

**Communities and Small-Scale Mining (CASM)
CASM Secretariat
at the World Bank**

Review of the
Organization Process of the Artisanal Miners
in Peru

(2000 – 2002)

Felix Hruschka

May 2003

Opinions expressed in this report are those of the author at the moment of the elaboration of the report and do not necessarily reflect the views of institutions the author may be related by any means. The report was prepared with all reasonable care; however, the author offers no opinion as to the accuracy of cited data or text and disclaims any responsibility for the accuracy or inaccuracy of such information. Readers interested in the specific details of documents, laws or regulations cited in this report should consult original sources for that information.

TABLE OF CONTENTS

Abstract	1
1. Introduction and background information	2
1.1 Artisanal mining regions in Peru	2
1.2 Organizational issues	2
1.2.1 Stakeholders involved in the production process	3
1.2.2 Organization of artisanal miners	4
1.3 Legal issues	5
1.3.1 Stratification of the mining sector in the Peruvian mining law as per year 2000	5
1.3.2 Problems of the small-scale mining sector as per year 2000	6
1.3.3 Existing models of formalizing artisanal small-scale mining	8
1.3.4 Key issues for artisanal miners	10
2. Renaissance of the artisanal mining sector	10
2.1 Convergences towards legalization of artisanal mining	11
2.1.1 Conformation of a receptive environment (until 2000)	11
2.1.2 Coincidence of initiatives (01/2001 – 09/2001)	12
2.1.3 The process gains it's own momentum and converts into a rally (09/2001 – 01/2002)	13
2.2 Returning to “normality” with the new law	15
2.2.1 Artisanal miners and Ministry of Mines strengthen their position (02/2002 – 07/2002)	15
2.2.2 Acknowledgment of artisanal mining in the public opinion (07/2002 – 12/2002)	16
3. Benefits and costs of artisanal mining	16
3.1 Economic issues	16
3.2 Environmental issues	18
3.3 Social issues	19
4. Lessons learned and conclusions	21
5. Recommendations	23
5.1 Recommendations regarding the continuation of the in-country process	23
5.2 Recommendations regarding the possibilities to replicate	25
Annex 1: Historical evolution of small-scale mining definitions in the Peruvian Mining Law	28
Annex 2: Proyecto de Ley 836	30
Annex 3: Proyecto de Ley 845	37
Annex 3: Proyecto de Ley 845	37
Annex 4: Ley 27651 - Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal	43
Annex 5: From artisanal producer to international markets: typical trading margins	48
Annex 6: Peruvian artisanal miner's agenda, elaborated at the CASM annual general meeting 2002 in Ica/Peru	49

Review of the Organization Process of the Artisanal Miners in Peru (2000-2002)

Abstract

This paper reviews the recent organization process of the artisanal small-scale mining sector in Peru in order to extract the lessons learned, particularly in the context of the specific legislation passed in 2002, and to provide recommendations regarding the continuation of the process in Peru and its potential for replication in other regions and countries of the world.

Artisanal mining is a traditional activity in Peru but until end of the decade of the 90's it subsisted mainly within the informal sector. This situation was likewise unsatisfying for mining authorities, as well as for artisanal miners, who were seeking possibilities to escape from the vicious circle of poverty.

During the years 2001 and 2002 the already existing slow evolution process of artisanal mining underwent a sudden mutation. The “political will” to enable formalization of artisanal mining, coinciding with cooperation projects acting as catalysts, caused a chain reaction of artisanal miners starting to organize and advocate for the creation of an adequate legal framework. The success of their activities (the “Law for promotion and formalization of artisanal and small-scale mining”, passed in 2002) strengthened and consolidated the organizations of the artisanal miners, contributing directly to their empowerment, and leading to public acknowledgement of that sub-sector.

This positive experience, in coincidence with the CASM expert advisory group's recommendation, “*Artisanal and small-scale mining is a reality in the developing world. The main challenge for its transformation lies in formalizing the activity ...*”, allows to draw recommendations for replication, in absence of cooperation projects, and/or within the framework of projects.

1. Introduction and background information

The appropriate understanding of the recent ongoing organizational and legal evolution of artisanal mining in Peru (2000 – 2002) requires a previous analysis of the situation during the past decades. According to the scope of this paper, the present chapter does not pretend a comprehensive analysis of all aspects of artisanal mining in Peru but intends to provide the most essential background information.

1.1 Artisanal mining regions in Peru

Artisanal mining in Peru takes place all over the country, producing a great variety of minerals and construction materials. Most significant, nevertheless, is artisanal gold mining, which started to flourish in the early 80s, pushed by the rising gold price, economic recession and political violence, as a self-employment opportunity and survival strategy of the poor. Artisanal gold mining is concentrated mainly in 4 regions:

- In terms of production, **Madre de Dios**, where mining activities started in the 80's (induced by the governmental Banco Minero), is today the most important artisanal gold mining region, due to a relatively high mechanization of the placer type deposits. In fact, artisanal mining is progressively evolving towards conventional small-scale mining. (Official production 2002: 15,500 kg)
- Concerning the involved population, **Puno** is the region with most artisanal miners in Peru. Artisanal mining in Puno is a traditional activity and grew continuously, although in a disordered manner. Best known is the seam-type deposit of La Rinconada, which alone employs about 10.000 artisanal miners, but might be outnumbered by hundreds of vein-type and alluvial operations moving towards the Amazon Basin. (Official production 2002: 2,900 kg)
- The region of **Ica-Arequipa-Ayacucho**, where artisanal miners in the 80's began to takeover abandoned mine-sites from conventional mines, spans the three departments in the mid-southern coastal area (commonly referred to as "Sur-Medio"). Artisanal underground mining is the main economic activity of more than 50 involved communities. (Official production 2002: 2,650 kg)
- **La Libertad** on the other hand has experienced a significant decline of artisanal activity in the last decade, remaining only about 1000 artisanal miners involved in underground mining. (Official production 2002: 650 kg)

1.2 Organizational issues

During the past decades, in the public opinion as well as in the miner's understanding, artisanal mining was usually referred to as "informal mining". While legal aspects will be addressed in the next chapter, the "culture of informality" deserves to be treated as an organizational issue.

