compra el oro y luego lo declara como extraído de la mina legal, mezcla los minerales extraídos ilegalmente con los extraídos legalmente (OEA, 2021). Este método de lavado es facilitado por la proximidad entre las minas legales y las ilegales, así como la lejanía de las zonas mineras, lo que dificulta la inspección física y la supervisión gubernamental (OEA, 2021).

Figura 4.
Ciclo de comercialización de oro extraído de concesiones extintas





Riesgo 5.

Conexión entre la minería ilegal y el crimen organizado

Riesgo: Alto
Valor: 14

Es una realidad que la minería ilegal e informal en el Perú tiene una estrecha conexión con el crimen organizado. Actualmente, la minería ilegal e informal se asocia a otros delitos conexos que también están vinculados al crimen organizado; por ejemplo, el lavado de activos; el tráfico de insumos químicos, combustibles y maquinarias destinados a la minería ilegal; la trata humana para la explotación laboral y sexual; el tráfico de armas y el narcotráfico (MINJUSDH & Proyecto Prevenir de USAID, 2021). Se ha resaltado que el tráfico de armas y drogas, y el contrabando comparten las mismas rutas que la minería ilegal para sacar el oro ilegal fuera del país e importar los insumos y equipos necesarios para la actividad minera (Wiener, 2019, p. 28).

Uno de los delitos conexos con mayor incidencia es el tráfico de mercurio y maquinarias para la minería ilegal (Wiener, 2019, p. 10). No solo están involucradas redes internacionales de contrabando que usualmente provienen de Bolivia (OEA, 2021), sino que hay empresas locales que les venden mercurio y otros insumos a mineros ilegales (Peyronnin, 2020). Por ejemplo, un ejecutivo de una empresa peruana fue sentenciado penalmente por tráfico ilegal de mercurio y maquinarias destinados a la minería ilegal (Peyronnin, 2020). Esta compañía estaba registrada en la SUNAT como usuaria

de mercurio y le estaba vendiendo mercurio a usuarios no autorizados y conectados a la minería ilegal (Peyronnin, 2020).

Se ha demostrado que otro de los delitos conexos con la minería ilegal es la trata de personas para su explotación laboral y sexual (Dammert Guardia *et al.*, 2019). Por ejemplo, hay evidencia de que, en ciertas zonas de la frontera de Perú y Bolivia, particularmente Madre de Dios y Puno, existe explotación sexual y laboral de ciudadanos peruanos y bolivianos en campamentos mineros (Dammert Guardia *et al.*, 2019). En adición el trabajo infantil también es un asunto muy delicado. Menores de edad participan en actividades de acarreo o beneficio y a partir de la adolescencia, en el caso de la minería aluvial, comienzan a involucrarse a actividades indirectas relacionadas con la MAPE o en actividades de explotación sexual (Dammert Guardia *et al.*, 2019).

La UIF ha señalado en sus informes que los activos ilícitos pueden generarse en el mismo sector, sobre todo por la minería ilegal. Además, se generan fuera del sector, pero pueden ser lavados en él, como es el caso de las ganancias derivadas del narcotráfico o la corrupción (UIF, 2018).



Riesgo 6.

Falta de acceso a la banca privada

Riesgo: Bajo
Valor: 8

La falta de acceso de los mineros informales a la banca privada causa, particularmente, que estos tengan que acudir a otras fuentes de financiamiento que están al margen de la ley y muchas veces con conexión al crimen organizado. Un estudio (Gallo, 2020) reveló que las operaciones de pequeña escala suelen ser consideradas por las entidades financieras como de alto riesgo, porque las perciben ligadas a actividades ilegales como el lavado de activos. Asimismo, los mineros en proceso de formalización (informales) son

tratados por las entidades financieras como si fueran mineros ilegales, no hacen distinción. Las entidades financieras asocian la MAPE con riesgos patrimoniales, lavado de activos y ambientales.

La falta de acceso a un sistema de financiamiento legítimo crea un desbalance desfavorable entre los costos de formalización (adquirir equipamiento seguro, adoptar salvaguardas ambientales en sus operaciones) y los costos de mantenerse al margen de la ley (Cano, 2021, pp. 36, 37).



Riesgo 7.

Falta de incentivos por parte del Estado para que las operaciones MAPE eliminen el uso del mercurio en la fase de beneficio

Riesgo: Bajo
Valor: 9

El mercurio es el insumo central para la fase de beneficio de la producción de oro en la Amazonía ya que permite obtener la amalgama del mineral para su posterior comercialización. Este proceso

se hace in situ, cerca del área de explotación lo que conlleva serios impactos ambientales (CEMS, 2020, pp. 25, 26). Se implementaron mecanismos para el control y la fiscalización de los insumos

químicos utilizados en la minería ilegal (D. Leg. 1103), ya que se requiere que los usuarios del mercurio se consignen en el Registro Único para el Control de Insumos Químicos y Productos Controlados y Fiscalizados por la SUNAT (CEMS, 2020, pp. 25, 26). Sin embargo, este registro no es público ni de libre acceso.⁶³ Esto, a su vez, debería tener acceso libre al menos a los operadores de justicia para contrastar de manera inmediata ante intervenciones e incautaciones de mercurio. Por otro lado, esto logró que las importaciones formales se redujeran inicialmente, pues en los últimos años el Perú, a través del MINAM, ha permitido importaciones de mercurio desde México y Japón (CEMS, 2020, p. 26); por tanto, este control del comercio del mercurio en el país, sin incentivos por parte del Estado para que las operaciones de la MAPE eliminen su uso en la fase de beneficio, no atiende la raíz del problema y, por tanto, da paso a que se supla ilegalmente la necesidad del mercurio, por contrabando.

Actualmente, existen iniciativas para identificar tecnologías alternativas para la utilización del mercurio, como la mesa gravimétrica (Planet-GOLD, 2020). Sin embargo, esta tecnología requiere la adaptación a cada operación minera (CEMS, 2020) y personas capacitadas para mantenerla (CEMS, 2020). Ahora bien, la demanda por parte de los acopiadores y comercializadores no es de arenilla (la sustancia que resulta luego de la utilización de la mesa gravimétrica), sino la amalgama (la sustancia resultante luego de la utilización del mercurio) (CEMS, 2020). Esto representa una oportunidad, pero también la masificación de estas alternativas tecnológicas.

Nuestro análisis de riesgos también comprende una evaluación de la actuación de las entidades que están encargadas de fiscalizar la información contenida en el REINFO, las obligaciones ambientales contenidas en los instrumentos de gestión ambiental (IGA) y la normativa ambiental, el transporte de mercurio y la comercialización del mineral. Para ello ilustraremos cómo interactúan estas entidades en el caso de la minería desarrollada en las afueras de la reserva Allpahuayo Mishana y dentro del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, ambas ubicadas en la cuenca del río Nanay (Loreto).

Como se señaló anteriormente, una vez registrado en el REINFO, el minero deberá obtener, entre otros, el IGA correspondiente (IGAFOM o IGAC)⁶⁴ para completar el procedimiento de formalización minera. Los gobiernos regionales, a través de sus DREMEH (en el ámbito nacional) y la DGM (en el ámbito de Lima Metropolitana), son los entes encargados de la aprobación del IGA y la fiscalización ambiental de la MAPE.

En este contexto, el Estado peruano tiene la obligación de brindar la información en materia ambiental que sea solicitada mediante el procedimiento de acceso a la información pública.⁶⁵ Asimismo, en su Portal de Transparencia debe incluir las resoluciones emitidas que han dado lugar a procedimientos administrativos vinculados a casos de contenido ambiental. Dicho expediente se pondrá a disposición del público para su revisión, salvo en sus partes confidenciales o reservadas.⁶⁶

63 Entrevista a informantes E_02 y E_03.

64 El IGAFOM (Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal) o el IGAC (Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo), dependiendo de cuándo se inició el procedimiento de formalización.

65 En cumplimiento del derecho de acceso a la información en materia ambiental, conforme al artículo II de la Ley General del Ambiente, Ley 28611.

66 Artículo 20 del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo 002-2009-MINAM.



Riesgo 8.

Ausencia de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información pública con respecto a la elaboración y publicación de los instrumentos de gestión ambiental

**Riesgo: Bajo
Valor: 7**

No obstante, los IGA de la MAPE no se encuentran disponibles en los portales de transparencia de los GORE, incluyendo la totalidad de su expediente. Entonces, no se cuenta con un registro de todos los IGAC e IGAFOM aprobados por cada región, lo que dificulta el correspondiente seguimiento de estos casos y el acceso a información pública en materia ambiental. Por otro lado, la normativa reciente que aprueba el IGAFOM no contempla ningún mecanismo de participación ciudadana, a diferencia de la normativa anterior del IGAC, que sí establecía una instancia para remitir comentarios de la ciudadanía. La ausencia de transparencia, participación ciudadana y acceso de información pública respecto de la elaboración y publicación de los instrumentos de gestión ambiental crea un riesgo para la población y las comunidades que serán impactadas por la actividad minera. Por la falta de transparencia en el proceso, hay una desconfianza generalizada en el contenido de los informes de gestión ambiental (Cano, 2021, p. 22).

Por otro lado, los GORE tienen como función verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables que se encuentren con-

tenidas en la normativa ambiental, los IGA y las medidas administrativas o mandatos dictados por la entidad de fiscalización ambiental competente de las actividades de la MAPE.

En ese sentido, los mineros de la MAPE deben cumplir la normativa ambiental y son responsables de los impactos ambientales generados por sus operaciones.⁶⁷ Algunas de las medidas de manejo ambiental derivadas del marco normativo se relacionan con el monitoreo y el control permanente de sus operaciones (Camborda, 2021):

- a) Implementar medidas para el control y manejo de las emisiones de material particulado en las diferentes fases del proceso, en el caso de plantas de concentración de minerales y depósitos de relaves.
- b) Implementar medidas para el control de las emisiones que se generen, en las diferentes etapas que lo requieran.⁶⁸
- c) Instalar sistemas de tratamiento para el control de efluentes mineros, para verificar que la calidad del agua del efluente minero proveniente de la concentración y amalgamado no sobrepase los límites máximos permisibles.

