

La Luz al Final del Túnel

La inclusión de los excluidos - Legalización de la minería artesanal peruana



DEZA
DDC
DSC
SDC
COSUDE



Proyecto **GAMA**
Gestión Ambiental en la Minería Artesanal





La Luz al Final del Túnel

Sistematización de una estrategia de empoderamiento y resolución de conflictos que permitió la legalización de la minería artesanal, y con ello su inclusión en la economía formal del Perú

Por:

Guillermo Medina Cruz
Victoria Núñez Rivera
Felix Hruschka

Incorporando bloques de texto de los
dirigentes minero artesanales:
Manuel Reinoso Rivas, Raúl Chávez
Filio, Moisés Quispe Ccama

PRESENTACIÓN

*“En el Perú la informalidad se asocia con la pobreza, el empleo de baja calidad, y la ilegalidad. Según algunos estudios, el nivel de informalidad está por encima del 50% en términos de PBI; la relación de trabajadores informales sobre la población económicamente activa ocupada es del 69%”.*¹

A finales de los años noventa, el nivel de informalidad en la minería artesanal era aún peor; a tal grado, que ni se utilizaba el término de “minería artesanal”, se hablaba de la minería informal, o simplemente de “los informales”. Los aproximadamente 30,000 “mineros informales” del Perú eran inexistentes para la legislación minera, despectivamente tratados debido a su informalidad, limitados en sus derechos ciudadanos, contaminando el medio ambiente, desorganizados y desinformados, y subsistiendo con sus familias en extrema pobreza.

Resultado de esta situación surgieron severos conflictos entre *los informales* por un lado, y empresas de pequeña minería y el Ministerio de Energía y Minas por otro lado. El conflicto fue agudizado además por relaciones de dependencia y extorsión, creando un entorno de inseguridad y desconfianza entre todos los actores, llegando en casos extremos hasta confrontaciones violentas.

La experiencia del proceso de auto-organización del subsector minero artesanal a partir del año 2001 y su éxito en las gestiones de creación de un marco legal marcan un hito para la actividad de minería artesanal del Perú. La Ley 27651 constituye la partida de nacimiento para una “nueva minería artesanal”, formal, social y ambientalmente responsable.

No faltan ejemplos en que bien intencionadas leyes quedan en el papel sin tener un impacto tangible. A cuatro años del inicio del proceso de formalización de la minería artesanal se puede afirmar que esto no aplica para la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, por el contrario se ha desencadenado un proceso sostenible de inclusión de la minería artesanal en la economía formal. Una significativa cantidad de mineros artesanales -hasta la fecha- ha logrado obtener una concesión propia o firmar contratos de explotación con los titulares mineros, constituyéndose de tal manera en “productores minero artesanales”. En consecuencia el potencial de conflicto de la minería artesanal ha bajado considerablemente, a contrario de lo que actualmente sucede en el estrato de la mediana y gran minería.

No faltan críticas de diferentes actores, acerca de una u otra disposición de la ley, o acerca de su reglamentación o implementación; esto no debe ser motivo de preocupación o desesperación, porque todos los países con minería artesanal todavía buscan la “varilla mágica” para solucionar los retos que ésta conlleva. La Ley 27651 aunque no sea “mágica”- por lo menos es una varilla útil; o una “luz al final del túnel”. Todo en la vida es perfeccionable, mientras continua el desarrollo como proceso.

La sistematización de esta experiencia de “inclusión de excluidos” no es una receta. No obstante, la consideramos un ejemplo potencialmente útil para similares casos y procesos de formalización en otros sectores o para minería en pequeña escala en otros países.

Proyecto GAMA

Felix Hruschka
Jefe internacional

Agradecimientos a los/las:

Funcionarios de la Cooperación Suiza que a lo largo del tiempo han soportado al proyecto GAMA: Jean Bernard Dubois, Isabel Perich, Chantal Nicod, Cesarina Quintana, Janine Kuriger

Funcionarios del MEM del periodo de los años 2001 y 2002, especialmente al Ex-Director General de Minería Igor González

Congresistas de la Republica, la Comisión de Energía y Minas y sus asesores

Diversos consultores particulares quienes a lo largo del tiempo han colaborado con el proyecto GAMA; entre ellos en el presente contexto especialmente Gastón Méndez, Eduardo Chaparro, Jenny Egusquiza y Jorge Rochabrun, así como los/las colaboradores de diferentes Ong's, entre ellos especialmente PRADES y CooperAcción.

Otros profesionales quienes en el proceso han contribuido con sus valiosas opiniones; especialmente los participantes de los diferentes talleres mencionados en el documento

Colaboradores del área administrativo-financiero de los proyectos GAMA y AGUASAN: Maria E. Calderón, Oscar Fernández y Magali Canales

Colaboradores de la oficina matriz de Projekt-Consult GmbH

Derecho de Autor © 2005, COSUDE Proyecto GAMA

<http://www.gama-peru.org>

Permiso para copiar, distribuir y/o modificar este documento bajo los términos de la Licencia de Documentación Libre GNU (www.gnu.org)

¹ Ministerio de la Producción, Julio 2005.

ENTORNO

Antecedentes y Línea de Base

La Minería Peruana, por su importancia histórica y económica en el desarrollo del país, es considerada por muchos como la locomotora de la economía nacional por ser la principal generadora de divisas (más del 40% en la última década según indicadores recientes). El Estado en la década del 90 modernizó el marco normativo para la actividad de la gran y mediana minería, postergó la pequeña minería y no tomó en consideración a la minería artesanal/informal, que se manifestó como realidad insoslayable a partir de la década del 80; cuyas causas pueden encontrarse en un contexto de recesión económica, crisis del campo y violencia política generada por el terrorismo, que determinaron procesos migratorios, principalmente a zonas auríferas debido a los altos precios alcanzados por este metal;

La minería artesanal en el Perú tiene sus raíces en la época de la colonia, y adquiere notoriedad como en la mayoría de los países en desarrollo del mundo en los años '80. Sin embargo, hasta el año 2002 la legislación minera no tomó en cuenta su existencia, conduciendo de esta forma a los mineros artesanales en su condición de productores y de pobladores hacia la informalidad.

Las operaciones minero artesanales se encuentran ubicadas en áreas geográficas muy dispersas, generalmente en lugares aislados y en donde la presencia del Estado es muy débil, tanto en su labor fiscalizadora como promotora, propiciando la informalidad de personas que crean o descubren formas de supervivencia, generando autoempleo "al explotar o beneficiar yacimientos mineros sin poseer título o relación contractual que justifique dicha actividad". Se estima en 50.000 el número de familias directa o indirectamente involucradas en la minería artesanal; en unos 40,000 la cantidad de trabajadores mineros artesanales.

La informalidad de las actividades mineras, en su acepción estricta encuadra en el enunciado anterior y en un sentido más amplio involucra también el incumplimiento de normas de seguridad e higiene minera, ambientales, tributarias, laborales y de otras aplicables a la actividad minera, como la comercialización de insumos (principalmente explosivos) y en algunos casos del propio oro producido. La informalidad de los mineros artesanales y sus conflictos con la normatividad vigente (que se objetiva como El Estado) y los concesionarios o titulares mineros; configuran una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica, que contribuye a una situación de temporalidad, que a su vez conduce a una explotación irracional de los recursos, con baja recuperación y depredación de los mismos a la despreocupación por el medio ambiente, al desorden administrativo, a la gestación de centros poblados desordenados y hacinados y al desaliento, que pueden ocasionar, en la inversión privada.

Las condiciones precarias en que se desarrolla la minería artesanal y que condicionan el conflicto social que comentamos tienen su sorprendente y paradójico correlato en el hecho que la minería artesanal ocupa un expectante tercer lugar en la producción nacional aurífera del país con aproximadamente 20 TM de oro con un valor del orden de 240 millones de dólares, en un contexto en que el Perú es el primer productor de oro en América Latina.