1.2.1 Stakeholders involved in the production process

In artisanal mining the individual miner frequently is in control of the entire production process (from deposit to bullion), however this control builds on the interaction of several stakeholders, thus creating at the same time dependencies that characterize the artisanal process. From a “mine-centric” point of view, “interface”-type relations exist on both sides: “input” and “output”.

On the **input-side**, the artisanal miner relates with the owner of the mining rights¹ (and – if existing – with the land owner) who usually claims the right to receive a financial compensation. Another important issue is - as artisanal as the mining-method may be – that the mine requires certain investments and supplies. Frequently local merchants provide credits or become shareholders of the operation.

On the **output-side**, the miner sells either the final product “gold”, or high-grade mineral. Selling gold – usually obtained by amalgamation – results more transparent to the miners, as quality is determined by bargaining the color of the bullion. Selling mineral has a clear advantage especially for low-grade ore, but usually intransparent terms of trade limit the confidence of artisanal miners in the few mineral-acquiring processing plants.

These relations by themselves, regardless if they exist within a formal or informal legal environment, have to be considered as common economic interactions. However, these relations frequently tend to drift towards **dependencies**. Frequently the concession-owners are also processing-plant-owners, the credit-providing suppliers are the owners of the gold shops, concession or plant owners also provide critical supplies (example: explosives), the buyers of raw mineral provide the community with water, etc. Under these circumstances informality can – to some degree – be understood as protective countermeasure, providing the artisanal miners a certain level of anonymity². But in the way as informality tends to escalate into illegality or as criminal practices are applied to enforce or evade the dependencies, these become unacceptable.

Complementary to the relations at the Input- and Output-Interface, a series of peer-to-peer relations exist within the artisanal miner’s communities. First, although artisanal mining is a highly individual form of self-employment, frequently small groups of 4 to 10 miners in equal conditions (“socios”) are collaborating at work, and then splitting the production for individual sales. Also frequent are mine workings informally “owned” by one miner and exploited by hired helpers. The salary of the helpers consists mostly of mineral. Some very particular models of working contracts exist in Puno³ and Madre de

¹ At least in a vast majority of cases where artisanal miners do not possess mining titles.

² In the Peruvian economy, informality represents rather the normal situation than an exception. (Diario Gestión, March 11, 2003: “ECONOMÍA INFORMAL EN PERÚ BORDEA EL 60% DEL PBI. Este nivel es uno de los más elevados en Latinoamérica, sostuvo el viceministro de Economía. ... Fernando Zavala afirmó que la magnitud de la economía informal en el Perú es una de más elevadas en Latinoamérica, estimándose en aproximadamente 60% del PBI. ...”)

³ As a unique form of employment and dependency, the “cachorro” system of Rinconada / Puno is worth to be mentioned. In order to enable coexistence between a national mining company and artisanal miners, about 150 artisanal entrepreneurs (“contratistas”) have been

Dios⁴. Transportation of the mineral from the mine to the village is usually hired (trucks, pickups, mules, donkeys) and paid in cash; in some cases “free” transport is provided by the quimbalete-owners.

The “quimbaletes” are stone-made rocking devices for milling and amalgamation, used frequently in La Libertad, Sur-Medio and Puno. In some communities, almost every family has its own quimbalete in the backyard of their home, while in others the quimbalete-owner are entrepreneurs, playing a role of link between the miner and processing plant owners, offering usually “free” milling and amalgamation service to the miners, and providing in some cases additionally transport, water supply to the mine or other services. In exchange, the quimbalete owner receives the amalgamation-tailings, which typically still contain about 60% of the gold. Their business consists in selling these tailings to conventional (industrial) processing plants. In some cases, quimbalete owners can achieve leading positions within the production chain; one former quimbalete operation even became one of the most competitive conventional processing plants in the Sur-Medio; nevertheless, in general the quimbalete owners can be considered as artisanal miners, specialized in artisanal mineral processing.

1.2.2 Organization of artisanal miners

A baseline study in 1999⁵ indicated a remarkably low organizational level of the artisanal mining sector. In many communities, artisanal miners had not developed organizational forms superior to the small ad-hoc groups of 4 to 10 individuals, sharing mine workings. In some communities, and mostly with help of NGOs, rudimentary local organizations (“Asociaciones”) existed. These had predominantly self-defense character, which means, that they were mostly founded in a certain moment to achieve a specific goal, but lacked institutional maintenance. Therefore, most of the few existing organizations were as informal as their members, - lacking public registration of their statutes, suffering overdue committee elections, etc. Consequently, their representativity was considered weak, not only from the point of view of other stakeholders but also in the eyes of their own members.

offered (semi-formal) contracts with the company, authorizing them to exploit the mine. Each of the contratistas employs between some dozen to hundred workers. Instead of offering a monetary salary for the 4-hour shifts, the contratistas agree between 2 and 4 days of free access to the mine with their workers; period during which they will be entitled to exploit mineral for their own benefit. There are ongoing discussions, whether this traditional system is compatible to actual labor legislation; on the other hand there is evidence that this form of remuneration dates back to the Inca Empire, and most artisanal miners affirm to prefer these terms of verbal contract, which enable them to “invest” their workforce simultaneously in 2 or 3 operations, expecting that one of the investments will result in a bonanza some day.

⁴ “In Madre de Dios, the miners work under the system of ‘enganche’. Under this system, miners are hired verbally by the contractors in their place of origin and transported to the mine. In order to avoid the miners changing jobs after arriving at the mine and the contractor losing his investment, hiring is done with a work contract for three months and payment comes at the end of that period.” J. Kuramoto: Artisanal and Informal Mining in Peru. MMSD, 2001.

⁵ Consorcio M.A.S.: Propuesta par un Plan de Acción para el Proyecto GAMA, Lima 1999.