⁶⁷ Se les aplica lo previsto en el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-EM, y normas complementarias y modificatorias.

⁶⁸ Por ejemplo, en el caso de los procesos hidrometalúrgicos de lixiviación de minerales sulfurados u oxidados, concentración o purificación de valores metálicos disueltos y electroobtención o precipitación de los metales, como productos semiacabados o finales.

En adición, los mineros de la MAPE deben contar y ejecutar un Programa de Monitoreo Ambiental que comprenda la supervisión de efluentes, emisiones y calidad ambiental, y que considere: a) la ubicación y descripción de los puntos de monitoreo; b) los parámetros para ser medidos;

y c) la frecuencia del monitoreo y del reporte a la autoridad. También están obligadas a reportar a la autoridad competente la implementación de sus obligaciones ambientales (art. 63 del D. S. 040-2014-EM), según la normativa y el instrumento de gestión ambiental aprobado.



Riesgo 9.

La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal

Riesgo:
Intermedio - Alto
Valor: 12

No obstante, existen deficiencias en el cumplimiento de las labores de fiscalización de los GORE. Por lo tanto, pese a que los titulares mineros realicen el registro de sus obligaciones ambientales, muy difícilmente son fiscalizados por los GORE (OEFA, 2015). Estas dificultades crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal, y la prevalencia de la minería ilegal se debe a la alta rotación y la falta de capacidad técnica de actores gubernamentales.

En primer lugar, se ha resaltado en estudios anteriores, que entre las dificultades de los gobiernos regionales para atender la problemática de la minería informal se encuentran en la

alta rotación del personal y en no contar con el presupuesto para desarrollar sus funciones (Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, 2020, p. 76; Cano, 2021, p. 27). Estas debilidades hacen a los GORE susceptibles a la captura de intereses particulares (Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, 2020, p. 76). La poca permanencia en los cargos de gobierno en el GORE –la alta rotación de funcionarios– dificulta la articulación de planes y acciones de más largo aliento (Wiener, 2019, p. 75; Ruuskanen, 2011). Estos continuos cambios han limitado las posibilidades de articular trabajos conjuntos (particularmente cuando tales cambios corresponden a gerentes o directores), y han retrasado los avances en el proceso de formalización.

Por ejemplo, en los GORE faltan funcionarios con conocimiento técnico sobre el proceso de formalización y sobre la preparación, revisión y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental (IGAC e IGAFOM), que constituyen un proceso muy técnico. Esta situación contribuye a que los mineros carezcan de herramientas y del acompañamiento necesario para elaborar los documentos técnicos y ambientales requeridos para el proceso de formalización (Cano, 2021, p. 43).

En el caso de Madre de Dios, la inestabilidad laboral de los funcionarios de la DREMEH ha generado oportunidades de colusión entre estos y los mineros de la MAPE.⁶⁹ Ambos actores han compensado con prácticas corruptas la brecha respecto de la falta de capacidades. Entre los actos de corrupción que se han identificado están los que surgen cuando los mineros contratan

a un “consultor” que elabora los documentos técnicos—en muchos casos, copiando el mismo contenido para varios informes—, que luego no son revisados con acuciosidad, cuando se revisan, porque hay una cantidad importante que no pasa por evaluación y están en espera. Ocurre también que los mineros de la MAPE contratan a los funcionarios de la DREMEH para elaborar sus estudios técnicos; por un costo adicional contratan el seguimiento a sus procesos administrativos y la eventual aprobación de instrumentos.⁷⁰

Otro ejemplo de esto es la falta de fiscalización posterior, por parte del GORE, de la información presentada como declaración jurada en el IGA. En general, los funcionarios gubernamentales de los GORE tienen poca capacidad técnica y de recursos para identificar la veracidad de la información consignada en los IGA.⁷¹



Riesgo 10.

Operadores MAPE se valen de las brechas que presentan los GORE para evadir la fiscalización y otras sanciones

Riesgo:
Intermedio - Alto
Valor: 10

La débil institucionalidad en los GORE fomenta que los mineros de la MAPE se aprovechen de las brechas existentes para evadir la fiscalización y otras sanciones. Según el estudio de

USAID (Moore & D'Andrea, 2020), las entrevistas a unas cien personas revelan un patrón de autoridad fraccionada que acompaña una coordinación y respuesta ineficaces. Tanto a nivel

69 Entrevista a informantes E_01 y E_04.

70 Entrevista a informantes E_01 y E_04.

71 Entrevista a informantes E_01 y E_04.

nacional como regional, el daño ambiental se ve perpetuado por la corrupción de los actores políticos vinculados a las autoridades e instituciones. De acuerdo con MINJUSDH & Proyecto Prevenir de USAID (2021), los problemas de la corrupción, al igual que los de los demás delitos conexos, son difíciles de medir y sancionar; debido a la carga de prueba propiamente dicha. Por ello, uno de los entrevistados para el estudio del MINJUSDH manifestó lo siguiente: “Yo creo que sí, creo que es el principal factor por el cual sigue este delito (...). Creo que nosotros no lo vemos tanto como el delito de corrupción, sino como el delito de información falsa, autorizaciones falsas otorgadas por funcionarios públicos; creo que ese es el principal motivo (...). No, claro, hay bastante corrupción y también tenemos casos seguidos contra funcionarios públicos y, sí, yo creo que es el primer factor que hace que este delito se cometa” (MINJUSDH & Proyecto Prevenir de USAID, 2021).

Otro de los escenarios es que la “corrupción y lavado de activos tienen muy pocos sentenciados y detenidos, y los capturados suelen estar en la base de la pirámide, pero no en la cima. Los que caen son los que no tienen sus necesidades básicas cubiertas”. (MINJUSDH, 2021). Esto se refuerza con lo expuesto por otro actor clave: “En la población penal la mayor parte de hombres es por delito patrimonial y si vemos corrupción no llegan a 500 de una población de 100 mil, igual en lavado de activos”. (MINJUSDH, 2021). Ambas declaraciones dejan en evidencia la concientización de la problemática de corrupción de funcionarios y el actuar de la justicia preconcebida y dirigida a un grupo de personas que no son más que eslabones débiles en la rueda del crimen organizado (MINJUSDH & Proyecto Prevenir de USAID, 2021).

Siguiendo con lo indicado por MINJUSDH & Proyecto Prevenir de USAID (2021), el compromiso político es el factor central para motivar la acción de las instituciones estatales; sin embargo, este compromiso no solo tiene que ser nominal o enunciativo, sino que debe materializarse en la implementación y ejecución de acciones destinadas tanto al control, fiscalización y sanción del delito como a la prevención, sensibilización y restauración de espacios y especies, y el fortalecimiento de la gobernanza institucional. La corrupción es un tema que requiere ser abordado en el marco de la lucha contra la minería ilegal y el fortalecimiento de la formalización minera, pues afecta la institucionalidad, la gobernanza, la articulación multisectorial y multinivel, el funcionamiento de las instancias de concertación, entre otros.

En este escenario, los mineros ilegales e informales de la MAPE, que está operando al margen de la ley, utilizan diversos mecanismos para evadir el control y la fiscalización de sus concesiones mineras, para evitar ser penalizados por incumplimientos ambientales detectados durante la supervisión y evitar el inicio de procedimientos administrativos sancionadores. Incluso se llegan a coludir con los funcionarios públicos para que no se programen acciones de supervisión en determinadas concesiones mineras.⁷² Las actas de fiscalización (que son un documento público en el cual se deben señalar los hallazgos detectados durante la fiscalización) no siempre se encuentran adecuadamente formuladas (por desconocimiento o por soborno), lo cual impide el desarrollo de un posterior procedimiento sancionador a razón de los incumplimientos ambientales detectados.⁷³

72 Entrevista a informantes E_01 y E_05.

73 Entrevista a informantes E_01 y E_05.



Riesgo II.

Deficiente fiscalización por falta de coordinación y articulación interinstitucional

Riesgo: Intermedio - Alto
Valor: II

La deficiente fiscalización en la MAPE se debe también a una falta de coordinación y articulación interinstitucional entre los diversos niveles de gobierno y entidades del Estado. Así, la descentralización de funciones se convirtió en una excusa para la inacción de los diferentes niveles de gobierno y una debilidad del Gobierno Central en el ejercicio de la función rectora, en un conjunto de procesos vinculados con la minería.⁷⁴

Esta falta de coordinación se observa en la minería ilegal aluvial, que se desarrolla en las afueras de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana y dentro del Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira, ambas ubicadas en la cuenca del río Nanay (Loreto). Los mineros no cuentan con concesiones mineras vigentes y no

están inscritos en el proceso de formalización. La actividad minera bajo estas características no es formalizable, más aún cuando operan con dragas o equipos similares, prohibidos por el Tribunal Constitucional.⁷⁵

La actividad se ha extendido en los últimos años debido a la alta pureza del oro (24 quilates) que de ahí se extrae (Zapata, 2021), pese a existir prohibiciones expresas, como las previamente señaladas, y una ordenanza del GORE que prohíbe las actividades de extracción de minerales en el río Nanay, pues este abastece de agua potable a la ciudad de Iquitos.

A continuación, se muestra el área donde se realiza la minería aluvial.

Figura 5.
Mapa de la cuenca del río Nanay



Fuente: MAAP Project (2021)

74 Entrevista a informantes E_01 y E_05. Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (2020).

75 <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00316-2011-AA.pdf>

En la figura 5, los triángulos amarillos indican actividad ilegal detectada en el 2020 y los triángulos rojos, indicios de minería aurífera ilegal, al identificar embarcaciones que han sido modificadas para hacer minería; expertos señalan que se trataría de dragas.

