



PROYECTO: PROMOVRIENDO LA RED SUDAMERICANA DE DIÁLOGO EN TORNO A MINERÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

FORO MULTIACTOR

SISTEMATIZACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA AGENDA DE LA COMISIÓN DE MINERÍA ARTESANAL DEL GRUPO DE DIÁLOGO MINERÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE - GDMDS

Coordinadora de la Comisión: Lic. Olinda Orozco Zevallos



FORO MULTIACTOR

Aportes de la propuesta de la Agenda de la Comisión de Minería Artesanal Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible GDMDS para el fortalecimiento del proceso de formalización de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala en el contexto de la nueva minería

La reunión del Foro multiactor se realizó el 22 de Octubre en el salón Intergerencial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y congregó a representantes del Estado en tres niveles: central, regional y local. Líderes de Organizaciones de mineros artesanales, representantes de empresas así como también académicos, representantes de la Cooperación internacional y profesionales vinculados a la actividad minera artesanal.

Tuvo como propósito validar y enriquecer con nuevos aportes el documento base (agenda) presentado por la Comisión de Minería Artesanal del GDMDS, en el marco del proyecto Diálogo Sur financiado por la Unión Europea, el cual será nuevamente revisado en un próximo encuentro programado para el 9 de Diciembre del 2015 como parte de las actividades de cierre del grupo de diálogo Minería y Desarrollo Sostenible.

Asistieron 49 participantes:

- Estado : 8
- Empresa: 3
- Pequeño Productor: 12
- Académicos: 1
- Cooperación Internacional : 10
- Consultores: 15

Se trató de validar una propuesta de minería artesanal y pequeña minería (MAPE) a fin que se constituya en una referencia a manera de una hoja de ruta para los tomadores de decisiones en los 3 niveles del Estado como un aporte de la Sociedad Civil para apoyar la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de la gobernabilidad e institucionalidad del país.

Aportes Estratégicos

- La formalización de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala es un proceso complejo y las normas actuales dadas por el actual gobierno lejos de cumplir este propósito han provocado nudos y normas enredadas que impiden un proceso real de formalización del sector, A manera de ejemplo se refleja en dos de los 6 puntos del proceso de formalización : el otorgamiento de los contratos de explotación por parte de los titulares de las concesiones, y el permiso de uso superficial. En ese contexto se plantea la **modificación integral** de la Ley General de Minería que rige desde 1992. Paralelamente a esta iniciativa debe adecuarse las **leyes de tierras y concesiones mineras** a la realidad actual con el fin de generar un marco legal favorable e inclusivo para la pequeña minería y minería artesanal
- Al igual que una nueva Ley General de Minería, se requiere implementar una verdadera Ley de Promoción para el Desarrollo de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala como resultado de un **Pacto Político y de Diálogo** entre el Estado peruano y todos los actores involucrados en la actividad, entendiéndose que la MAPE es un sistema diverso con características particularidades, incluyendo las geológicas, y de acuerdo a la realidad de cada región, orientadas en una misma dirección: su formalización.
- La MAPE forma parte del 70% de la economía informal establecida en el país, por lo tanto se necesita una política pública de formalización más integral de toda la economía y su enfoque debe de ser de impulso al desarrollo económico y no como una actividad de subsistencia, razón por la cual, su incorporación a la economía formal debe ser prioridad política.