Another important element for the failure of many associations was an existing misconception of their possible role. Many associations were intended as productive associations⁶, while the Peruvian legislation defines associations clearly as non-profit organizations, in-line with foundations or other forms of NGOs. Thus, as mining is definitely not a non-profit operation, not even at artisanal level, associations are excluded from access to mining rights or from contracting or being contracted in the terms defined by the mining law.

In the Sur-Medio, the first successful community of artisanal miners who realized that the only viable way to access mining rights consisted in the creation of a regular mining company was Sta. Filomena. In 1992, they founded SOTRAMI S.A. with about 250 artisanal miners being shareholders⁷. A couple of attempts, made by other groups of artisanal miners, to replicate this experience, failed either due to internal problems or due to overwhelming external pressure. Two other community-based mining companies achieved to survive (AUREL-S.A. and VICTORIA S.A.) thanks to supporting participation of professionals.

In Puno, where artisanal mining is a traditional activity, generating complementary income to alpaca raising for some communities in the Altiplano-highlands, several cases of artisanal mining cooperatives are known (Aporoma, Patambuco, San Antonio de Poto, etc.). Most of the cooperatives operate internally according to Andean traditions rather than to procedures established in the cooperative legislation. Several of these cooperatives took the initiative to claim mining concessions or received concessions from former state owned mines like the case of Ananea⁸. Another quite unique case is the community of Untuca, which successfully claimed a mining concession in the name of the community.

A significant issue that characterizes the situation at the end of the late 90s is the isolation of the different communities. Although miners had knowledge about artisanal mining taking place in neighbor communities or other regions, this information was mainly based on verbal reports of travelers. No regional or national platforms for exchange of information had been established.

1.3 Legal issues

1.3.1 Stratification of the mining sector in the Peruvian mining law as per year 2000

The Legislative Decrees 107 (1981) and 708 (1991) constitute the key elements of the Peruvian mining legislation. In 1992 the Ministry of Energy and Mines

⁶ In some way the general intention was mostly to found Mining Cooperatives; nevertheless as the creation of new cooperatives faced certain limitations, miners took the “shortcut” to organize as associations, considering the ease of their creation as main advantage.

⁷ A subsequent support by the NGO “CooperAcción” has probably played a keyrole in the “Sotrami Success story”.

⁸ When the state owned Company “Minero Peru S.A.” ceased operations in the Ananea mine (auriferous moraines) in 1993, part of the concession was transferred to the community of Ananea. In order to establish a legal owner of the mining rights, several cooperatives were founded. Administrated according to Andean traditions, the CECOMSAP cooperatives reached a considerable organizational level.

compiled both Decrees into a “Texto Unico Ordenado” (TUO)⁹, which is actually referred to as the Mining Law. Modifications, like the Legislative Decree 868 (1996) and some other minor changes are continuously included in the TUO, maintaining the characteristics of a “Unique Text”.

The Peruvian mining legislation at the end of the 90’s distinguished between

- Large-scale mining
- Medium-scale mining
- Small-scale mining

The original parameters for small-scale mining introduced in 1991, were “downsized” in 1996¹⁰, establishing the following two parameters defining small-scale mining¹¹:

- size of mining property (up to 1000 hectares) and
- production capacity (up to 150 ton hardrock or 200 m3 gravel per day).

Artículo 91o.- Son pequeños productores mineros los que posean por cualquier título:
1. Hasta mil (1,000) hectáreas entre denuncias, petitorios y concesiones mineras.
2. Una capacidad instalada de producción y/o beneficio hasta de ciento cincuenta (150) toneladas métricas por día; con excepción de materiales de construcción, sustancia aurífera aluvial y metales pesados detríticos, en que será de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día.
La condición de pequeño productor minero se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal.

“Public policy in mining has always rotated around the formal sector and with a basic preference towards providing incentives to encourage investment for large mining projects. The Mining Codes of 1950 and 1992 are explicit on this point. The reason is that mining has been looked upon as an activity to generate foreign currency, the larger the operation, the more it will contribute in this respect. Other considerations such as, the creation of jobs and the generation of technological education, have been absent from the legal framework. In this regard, it is understandable that voids are to be found in mining legislation with respect to activities with a relatively small impact on production and consequently mine exports.”¹² Consequently no distinction was made between conventional (industrial) and artisanal small-scale mining.

1.3.2 Problems of the small-scale mining sector as per year 2000

The “downsizing” of small-scale mining parameters in 1996 caused permanent discontent among conventional and artisanal small-scale miners. While conventional small-scale miners claimed that too low limits in size and production capacity are forcing them to be absorbed by the medium-scale sector¹³, artisanal miners asserted that the technical and legal requirements

⁹ Texto Unico Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, D.S N°014-92-EM’

¹⁰ Decreto Legislativo 868 (30/10/1996): Modifican artículos del Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería.

¹¹ See Annex 1 for a compilation of Peruvian small-scale mining definitions since 1981.

¹² J. Kuramoto: Artisanal and Informal Mining in Peru. Report prepared for MMSD, London 2001.

¹³ Industrial small-scale miner’s argument, that the legislation caused the closure of about 350 small mines that were operative in the 80’s (information by A. Zuñiga, unpublished working

established for conventional mining are incompatible with the reality of artisanal mine operators.

Under the Peruvian Mining Law, all mineral resources are State property. The direct or indirect access to mining concessions is the key issue to distinguish between formal and informal artisanal mining.

- formal artisanal miners, who hold a concession of their own, or who have a formal agreement with a concession holder.
- informal artisanal miners, working in “free” (not claimed) areas without holding a concession, or working in a third party’s concession without explicit consent of the owner

According to a series of incompatibilities between artisanal miner’s reality and the mining legislation at the end of the 90’s, for example only about half a dozen of organized groups of artisanal miners of the Sur-Medio and Puno achieved to reach and maintain a formal status¹⁴. Attempts to formalize groups of artisanal miners through assignment contracts with the concession holders¹⁵ were rather “glossy-paper” approaches than practical reality.