Según indicó un especialista del SERNANP,⁷⁶ la actividad se realiza principalmente en territorios de comunidades nativas. Los mineros, mayoritariamente identificados como extranjeros, establecen acuerdos con los líderes y autoridades de la comunidad (tenientes gobernadores o apus), quienes logran sensibilizar y convencer a la población para obtener un acuerdo de asamblea comunal para permitir el ingreso y la operación en sus territorios, a cambio de un pago mensual que fluctúa entre 20 000 y 50 000 soles en función de la producción de oro⁷⁷ (Zapata, 2021). Debido a este intercambio y a la normativa existente, se han producido conflictos e invasiones de tierras comunales, incluidos conatos de enfrentamientos con arma de fuego, por la disputa del control del espacio.

La legislación peruana exige que, si se otorga una concesión minera en tierras de comunidades nativas u otro titular, el concesionario debe lograr un acuerdo u obtener su permiso para operar en sus tierras, conocido como autorización del uso del terreno superficial (Ley 26505). Esto conduce a un sistema en el que los concesionarios obtienen ese "permiso" por cualquier medio, como amenazas a las comunidades indígenas, soborno a los dirigentes, chantaje a los responsables de la toma de decisiones, entre otros (Cano, 2021).

En cuanto a la supervisión y fiscalización, existe una falta de coordinación entre las autoridades.

El Gobierno Regional –a través de la DREMEH y la Autoridad Regional Ambiental (ARA)– brinda apoyo con el suministro de combustible y tiene presencia en el puesto de vigilancia, pero en la práctica no tendría un rol efectivo y real, tomando en cuenta que no existen concesiones mineras en el área, pues se trata de actividades totalmente ilegales. Se coordina constantemente con la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA), pero son comunes los problemas de descoordinación con los fiscales, porque no se puede trabajar de manera estrecha con todos los designados debido a la desconfianza u otras razones⁷⁸ (Zapata, 2021). Otra dificultad importante es que en las comunidades los mineros tienen informantes que los alertan cuando se realizan interdicciones, lo que les da tiempo de “esconderse y ocultar sus equipos” en el monte y evitar su detención (Zapata, 2021).

En cuanto al rol de la Policía Nacional, existen acusaciones e informes de corrupción contra sus miembros. Un caso específico es el robo de combustible decomisado del puesto de vigilancia (Zapata, 2021).⁷⁹ Funcionarios del SERNANP coordinan de manera continua con la Marina para las labores de fiscalización; sin embargo, esta institución no cuenta con la cantidad suficiente de guardaparques para la gran dimensión del área. La impresión general es que no existe una articulación entre todos los actores.

Otro aspecto relevante que se ha identificado, específicamente con el trabajo del Ministerio Público y del Poder Judicial, son los vacíos que los mineros ilegales encuentran o usan para evadir la sanción. Se han presentado casos en los que se ha detenido a mineros ilegales, pero al no encontrárseles el oro, los juzgados no otorgan

76 Entrevista a informante E_05.

77 Entrevista a informante E_05.

78 Entrevista a informante E_05.

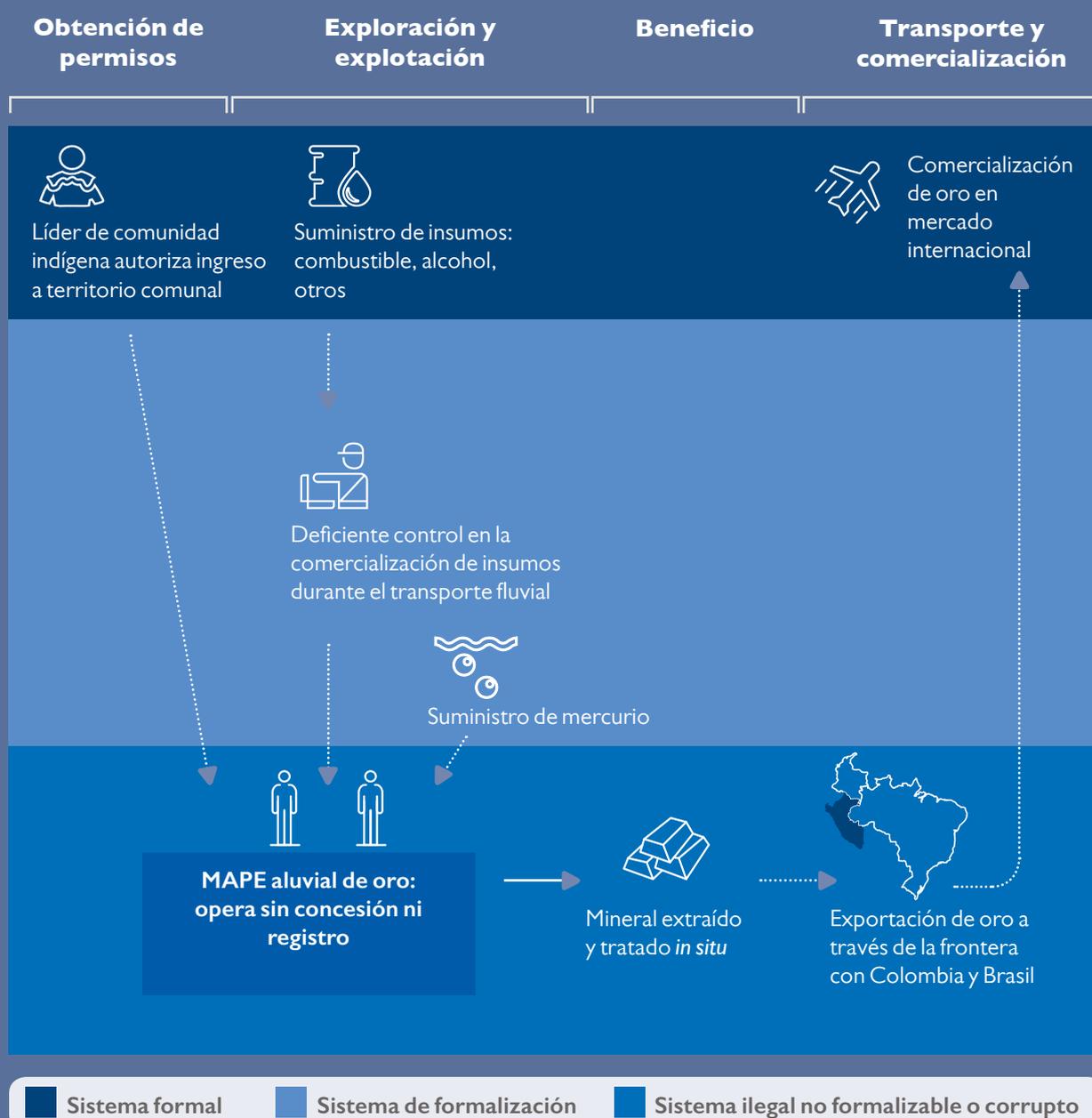
79 Defensoría del Pueblo, 2021.

prisión preventiva, alegando una serie de tecnicismos (bajo la premisa de “si no hay oro, no hay delito”).⁸⁰

A continuación, se muestra cómo el sistema formal, el sistema de formalización y el sistema

de ilegalidad se encuentran interrelacionados en la comercialización de oro extraído por mineros cuya concesión se encuentra extinta, así como cuáles son los mecanismos de solución que han encontrado para lidiar con esta restricción.

Figura 6.
Actividad minera ilegal en la cuenca del río Nanay, región de Loreto



80 Entrevista a informante E_05.

En este caso, toda la cadena de producción funciona en el nivel ilegal, así que no hay formalización posible. Uno de los problemas centrales es la falta de articulación entre las autoridades competentes para ejecutar acciones de supervisión y fiscalización, y la falta de recursos (humanos y materiales) y de infraestructura (puestos de vigilancia) para controlar la actividad ilegal.