Aportes planteados para fortalecer el proceso de formalización

- Reconocimiento de la minería artesanal como un factor de desarrollo y no solo impulsado por políticas puntuales promovidas en cada gobierno. El Estado debe asumir el papel de promotor de la minería artesanal que se desarrolla en cada región.
- La función del Estado no debe ser sólo regulatoria sino también de acompañamiento. Debe orientar todo el proceso. Se necesita actualizar los registros de la declaración de compromiso. El cumplimiento de este primer requisito es fundamental y la elaboración del formato debe ser bien comprendida sobre todo por los funcionarios del Estado para que puedan guiar en su contenido a los propios mineros. Este documento sin errores es la base para la continuidad del proceso. Deducimos que estos errores son la causa principal para haber eliminado a más de 20 mil mineros del proceso de formalización. Este acompañamiento también implica capacitaciones no sólo técnicas mineras sino además de gestión.
- El Gobierno Nacional desarrolló el concepto de formalización minera, sin embargo, no existe concordancia en los decretos legislativos (1100 y 1105) para hacer más viable este proceso que deja afuera a los mineros que no tienen declaración de compromiso.
- Se reclama un mayor compromiso del Estado, un acuerdo formal, para resolver los nudos administrativos que entran el proceso de formalización el mismo que debe diferenciarse y no "ser medidos con la misma vara". Mientras no hayan compromisos formales en torno a este proceso por parte de los decisores políticos, el conflicto social será recurrente.
- Falta de claridad por parte del Gobierno Nacional para diferenciar minería informal e ilegal. Los plazos han caducado porque no existe un plan para que los ilegales pasen a ser informales. Una posibilidad para superar esta condición es implementar una nueva entrega de la declaración de compromisos con la finalidad de bajar la valla de la ilegalidad, impulsando un verdadero proceso de formalización que involucre a los tres niveles de gobierno.
- Transferencia de todas las funciones a las direcciones regionales con el presupuesto respectivo, desconcentrándose el Ministerio de Energía y Minas. Fortalecimiento de capacidades a los gobiernos regionales de acuerdo a cada realidad geográfica y geológica para lo cual desde el nivel central se debe implementar **indicadores anuales de respuesta** a fin de medir los avances del proceso de formalización. En los gobiernos regionales debe aprobarse la simplificación administrativa para acelerar el proceso de formalización en vista que las ventanillas únicas no han logrado los objetivos para lo que fueron creadas.
- Debido a la lentitud de los trámites para obtener la calificación minera, muchos mineros artesanales pierden sus concesiones porque no pueden pagar los excesivos montos y cumplir con los requisitos establecidos por el Estado, la SONAMIPE a presentado varias propuestas a la PCM y Ministerio de Energía y Minas para que otorgue un tratamiento diferenciado y esta sea automática a favor del minero artesanal.
- Para alcanzar este objetivo, debe promoverse iniciativas legislativas que modifiquen la normativa vigente. Este pedido se sustenta porque las organizaciones de mineros artesanales formalizadas con el procedimiento ordinario y que cumplieron con todos los requisitos solicitados, con las nuevas leyes nuevamente tienen que volver a efectuar una serie de trámites administrativos pero esta vez con una valla más alta.
- Se requiere flexibilizar los procedimientos utilizados en la adquisición y transporte de material explosivo el cual resulta oneroso e inalcanzable para los propios mineros artesanales. Para obtener la autorización de uso de explosivos se debe viajar hasta la sede de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), para lo cual debe descentralizarse la toma de decisiones administrativas.

- Diseño de un plan para la eliminación progresiva del uso del mercurio, implementándose estrategias de capacitación e incentivo para el uso de nuevas tecnologías, reforzadas con acciones de fiscalización y control por parte de los gobiernos regionales. Una forma de control más efectivo a fin de minimizar los impactos ambientales por la manipulación de sustancias químicas (mercurio, cianuro) es la creación de los parques mineros y el diseño de un plan de gestión y trazabilidad de los relaves con mercurio.
- Debe reformularse el enfoque de los IGAC porque el flujograma establecido implica una serie de estudios que no serán desarrollados por los mineros artesanales porque su costo de elaboración es alto. Los IGAC que son presentados por los mineros artesanales en los gobiernos regionales deben ser admitidos y no rechazados porque son muestra clara de la voluntad de formalizarse. En el transcurso de la evaluación en caso de detectarse errores técnicos u omisiones debe otorgarse un plazo perentorio para la presentación de la información complementaria. Asimismo debe desarrollarse criterios técnicos no solo para mejorar los IGAC sino también post fiscalización, toda vez que no establece diferencias entre gran minería y pequeña minería.
- Intervención del Estado en negociación con Comunidades Campesinas. Se debe mejorar la legislación y procedimientos para que los titulares inscriban sus predios en Registros Públicos, tomando en cuenta que hay muchas Comunidades Campesinas que no han podido inscribir sus propiedades. Se debe expedir normas para el trato de los titulares con mineros artesanales y de pequeña escala.
- Se propone que el Gobierno revise los procedimientos de evaluación de los impactos ambientales establecidos para la MAPE, mediante un sistema de declaraciones automáticas a fin que no se entrampe en procedimientos burocráticos. Un ejemplo de ello, es lo realizado con la gran minería para lo cual se aprobaron mecanismos ambientales de facilitación como es el ITS, que dio paso a la instalación de la planta de molibdeno del proyecto minero Las Bambas de significativa envergadura y con un rango de procesamiento de 20 a 30 mil toneladas diarias que solo tardó 30 días. No ocurre lo mismo con una planta de procesamiento de mineros artesanales que puede llegar a 4 toneladas diarias, su aprobación tarda más de tres meses de no presentarse mayores observaciones.
- Sobre las autorizaciones del uso de agua es otro problema que debe modificarse. Recientemente el MINAG aprobó la ficha de regularización de uso de agua, la cual es bastante simplificada y que permite acelerar los trámites en el sector. Esta misma ficha debería aplicarse para el proceso de formalización de los mineros artesanales y el cual es fundamental para obtener la autorización de inicio/ reinicio de explotación.
- Normar sobre los términos de venta de mineral, relaves y oro. Para evitar los abusos se debe normar, por ejemplo que los compradores tengan balanza certificada, que la ley se establezca por un laboratorio de tercero, también certificado, el precio se fija por el London Fix del día, la eficiencia y la maquila se fijan técnicamente por una entidad neutral. En algunos países por ejemplo el Estado a través de un organismo del sector compra el producto con un sobre precio a los formalizados, lo que constituye un buen incentivo.
- En las ventas el Impuesto a la Renta debe ser de 1.5% y no de 4% de la venta. En todos los sectores económicos se aplica a cuenta del impuesto a la renta en cada venta un 1.5%, pero sólo para la minería artesanal le aplican el 4% de la venta bruta. Esto constituye un mayor pago al 30% de las utilidades que se aplica a todas las empresas del país. Implica además que la organización del minero artesanal debe tener una utilidad por lo menos del 12%, porque si fuera menos su utilidad (que es lo más común) estaría pagando un porcentaje mayor al 30% de las utilidades, es decir más que la gran minería. Le hace perder liquidez porque el pago de este impuesto es al año siguiente, luego de presentado el balance, pero en este caso le están aplicando a cada venta desde Enero a Diciembre.
- Incorporación en los planes de ordenamiento territorial (OT) zonas específicas para el funcionamiento de plantas de procesamiento de mineral. A pesar de contar con la autorización de las comunidades