Madre de Dios can be considered as a positive experience and example. Formalization efforts by the Ministry of Energy and Mines were quite efficient, partly due to permanent field presence, partly due to the predominantly conventional (mechanized) small-scale mining in clearly defined areas like Huaypethue.

Some of the most significant problems arising from a missing legal definition of artisanal small-scale mining and the incompatibility of the general mining legislation with artisanal miners’ reality can be resumed as follows:

- (a) Conventional mining (large-, medium- or small-scale), is a typical life-cycle operation (prospection, exploration, production, closure), based on investment, technology and an employer-employee-type labor relationship. Most to all of these assumptions do not apply to artisanal small-scale mining: artisanal mining can rather be defined as a “community based, self-financed, self employment program”.
- (b) The Peruvian mining cadastre (which by the means is quite efficient and appropriate for conventional mining) establishes a system of “cuadriculas” of 100 hectares at given UTM coordinates as minimum unit for mining properties. Mining concessions can consist of one or more adjacent cuadriculas. Areas of 1 km² or more (a mineralized occurrence located at the corner of one cuadricula may require a concession of all 4 adjacent units, or in other words a concession of 4 km²) surpass the possibilities of individual miners but may result adequate for groups or clusters of miners. Hence, the technical characteristic of this cadastre system makes any attempt of individual formalization unfeasible.

paper, 2001), need to be analyzed in more detail, taking into account falling metal prizes as well as global trends in the base metal mining sector.

¹⁴ Sotrami SA (Santa Filomena), AurelSA (Relave), La Victoria SA (La Eugenia), Cecomsap (Ananea), and maybe some 2 or 3 more. Others, like Comunidad Minera Mollehuaca SA, were economically forced to shut down.

¹⁵ Corporación Ananea (Rinconada), Minera Caravelí (Mollehuaca)

- (c) The administrative cost of maintaining the mining property¹⁶ surpasses the economic capacity of artisanal small-scale miners. Including all costs of indispensable professional services for preparing reports, legal advice, travel expenses to Lima and/or the departmental capital to obtain different permits, the annual expenses surpass several 1000 USD. Not to mention, that most of the required information in the periodic reports (TUO art 50) is mainly irrelevant or not available for artisanal mining operations.
- (d) The mining legislation establishes a minimum annual production (TUO art. 38) of 100 USD/hectare, equivalent to a minimum of 10.000 USD/year per cuadrícula, in order to assure that mining concessions are converted into mining operations and not held for speculative purpose. The problem arises from the fact that this amount, which is impossible to reach for individuals but realistic for groups of artisanal miners, has to be proven by commercial invoices which is extremely difficult in small-scale mining communities, where gold becomes a parallel currency, or where the run-of-mine production is split among the members of the group. In case the production minimum cannot be proven, an annual penalty between 3 and 20 USD/hectare (according to the circumstances) is due.
- (e) The commonly used mineral processing techniques are “quimbaletes” (amalgamation stone mills) in case of hard-rock mining or simple sluice boxes in case of alluvial mining. In a strict interpretation the quimbaletes or sluice boxes are processing plants (TUO art. 17). As a distinction between artisanal and industrial processing plants did not exist, any quimbalete - and in many communities every family has one in their backyard - requires an Environmental Impact Assessment (EIA) similar to any other mineral processing facility. This becomes absurd, as the required investment for a quimbalete-plant is in the range of 700 USD per stone, while the average costs of a not too sophisticated EIA, elaborated by an authorized environmental consulting firm is in the range of 15.000 USD (about 20 times the value of the investment!).

1.3.3 Existing models of formalizing artisanal small-scale mining

Artisanal miners in free areas

Free areas are considered those where no concession has been claimed and which are not declared as reserved areas. As all mineral resources are State property, artisanal mining without holding a concession is per definition informal. Any person is entitled to claim a concession in “free” areas.

Problem: Although the annual fee for holding a concession was reduced to 1 USD/hectare for small-miners, the initial claim had to be filed paying the regular fee of 3 USD/hectare.

¹⁶ 300 USD/year for a 100 ha “cuadrícula” under “normal conditions”; 100 USD/year*100ha if operation has later been categorized as “pequeña minería”; Plus costs of contracting mining professionals for reports, eventual contracting of lawyers, other administrative costs like annual renewal of the Certificate of Mining Operation (“COM”) and other permits, etc.

Artisanal miners in concessioned areas

In most cases, the areas where artisanal miners were working were already owned by a concession holder. From a moral point of view, several different situations may be distinguished:

- Concessions hold by mining companies in order to perform conventional mining. This is the typical case of medium and large-scale operations. Small-scale mining operations of this type are existent, although rather the exception.
- Concessions hold by mining companies in order to process or commercialize the production from artisanal miners. (Typical situation for small-scale mining)
- Concessions hold by individuals in order to receive a royalty from artisanal miners. (Typical situation for small-scale mining)
- Concessions hold by speculators in order to sell them to mining companies

Another distinction can be made between:

- Concessions claimed in areas where artisanal miners were working (in formerly free areas)
- Concessions where the owner invited artisanal miners to work with him or for him
- Concessions invaded by artisanal miners

From the legal point of view, there is no difference between these cases. The only person entitled to perform mining operations is the concession holder. The mining legislation specifies a series of possible contracts. Among those contracts, the most widely used for agreements between concession holders and artisanal miners was a contract as “contratista minero”. Other possible options would have been “Contrato de cesión” or “Contrato de riesgo compartido”

Problems: The mining legislation specifies the technical and professional qualifications of service contractors (“contratista minero”) according to a profile for conventional mining. Artisanal miners are not able to meet these requirements.

Cession of the concession is only possible for the entire concessioned area (“take it or leave it”). This type of contract offers no option to entitle various groups of artisanal miners to work within one concession.

Joint ventures: are usually not considered as an option, as concession holders do not consider the “labor force” of artisanal miners as an asset equivalent to values like holding the concession.