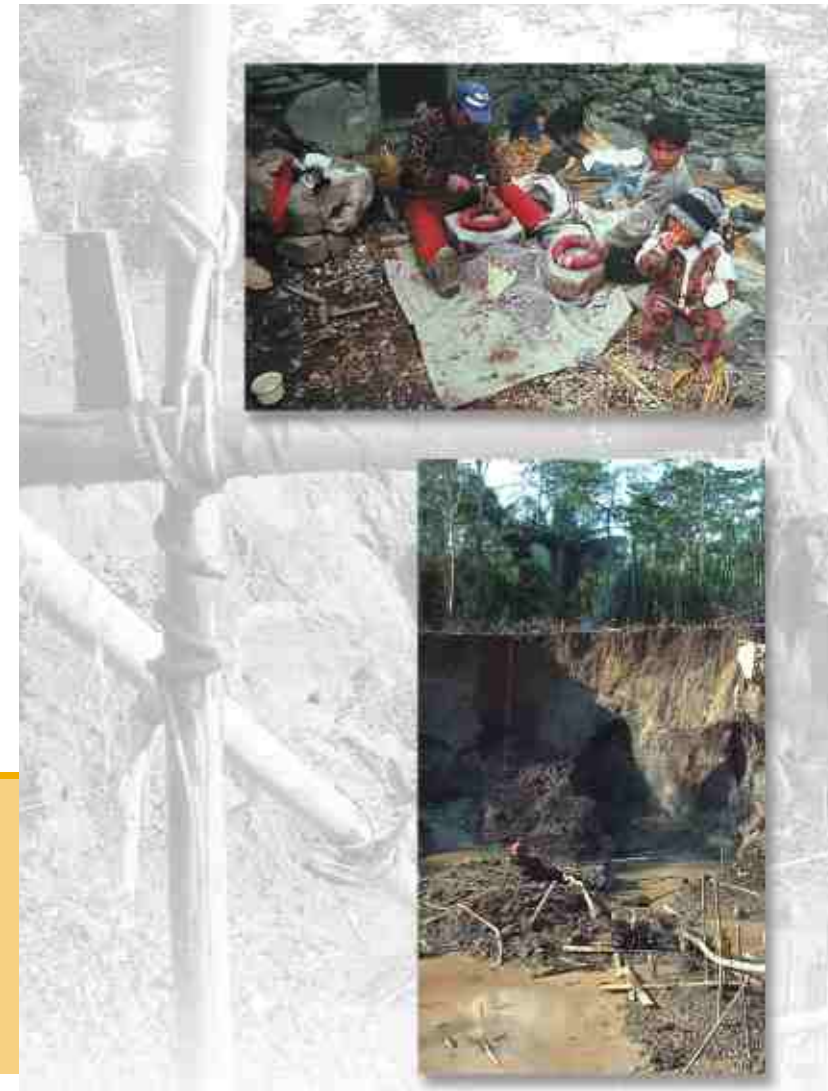
La minería artesanal aurífera se encuentra concentrada en el Sur-Medio (Ica Ayacucho Arequipa), en Puno, Madre de Dios (en parte ya superando lo "artesanal"), y con menor intensidad en La Libertad.

Aparte de estas 4 zonas principales, existen minas artesanales aisladas en todo el territorio nacional.



EL Ministerio de Energía y Minas si bien es cierto trato de encarar la problemática de la minería artesanal, lo hizo desde una óptica general, sin distinguir las características peculiares de la minería artesanal que la hacen distinta, incluso de la pequeña minería convencional; y con un marcado cariz esencialmente técnico-productivo y ambiental que se traducía en el enunciado "Promover el desarrollo ordenado y eficiente de la Minería Artesanal y Pequeña Minería, en armonía con el Medio Ambiente y las Normas de Seguridad e Higiene Minera" lo cual estaba bien, pero resultaba insuficiente frente a otras connotaciones de orden social, económico, legal que además de las técnico-ambientales caracterizan a la minería artesanal.

La inexistencia del concepto de minería artesanal en la legislación minero ambiental peruana y la incompatibilidad de sus rasgos esenciales, incluso con los correspondientes a la pequeña minería, dentro de la cual tácitamente se la involucraba; constituían los más serios obstáculos de orden legal, para el acceso de la minería artesanal a su formalización integral y su desarrollo sostenible.



Consecuencias de la Informalidad

Al trabajar en zonas remotas los mineros artesanales constituyeron en forma espontánea y con expectativa de temporalidad, centros poblados desordenados y hacinados con condiciones de vida caracterizadas como de extrema pobreza donde mujeres y en algunos casos niños, participan en la actividad para completar el ingreso familiar. Su informalidad como pobladores acentúa la exclusión de las familias minero artesanales.

El "olvido" y/o tratamiento inadecuado de la minería artesanal causó una serie de problemas:

- Legales (informalidad, conflictos ...)
- Humanos (trabajo infantil, insalubridad, ...)
- Sociales (desorganización, desconfianza, ...)
- Técnicos (pérdidas de oro, riesgos, ...)
- Económicos (subsistencia, pobreza, ...)
- Ambientales (contaminación ambiental, ...)

CONFLICTOS

Actores

En el conflicto social identificado como La informalidad de la Minería Artesanal, intervienen actores de diferentes sectores públicos y privados:

El Estado Peruano

El Ministerio de Energía y Minas que tiene funciones Normativas, Concesivas, Fiscalizadoras y de Promoción de la inversión y le corresponde esencialmente otorgar los títulos para ejercitar la actividad minera y establecer el marco legal adecuado para que esta se desarrolle en las mejores condiciones de legalidad y productividad.

Mayores avances en la formalización de minería artesanal dentro de los parámetros del estrato de la Pequeña Minería se habían logrado en Madre de Dios, debido a la mecanización de las operaciones ahí existente.

Las minas artesanales del Sur Medio y Puno tenían según la caracterización de E. Chaparro categoría de "incontrolables".

Estas funciones fueron ejercidas acertadamente en lo que se refiere a los estratos de la Gran Minería, Mediana Minería y Pequeña Minería convencional o histórica pero no incorporó hasta inicios del año 2002 a la Minería Artesanal (predominantemente informal) habiendo sido esta una de las causas más relevantes del conflicto.

El Ministerio del Interior a través de la oficina Nacional (Dicscamec) y la Policía cumple, entre otras funciones la de ser el ente regulador -previa opinión técnica del Ministerio de Energía y Minas- para la compra, transporte, almacenamiento y uso

de explosivos. Sin embargo en este aspecto se producen serias distorsiones que determinaron la aparición de un "mercado negro de explosivos", con las peligrosas consecuencias que ello implica en el contexto de la legislación antiterrorista en el Perú.

En resumen, el acceso a una concesión o derecho minero para explotar un yacimiento y la necesidad de contar con explosivos para hacerlo, son dos de los principales elementos que originan el conflicto de la informalidad minera en el Perú y a los que había que tomar en consideración para atender y resolver dicha situación.

Debido al terrorismo de los años '80, la posesión ilegal de explosivos es fuertemente penalizada. El riesgo y el costo de la informalidad son por lo tanto muy elevados.

A la vez existen fuertes intereses económicos para mantener este mercado muy lucrativo.

Los titulares mineros

En el caso específico pertenecen casi en su totalidad al estrato de la denominada Pequeña Minería convencional o histórica. En la zona del Sur-Medio y Puno, un porcentaje significativo de las concesiones mineras donde se encuentran las labores de los mineros artesanales, pertenecen a los pequeños mineros, quienes acreditan haber sido invadidos por mineros artesanales informales. En varios casos sin embargo las labores de los mineros artesanales eran pre-existentes al momento en que los pequeños mineros obtuvieron la titulación de esos yacimientos.



Los mineros informales

Mineros Artesanales informales son los que sin poseer derecho o Título Minero o compromiso contractual que los faculte, realizan actividades mineras en áreas libres o en concesiones de terceros; incumpliendo las normas de Seguridad e higiene Minera y de cuidado y conservación del ambiente.