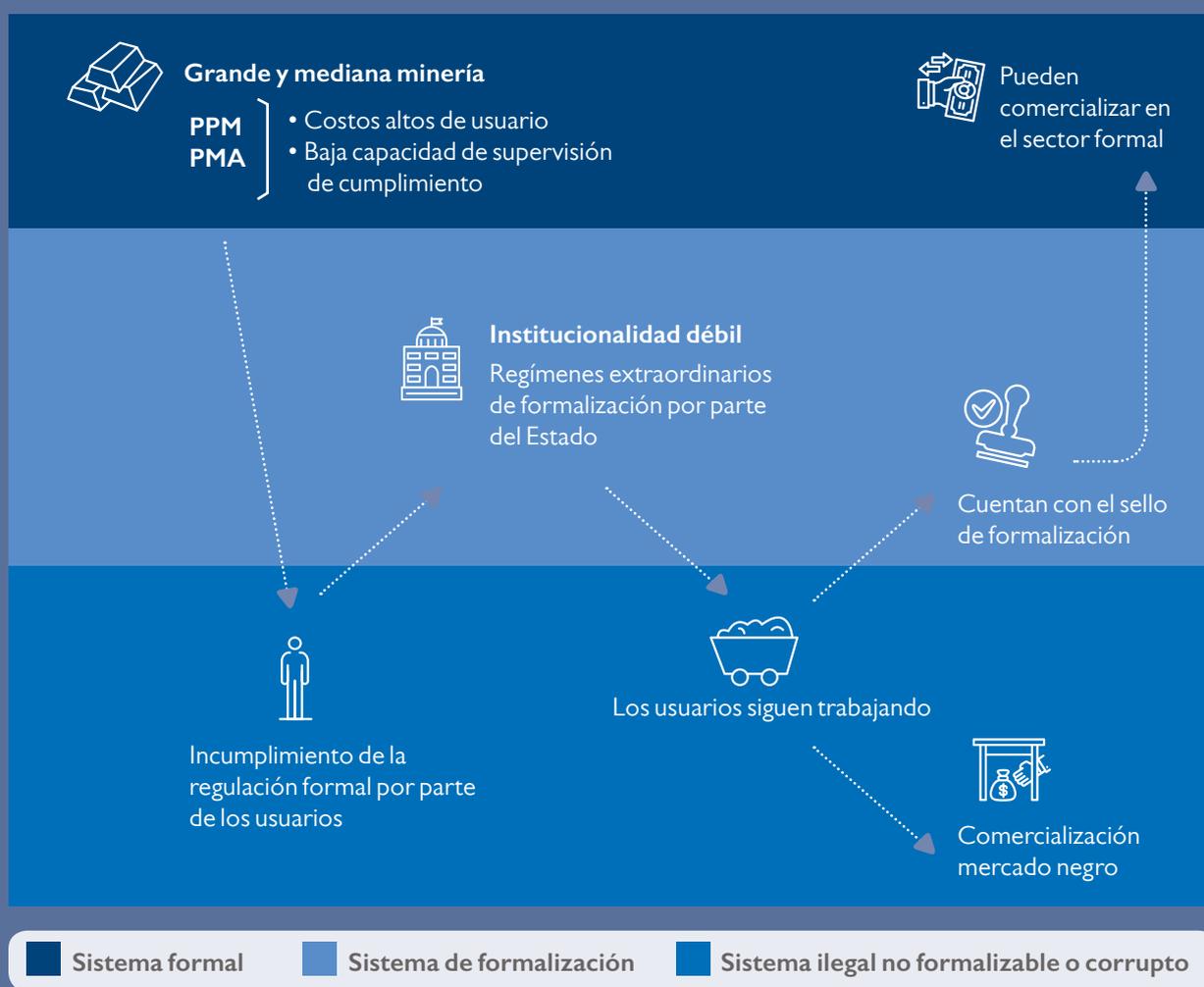
Las vulnerabilidades estructurales se manifiestan en falta de capacidades, insuficiente control e inadecuado diseño del marco regulatorio. Respecto de este último, la dificultad para implementar el régimen de interdicción ya sea por la rigidez

de las leyes o por su inhabilidad para responder a las particularidades de la responsabilidad penal en cada caso.

En el Perú, la lucha contra la minería ilegal ha concentrado esfuerzos en reprimir las actividades ilegales, y no en entender las vulnerabilidades de la regulación formal que incentivan el surgimiento de estas conductas indeseadas. A fin de diseñar intervenciones efectivas, es necesario entender que las conductas de corrupción, en muchos casos, surgen como soluciones a vacíos, inexactitudes o ineficiencias del sistema formal.

Figura 7.

Interacción e independencia entre la regulación formal y las instituciones de corrupción



Nuestra investigación en torno al problema de la corrupción en la MAPE evidencia no solamente una interrelación entre la regulación formal (que incluye el proceso minero regular y la política de formalización minera) y las instituciones de corrupción, sino además una interdependencia entre ellas. En esta situación, las conductas de corrupción se han extendido y normalizado hasta el punto en el que muchas instituciones del sistema formal –y los actores que operan en ellas– dependen de la subsistencia de la corrupción para seguir funcionando.

A manera de ejemplo, la Figura 7 muestra una visión general de cómo interactúan estos tres sistemas: a pesar de la existencia de un régimen formal (franja verde) diseñado para los estratos de PPM (pequeño productor minero) y PMA (productor minero artesanal), los actores de la MAPE no cumplen con dicha regulación (franja roja). Esto puede deberse a la debilidad institucional, que se manifiesta en un diseño institucional débil o muy costoso para los actores (en algunos pocos casos), sumada a la falta de fiscalización para asegurar su cumplimiento. La respuesta del Estado ante este incumplimiento (franja amarilla) es crear un régimen extraordinario de formalización para que los actores de la MAPE puedan adecuarse a los requisitos del sector formal. Sin embargo, se repiten los mismos problemas estructurales. A pesar de adscribirse formalmente al régimen de formalización, los actores mantienen las mismas prácticas de operación (franja roja), evadiendo un cambio sustancial en el ejercicio de la actividad minera. Incluso en esta situación, el propio sistema de formalización (franja amarilla) protege dichas actividades, al otorgarles un velo de formalidad y permitir que el mineral extraído sea comercializado en el sector formal.

El peligro de la interdependencia entre los sistemas formales e ilegales es la normalización de las prácticas productivas que vulneran los derechos humanos, deterioran el ambiente, distorsionan la competencia y, en general, perpetúan inequidades en la distribución de recursos. La corrupción en los sectores pequeño y artesanal existía antes del boom minero aluvial; la adaptabilidad de estas prácticas de corrupción es lo que ha determinado que, en el estado actual de la MAPE en el Perú, sea difícil distinguir a las instituciones formales de las ilegales, ya que el funcionamiento de unas depende de la subsistencia de las otras.

En adición, existe una deficiente regulación para verificar que se cumplan los requisitos para calificar como mineros de la MAPE, que en realidad puede operar en la mediana minería. A pesar de la existencia de estratos, existen zonas poco claras para evidenciar el cumplimiento de la exigencia para ser considerado pequeño o artesanal. Se observa una falta de regulación e instrumentos operativos que permitan identificar y verificar a aquellos que no pertenecen al estrato de la MAPE. Por ejemplo, hay empresas registradas como MAPE que han excedido los requisitos (hectáreas de producción o maquinaria) y en la práctica operan como mediana minería, o existen un conjunto de empresas registradas individualmente como MAPE que en la práctica operan como un grupo y debieran ser consideradas y fiscalizadas no por los gobiernos regionales (GORE), sino por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (si opera como mediana o gran minería). En sectores de alta ocurrencia de MAPE ilegal (p. ej. La Pampa, Huaypetuhe, zona permitida para actividad minera de MDD), se reportan a la autoridad como MAPE múltiples operaciones vinculadas colindantes; así evaden la regulación aplicable a la minería de mediana escala.⁸¹

81 Entrevista a informantes E_01, E_02 y E_03.

VI. RECOMENDACIONES



A continuación, se presentan recomendaciones para atender cada uno de los riesgos de corrupción identificados:



Riesgo 1. Ineficiente regulación de la MAPE en la Amazonía

- 1.1. Gestionar ante el MINEM y otras autoridades la incorporación de políticas y normativas eficientes y específicas para la MAPE que se desarrolla en la Amazonía en la Propuesta Nacional Multisectorial para la MAPE, clarificando que no pueden existir operaciones sobre cursos de agua, como ya lo ha establecido el Tribunal Constitucional. Considerando además lo ya identificado en diversos diagnósticos e informes como “una visión homogeneizadora de la minería informal”.⁸²
- 1.2. Elaborar un plan de trabajo coordinado con el MINEM y el CEPLAN –a cargo de la elaboración de la Propuesta Nacional Multisectorial– sobre la revisión y actualización de los instrumentos de política, planes y estrategias para atender la problemática de la minería informal en la Amazonía.
- 1.3. Coadyuvar con los GORE y el MINEM en la elaboración y aprobación de una guía que regule las actividades mineras en la región, los instrumentos de gestión ambiental, mejores prácticas de la minería aluvial que no sean perjudiciales para

el ambiente, el uso de tecnologías para mejorar la productividad y hacer la actividad minera más sostenible, partiendo de experiencias como las señaladas en la Propuesta de salvaguardas para una MAPE ambiental y socialmente responsable en la Amazonía peruana (Proyecto Prevenir de USAID, 2022).

- 1.4. Elaborar una propuesta normativa que dé solución al problema administrativo que se origina en las direcciones regionales de energía y minas de los GORE por la falta de atención a las solicitudes de aprobación de IGAFOM e IGAC, y expedientes de inicio o reinicio de actividades que no están siendo atendidos; asimismo, que se definan las acciones a tomar respecto de las concesiones mineras extintas y donde los mineros se han inscrito en el REINFO.



Riesgo 2: No existe ordenamiento territorial que establezca claramente por ley los derechos de superficie y determine las áreas abiertas a la MAPE

- 2.1. Coordinar y gestionar con la Presidencia del Consejo de Ministros que, en el proceso del Proyecto de Ley sobre Ordenamiento Territorial,⁸³ se incorpore un acápite específico sobre las concesiones en

82 Informe Final de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/604264/INFORME_FINAL_DE_LA_COMISI%C3%93N_PARA_EL_DESARROLLO_MINERO_SOSTENIBLE.pdf

83 <https://gestion.pe/economia/regiones-podrian-tener-en-sus-manos-la-exclusion-de-actividades-economicas-en-su-territorio-noticia/?ref=gesr>

la Amazonía y los derechos de superficie, y que se determinen las áreas abiertas a la MAPE, contando para ello con la participación de las organizaciones sociales y privadas, a fin de que se visibilice la problemática que generan las superposiciones de concesiones mineras y que se planteen soluciones viables, reales y definitivas.

- 2.2. Crear un grupo de trabajo multisectorial con el fin de comenzar el desarrollo del plan de acción para la investigación de los casos de superposiciones de concesiones mineras.
- 2.3. Luego de la elaboración de un plan participativo, comenzar la investigación y el desarrollo de estrategias para el esclarecimiento de los derechos de superficie.
- 2.4. Formular un plan de trabajo para la futura reglamentación de la Ley de Ordenamiento Territorial a efectos de su implementación.