All types of mining contracts, to be legally valid, have to be validated by a public registrar and communicated to the Ministry of Energy and Mines. Due to the aforementioned problems, most “contracts” remained informal “gentleman-agreements”¹⁷.

¹⁷ ... although usual practices of some concession-holders could hardly be qualified as “gentleman-like”; in some cases artisanal miners were obligated to sign documents without receiving even a copy.

1.3.4 Key issues for artisanal miners

In several countries, according to the author's experience, informality represents a mayor problem for the authorities but only a minor problem to the artisanal miners themselves. The Peruvian situation is different from this pattern.

One of the reasons can be found in the political history of Peru, where terrorism in the 80's and 90's led to restrictive laws for commercialization and possession of explosives. As their use is indispensable for artisanal miners, and any unauthorized possession of explosives qualifies as terrorism, any informal miner is at permanent risk to be convicted to several years of prison, or even worse, to wait several years in prison to get to trial. As concession owners have legal access to explosives, the illegal supply to "informal" artisanal miners is frequently used as a very efficient bondage. Black-market-prices for explosives reach up to 5 times the commercial value¹⁸

A complementary issue is the climatic situation in the coastal artisanal mining area (Sur-Medio). Due to arid climate many artisanal mining camps are located several hours away from water sources, thereby dependent on the trucks of processing plants, which supply water in case the miner sells his mineral or amalgamation tailings. The owners of the processing plants usually have agreements with the concession holders.

The combination of these issues enables the concession holders to enforce the payment of royalties on the artisanal production. Usual terms of trade are 10% of the mineral and another 10% of the amalgamation tailings. Conflicts arise, when concession owners try to elevate their charges (in some cases up to 40%). Another source of problems consists in the usually untransparent determination of weight and/or grade of the mineral or tailings. These dependencies, or in the case of Madre de Dios the permanent field presence of the Ministry of Energy and Mines, have created a strong legal consciousness in the mind of artisanal miners.

On the other hand, especially in the coastal region "Sur-Medio" a small but constantly growing number of intentionally informal artisanal miners exist.¹⁹ This group, widely known as "Los Nasceños" is dedicated to massive and even armed invasions of conventional and artisanal operations. The fact that formal operations are entitled to call for police assistance in order to defend the mine from this kind of attack is another strong incentive for formalization.

2. Renaissance of the artisanal mining sector

Until end of the first half of the 20th century, conventional mining in Peru frequently made use of techniques which nowadays would qualify as artisanal. The introduction of modern mining technology and the discovery of several world-class deposits in Peru during the second half of the 20th century caused a significant shift towards larger operations. Certain types of deposits, like

¹⁸ Discussions at "II Convencion de mineros artesanales del Sur Medio", Ayacucho, July 2002.

¹⁹ Corresponding to the category of "incontrolables" classified by E. Chaparro, La llamada pequeña minería, CEPAL, 2000.

narrow veins exploited in the 70's²⁰, became unattractive for conventional mining, but artisanal miners continued operating them although in an informal manner. The recent process of organization and formalization of artisanal mining can thus be considered as a “*renaissance*”, intending to re-integrate the operators of these marginal deposits into formal mining.

A series of initially independent and isolated initiatives can be identified as primers for the organizational and legal evolution process of artisanal mining in Peru in the years 2001-2002. According to the rapidity the process initiated and proliferated, it may be considered as a moment of sudden mutation.

The most appropriate way to document the process is in chronologic form, as organizational, institutional, and legal issues cannot be separated without losing the links.

2.1 Convergences towards legalization of artisanal mining

2.1.1 Conformation of a receptive environment (until 2000)

The Peruvian Ministry of Energy and Mines (MEM) maintained since 1996 the project MAPEM²¹, in continuation of the EMTAL-component MIMA²². Important results were the formalization of small-scale mining in Madre de Dios and creating awareness about the environmental and health hazards of inadequate use of mercury. Furthermore, the extraordinary confidence of artisanal miners in the MAPEM-team enabled the Ministry to get in contact with the informal sector.

During the annual legislative period 2000, the opposition Congressman Romulo Mucho (representing Puno due to strong support from artisanal miners during the '95 elections) presented an initial proposal for an artisanal mining law.

In mid-2000, the Government of President Fujimori resigned, giving way to a democratization process and repositioning of institutions representing the civil society.

In 07-2000 ILO initiated the regional project on eradication of child labor in artisanal mining (IPEC-minería) for Peru, Bolivia and Ecuador, applying a constructive strategy towards sustainable development of the artisanal mining sector, rather than an “eradication” approach.

End of December 2000 the Peruvian Government signed the project-agreement for the Swiss-funded Project GAMA²³, which initiated operations in 01-2001.

²⁰ R. Konopasek: Gesichtspunkte zur Erstellung vorläufiger Durchführbarkeitsstudien (Pre-Feasibility-Studien) für Bergbauprojekte in Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung des Bergbaus in den Anden. Dissertation MUL, Leoben 1979.

²¹ MAPEM: Minería Artesanal y Pequeña Minería

²² MIMA: Minería Artesanal y Medio Ambiente; EMTAL: Energy and Mining Technical Assistance Loan / Worldbank

²³ Proyecto GAMA (Gestión Ambiental en la Minería Artesanal). Bilateral (Switzerland-Peru) cooperation project, implemented by SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation) and MEM (Ministry of Energy and Mines) with technical advisory provided by Project-Consult.

2.1.2 Coincidence of initiatives (01/2001 – 09/2001)

Based on statements of the Ministry of Energy and Mines and the National Society for Mining and Petroleum, in 04-2001 the GAMA Project identified a political climate, appropriate for touching the topic of formalizing artisanal mining. It became clear from the beginning that an eventual proposal might result in a more detailed specification of “pequeña minería” requiring therefore an integral view of the small-scale mining sector. To elaborate the proposal for the MEM regarding possible modifications of the mining code, GAMA organized in 06-2001 a workshop with institutional participation of the four principal stakeholders: (a) Mining authorities, (b) NGO’s, (c) Artisanal miners, and (d) Conventional small-scale miners.