Como ya se ha señalado, también se dan casos en los que los mineros informales, por desconocimiento de la normatividad respectiva o por carencia de recursos económicos; han sido desplazados de áreas que ellos exploraron, descubrieron y trabajaron por muchos años; por otras personas que de manera legal pero injusta, se convierten en titulares mineros.

La falta de seguridad jurídica (derecho de realizar minería en un determinado sitio), enfrentamientos con los titulares, así como la propia naturaleza "exploratoria" de la actividad minero-artesanal ocasionaron que muchos mineros artesanales se convirtieran en población migrante. Sin embargo, muchos iniciales campamentos poco a poco evolucionaron hasta ser comunidades permanentes.

Las comunidades

Salvo excepciones, particularmente en el caso de las comunidades nativas del departamento de Madre de Dios; no existen mayores conflictos entre los mineros artesanales y las comunidades del entorno e incluso se dan casos en que los agrupamientos mineros constituyen, a la larga, las propias comunidades. Se puede sostener que una de las fortalezas de la

minería artesanal es su fácil identificación con las comunidades vecinas, lo que no ocurre con los estratos de la Gran Minería y Mediana Minería.

Las plantas de procesamiento, acopiadores y comerciantes de oro

Las plantas de procesamiento pertenecientes al estrato de la Pequeña Minería son los eslabones de la cadena productiva que cumplen un papel ambivalente, porque así como pueden ser parte de la solución, también pueden ser parte del problema; por las condiciones injustas que imponen en la comercialización, generando desconfianza y postergando una reconversión productiva con mejores opciones ambientales como sería sustituir el uso del mercurio por la cianuración bien efectuada del mineral.





el contexto de otras actividades sí son sujetos a programas de cooperación internacional. Antes del año 2000 no existían proyectos de cooperación en el Perú con el objetivo de desarrollar la actividad minera artesanal, salvo algunas acciones muy puntuales.

Las ONGs

La cantidad de ONGs especializadas en el tema de minería artesanal es muy limitada; no supera a nivel nacional unos 10 a 15 instituciones, siendo además en su mayoría especializadas en ciertos aspectos temáticos. Trabajan en estrecha relación con el sub-sector minero-artesanal, pero generan cierta desconfianza en el propio sector minero convencional (Gran, Mediana y Pequeña Minería) y particularmente en el sector estatal.



La Cooperación Internacional

El rol de la Cooperación Internacional en el ámbito de la Minería artesanal es tradicionalmente muy limitado. Si bien el estrato socioeconómico poblacional y sus condiciones precarias de vida no se diferencian significativamente de la población campesina rural en general, el hecho de realizar "Minería" los descalifica para la mayoría de los programas de cooperación. No obstante, la minería artesanal constituye frecuentemente una fuente complementaria de ingresos a la agricultura o ganadería, sin la cual sería imposible continuar con las actividades agropecuarias tradicionales. Sin embargo las implicancias emotivas y asociativas del término "minería" repercuten de tal manera en el estrato artesanal de esta actividad realizada por los propios comuneros que en

RELACIONES DE CONFLICTO

Min. Energía y Minas ◀▶ Mineros informales

Conflicto: ▶ Informalidad

- La actividad minero artesanal se realiza sin contar con título o autorización para explotar legalmente los yacimientos. La necesidad de trabajo determina el uso ilegal (invasiones) de yacimientos mineros de propiedad del Estado o de terceros.
- La normatividad existente no se adecua a las características particulares y magnitud de la minería artesanal. Trabas burocráticas y excesivo costo de trámites dificultan el acceso a la formalidad.
- El laboreo minero se efectúa sin considerar mínimas normas de seguridad e higiene minera y conservación y cuidado del ambiente.
- Desconocimiento de los mineros artesanales sobre las normas y leyes que regulan la actividad minera. Hacían extensivo a la minería el principio campesino de "la tierra para quien la trabaja" = "la mina para quien la trabaja".
- Dificultad de los organismos estatales para establecer un diálogo con los actores involucrados.

Min. Interior ◀▶ Mineros informales

Conflicto: ▶ Inseguridad

- El acceso legal al uso de explosivos (importante insumo minero) se torna difícil y oneroso por ser un producto de venta controlada debido a la política antiterrorista, provocando las medidas de control cada vez más estrictas el surgimiento de un potente mercado negro involucrando elementos corruptos de la policía encargada del control de explosivos.

- El permanente riesgo de los mineros artesanales de ser detenidos por "terrorismo" (uso ilegal de explosivos)

Titulares mineros ◀▶ Mineros informales

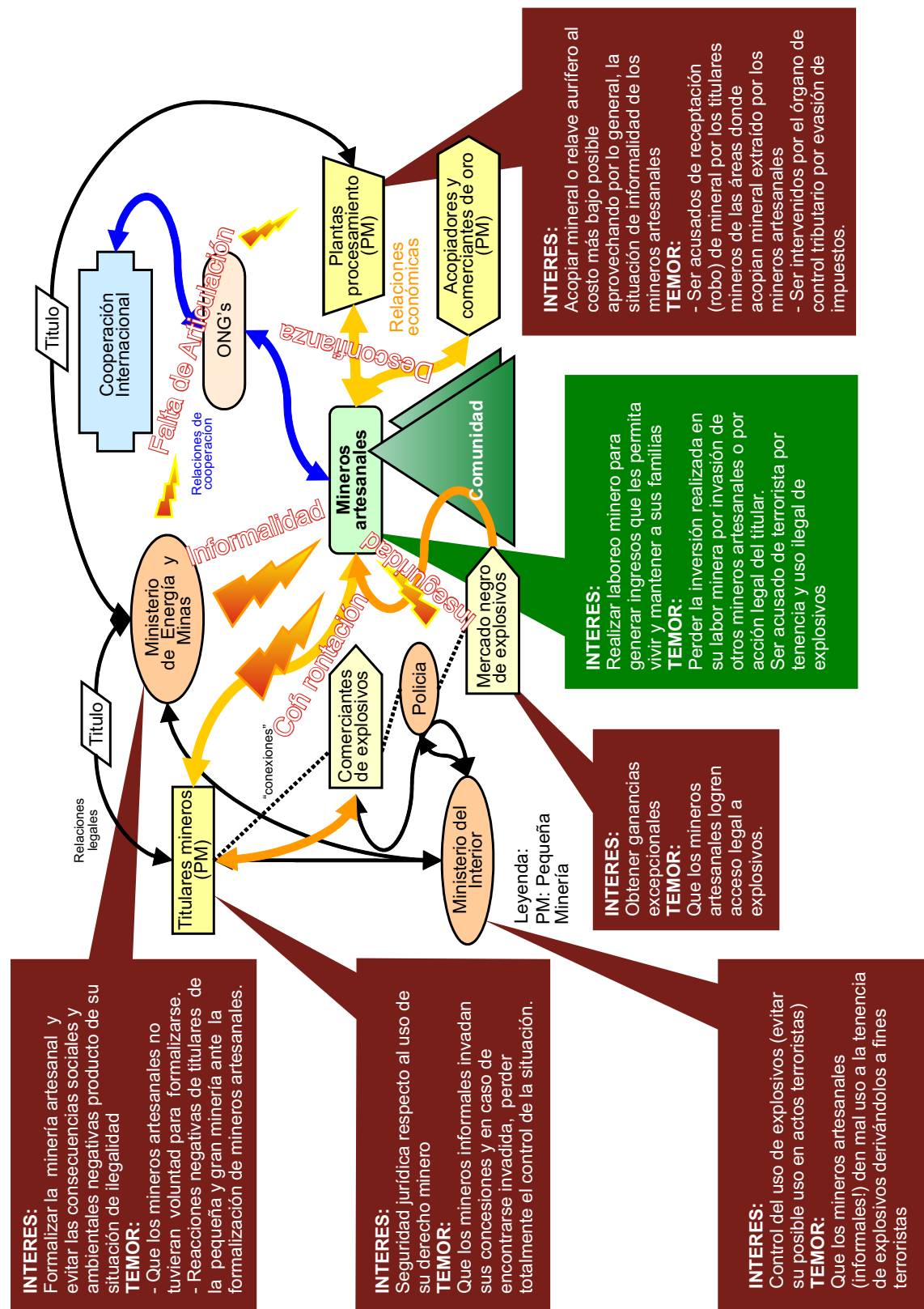
Conflicto: ▶ Confrontación

- Existe mutua desconfianza entre titulares mineros quienes invocan la posesión legal de la concesión y cuestionan la falta de firmeza de la autoridad minera para hacer respetar sus derechos, y los mineros informales, quienes aducen haber sido despojados legal, aunque injustamente del área donde trabajaban, incluso antes de la presencia de los titulares mineros, llegando a sostener en casos extremos, la aplicación de un inexistente derecho de "amparo por el trabajo".
- Relaciones económicas en condiciones desiguales entre mineros artesanales y dueños de concesiones.