Riesgo 3. Deficiente articulación para atender denuncias ambientales y para proteger a los defensores ambientales

- 3.1. Solicitar a la Dirección o a las Oficinas de Integridad de los GORE, OEFA, OSINFOR, Ministerio Público y MININTER que, entre sus acciones *due diligence* (o de debida diligencia), tengan

mapeado como un riesgo de corrupción la falta de coordinación oportuna entre dichas instituciones, a fin de que definan procedimientos, filtros y controles necesarios para llevar a cabo, en forma eficaz y eficiente, las acciones de campo con especialistas en materia minera y atiendan las denuncias ambientales y de protección de los defensores ambientales.

- 3.2. Incorporar en la lucha anticorrupción a las autoridades nacionales y regionales que tienen como mandato mitigar la corrupción en el país y, a partir de esta inclusión, fomentar la asistencia técnica a los GORE para la creación de instrumentos normativos focales que permitan prevenir y reducir los actos de corrupción en la cadena de valor.
- 3.3. Mejorar la capacidad de articulación de las FEMA, dotándolas de mayores y mejores herramientas tecnológicas (como sistemas coordinados de información geoespacial) y de recursos humanos (suficiente personal capacitado en materia ambiental), necesarios para la tarea de articulación y coordinación con las otras entidades, de modo que la atención de denuncias ambientales en materia de minería ilegal se realice de forma expedita.
- 3.4. Los GORE podrían impulsar el diseño de un procedimiento integrado de alertas cuando reciban denuncias en materia de minería ilegal, a fin de comunicar inmediatamente a otros gobiernos regionales (en caso corresponda), al OEFA, al OSINFOR y a la FEMA; así se priorizaría la protección de los defensores ambientales, así como la atención de las denuncias de actividades mineras en concesiones forestales, fijando un plan de actividades y su implementación.



Riesgo 4. El diseño del REINFO dificulta la lucha contra la minería ilegal, y sus constantes prórrogas impiden la culminación del proceso de formalización de la minería informal

- 4.1.** Gestionar que en la Propuesta Nacional Multisectorial para la MAPE se incorporen políticas y normativas que establezcan taxativamente la responsabilidad de los GORE y del MINEM de verificar si quien solicita la inscripción en el REINFO realiza actividad minera en la práctica, bajo responsabilidad administrativa y penal. Esto está estrechamente ligado a los números de mineros informales y eso requiere a su vez saber cuántos mineros son como se estableció “Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal”⁸⁴. Aunado a saber en qué zonas operan, lo que puede ser resuelto usando información satelital.
- 4.2.** Promover que el MINEM presente un proyecto de ley de modificatoria del REINFO que establezca la nulidad automática de la inscripción de mineros que se hayan inscrito o que se inscriban indebidamente en este.
- 4.3.** Formular un plan de trabajo en conjunto con el MINEM y los GORE, a fin de mejorar los mecanismos de control de la inscripción al REINFO, debiendo existir

filtros respecto de quiénes se inscriben como mineros de la MAPE y que excluyan a los mineros ilegales que se inscribieron indebidamente.

- 4.4.** La SUNAT podría, en coordinación con el MINEM, reformular el proceso de inscripción al REINFO, verificando el tipo de concesión que se inscribe y si el solicitante realmente ejerce MAPE.
- 4.5.** Formular un plan de trabajo en conjunto con los GORE para priorizar la supervisión de aquellas concesiones que se encuentren inoperativas e informar al MINEM e INGEMMET sobre su existencia y el sobre uso de estas; realizar inspecciones in situ para verificar si hay actividad minera o no en el área de la concesión minera extinta.



Riesgo 5: Conexión entre la minería ilegal y el crimen organizado

- 5.1.** Impulsar actividades coordinadas entre las autoridades relevantes para prevenir, detectar y combatir la minería ilegal y el crimen organizado, como son la Dirección Ejecutiva de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú, DICAPI, MINAM, SERNANP, OEFA, Dirección General de Formalización Minera del MINEM, Procuraduría Pública Especializada en Materia Ambiental, PRONABI, FECOR, SUNARP y los GORE, entre otros, y cuando corresponda, teniendo como referente las recomendaciones de GAFI⁸⁵ y la implementa-

84 Ver <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Marzo/30/DS-013-2011-EM.pdf>

85 Ver <https://gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/buenas-practicas-18/4221-fortalecimiento-del-abordaje-afectivo-de-la-mineria-ilegal-como-amenaza-emergente-de-la-en-la-region/file>

ción de sus estándares, como herramienta para combatir el crimen organizado y el lavado de activos provenientes de delitos ambientales, involucrando a los citados organismos en forma transversal para lograr una efectiva cooperación.

- 5.2.** Capacitar y sensibilizar a los mineros de la MAPE en temas de *compliance*, en cuanto a la implicancia del delito de corrupción y crimen organizado, y cómo impacta en la actividad de la MAPE como sujeto obligado ante la UIF durante toda la cadena de valor y el proceso minero, desde las fases preliminares de explotación hasta el beneficio y comercialización, así como las implicancias penales que conlleva el relacionamiento con el crimen organizado y el LAFT, recogiendo así las recomendaciones GAFI, contenidas en el Informe de evaluación mutua del Perú (GAFILAT, 2019).
- 5.3.** Capacitar a funcionarios del GORE y de la Dirección Regional de Energía y Minas en temas de *compliance* en cuanto a la implicancia del delito de corrupción y sobre la degradación del medioambiente vinculada a delitos de crimen organizado y lavado de activos, y en cuanto a las responsabilidades penales que conlleva su calidad de funcionarios.
- 5.4.** Capacitar y sensibilizar a los mineros de la MAPE sobre las ventajas de su formalización y su calidad de sujeto obligado ante la UIF, cuyo efecto inmediato se podrá apreciar en la rebaja del riesgo con que son calificados los mineros de la MAPE en el sistema financiero, vinculados al lavado de dinero. Esta es la causa por la cual no

pueden acceder al sistema financiero y por la que se ven obligados a acudir a terceros prestamistas que, muchas veces, están ligados justamente al crimen organizado.⁸⁶

- 5.5.** Incrementar entre las diversas autoridades que intervienen en la cadena de valor la concientización relacionada con los riesgos de corrupción, lavado de activos y crimen organizado, a fin de que implementen mecanismos que coadyuven a la MAPE formalizada en el análisis de alertas y operaciones inusuales para la presentación oportuna de Reporte de Operaciones Sospechosas, mejorando así el enfoque de la supervisión basada en riesgos, conforme a las recomendaciones GAFI (GAFILAT, 2019).
- 5.6.** Mejorar la actividad coordinada entre las autoridades administrativas, GORE, fiscalías (FEMA, FECOR, de Extinción de Dominio) y UIF, que permita agilizar las normas de Extinción de Dominio de aquellos sujetos vinculados al delito de minería ilegal, LA y crimen organizado que no pueden sustentar o justificar el origen lícito de sus bienes y que se encuentren bajo sospecha de un delito previo, a fin de hacer frente a la amenaza que representan la minería ilegal y el crimen organizado en la región, recogiendo así las recomendaciones de GAFILAT (2019).

86 Consideran que la minería informal es lo mismo que la minería ilegal y que el financiamiento de una actividad minera artesanal es un delito (lavado de activos, minería ilegal y crimen organizado), según la interpretación normativa de los D. Leg. 1102 y 1106. https://www.planetgold.org/sites/default/files/Hacia_la_inclusion_financiera_de_la_MAPE_resume-nESP.pdf



Riesgo 6. Falta de acceso a la banca privada

- 6.1.** Implementar el plan de acceso al sistema financiero para la MAPE, que comenzaría por generar un cambio en la percepción de la MAPE ante las entidades financieras, desvinculándola de la minería ilegal; para ello se requeriría la participación del MINEM y de los GORE.
- 6.2.** Coordinar con la ASBANC y las Cámaras de Comercio⁸⁷ un programa de capacitación sobre el modelo de negocio para la MAPE, dirigido a funcionarios y analistas de créditos de entidades financieras, con el fin de generar interés en desarrollar instrumentos financieros para la MAPE.
- 6.3.** Desarrollar un programa de educación financiera para MAPE que les permita elaborar planes de negocio y solicitudes de créditos, sensibilizándolas sobre las ventajas de su formalización, basada en una política de incentivos legales, económicos, sociales y ambientales.
- 6.4.** Identificar instituciones financieras distintas a los bancos (cajas municipales, cooperativas de ahorro) para motivarlas a generar oferta de crédito para el sector minero en pequeña escala, en coordinación con proyectos de fomento de inclusión financiera.
- 6.5.** Incentivar a la MAPE a contar con un modelo de prevención penal, a fin de eximirla de responsabilidad, en caso se vea inmersa en los delitos de colusión, cohecho, tráfico de influencias, lavado de activos y financiamiento de terrorismo.
- 6.6.** Sensibilizar a la MAPE acerca de las ventajas que la implementación del *compliance* les generaría, como el acceso a la banca privada (bancos, mutuales, cooperativas), a los que no tienen acceso actualmente, pues sus operaciones son consideradas por las entidades financieras como de alto riesgo, ya que las perciben ligadas a actividades ilegales, como el lavado de activos.
- 6.6.** Sensibilizar a la MAPE, con el apoyo de la UIF, sobre la importancia de contar con un Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (SPLAFT), que les serviría para la detección oportuna de operaciones sospechosas y para evitar que sean utilizadas con fines vinculados a los delitos de LAFT.
- 6.7.** Impulsar el desarrollo de mecanismos financieros para el sector MAPE con iniciativas como PlanetGOLD, que incentiven la bancarización y su acceso al mercado formal (PlanetGOLD, 2021).⁸⁸