Simultaneously, in 06-2001 a spontaneously formed group of leaders of artisanal mining communities from Sur-Medio, mainly representing formal groups of artisanal miners, took the initiative to organize a regional artisanal miner’s meeting, to take place in 09-2001 in Arequipa. For the organization of their “Encuentro de Trabajadores de la Minería Artesanal del Sur Medio”, they obtained financial support from ILO, Christian-Aid and GAMA, and logistic support from several NGO’s (mainly Prades, CooperAcción and Ipemin)²⁴.

After having “translated” the results of the GAMA-workshop into “legal language”, and presenting a draft proposal to the Ministry of Energy and Mines, the next steps considered an external review and the validation of the results with the different stakeholders.

- For the external review of the proposal, GAMA obtained support from CEPAL, facilitating an assignment with Mr. Eduardo Chaparro in 08-2001, based on his experiences within the recent review of the legal framework of small-scale mining in Latin America. One of the key recommendations were that the Peruvian stakeholders should revise thoroughly the necessity of a specific law regulating artisanal mining, or if the deficiencies might be better addressed by strong supporting institutions²⁵, like for example ENAMI in Chile.
- The artisanal miner’s meeting in Arequipa (09-2001) was considered a unique opportunity providing an adequate platform to obtain feedback from a broad basis of artisanal miners.

²⁴ Independently, artisanal miners had come to similar conclusions regarding the political context as GAMA. In their request for financial support, they pointed out, “*El actual contexto político y social del Perú, permite nuevas posibilidades para afrontar la problemática de la minería artesanal de oro. Los esfuerzos desplegados para la recuperación de todos los espacios democráticos de participación y realización ciudadana, permite valorar el protagonismo de todos aquellos que, aún silenciosamente, están contribuyendo al desarrollo del país. Por esta razón, se hace necesario convocar a los diferentes sectores comprometidos con el desarrollo del Perú a compartir esfuerzos que ayuden a posesionar al sector de la minería artesanal de oro como real componente de la producción nacional minera y por ello el reconocimiento de Estado y la propia sociedad civil.*”

²⁵ E.Chaparro: internal report, Lima 2001.

- Simultaneously a validation of the workshop-results with the conventional mining sector was scheduled for 09-2001, in form of a public presentation in the “Instituto de Ingenieros de Minas del Perú” (IIMP) within the very popular weekly “jueves minero” meetings.

In both presentations (with artisanal miners and conventional miners) the Ministry of Energy and Mines covered the role of being the promoter of the proposal. It was made clear to all stakeholders, that the role of the Swiss Development Cooperation is limited to advising and facilitating the process, while discussions have to be led and decisions have to be taken by the national Peruvian stakeholders.

Most successful was the presentation of the proposal in September 2001, at the artisanal miner’s meeting in Arequipa. Going far beyond analyzing or validating the results of the GAMA-workshop, artisanal miners took literally “ownership” of the proposal, claiming a final version as their own proposal (“approved” with minor modifications by the participating bases). This decision produced a double effect, as the participants elected a “Coordination Committee” with the mission to promote the artisanal miner’s legal proposal: (a) the clear definition of the mission strengthened the position of the leaders, and consequently (b) the committee, with full backup from the bases, converted into an authentic “agent of changes”.

Mainly positive comments from the conventional small-scale mining sector arose sporadically. Nevertheless, the conventional sector developed relatively weak supporting activities to promote the legal proposal; the most probable explanation is that the proposal sounded too utopic (in the light of the experience of the past decade).

The artisanal miner’s Coordination Committee started to move quickly, seeking the help of an NGO to elaborate a detailed work-program for the diffusion of the results of their meeting in Arequipa, and applying for financial and logistic support from different sources in order to comply with their mandate. Simultaneously, the Coordination Committee started to seek access to Congress, and established contacts with the Congress’ Commission of Energy and Mines.

As another coincidence in the whole process the miner’s delegation was informed, that recently two legal proposals for an artisanal mining law (one from the governing party²⁶ and one from the main opposition party²⁷) had been presented. (September 26 and 27, 2001). The miners, presenting their proposal, literally “bumped into open doors”.

2.1.3 The process gains it’s own momentum and converts into a rally (09/2001 – 01/2002)

The Congress’ Commission of Energy and Mines started a thorough analysis of the different legal proposals, requesting individual meetings with different stakeholders and consolidating the different proposals.

²⁶ See Annex 2.

²⁷ See Annex 3.

Another “change of ownership” occurred, when the Congress’ Commission for Energy and Mines convoked a Public Audience to present a draft proposal of an artisanal mining law. The presented version incorporated most of the participative out-comings of the legal workshop of June 2001, validated, and “re-labeled” as the artisanal miner’s proposal in the above-mentioned public events, and was furthermore enriched with important elements contributed by ILO-IPEC, such as Child Labor Issues in application of the recently adopted ILO resolution 138. Finally by the end of November the Congress’ Commission approved the proposal in form of a “Dictamen sustitutorio”²⁸. This broad consensus has to be considered an important issue for the later approval of the Law in Plenary Session of Congress.

Artisanal miners did not step aside during this period. The mentioned Public Audience, organized by the Congress, was another appropriate occasion for artisanal miners from different regions, like Sur-Medio, Puno and Madre de Dios, to arrange an ad-hoc meeting to exchange experiences. Artisanal and small-scale miners from Madre de Dios revived their existing regional organization from “hibernation”, starting to discuss possibilities and impact of the legal proposal. Inspired by the success of the Sur-Medio-miners, a group of leaders from Puno began fund-raising, to replicate the organizational process and to organize a regional meeting in December 2001. Objective of this meeting was to create a regional organization of artisanal miners in Puno, similar to the one in Sur-Medio.

Meanwhile, the above-mentioned “ownership” of the proposal by the Congress led to an unpredictable “speed-up” of the process. The proposal, pre-approved by the Congress’ Commission on November 28th, was set on the agenda for Plenary Session on December 6th and voted unanimously the same day but subsequently objected by the MEM on January 4th, 2002.