Plantas beneficio ◀▶ Mineros informales

Conflicto: ▶ Desconfianza

- Los mineros artesanales/informales sostienen que, en su perjuicio y en algunos casos, los dueños de plantas de beneficio (procesamiento de mineral y relaves), manipulan leyes y pesos del mineral o relave y que generalmente se coluden con los titulares mineros.



EL ROL DE GAMA

Posición del Proyecto

A partir del año 2001, COSUDE y el Ministerio de Energía y Minas (MEM) han sido contrapartes del Proyecto GAMA (Gestión ambiental para la minería artesanal, 2000-2002: fase I) que incorporó entre otros el aspecto "legal-administrativo" en su estrategia para lograr el objetivo ambiental.

El principal dilema de cómo lograr la formalización del sector minero-artesanal? consistía en las dificultades de diálogo y relación entre el Estado (MEM) y los mineros artesanales (en su condición de informales e ilegales). Para la solución de ésta situación de conflicto, el Proyecto GAMA estaba en posición de tender un puente entre el MEM y los "informales", integrando además otros actores vinculados al problema, como la pequeña minería (titulares, plantas), ONGs, y en forma puntual otras agencias de cooperación. Elementos claves en el proceso de facilitación de un marco legal para la minería artesanal eran:

- 1 el apoyo a la organización de los mineros artesanales (empoderamiento),
- 2 la creación de plataformas de encuentro y discusión entre los actores, y
- 3 la neutralidad de la posición del proyecto, para que sean los propios interesados los que promuevan los cambios.

El Plan Operativo de la fase I de proyecto GAMA contemplaba inicialmente una muy limitada incidencia del proyecto a nivel macro y con respecto a posibles cambios de la legislación minera. La apertura democrática que se produjo con el cambio de Gobierno a finales de 2000, coincidiendo a la vez con la firma del Convenio para la ejecución del proyecto en diciembre de ese año, conllevó un cambio de la percepción política del Ministerio de Energía y Minas, presentándose como momento oportuno

para tocar el asunto de la formalización de la minería artesanal.

Durante todo el proceso descrito a continuación, el proyecto GAMA mantuvo una posición consecuente de "facilitador", dejando claro en todo momento, que una posible decisión acerca de modificaciones del marco legal para la minería artesanal es una decisión netamente peruana.

La oportunidad del momento

Si bien existe la percepción generalmente aceptada, de que los problemas nacionales o sectoriales del país no se solucionan con la simple expedición de leyes y normas, en el caso de la minería informal/artesanal peruana sí tenía asidero pensar en una ley, para disponer de un marco legal que permita su formalización, y que reconozca su importancia como estrato productivo; e inclusive darle un tratamiento preferencial para acceder a derechos mineros y tratamiento diferencial para el cumplimiento de obligaciones ambientales y de seguridad e higiene minera, compatibles con la magnitud y características particulares de la minería artesanal/informal; dado que la legislación vigente en ese entonces no hacía distinciones entre los diferentes estratos mineros existentes.

Solo la existencia de un clima político favorable para una adecuación de la Ley de Minería tal vez no hubiera sido suficiente. El proceso logró su dinámica propia por la interacción y articulación de iniciativas inicialmente independientes en diferentes niveles y de diferentes actores. Lo resaltante es, que todos los actores supieron "aprovechar la oportunidad del momento" en forma espontánea y casi sincronizada a perfección. Solamente así ha sido posible progresar en solamente seis meses de un enfoque de "exclusión de informales" a una "legalización de artesanales".

La formulación de una determinada ley debe responder a una interpretación correcta de la realidad y no “crear” una realidad mediante ley, lo que supone una conjunción de factores tales como voluntad proactiva de los hacedores de la política nacional, identificación plena de los beneficiarios con la iniciativa que la hacen suya, organización y empoderamiento de los mismos para la gestión y facilitadores igualmente identificados con la iniciativa, porque sólo en lo que se cree, se defiende y logra con convicción.

A continuación se intentará “reconstruir” el proceso. Debido a la simultaneidad de las diferentes iniciativas no es posible una estricta descripción cronológica, saltos de tiempo y espacios son inevitables.

El proceso - paso a paso

Coincidencia de iniciativas

Mayo 2001: Habiendo iniciado recién en enero del 2001 la ejecución del proyecto GAMA, la contraparte nacional operativa del proyecto señala la existencia de un posible cambio de posición del Ministerio frente a la “problemática” de la minería artesanal.

Aprovechando esta coyuntura, el proyecto GAMA convoca para Junio del 2001 a los principales actores “antagónicos” a un “Taller propositivo” cuatri-partito, con participación del Estado y ONGs, así como Mineros artesanales y Mineros convencionales. La composición de los participantes era “explosiva”, existiendo conflictos abiertos entre:

- (a) Estado/ ONGs,
- (b) Estado/ Mineros artesanales,
- (c) Mineros artesanales / Mineros convencionales, y
- (d) Mineros convencionales / ONGs.

Hasta cierto grado se presentaron aliados:

- (a) Estado Mineros convencionales: rechazo de los “informales”

- (b) Mineros artesanales ONGs: visión de desarrollo comunitario

El avance más importante de este taller ha sido, que una vez expresados todos los temores, los participantes encontraron una serie de intereses comunes y coincidencias de opiniones. Los supuestos conflictos de fondo resultaron ser faltas de comunicación, debido a que en el pasado no existieron plataformas de encuentro formal de los cuatro actores.

Durante los meses de Julio y Agosto 2001, una comisión de delegados nominados en el Taller, conjuntamente con una abogada especializada en legislación minera (J. Egusquiza) contratada por GAMA, trabajó en la traducción de los resultados del taller a una propuesta de anteproyecto de Ley. El propósito de GAMA, fue poner el documento a disposición del Ministerio de Energía y Minas, lo que se logró en setiembre del 2001, como insumo para una eventual iniciativa legal del Poder Ejecutivo.

Para la validación de la propuesta GAMA consiguió complementariamente la asesoría de un experto de la CEPAL (E. Chaparro).

Regresando en el tiempo y cambiando de espacio:

Aprovechando la oportunidad de encontrarse reunidos en el Taller propositivo, los directivos de las 3 únicas empresas formales (en operación) de mineros artesanales del Sur Medio (Sotrami SA, Aurelsa SA y Victoria SA); tomaron la iniciativa y consiguieron el apoyo de las ONGs. PRADES, CooperAcción e IPEMIN para la organización de un “Primer Encuentro de Mineros Artesanales del Sur Medio”. Para la realización del evento contaron inicialmente con apoyo financiero de Cristian AID, que permitió realizar una convocatoria visitando todas las comunidades (“bajada a las bases”). Posteriormente OIT y GAMA comprometieron fondos complementarios para la realización del evento.