⁸⁷ Se podrían replicar iniciativas como las de USAID a través de *Alliance for Integrity*, que vienen aportando en la implementación del *Compliance Program* y Modelo de Prevención en las MYPES en algunas regiones del Perú. Este programa se inició en 2021, con el objeto de fomentar la integridad en el sistema económico y hacer una contribución a largo plazo para lograr un mundo de negocios libre de corrupción. Durante el primer año se lanzó e implementó el Programa de Prevención de la Corrupción "De Empresas para Empresas" (DEPE), en colaboración con el Proyecto de Inversión Pública Transparente de USAID Perú y el Proyecto de Buena Gobernanza implementado por la GIZ Perú. <https://www.allianceforintegrity.org/es/regiones/america-latina/activities/Primer-a-o-de-Alliance-for-Integrity-en-Per-Fortaleciendo-en-conjunto-la-integridad-empresarial.php>

⁸⁸ PlanetGOLD y Caja Los Andes entablaron una alianza de trabajo conjunto para la implementación de mecanismos financieros para el sector MAPE. Esta iniciativa global es financiada por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y es ejecutada en el Perú por MINAM, en alianza con MINEM y con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Riesgo 7. Falta de incentivos por parte del Estado para que las operaciones MAPE eliminen el uso del mercurio en la fase de beneficio

- 7.1.** A través del MINEM, se propone impulsar el diseño de un sistema único de acceso público y en línea que integre a los administrados registrados en el REINFO, en el RECPO, en el Registro de Insumos Químicos (mercurio, cianuro de sodio y cianuro de potasio), a fin de contar con la información en tiempo real sobre los actores de la cadena de valor del oro en la MAPE, y evitar vulneraciones a estas plataformas.
- 7.2.** Se recomienda, a través del portal de la SUNAT, publicar la relación de los usuarios de mercurio registrados, el número de toneladas que ingresan y quiénes importan, adquieren y usan estos insumos. Y en coordinación con el MINEM, reforzar las acciones de control transfronterizo respecto del transporte de mercurio y otros insumos para la minería.
- 7.3.** A través del MINEM, en coordinación con los GORE y el MINAM, diseñar un programa de capacitación para el uso y el manejo de las mesas gravimétricas para los mineros MAPE, que se haga masivo su uso, y se evite, además, la importación de mercurio, como ha venido sucediendo recientemente con autorización por parte del MINAM.

7.4. A través del MINEM, en coordinación con los GORE y el MINAM, se debe impulsar la elaboración de un marco normativo que incentive la comercialización de la arenilla y crear las condiciones para reducir el uso del mercurio, a fin de que los acopiadores y comercializadores adquieran la arenilla que resulta luego de la utilización de la mesa gravimétrica y no la amalgama, que resulta luego de utilizar el mercurio.

7.5. Crear incentivos que faciliten la transición para que los acopiadores y comercializadores puedan comenzar a aceptar la arenilla en vez de la amalgama; por ejemplo, un subsidio sobre comercialización del oro.



Riesgo 8. Ausencia de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información pública con respecto a la elaboración y publicación de los instrumentos de gestión ambiental

8.1. Solicitar a la Dirección de Integridad del MINEM que, por Ley de Transparencia y Acceso a la Información, publique en su portal institucional los expedientes en trámite y un registro en línea de todos los IGA aprobados por región, que permita efectuar seguimiento de casos y el acceso a información pública en materia ambiental, como ente rector de la política minera nacional.

8.2. Efectuar las coordinaciones con el MINEM, a fin de que se pueda modificar el decreto supremo que aprueba el IGAFOM y que cuente con mecanismos de participación ciudadana.

8.3. Solicitar a la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente, creada con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización, que por Ley de Transparencia y Acceso a la Información publique periódicamente sus líneas de acción, acuerdos y planes que se establezcan en materia de MAPE. Ello con el objeto de que la ciudadanía en general pueda realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.

8.4. Solicitar a la Dirección de Integridad de los GORE que por Ley de Transparencia y Acceso a la Información publiquen el contenido de los IGA (incluyendo sus anexos) en sus páginas web, y compartan esta información en el SINIA, a efectos de que se cuente con una única plataforma que publique todos esos instrumentos.

8.5. Recomendar al OEFA que retome la publicación anual de la evaluación de desempeño de los GORE en materia de fiscalización de la minería informal, dando a conocer públicamente los gobiernos regionales que están avanzando o no el cumplimiento de funciones de fiscalización en materia de MAPE.

8.6 Recomendar a los GORE publicar en su portal institucional de acceso público la lista de administrados sancionados por minería ilegal e incumplimiento de obligaciones de aquellos en proceso de formalización.

8.7. El Ministerio de Energía y Minas debería aprobar el decreto supremo que establece disposiciones reglamentarias para el RECPO, que fue publicado mediante Resolución Ministerial I90-2021-MINEM-DM: “Autorizan la publicación del proyecto de decreto supremo que establece disposiciones reglamentarias para el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro-RECPO y su exposición de motivos”, que permitiría transparentar los números de producción y comercio de oro de un minero en general.



Riesgo 9. La falta de capacidad técnica de actores gubernamentales y la alta rotación de personal crean una débil institucionalidad que facilita actos corruptos en la minería informal y la prevalencia de la minería ilegal

9.1. Promover, a través de la Dirección de Integridad de los GORE, buenas prácticas de gobernanza en el sector público, en cuanto al acceso a los puestos públicos en base a la meritocracia. Así se respondería a la demanda de perfiles laborales con profesionales idóneos y calificados para cada puesto y se evitaría el riesgo identificado por la poca permanencia en los cargos en los GORE —la alta rotación

89 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-la-publicacion-del-proyecto-de-decreto-supremo-que-resolucion-ministerial-no-190-2021-minem-dm-1967377-1/>

de funcionarios dificulta la articulación de planes y acciones a mediano y largo plazo, lo que viene retrasando los avances en el proceso de formalización.

- 9.2. Impulsar la asistencia técnica de la Dirección de Formalización Minera del MINEM a los GORE, dentro de un programa de capacitación a los servidores públicos.
- 9.3. En atención a la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal (aprobada mediante Decreto Supremo 003-2014-PCM), el MINEM podría impulsar el diseño de un plan de fortalecimiento de gestión de los GORE, a fin de que cuenten con los recursos humanos y logísticos necesarios para realizar sus funciones en materia MAPE.
- 9.4. El OEFA debería impulsar un programa de capacitación dirigido a los funcionarios de los GORE en materia de fiscalización ambiental minera, el cumplimiento de sus funciones como EFA y el uso de sistemas geoespaciales para la detección de incumplimientos ambientales, de acuerdo con la norma de creación de la Academia de Fiscalización Ambiental.⁹⁰



Riesgo 10: Operadores MAPE se valen de las brechas que presentan los GORE para evadir la fiscalización y otras sanciones

- 10.1. El MINEM conjuntamente con el OEFA deben coordinar la identificación de vacíos normativos; asimismo, proponer las modificaciones normativas pertinentes para que el OEFA pueda realizar acciones de fiscalización a los mineros que se dedican a actividades de mediana minería y que se valen de las brechas existentes para aparecer y declarar pequeña minería o minería artesanal.
- 10.2. Realizar una investigación comparada de normativas y programas que existen en otros países que regulan buenas prácticas para MAPE, considerando los niveles de producción y uso de equipos que deberían corresponder a la MAPE y no a mediana ni a gran minería.
- 10.3. A través del MINEM, impulsar el desarrollo de lineamientos de debida diligencia y buenas prácticas para las empresas MAPE que se dedican a la comercialización del oro en el Perú.
- 10.4. A través del MINEM impulsar el desarrollo de una propuesta normativa para

90 D. Leg. 1336. Artículo 8. Asistencia Técnica del IGAFOM: El OEFA, a través de su Academia de Fiscalización Ambiental, brinda asistencia técnica a las autoridades ambientales regionales competentes en materia de fiscalización y supervisión ambiental aplicable a la pequeña minería y minería artesanal.

establecer incentivos (reputacionales o económicos), dirigidos a aquellas MAPE que realizan buenas prácticas ambientales y anticorrupción.



Riesgo I I: Deficiente fiscalización por falta de coordinación y articulación interinstitucional

11.1. Coordinar con la Dirección u Oficina de Integridad del GORE, la Dirección Ejecutiva de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú-MININTER, DICAPI, MINAM, SERNANP, OEFA, MINEM, Procuraduría Pública Especializada en Materia Ambiental, CONABI, SUNARP, FECOR y los GORE, que dentro de sus acciones *due diligence* (o de debida diligencia) identifiquen como un riesgo de corrupción la falta de coordinación con las autoridades relevantes para prevenir, detectar y combatir la minería ilegal y el crimen organizado, teniendo como referente las recomendaciones de GAFI,⁹¹ a fin de que definan procedimientos, filtros y controles necesarios para llevar a cabo en forma eficaz y eficiente las acciones de campo con especialistas en materia minera.

11.2. Impulsar, a través de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente, que se realice el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización,

creado mediante el Decreto Supremo 075-2012-PCM; asimismo, la elaboración de un estudio que identifique las principales vulnerabilidades en la articulación y coordinación de las autoridades encargadas de los registros en la cadena productiva de la MAPE de la Amazonía y que otorgan los diferentes permisos, a fin de indagar sus causas y proponer un plan de acción y seguimiento.

11.3. Impulsar, a través de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente, la elaboración de un estudio que identifique las principales vulnerabilidades en la articulación y coordinación de las diferentes autoridades que intervienen en el control y fiscalización de la MAPE de la Amazonía, a fin de indagar sus causas y proponer un plan de acción y seguimiento.

11.4. Generar la unificación de criterios y protocolos entre las FEMA, fiscalías anticorrupción, Fiscalías Especializadas Contra el Crimen Organizado, con participación de la Policía Nacional del Perú, por medio de capacitaciones en temas ambientales, mineros y anticorrupción, de manera que los fiscales asuman un criterio unificado al momento de realizar actividades de fiscalización a los mineros ilegales y crimen organizado, teniendo como insumos los estudios de la Comisión Multisectorial sobre las vulnerabilidades en la articulación, coordinación, control y fiscalización de la MAPE en la Amazonía.