The news about the Government’s objection of the Law spread rapidly to artisanal miners in all three mayor artisanal mining regions. In a matter of days leaders of all regions gathered in Lima, insisting in interviews with their regional Congressmen in a second voting of the Congress. To gain representativity, the leaders of the 3 artisanal mining regions created ad-hoc the “National Coordination Committee of Artisanal Miners”. In view of the ending annual legislative period²⁹, the observed Law was rallied for reconsideration to the Commission of Energy and Mines on January 15th, voted in the Commission on January 16th, adopting most of the MEM’s objections, set again on the Agenda for the Plenary Session on January 17th, 2002 and approved the same day. Promulgated on January 21st as “*Ley N° 27651: Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal*”, the Law was published on January 24th, 2002.

²⁸ Decision modifying significantly the content with regard to the initial versions. In this case: Approval based on both – governing- and opposition party’s – proposal but incorporating a significant amount of new content, from the artisanal miner’s proposal.

²⁹ According to the Congress’ procedures, all legal proposals not approved at the end of an annual legislative period are filed to archive. They may be presented again as “new” proposals in the next period. Without re-voting the Law in the last session of the annual period on Jan. 17th, all work of the Congress would have been lost, as it happened with R.Mucho’s proposal from 2000.

2.2 Returning to “normality” with the new law

2.2.1 Artisanal miners and Ministry of Mines strengthen their position (02/2002 – 07/2002)

The fact of having achieved the promulgation of the Law 27651, based on their “Arequipa-proposal”, strengthened the position of the artisanal miners’ leaders. They had successfully accomplished their task and decided that the next step had to be a massive campaign of feedback to the communities. This campaign contained a visit to most artisanal mining communities, explaining the significance and details of the new law³⁰. Most fieldwork was done in Sur-Medio, Madre de Dios and Puno followed closely. Although difficult access to several communities in Puno limited a massive direct dissemination, printed information material about the law found its way to almost all communities.

As the implementation of the Law depended on an adequate regulation, artisanal miners considered contributing again with a proposal of their own. Being regulation competence of the Ministry, the stakeholder landscape was clear. Simultaneously this was an institutional opportunity for the “National Coordination Committee”, created - more as an emergency measure - in December of 2001. Each of the 3 regional Coordination Committees organized in February/March 2002 regional workshops, preparing regional proposals for a workshop on national level. Based on the success of the initial multi-stakeholder-workshop, the National Coordination Committee invited conventional small-scale miners, NGO’s, and the MEM and its dependencies to a national workshop in March 2002. At this moment, the MEM had strengthened its protagonist position, presenting the official proposal for the regulation the day of the workshop, thus taking leadership in the discussion. The rapid publication of the regulation by the MEM, within 90 days after promulgation of the law, confirmed that the MEM had started to consider formalization and regularizing of artisanal mining as a priority.

Artisanal miners from Sur-Medio developed the clearest vision of “where to go”, and started preparing a second regional convention in Ayacucho in July 2002 with financial support from GAMA, IPEC, and CASM. The Ayacucho-convention had the objective of (a) “official” reporting of the leaders to their bases about activities incurred since the Arequipa-meeting, (b) training of local leaders by means of a series of technical conferences, and (c) formalization of the Coordination Committee, creating a Regional Artisanal Miner’s Association. The setup and the mission of the association became a matter of large and intense discussions. Two opposite tendencies became clear: (a) a group pleading for an association conformed by individuals, focusing and representing artisanal miner workers, and (b) a group pleading for a business and guild organization with a social mission, conformed by “artisanal mineral producers” according to the definitions of the recent law. The latter opinion finally gained the discussions and AMASUC (“Asociación de Productores Minero Artesanales del Sur Medio y Centro”) was founded.

³⁰ Each of the 3 artisanal miner’s Coordination Committees started distributing prints of the Law.

According to the timetable established by the regulation for artisanal mining, the Mining Ministry advanced rapidly with the nationwide census of artisanal miners, presenting the list of “free” areas in July 2002, creating again an important moment for the artisanal miner’s organizations to “take over”, disseminating the information among the artisanal mining communities.

2.2.2 Acknowledgment of artisanal mining in the public opinion (07/2002 – 12/2002)

At the beginning of the first semester 2002 (shortly after the promulgation of the artisanal mining law), voices came up demanding the immediate derogation of the law, expressing the fears of conventional miners that the formalization of artisanal mining would lead to massive invasions by informal miners. As this did not happen, and as artisanal miners continued their strategy of negotiation and consensus towards formalization, the second semester of 2002 was characterized by a further consolidation, leading to public acknowledgement of artisanal miners by different stakeholders. An important role in this process played several Peruvian mining journals, starting to report periodically about artisanal mining issues. With increasing levels of information, remaining resistance against artisanal mining from conventional miners decreased.

When CASM proposed to hold its 2nd annual meeting in September in Peru, the Ministry of Energy and Mines suggested to realize the meeting concurrently with the Peruvian Mining Congress organized by the “Colegio de Ingenieros”: both the same week in Ica. This proposal and the meeting itself, constituted an important opportunity for artisanal miners and conventional miners to get closer. In fact, 25% of the CASM-meeting participants were artisanal miners and 11% were Peruvian mining consultants, mining equipment providers, mining companies and industry associations.³¹ On the other hand, the program of the Mining Congress contained a Round-table session, inviting a representative of CASM and the President of the Artisanal Miner’s Association.

This should be noticed as the very first time that an artisanal miner was invited to speak at a Peruvian Mining Convention.

3. Benefits and costs of artisanal mining

3.1 Economic issues

Official artisanal gold production in Peru rose from 16.6 tons in 2001 to 18.7 tons in 2002³². At an average gold-price of around 320 USD/oz in 2002, this makes almost 200 million USD/year of foreign income.