Septiembre 2001, fecha prevista para la realización del Encuentro en Arequipa, era a la vez el momento más oportuno para una retroalimentación y validación de la Propuesta legal con el sector minero artesanal. Lo que sucedió en ese Encuentro, fue que los representantes de las diferentes comunidades en forma espontánea se “apropiaron” de la propuesta y con el desconocimiento de procedimientos legales inherente de un sector informal y marginalizado la “aprobaron” como “su” Ley. Una vez precisados los procedimientos de creación de una Ley, los delegados eligieron a una “Comisión Coordinadora de Mineros Artesanales del Sur Medio”, con el mandato de hacer las gestiones pertinentes para lograr la promulgación de “su” Ley.

Simultáneamente a la validación de los resultados del taller propositivo con los mineros artesanales, se planificó una presentación de la propuesta del anteproyecto de Ley ante el sector de la minería convencional. En Setiembre del 2001, y protagonizada por el Ministerio de Energía y Minas, se realizó la presentación de la propuesta en una exposición del tradicional “Jueves Minero” del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. No faltaron críticas y expresiones de temores similares a las expresadas anteriormente en el taller propositivo, pero el balance de las opiniones validó la solidez de la propuesta legal.

Nuevamente, cambiando de espacio, tiempo y de actores:

En los meses julio y agosto del 2001, dos Congresistas de la República habían



“En el año de 2001 fuimos invitados por una cooperación internacional a un taller seminario, nos conocimos con otros mineros que ya habían recibido ayuda, ese día para unos compañeros era la primera vez que participaban en un seminario, y llegaban a Lima la capital. En este taller aparecieron muchas organizaciones que daban apoyo, que solo estaba concentrado en un solo punto elegido por ellos y no se miraba con la perspectiva de que hay otros comunidades mineras que necesitan de apoyo, que para estas organizaciones no existe equidad o compartir.

Aquel día que por primera vez nos juntamos los tres mineros que no nos conocíamos y teníamos la misma idea de que éramos mineros y no éramos reconocidos solo éramos acusados de estar en la marginalidad, e informalidad; que debíamos desaparecer era una mirada de aquellos que solo saben mirar a la persona de bajos recursos, como obstáculo en sus desmedida avaricia.

Nuestras ideas eran seguir, ya no solos sino llevar a todos los demás mineros de diferentes zonas para que nos juntemos como nuestros ancestro lo hicieron formando Reinos e Imperios y desarrollaron una cultura por muchos admirada. Decididos con una fe en nuestros corazones comenzamos trabajar, lo primero que pensamos era juntar a todos los representantes de aquellas comunidades donde había mineros informales y que ellos digan que es lo que deberíamos de hacer para conseguir nuestro reconocimiento.”

(opinión mineros artesanales)

comenzado a elaborar anteproyectos de una Ley de Minería Artesanal. Como en este momento los resultados del taller organizado por GAMA todavía no habían sido difundidos, se puede afirmar la pura coincidencia de estas iniciativas:

Con fecha 26 de setiembre el Congresista José Carrasco Távora, de la oposición, presentó el Proyecto Ley 836 de “Ley de Formalización y Promoción de la Minería Artesanal”.

Con fecha 27 de setiembre el Congresista Leoncio Torres Ccalla, oficialista; presentó el Proyecto Ley 845 de “Ley de Protección y Desarrollo de la Minería Artesanal”.

Convergencia de iniciativas

De tal forma, a inicios de octubre del 2001 coincidieron las 4 iniciativas:

- resultado del taller de GAMA
- iniciativa del MEM de protagonizar la propuesta
- decisión de los mineros artesanales de hacer suya la propuesta
- 2 proyectos de Ley presentados por parte de 2 congresistas (uno de la oposición, y otro del gobierno).

Cuando los delegados de la Comisión Coordinadora de Mineros Artesanales, a comienzos de octubre y en cumplimiento de su mandato, se acercaron al Congreso, literalmente se tropezaron con “puertas abiertas”. Tras conocer la propuesta de los mineros artesanales la Comisión de Energía y Minas del Congreso citó a los Jefes del Proyecto GAMA a explicar los antecedentes de la misma; en la reunión se proporcionó toda la información respecto a la realización del taller propositivo, y los pasos de validación de la propuesta realizados hasta el momento.

La insistencia de los mineros artesanales, quienes posterior al Encuentro de Arequipa habían solicitado el apoyo de GAMA mediante un Subproyecto motivó a la Comisión de Energía y Minas del Congreso a

priorizar la discusión de las propuestas para una Ley de Minería Artesanal. La Comisión propuso una estrecha coordinación a nivel operativo con el proyecto GAMA, analizando punto por punto las propuestas. Como fortaleza de la propuesta de los participantes del taller propositivo resultó su visión integradora, respetando simultáneamente los intereses de la minería artesanal y de la pequeña minería. De tal forma, prácticamente todos los puntos de la propuesta fueron aceptados por los especialistas/asesores de la Comisión de Energía y Minas quienes comenzaron a elaborar un “Dictamen sustitutorio”, fusionando formalmente los dos Proyectos de Ley, e incorporando casi en su totalidad los artículos formulados en base a los resultados del Taller propositivo organizado por GAMA.

La presión de parte de los mineros artesanales aumentó, cuando en base a las experiencias del Sur Medio los mineros artesanales de Puno comenzaron a organizarse y conformar en forma “ad hoc” su Comisión Coordinadora Regional, solicitando a GAMA y posteriormente a OIT el apoyo financiero para la realización de un Encuentro Regional en Puno para Diciembre. Uniéndose con los mineros del Sur Medio, su presencia en Lima se volvió casi permanente.

A diferencia de otros sectores económicos marginales, quienes en esa época organizaron una serie infinita de paros y huelgas, la estrategia de los mineros artesanales era diferente. Escogieron como sus “armas” en vez de “piedras, palos y llantas quemadas” el “celular, correo electrónico y fax”; pidiendo citas, asistiendo a reuniones y buscando apoyo de las autoridades para su causa.



Dinámica propia del proceso

En este momento el proceso ya había comenzado a desarrollar su propia dinámica; si bien la intención de la iniciativa original del proyecto GAMA había sido poner la propuesta a disposición de su Contraparte MEM (Poder Ejecutivo), la apropiación de parte de los beneficiarios del proyecto, y su lógico acercamiento prioritario a “sus” Congresistas, exigió con cada vez más fuerza un rol protagónico del Poder Legislativo.

Reformulada la Propuesta de Ley, para Noviembre del 2001, la Comisión de Energía y Minas del Congreso convocó una Audiencia Pública para su presentación y discusión. A fin de una participación representativa de dirigentes de las diferentes comunidades minero artesanales, la Comisión del Congreso así como las Comisiones Coordinadoras de los Mineros Artesanales del Sur Medio y Puno demandaron con insistencia la cooperación del proyecto. Paralelamente, los mineros artesanales de Madre de Dios también ya se habían organizado, y unido a la iniciativa, sustentando la importancia de su inclusión como parte interesada.

En este momento quedó claro, que la primigenia “iniciativa” de GAMA había definitivamente cambiado de “propietario”; se había convertido por completo en una iniciativa de los propios beneficiarios ante sus representantes en el Congreso, y/o en una iniciativa del Congreso a favor de los ciudadanos minero artesanales. El rol de GAMA como facilitador de esta iniciativa había prácticamente culminado. La fuerte demanda de los beneficiarios (enmarcada dentro de los objetivos del proyecto) determinó por completo las actividades del proyecto. “Acción” se había convertido en “Reacción”.

Los próximos pasos en el proceso de gestación de la Ley eran en principio de mero trámite. Existiendo el Dictamen favorable de la Comisión de Energía y Minas, el Congreso abrió el debate sobre la Ley en diciembre del año 2001 y la aprobó por unanimidad. Habiendo observaciones más de carácter formal del Ejecutivo, la Comisión las incorporó en forma parcial, y a última hora del último día del periodo legislativo, es decir en Enero de 2002, se aprobó nuevamente por unanimidad la Ley 27561: **Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.**

No obstante, no faltó el suspenso en esta última etapa. El resultado dependía por completo de la posibilidad de lograr que el debate de la Ley se incorpore en la agenda del Pleno del Congreso; en libre competencia con el habitualmente considerable número de otras iniciativas legales. De no lograrlo toda la propuesta hubiera sido archivada al final del periodo legislativo.