91 D. Leg. 1336. Artículo 8. Asistencia Técnica del IGAFOM: El OEFA, a través de su Academia de Fiscalización Ambiental, brinda asistencia técnica a las autoridades ambientales regionales competentes en materia de fiscalización y supervisión ambiental aplicable a la pequeña minería y minería artesanal.

VII. CONCLUSIONES



Según ha quedado demostrado en este informe, las vulnerabilidades en la cadena de valor del oro proveniente de la MAPE ilegal e informal dan paso a la corrupción, lo que a su vez impide que exista en el Perú una MAPE formal y sostenible. El que no exista una regulación nacional de la MAPE adecuada y comprensiva causa que se presenten inconsistencias en los procesos y que no se tengan los controles necesarios para la fiscalización y supervisión adecuadas en esta actividad. Además, las deficiencias que se resaltaron en el REINFO contribuyen a que no existan incentivos adecuados para que los mineros informales completen su proceso de formalización.

La falta de normas adecuadas de trazabilidad del oro producido por operaciones MAPE formalizadas, informales e ilegales da paso a que exista una grave ocurrencia de blanqueamiento de oro producido ilegalmente. Esta ineficiencia contribuye, asimismo, a que operadores informales e ilegales continúen sus actividades, ya que están logrando efectivamente y con impunidad transportar y comercializar el oro que producen.

Actualmente, a razón de estas deficiencias en el proceso, han proliferado los actos corruptos en toda la cadena de valor del oro producido en la MAPE. Estos procesos corruptos se infiltran en los procesos formales y legales, generando un sistema paralelo que opera al margen de la ley, el cual, como hemos señalado, tiene severos impactos ambientales y sociales en la Amazonía. Adicionalmente, impacta en la salud pública y en los derechos humanos de las comunidades que se nutren de los recursos de la Amazonía: Esta situación ha causado que las personas que se expresen en contra de esta actividad —como líderes indígenas y defensores ambientales— sean amenazadas o asesinadas.

Pese a la gravedad de la situación, hemos explorado cómo subsanar estas deficiencias que dan paso a las actividades de corrupción en la cadena de valor. Hemos determinado que se pueden implementar controles que sean suficientes para lograr responsabilizar a los actores corruptos en la cadena de valor de la MAPE. Cabe notar que no se trata de un proceso que se logrará rápidamente, sino que deben implementarse los controles que fomenten un cambio gradual pero permanente al actual status quo del sector MAPE ilegal e informal en el Perú. Confiamos que las distintas autoridades del gobierno del Perú, en el ámbito de sus competencias, puedan usar estas recomendaciones a fin de garantizar un entorno adecuado para las actividades mineras y garanticen el derecho a un ambiente sano y adecuado para toda la población.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial & Communities and Small-Scale Mining-CASM. (2009). *Mining Together. Large-Scale Mining meets Artisanal Mining. A Guide for Action*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/148081468163163514/pdf/686190ESW0P1120ng0Together0HD0final.pdf>

Banco Mundial. (2020). *Datos básicos: La lucha contra la corrupción*. BM. <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

Camborda Vejarano, R. (2021). *Manual de obligaciones del pequeño productor minero y productor minero artesanal formalizado que opera en la Amazonía peruana*. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir. https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Manual-de-obligaciones_Low-res.pdf

Cano, Á. (2021). *Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía del Perú: lecciones aprendidas y propuestas de solución*. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir. <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Formalizacio%CC%81n-de-la-mineri%CC%81a-artesanal-y-de-pequen%CC%83a-escala-en-la-Amazoni%CC%81a-peruana.pdf>

Centro de Estudios sobre Minería y la Sostenibilidad-CEMS. (2020). *Cadena de valor del oro proveniente de la minería artesanal y de pequeña escala de Madre de Dios: Diagnóstico, oportunidades, propuestas*. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir. Lima, Perú. https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Cadena-de-valor_FINAL_V3.pdf

Chumpitaz, C., Zela, D. y Rodríguez, H. (2021). *Sistema de trazabilidad de oro. Lineamientos generales para la implementación en el sector de la pequeña minera y minería artesanal*. Better Gold Initiative, Lima. <https://www.planetgold.org/sites/default/files/BGI.%202021.%20Gu%3%ADa-de-trazabilidad%20en%20Peru.pdf>

Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible. (2020). *Propuestas de medidas normativas, de gestión y de política pública para afianzar la sostenibilidad del sector minero*. Informe Final de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/604264/INFORME_FINAL_DE_LA_COMISI%3%93N_PARA_EL_DESARROLLO_MINERO_SOSTENIBLE.pdf

Convención Interamericana contra la Corrupción <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1610908/CONVENCIO%CC%81N%20INTERAMERICANA%20CONTRA%20LA%20CORRUPCIO%CC%81N%20CICC.pdf>

Dammert Guardia, M., Dammert, L. y Sarmiento, K. (2019). La trata de personas en los Andes: dinámicas socioespaciales en las fronteras de Perú. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4043>

De Echave, J. (2016, 26 mayo). La minería ilegal en Perú. Entre la informalidad y el delito. Nueva Sociedad. *Tema Central. Nuso* 263. <https://nuso.org/articulo/la-mineria-ilegal-en-peru-entre-la-informalidad-y-el-delito/>

Decreto Legislativo 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. (2012). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-disposiciones-para-el-proc-decreto-legislativo-n-1105-778570-2/>

Decreto Legislativo 1451, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones. (2018). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-fortalece-el-funcionamiento-de-las-e-decreto-legislativo-n-1451-1692078-26/>

Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. (2016). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-declara-de-interes-nacional-la-forma-decreto-legislativo-n-1293-1468957-2/>

Decreto de Urgencia 012-2010. (2010). <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-de-urgencia-no-012-2010/>

Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado*. Oxfam. https://peru.oxfam.org/policy_paper/cuando-el-poder-extractivo-captura-el-estado

Extractive Industries Review. (2003). Revisión de las Industrias Extractivas (RIE). Informe del Taller Final. http://bankwatch.org/oldbw/eir/reports/vol5_sp.pdf

FIDH. (2021). *Peru: Undermining Rights, the Erosion of Human Rights by Economic Interests*. <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/peru-the-erosion-of-human-rights-by-economic-interests>

GAFILAT. (2019). *Informe de Evaluación Mutua del Perú*. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/peru/evaluaciones-mutuas-14/3284-informe-de-evaluacion-mutua-del-peru/file>

Gallo, M. (2020). *Cuellos de botella en el acceso al crédito y otros incentivos para los mineros de ASGM formalizados*. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2017). Case Study: Illicit Gold Mining in Peru. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/11/tgiatoc-case-study-peru-1878-web-lo-res-1.pdf>

Ipenza, C. (2020). *Manual para abordar la minería ilegal: una herramienta para la persecución del segundo delito ambiental*. Sociedad Zoológica de Fráncfort, con apoyo de Ojo Público y USAID.

Ipenza, C. & Valencia, L. (2014). Capítulo sobre el Perú. En SPDA, *La realidad de la minería ilegal en los países amazónicos*. Sociedad Peruana del Derecho Ambiental. https://spda.org.pe/?wpfb_dl=4576

Hopkins Barriga, Á., Morel Salman, J., Granados Mandujano, M. & Barrantes Cáceres, R. (2020). *Un minero más si importa: nuevas y viejas fronteras de la minería informal en el Perú*. Documento de Trabajo 272. Instituto de Estudios Peruanos.

Lanegra, I. (2018, 27 noviembre). *La minería ilegal como actor político en campaña*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/208/la-mineria-ilegal-como-actor-politico-en-campana>

León Pacheco, L. (2020, 1 junio). *Minería artesanal y a pequeña escala en el Perú: la formalización que nunca llega*. Programa Derechos y Justicia Ambiental-DAR. <https://dar.org.pe/mineria-artesanal-y-a-pequena-escala-en-el-peru-la-formalizacion-que-nunca-llega/>

Ley 27651, de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. (2002). https://minem.gob.pe/_legislacionM.php?idSector=1&idLegislacion=4831

Madrid, R. & Ávila, M. (2019). *Riesgos de corrupción en el sector minero: Informe Perú*. <https://www.proetica.org.pe/publicacion/riesgo-de-corrupcion-en-el-sector-minero-informe-peru/>

Maldonado, S. (2011). *Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: Evidencia de un experimento natural*. Informe Final CIES-IDRC. CIES. <https://bit.ly/3pZbOp9>

MINAM. (2018). *La lucha por la legalidad en la actividad minera*. <https://www.minam.gob.pe/informesectoriales/wp-content/uploads/sites/11/2016/02/12-La-lucha-por-la-legalidad-en-la-actividad-minera.pdf>

MINJUSDH & Proyecto Prevenir de USAID. (2021). *La minería ilegal en la Amazonía peruana*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1973114/Documento%20La%20miner%C3%ADa%20ilegal%20en%20la%20Amazon%C3%ADa%20peruana%20-%20versi%C3%B3n%20pdf.pdf>

Mongabay Latam. (2019). *Cuatro cosas que debe saber sobre la minería ilegal en la Amazonía*. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2019/09/mineria-ilegal-en-la-amazonia-datos-clave/>.

Moore, T. & D'Andrea, C. (2020). *Political Economy Analysis of Environmental Crimes in Peru. Preventing Illegal Gold Mining, Timber and Wildlife Trafficking in Loreto, Ucayali, and Madre de Dios*. USAID. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XC16.pdf

Nest, M. (2020). *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool (MACRA)*. Tercera edición: Transparencia Internacional y Transparencia Internacional Australia.