estas unidades no están consideradas en la ZEE, generando problemas administrativos desde un inicio con los funcionarios del gobierno regional que ponen trabas para formalizarse.

- Simplificar los expedientes de trazabilidad y no repetirlos a cada organismo. El minero debe presentar su información de gestión de cada mes al Ministerio de Energía y Minas (Estamin) que se consolida con la Declaración Anual Consolidada (DAC). Los otros organismos del Estado deberían tener acceso a esta información para sus trámites respectivos y no pedirle al minero que presente nuevamente el expediente y sus pruebas de gestión. Se ha llegado al extremo de solicitarle al minero el tiquete del pago del peaje para demostrar que ha trasladado oro en una investigación de "lavado de activos" por querer exportar menos de 300 gramos de oro.
- La informalidad es una de las principales amenazas que se cierne sobre las mujeres dedicadas a la selección de mineral "Pallaqueras" que recuperan el mineral valioso de los desmontes de las labores mineras artesanales, razón por la cual, debe plantearse ante las instancias respectivas un proyecto de ley que las incorpore como parte del proceso de formalización y se implemente el Registro Nacional de Seleccionadoras de Minerales mediante asociaciones conformadas íntegramente por mujeres mineras artesanales.
- La certificación para exportar de oro es otro nudo administrativo que debe corregirse para alcanzar la formalización. Las nuevas normas exigen que para trasladar oro se requiere que sea mediante una empresa de seguridad certificada, cuyos costos son altos y no pueden ser cubiertos como lo hacen las grandes empresas.
- Los pequeños productores que poseen certificaciones de Comercio Justo a pesar de tener incentivos y cumplir con estándares internacionales, no son tomados en cuenta por la SUNAT, están obligados a tributar como cualquier otra gran empresa en el régimen general, cuando deberían estar considerados como parte de un régimen especial, al igual que el sector de las micro y pequeñas empresas que tienen leyes específicas a fin de cumplir con el pago de sus impuestos y no terminar en la informalidad.
- Promover el buen relacionamiento entre la Gran y Mediana Minería con la Minería Artesanal en pequeña escala. Sabemos que no toda la MAPE tiene las capacidades para ser empresas, en este sentido se debe buscar esquemas de relacionamiento de una trazabilidad de las operaciones mineras con apoyo profesional de seguridad, impactos ambientales que la gran minería puede ayudar a proveer. En este caso el Estado deberá asumir el papel de facilitador y protector de derechos fundamentales.
- Deben fomentar el acceso a un proceso de Certificación internacional para la minería artesanal de pequeña escala. En la actualidad ya existen sistemas de Certificación para la Minería Artesanal y de pequeña escala, que se basan en el cumplimiento estándares y certificados por una Auditoría internacional, que les reporta importantes beneficios al minero, como un precio de acuerdo al mercado internacional, un premio o prima monetaria por cada venta que puede ser reinvertido en la organización en mejores condiciones de trabajo, en capacitaciones o en máquinas o invertido en apoyo social a la Comunidad. Les reporta también capacitaciones y asesorías para mejorar su gestión económica, social y ambiental. Sostenemos que este proceso de certificación también progresivamente lo debería incorporar el Estado.
- El Gobierno y los medios de comunicación han estigmatizado la imagen de los mineros artesanales, y por lo tanto, a través de sus instancias debe desarrollar estrategias para cambiar esa percepción. Ilegalidad no es lo mismo que informalidad, por lo tanto, no es un problema de carácter jurídico sino socio económico que surge por la falta de oportunidades y ausencia de políticas públicas que desde el Estado se debe promover, ante esta carencia, la minería artesanal constituye una forma alternativa para encontrar mejores condiciones de vida, así sea poniendo en riesgo su propia salud.