Era tarea de los propios mineros artesanales, hacer valer sus intereses; el proyecto GAMA sólo podía contribuir en esta última etapa facilitando el acceso de los mineros a los medios de comunicación masiva.

“Así comenzamos un nuevo camino para que nos reconozcan con una nueva legislación que nosotros mismos estábamos proponiendo y que era el trabajo de todos los que asistimos a la memorable reunión de Arequipa, donde quedamos convencidos que unidos nacen las ideas y la participación de todos equitativamente, dan resultados que unidos somos una fuerza no sólo de ideas pero también de trabajo.

Al comienzo del gran reto de hacer que nuestra propuesta sea aprobada por los legisladores habían que trasladarse a la capital Lima entre los de la comisión. Esta tarea que estaba en nuestras espaldas y llevarla adelante para nosotros no era imposible sino una mas de las nuevas experiencias que debíamos de aprender así como cuando llegamos a la tierra de nuestros ancestros y no sabíamos de minería y la necesidad nos obligó a aprender. Igual era este nuevo reto y una responsabilidad de no defraudar a los que confiaron en nosotros.

Nos recibieron en diferentes oficinas, les decíamos lo que éramos nunca habían tratado con los mismos productores y le explicábamos como trabajamos y como llegábamos a obtener oro; se quedaban pasmados y más de los lugares de donde éramos; todavía peor: ni conocían estos lugares.

Si nuestros ancestros tuvieron el avance que otros no lo tuvieron, se rigieron con leyes que ellos crearon y fue lo que los llevo a ser grandes. Nosotros también sabíamos de estas leyes que ellos crearon y que nosotros las llevábamos en si. Es por esas razones que no desmayamos. Nuestro primer fruto fue que el congreso convocó a una consulta y foro en el Hemiciclo de nuestra casa donde se dan la leyes, e aquí invitaban a toda la sociedad en su conjunto para escuchar y que propongamos una nueva ley para los mineros que se les decía informales, que no tenían identidad, y que con sus manos creaban riqueza. En aquel hemiciclo con la participación de todos los representantes de cada una de las comunidades mineras, unos que por primera vez llegaban a la capital, nuestra meta era que nos aprueben nuestra ley para ser reconocidos y que pensemos en nuestro futuro y de las generaciones venideras.”

(opinión mineros artesanales)

EVALUACIÓN RETROSPECTIVA Y PROSPECTIVA

Resultados cualitativos y cuantitativos

A principios del 2002, cuando se promulgó la ley N° 27651 “Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”; surgieron algunos comentarios y críticas tremendistas que anunciaban que como consecuencia de esta Ley; se produciría una “ola de invasiones” a concesiones mineras vigentes y legalmente constituidas.

A algo más de tres años de la promulgación de la Ley antes mencionada, no se han producido las temidas predicciones; sino más bien se encuentra en curso un proceso de negociación y dialogo, algunas veces difícil, prolongado y duro; que busca soluciones pragmáticas a problemas preexistentes, vía “contratos de explotación” que constituyen una posibilidad alternativa a la tenencia de derechos mineros para acreditar la condición de Productor Minero Artesanal.



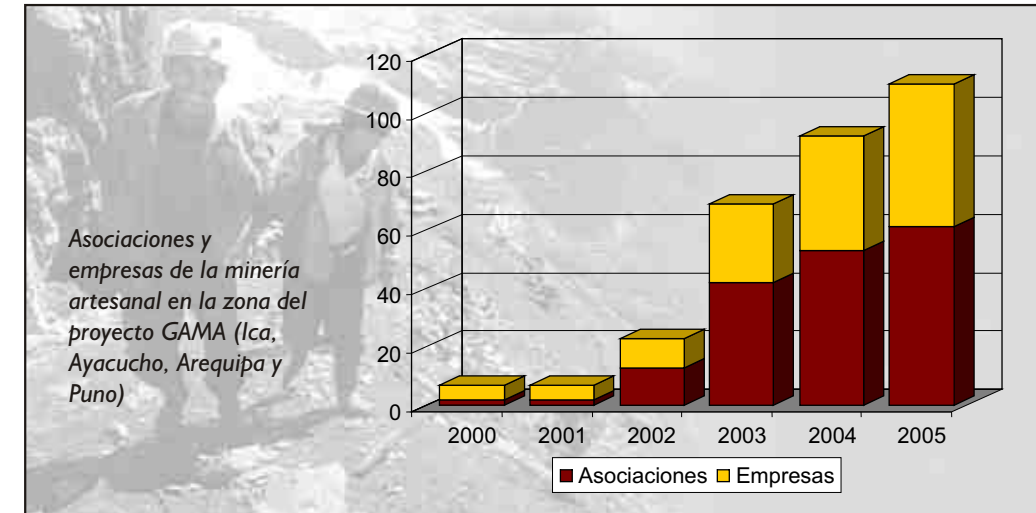
Se cuestionó también, entro otros puntos, que con lo establecido en el Art 11°, punto 4 de la Ley N° 27651 en el sentido de “Facilitar el acceso directo de la Minería Artesanal, a los insumos de producción que son materia de control por parte del estado” (que en esencia se refiere a explosivos en el caso de la Minería Artesanal) se pretendía fomentar el “acceso libre” a estos productos y en consecuencia favorecer discriminatoriamente a la Pequeña Minería y Minería Artesanal, en desmedro del resto de empresas mineras: cuando en realidad se aspiraba a terminar con el “mercado negro” que encarecía los explosivos hasta en 5 veces su costo, en agravio de la Minería Artesanal.

No obstante, el proceso de formalización de un sub-sector que durante décadas se ha desarrollado en la informalidad implica drásticos cambios culturales y de percepción de pertenencia a un determinado estrato social. La informalidad no solamente ha sido causal de “pasivos ambientales”, sino también de “pasivos mentales” en forma de prejuicios y desconocimiento, cuyo remediación requiere un proceso largo de capacitación en gestión empresarial dirigida al sector privado (productores minero artesanales) y de capacitación en gestión social dirigida al sector público.

“Desde mi punto de vista, considero que hay una gestión inconclusa en el sentido de no haber sensibilizado lo suficiente a una significativa parte de mineros artesanales en sentido de compenetrarlos en que “los derechos de uno terminan donde comienza el derecho de los demás” o que “los derechos y beneficios conllevan también obligaciones” y en ese sentido encuentro inexplicable e injustificable la tendencia, primero a permanecer como mineros artesanales; segundo a pretender seguir gozando de los beneficios que ya no les corresponde por haber alcanzado niveles de desarrollo que no se condicen con una actividad de subsistencia y tercero a no cumplir con obligaciones administrativas, ambientales y operativas en corresponsabilidad con el Estado (MEM) que dicho sea de paso encarece y complica los procedimientos y esto constituye el germen de inminentes o potenciales conflictos.”

(opinión de un (ex)funcionario público)

A mediados del 2005, los avances en la organización y formalización de la minería artesanal se ven reflejados en el número de asociaciones y microempresas conformados, así como en la cantidad de concesiones mineras peticionadas por mineros artesanales.



Además de las empresas de los mineros artesanales, que en su mayoría están conformados como Sociedades Anónimas con entre 10 y 250 socios, la Ley 27651 ha incentivado también a muchas personas individuales, a formalizar sus operaciones y tramitar su calificación de Productor Minero Artesanal. El estrato de la minería artesanal, aparte de las operaciones auríferas, también comprende una significativa cantidad de operaciones no-metálicas. De tal manera, el número total de todos los Productores Minero Artesanales (personas naturales, jurídicas, auríferos y no-metálicos) permite mejor apreciar el impacto que ha tenido la Ley 27651 para la formalización de la minería artesanal.