OCDE. (2016). *Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales en las áreas de conflicto o de alto riesgo*. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/punto-nacional-de-contacto/guia-de-debida-diligencia-de-la-ocde-para-cadenas-de-suministro-responsables-de-minerales-en-las-areas-de-conflicto-o-de-alto-riesgo-es.pdf?sfvrsn=21079f38_2

Organización de los Estados Americanos-OEA. (2021). *Tras el dinero de oro ilícito: fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal: El caso de Perú*. OEA/Ser. D/XXV.2.

Organización de los Estados Americanos-OEA. (s. f.). Convención Interamericana contra la Corrupción. OEA. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA. (2015). *Informe 2015. Índice de cumplimiento de los gobiernos regionales*. <https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/52/fiscalizacion-ambiental-a-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin. (s. f.). *¿Cómo se clasifica la actividad minera en Perú?* https://www.osinergmin.gob.pe/mineria/actividad_minera/clasificacion-minera-peru

OSINFOR. (2014). Contribución del OSINFOR en la implementación del Decreto Legislativo 1100 en Madre de Dios. <https://www.osinfor.gob.pe/publicaciones/contribucion-del-osinfor-en-la-implementacion-del-dl-no-1100-en-madre-de-dios/>

Peyronnin, H. (2020). *Senderos venenosos: El comercio ilícito de mercurio en Perú*. <https://c4ads.org/blog-esp/2020/6/5/mercurio>

Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal (2009) elaborado por la Comisión Técnica Multisectorial aprobada mediante D. S. No. 045-2010-PCM <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Marzo/30/DS-013-2011-EM.pdf>

PlanetGOLD. (2020). *Perú impulsa proyecto para reducir el uso de mercurio en la minería artesanal*. <https://www.planetgold.org/peru-impulsa-proyecto-para-reducir-el-uso-de-mercurio-en-la-mineria-artesanal>

PlanetGOLD. (2021). *Alianza para la inclusión financiera de la minería artesanal y pequeña minería*. <https://www.planetgold.org/es/alianza-para-la-inclusion-financiera-de-la-mineria-artesanal-y-pequena-mineria>

Proyecto Prevenir de USAID. (2022). *Propuesta de salvaguardas para una MAPE ambiental y socialmente responsable en la Amazonía peruana*. https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/SALVAGUARDAS_PREVENIR_PUBLICADO.pdf

Proyecto Prevenir de USAID. (2021). *Documento de Política 04. Tejida y entrelazada: la compleja cadena de valor del sector minero en Madre de Dios*. https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-de-Pol%C3%ADtica-4.-MAPE_MDD.pdf

Proyecto Prevenir de USAID. (2020). *Political Economy Analysis of Environmental Crimes in Peru: Preventing Illegal Gold Mining, Timber and Wildlife Trafficking in Loreto, Ucayali, and Madre de Dios*. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XC16.pdf

Rivero Mejía, R. & Díaz Carrión, A. (2012). *La problemática minera y la experiencia del Consultorio Jurídico Gratuito de la SPDA en Madre de Dios*. <https://bit.ly/3JeqmZt>

Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. (2016). *Corruption and Government: Causes Consequences, and Reform* (2.ª ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>

Rose-Ackerman, S. (1996). *The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences*. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11629>
License: CC BY 3.0 IGO.

Ruuskanen, M. (2011). *La serpiente de oro: illegal gold mining, corruption and development in the Peruvian Amazon*. Universidad de Ámsterdam.

Sánchez, K. (2018). *La aplicación del artículo 17° de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, durante los años 2013 y 2017*. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13693>

Sentencia de Casación Augusto Triveño Torres por el delito de insumos químicos y maquinarias destinadas a la minería ilegal. (2019). <https://drive.google.com/file/d/1gR2StilFdZ8AdalBJX17yDxtmwKEZRhd/view>

Sierra Praeli, Y. (2020). *Perú: crimen organizado utiliza permisos de formalización minera para 'lavar' oro ilegal*. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2020/02/peru-crimen-organizado-reinfo-oro-ilegal/>

Título Único de la Ley General de Minería (aprobado por D. S. 014-92 EM), según enmendada. (4 de junio de 1992). https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/94/PLAN_94_DS%20N%C2%BA%20014-92-EM_2008.pdf

Tranca, J. (2018). *Demetrio Pacheco: Proteger el bosque, pese a las amenazas de muerte*. SPDA: Actualidad Ambiental. <https://www.actualidadambiental.pe/demetrio-pacheco-protector-el-bosque-pese-a-las-amenazas-de-muerte/>

Transparencia Internacional. (2020). *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool* (3rd edition).

UN OHCHR (2020). *Peru: Land and environmental defenders are at risk, says UN expert*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/02/peru-land-and-environmental-defenders-are-risk-says-un-expert>

UNEP. (2018.). *Promover la mejora de la protección de los defensores del medio ambiente*. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22769/Environmental_Defenders_Policy_2018_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (UIF). (2018). [https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/Resumen_Eval_Sectorial_Riesgo_espa%3%B1ol_\(web\).pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/Resumen_Eval_Sectorial_Riesgo_espa%3%B1ol_(web).pdf)

United Nations & OHCHR. (2020, febrero). *Peru: Land and environmental defenders are at risk, says UN expert*.

Wiener, L. (2019). *La gobernanza de la minería en pequeña escala en el Perú*. CooperAcción. <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/La-Gobernanza-de-la-Miner%C3%ADa.pdf>

Zapata, R. (2021, 28 de noviembre). *Minería ilegal en Loreto: incremento de dragas en el río Nanay*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/3194/mineria-ilegal-en-loreto-incremento-de-dragas-en-el-rio-nanay>

IX. APÉNDICES



I. Lista de entrevistas

Nombre del entrevistado	Afiliación institucional de la persona entrevistada	Fecha de la entrevista	Temas tratados
E_01	Dirección General de Energía y Minas de Madre de Dios	15 de enero	Función fiscalizadora de la DREMEH. Lazos de corrupción que existían durante su periodo como funcionaria en la DREMEH. Poco conocimiento técnico y legal de los funcionarios de la DREMEH.
E_02	Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA)	17 de enero	Políticas nacionales relacionadas con la MAPE. Experiencia de campo en MDD. Análisis de la cadena productiva del oro.
E_03	Fiscalía Ambiental de Madre de Dios	21 de enero	Plan Mercurio. Rol de la fiscalía ambiental en la cadena productiva del oro ilegal.
E_04	Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA)	27 de enero	Análisis de la cadena productiva de oro ilegal en MDD. Experiencia de trabajo en MDD.
E_05	RN Allpahuayo Mishana (Loreto)	28 de enero	Minería ilegal de oro en río Nanay. Fiscalización y supervisión de actividades en la reserva Allpahuayo Mishana y a lo largo del río Nanay. Rol del SERNANP.
E_06	RN Tambopata	28 de enero	Plan Maestro de la RNTambopata. Las opiniones técnicas vinculantes que emiten para la DREMEH. La función de promover actividades que sean compatibles en su zona de amortiguamiento.
E_07	Abogado por la UNMSM, funcionario en empresas mineras en el Perú (cargos de jefe y superintendente de compra y saneamiento de tierras)	13 de enero	Actividad minera de los MAPE ilegales e informales. La relación o acuerdos que tienen con las plantas de beneficio, además del transporte de insumos químicos y el mineral (oro).
E_08	Jefe del área de logística de una empresa minera que realiza actividad minera a pequeña escala	17 de enero	Transporte del concentrado de mineral.

II. Conversaciones informales

Nombre del entrevistado	Afilación institucional de la persona entrevistada	Fecha de la entrevista	Temas tratados
Anónimo	Investigador en temas de defensores ambientales (casos de minería y tala ilegal) en la Amazonía peruana	20 de enero	Dos casos resaltantes de sus investigaciones: la situación de la minería ilegal en una comunidad asháninka (Puerto Inca) y en Nanay (Loreto). Se resalta la injerencia del GORE para otorgar concesiones y la inscripción en REINFO cuando esta caducó. En Nanay, la presencia de las Fuerzas Armadas para impedir el funcionamiento de las dragas sin tener en cuenta la presencia de población indígena.
Anónimo	Exconcesionario de ecoturismo en Madre de Dios	12 de enero	Contribuyó con el mapeo de actores relevantes en la minería informal e ilegal en Madre de Dios. Brindó comentarios sobre la lista de personas que se iban a entrevistar, e hizo contactos con informantes claves para nuestras entrevistas.
Anónimo	Exempresario del sector de insumos químicos formalizados	27 de diciembre	Proporcionó información sobre la cadena de suministro de insumos químicos y sustancias fiscalizadas a nivel nacional: el rol de las plantas de tratamiento en la costa sur y la corrupción entre actores privados para el blanqueo de mineral extraído ilegalmente.

III. Lista de encuestados

Nombre de la encuesta	Institución
E_01	Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica: Minería y Medio Ambiente (CITE Minería y Medio Ambiente)
E_02	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del GORE de Madre de Dios
E_03	CITE Minería y Medio Ambiente
E_04	Alta Dirección del GORE de Madre de Dios
E_05	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del GORE de Madre de Dios
E_06	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del GORE de Madre de Dios
E_07	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del GORE de Madre de Dios
E_08	Concesión minera Playa Marta
E_09	CITE Minería y Medio Ambiente
E_10	Concesión minera John Tres
E_11	Concesión minera AlmirónV



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

El **Proyecto Prevenir de USAID** trabaja con el Gobierno del Perú, la sociedad civil y el sector privado para la prevención y combate de los delitos ambientales en la Amazonía Peruana. Aplica un enfoque integral y multisectorial con miras a fortalecer el sistema de justicia, aprovechar la ciencia y tecnología, monitorear y proteger la flora y fauna silvestre, analizar los costos y propuestas de incentivos económicos, incluir salvaguardas ambientales y sociales en el proceso de formalización de la minería artesanal y de pequeña escala, fortalecer la protección de las personas defensoras ambientales, así como implementar campañas de información y sensibilización para la ciudadanía.

www.preveniramazonia.pe