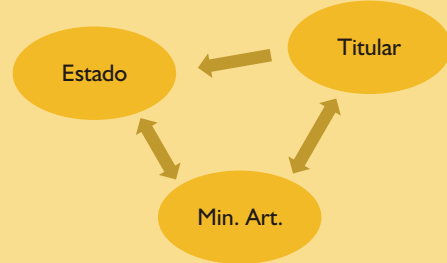
Taller de evaluación ex-post

En mayo del 2005, a 4 años de haber iniciado este proceso, se realizó otro taller para una evaluación ex-post del proceso desencadenado. A continuación se presenta las principales conclusiones acerca de temas considerados importantes por los participantes:



Titularidad de los derechos mineros

Actores:



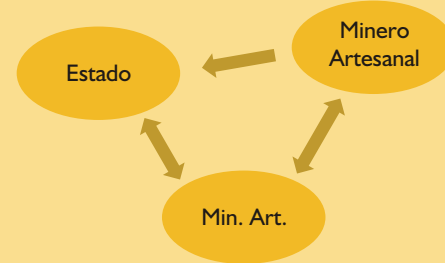
El conflicto: la invasión de las zonas mineralizadas.

Aporte de la Ley: Celebración de contratos de explotación, mecanismos de formalización de la actividad minera y reglas del juego definidas. Tratamiento preferencial. Promueve la realización del Plan de Desarrollo Minero.

Retos: Mesas de conciliación con poder de decisión, contratos entre mineros artesanales y derechos de preferencia permanentes. Facilidades a petitorios de los mineros artesanales y solución de posesión y titularidad.

Reconocimiento legal del minero artesanal

Actores:



El conflicto: Falta de reconocimiento de su existencia social y económica, legalmente inexistente para el sector de la minería.

Aporte de la Ley: Gobernabilidad sectorial, reconocimiento legal de un sector productivo y su estratificación, reconociendo su existencia como minero artesanal como formal.

Retos: Falta acreditación y la simplificación de trámites con costos accesibles a los mineros artesanales para incrementar la formalización.

Contaminación y depredación ambiental por falta de control

Actores:



Conflicto: Contaminación

Aporte de la Ley: Establecimiento de obligaciones ambientales y mecanismos de control y cumplimiento

Retos: Simplificación administrativa y mejores mecanismos de control ambiental

Conflicto entre mineros informales y con comunidades nativas y campesinas

Actores:



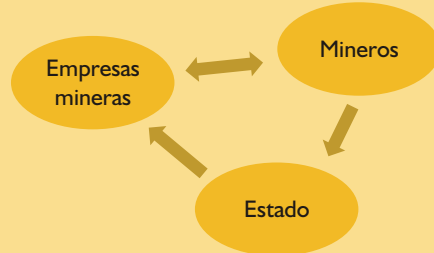
El conflicto: Por la posesión del yacimiento

Aporte de la Ley: Establece derechos preferenciales para petitorios en áreas libres así como las pautas para la conciliación de intereses mediante la creación de la Comisión Multisectorial.

Retos: Estrategias para incentivar la formalización, mayor capacitación, la creación del registro del minero artesanal y los mecanismos para el funcionamiento de la comisión multisectorial.

Acaparadores de petitorios mineros

Actores:



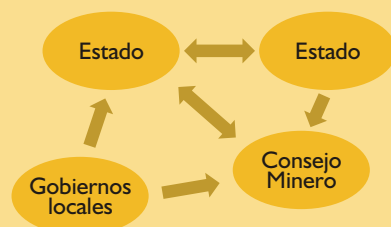
Conflicto: Las empresas inmovilizan petitorios quitando oportunidades a los mineros artesanales

Aporte de la Ley: Contratos de explotación que son regulados.

Reto: Reducción de plazo para iniciar exploración e incremento de penalidades

Superposición legislativa sectorial

Actores:



Conflicto: poca claridad de las competencias

Aporte de la Ley: establece algunas otras no.

Reto: Determinación de políticas públicas y competencias de las entidades del estado. Conseguir fuentes de financiamiento para su fortalecimiento.

Conflictos judiciales y obligaciones

Actores:



Conflicto: Juicios a mineros e imposibilidad del pago de las obligaciones y multas

Aporte de la Ley: Reglamento DIA, obtención del COM, Reducción del pago de derechos.

Reto: Simplificación administrativa de trámites

Explosivos

Actores:



Conflicto: Imposibilidad de uso legal de explosivos

Aporte de la Ley: Facilita la obtención del COM y la Licencia Global de Explosivos.

Reto: Transferir estas responsabilidad a la DREM

ANÁLISIS

Herramientas utilizadas

¿Metodología o Estrategia?

Una vez promulgada la Ley 27651, una de las preguntas más frecuentes ha sido acerca de la metodología aplicada para la facilitación del proceso de participación y apropiación.

Valen verdades: ¡Nunca lo hemos pensado!

En cierta forma una “metodología” es una receta a ser aplicada. Si bien, al comienzo del proceso se apuntó a la integración de la minería artesanal en la legislación minera; sin embargo no existía claridad ni acerca de la forma más apropiada, ni acerca del contenido de una eventual norma. Con estas variables desconocidas, era ilusorio pensar en una receta o “metodología”.

Lo que ha caracterizado el todo el proceso, es que el proyecto mantuvo un concepto claro acerca de su misión y estatus:

- Facilitar en forma temporal procesos sostenibles
- Fortalecer el rol protagónico de los actores nacionales
- Propiciar espacios de diálogo y concertación entre actores diversos.
- Y específicamente para aspectos legales: Actuar bajo el lema “Las leyes peruanas las hacen los peruanos”.

La estrategia era de bajo riesgo, ya que aún no llegándose, por coincidencia de iniciativas, a la promulgación de una Ley, el proceso hubiera conducido a un fortalecimiento del subsector de la minería artesanal, y hubiera servido para generar en la opinión pública una idea mas clara acerca de su realidad.

Otro elemento clave de la estrategia ha sido su total transparencia. Como no existía a priori la meta de llegar hasta la promulgación de una Ley, el Proyecto podía comunicar en todo momento con total transparencia sus intenciones (p.ej. crear una plataforma de discusión entre los actores, retroalimentación de la información, generación de opinión pública favorable para la minería artesanal, apoyo al proceso organizativo de los mineros artesanales, etc.). De tal forma, como el proyecto mismo no sabía hasta donde iba llegar la iniciativa, no se dio lugar para la formación de una eventual contracorriente.

Y, cuando poco a poco se comenzó a formar una resistencia de parte de los segmentos económicos interesados en mantener la informalidad, la iniciativa ya había salido de manos del proyecto, terminando los “ataques” en el “vacío” “la pelota ya no se encontraba en nuestra cancha”.

Estos principios en combinación con el factor tiempo (“temporalidad del proyecto” sobre toda la duración efectiva reducida de la 1ra fase), han sido los principales insumos de la estrategia del proyecto que puede ser caracterizada como “estrategia de pasos pequeños rápidos pero seguros”, observando que cada paso sea un paso adelante (o que coloque a la Minería artesanal en una posición más favorable), aprovechando las oportunidades del momento y actuando mediante decisiones operativas “ad-hoc” en respuesta a la demanda, “dejándose empujar en vez de empujar”.



Visión de Empoderamiento

Retrospectivamente es adecuado, tipificar la estrategia o metodología como aplicación del concepto de “empoderamiento”. Analizando cada uno de los cuatro elementos claves de empoderamiento se puede concluir:

Acceso a la información

Uno de los principales obstáculos para una formalización de la minería artesanal puede retroactivamente ser diagnosticado como falta de información y diálogo. Cada uno de los actores cultivaba sus prejuicios acerca de las supuestas intenciones de las otras partes. El paso inicial del proceso, de facilitar un diálogo entre los actores resultó clave.

En las etapas más avanzadas del proceso, a través del subproyecto respectivo, los dirigentes de los mineros artesanales ya habían aprendido cómo acceder a información, y cómo y ante quién presentar su causa. Asimismo, el proyecto nunca tomó la palabra “en nombre de sus beneficiarios”, sino facilitó que los propios mineros artesanales pudieran expresarse ante los medios de comunicación, las autoridades y otros actores.



Inclusión y participación

La apropiación de la iniciativa por parte de las Comisiones Coordinadoras de los mineros artesanales fue uno de los momentos claves. Si bien no era “parte del plan” (el plan era de poner a disposición del MEM como contraparte del proyecto, elementos de juicio para elaborar un proyecto de Ley del Ejecutivo), esta reacción de los mineros artesanales permitió readecuar la iniciativa hacia el apoyo a un proceso altamente participativo, en el cual los mismos beneficiarios interactuaron con sus legisladores, gestionando la mejora de sus propias condiciones de vida y de trabajo.

Responsabilidad y rendición de cuentas

Aspectos de responsabilidad de cumplimiento de las funciones de la administración pública es decir la posibilidad de los beneficiarios de exigir de sus autoridades el cumplimiento de “su” Ley tenían inherentemente poco peso en la etapa de la gestación de la Ley. Sin embargo la implementación ágil aparte de la buena predisposición de las autoridades se debe a la insistencia de los mineros, quienes a su vez se mantuvieron en estrecho contacto con sus bases para informarles regularmente de los pasos que iban dando.

Capacidad local de organización

La organización del sector minero artesanal inicialmente del Sur Medio, incorporándose progresivamente Puno y finalmente Madre de Dios ha sido tal vez el elemento central, sin lo cual toda la iniciativa hubiera tomado otro rumbo.

El mérito que el proyecto GAMA tal vez puede reclamar en todo el proceso, es haber invitado al taller propositivo aquellos dirigentes, que supieron aprovechar la oportunidad y tomar la iniciativa propia de iniciar las gestiones para un Encuentro Regional; y una vez presentada la solicitud respectiva, haber apoyado al proceso organizativo mediante un subproyecto.

Lecciones aprendidas

Factores de éxito

Aunque parezca irónico, la principal debilidad de la primera fase del proyecto se había convertido en una fortaleza:

La postergación de la firma del convenio para la ejecución del proyecto por casi un año, en combinación con la decisión de COSUDE de no reducir proporcionalmente su aporte sino de encargar al proyecto recuperar en la medida de lo posible el tiempo perdido, dejando a disposición del mismo el presupuesto entero, inicialmente previsto para 3 años de operación, puede ser considerado como principal factor de éxito.

Lección aprendida:

*No todo es planificable.
Oportunidades del momento son imprevisibles.
La posibilidad de su aprovechamiento puede depender de disponibilidad de recursos.*

Por cierto, cada paso aunque sea pequeño, requiere recursos. Sea la realización de un taller, la contratación de un moderador de calidad, la contratación de una abogada con reconocida trayectoria, la realización de un evento de retroalimentación, etc. Un presupuesto ajustado cubriendo las actividades “planificables” nunca hubiera permitido la requerida flexibilidad de poder aprovechar oportunidades del momento. El hecho de disponer de casi 30% de fondos para “imprevistos” (es decir lo no gastado durante el año de paralización), permitió tomar decisiones operativas de manera ejecutiva, concentrándose sobre todo en su previsible impacto.

Aunque el concepto de “empoderamiento” fue introducido expresamente como tema transversal de los proyectos de COSUDE en

Lección aprendida:

Temas transversales no son cuestión de moda, sino consecuencia de experiencias exitosas, inclusive antes de haber acuñado la terminología.

el Perú a partir del año 2002, la “inconsciente” aplicación de este concepto a través un enfoque participativo, ha sido otro factor de éxito.

Principalmente (para no decir “solamente”) el hecho que la iniciativa se había convertido en una iniciativa de los propios beneficiarios le dio la credibilidad y legitimidad necesaria para una aprobación ágil en el Poder Legislativo y para la posterior implementación ágil en el Poder Ejecutivo.

El equipo profesional del proyecto GAMA tiene una trayectoria “práctica” y no “investigativa”. En ningún momento se ha priorizado la realización de “diagnósticos”. Esto no quiere decir que el proyecto no se basa sobre fundamentos sólidos de conocimiento de la situación real. Aplicando una cultura investigativa, la reacción probable del proyecto ante la presentación de una oportunidad del momento hubiera sido la realización de un diagnóstico de la situación legal de la minería artesanal, con la respectiva selección y el diseño de una metodología para la solución del problema.

La reacción de GAMA ante la percepción de un clima favorable para la abierta discusión de una posible formalización de la minería artesanal ha sido definir en forma ad-hoc una estrategia de acciones consideradas pertinentes. (“hands on approach”)

Lección aprendida:

Ante oportunidades del momento no se debe perder tiempo con diagnósticos.

La primera decisión al preparar el taller propositivo era: ¿A quién invitar? La selección de los grupos de interés ha sido una decisión acertada, aunque para algunos incomprensible en el momento. Los representantes de la minería artesanal criticaron la participación de sus supuestos “enemigos”: los pequeños mineros. Algunos representantes de la pequeña minería no consideraron oportuna la presencia de los “informales” para discutir aspectos legales. Las discusiones entre representantes de la pequeña minería convencional y algunas ONGs se desviaron con frecuencia al tema de enfrentamientos del pasado.

Sin embargo, terminado el taller, se había identificado una serie de intereses coincidentes, formando la base para una alianza estratégica. Por supuesto cada parte trató de ganar ventajas, pero de esto se trató: de una alianza de tipo “ambos ganan” (“win-win option”). Mientras algunos empresarios de la pequeña minería vieron la definición de los parámetros para minería artesanal (1000 hectáreas, 25 toneladas/día) como invasión de su estrato, aquellos con mayor visión vieron inmediatamente la oportunidad de ampliar sus parámetros de operación (a 2000 ha y 200 t/d).

Lección aprendida:

Evitar una excesiva solidaridad con los beneficiarios. Si los beneficiarios consideran un actor como “enemigo”, es su asunto interno. Como proyecto de cooperación se debe mantener abierto y más bien abrir canales de diálogo con todos los actores.

A tres años de la dación de la Ley, se encuentran varios de los iniciales opositores de una Ley para la minería artesanal (sobre todo quienes como pequeños mineros estaban en una situación económica marginal y tenían temor a la competencia), calificados ante el Ministerio de Energía y Minas como “Productores Minero Artesanales”, aprovechando las mayores facilidades para este estrato productivo,

continuando con éxito con la operación de sus minas en pequeña escala.

La estructura de las contrapartes del proyecto, y la distribución interna de los roles ha sido otro factor importante de éxito. El Ministerio de Energía y Minas tenía como autoridad sectorial ciertas limitaciones para tratar con los “informales”, pero su condición de contraparte del Proyecto GAMA, de un lado, le facilitó el diálogo con los mineros artesanales y una visión más profunda de esa realidad, y de otro, permitió a GAMA proyectar una imagen de cooperación internacional en estrecha coordinación con la autoridad minera.

De tal manera, con mucha facilidad los mineros artesanales informales podían acercarse al proyecto (ya que no era el Ministerio al cual tenían cierto temor) y de igual manera pensar de habían conversado con alguna “autoridad”. La cooperación estrecha entre la Jefatura nacional (por parte del Ministerio) e internacional del proyecto GAMA, produjo que las inquietudes de los mineros artesanales encontraran su camino al conocimiento del Ministerio, y el Ministerio cambió paulatinamente su visión inicialmente enfocada principalmente en aspectos técnicos a una visión más integral del contexto social de la minería artesanal.

Esta función de “portal” del proyecto a la vez contribuyó a reducir temores de contacto y por lo tanto a reducir el potencial de conflicto entre el Ministerio y los Mineros artesanales relacionados con la informalidad.

Lección aprendida:

Conflictos son a menudo el resultado de temor de contacto. Esta situación se agudiza en el caso de contactos entre autoridades y sectores informales. Un proyecto con contraparte estatal debe contribuir a tender puentes incrementando la comprensión y respeto mutuo entre el Estado y sus ciudadanos.