Although these 19 tons of gold represent “only” 12% of Peruvian gold production in 2002, due to a large-scale production that boosted Peru to Latin America’s number-one gold producer, the artisanal production is considerable in comparison to even the total production of other Latin American countries:

³¹ www.casmsite.org

³² http://www.mem.gob.pe/wmem/estadis/dgm/anual_2002/PRODUCTOS/ORO_OK.xls

Country	Total production in kg
Peru	138,022
Brazil	52,400
Chile	42,673
Argentina	30,630
Colombia	21,813
Guyana	14,183
Bolivia	12,395
Venezuela	9,076
Guatemala	4,500
Nicaragua	3,650
Uruguay	2,300
Ecuador	2,297
Panama	1,500
Cuba	1,000
Honduras	880
Suriname	300
Costa Rica	100

Peru: artisanal production: 18,700

Source:
US GEOLOGICAL SURVEY
MINERALS YEARBOOK—2001

<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/gold/goldmyb01.pdf>

A considerable amount of the income of 200 million USD benefits directly the artisanal miners. An investigation in 2002 revealed a relatively low trading margin of only 5% for “oro físico”³³ within the commercialization chain from the local gold-shop to international refineries. These theoretically low margins only apply in absence of dependencies between the miner and the buyer, and assuming a correct determination of weight or quality of the gold bullion.

In case of commercialization of raw mineral, revenues for artisanal miners are lower but costs for the miners are also reduced, as processing takes place in the processing plants, and processing costs (“maquila”) are deducted from revenues. Nevertheless, prices paid for raw mineral are in many cases arbitrary and based on unverified metallurgical analysis on behalf of the buyer.

As an example, a recent calculation of typical direct production costs in manual artisanal underground operations in the Sur-Medio³⁴ revealed the following cost-structure:

Item	Costs USD / ton	manpower *	consumables	equipment **
Underground extraction	170	67%	31%	2%
Transport	28	90%	10%	0%
Quimbalete processing	41	47%	27%	26%
Total	239	66%	28%	6%

* Monetary valuation of self-employment

** Basic tools for extraction, stone mortar for amalgamation

³³ Gold from amalgamation process.

³⁴ F. Hruschka: Estudio de costos de la minería artesanal. Internal report Proyecto GAMA, 2002.

Consumables and equipment³⁵ have to be considered as socket costs, because without incurring in these expenses, even artisanal miners are unable to operate. Labor costs in the above table are calculated on the basis of typical daily wages paid by artisanal miners in case of contracting helpers. Usually artisanal miners do not consider manpower as a cost item. For them the difference between revenues (sales of gold bullions or mineral) and socket costs is considered the personal profit of the self-employment as artisanal miner.

According to the fact, that artisanal production, as indicated above, is widely independent of any kind of imported supplies, it has a highly positive impact on national foreign trade balance. The monetary equivalent of the artisanal gold production can therefore be considered as a mayor contribution to local, regional and national income generation, and poverty reduction.

3.2 Environmental issues

Environmental impacts from artisanal mining are traditionally a mayor concern for authorities, environmental agencies, and civil society. In a certain way, environmental impacts of artisanal mining have a similarity to typical deposits mined by artisanal mining: “*small, but high grade*”.

Deforestation is reportedly an issue for artisanal and small-scale mining in Madre de Dios. The aerial view approaching Huaypetue, in fact, puts the environmental impact of mining in the “showcase” for any visitor of the Manu National Park. Nevertheless, the deforested area of approximately 60 km² remains constant since several years³⁶, while non-mining economic activities continue deforestation at a rate of 2,600 km²/year in the Peruvian rainforest³⁷. This comparison is definitely not intended to justify environmental impacts of artisanal mining but it confirms the working hypothesis of “*small, high grade*” impacts.

Siltation is considered an important environmental impact, not only of alluvial mining in Madre de Dios, but also in Ananea / Puno, where suspended solids in the Carabaya River, resulting from the exploitation of the auriferous moraines, affect the water quality for downstream communities.

Especially in the light of recent discussions on a global phase-out of mercury, due to its inherent environmental and health hazards, mercury pollution from artisanal mining is another issue of growing concern. In fact, mercury losses in Peruvian artisanal mining, using quimbaletes for amalgamation (in Sur-Medio

³⁵ Consumables and equipment are almost exclusively products of local or nacional origin or production.

³⁶ Official reports from the early 90's indicate 60 km² of destroyed rainforest by artisanal miners. Recent reports from environmental NGOs validate these estimates. (L. Pautrat: Caracterización de la Explotación Aurífera en el Departamento de Madre de Dios y su Influencia en la Biodiversidad. 2000. <http://wwfperu.org.pe/SWA/Mineria/mineria1.html>)

³⁷ “Se estima una pérdida promedio de bosques en la región de Selva por esta razón de 261 000 ha/año, que se traduce en una deforestación acumulada hasta el presente, de 9 millones de hectáreas, sin mayor beneficio en términos de desarrollo sostenible para la región.” INRENA, Plan Estratégico Institucional 2002-2006. (www.inrena.gob.pe/gestion/pei2002-2006/pe.pdf)

and Puno) reach levels well above average. Free flowered mercury is visible in quimbalete-tailings, reaching extreme levels of up to 1.5 kg_{Hg}/ton_{tailings}, with average values in the range of 0.5 kg_{Hg}/ton_{tailings}. Although part of these losses may be recovered in cyanidation plants by re-processing the amalgamation tailings, mercury losses due to open-air roasting of amalgam are unrecoverable without adequate techniques. Estimates of mercury losses based on import-export statistics are not feasible, as several large-scale mining operations recently began to declare mercury by-production. The only basis to estimate mercury losses from artisanal mining is therefore the artisanal gold production itself, which, applying a conservative factor of 1:10 (for gaseous and liquid mercury losses), conduces to estimates in the range of 200 tons/year³⁸.

Artisanal cyanidation (vat leaching) has become increasingly popular, especially in the Sur-Medio area. Without applying any control, this process constitutes a serious environment and health hazard.

In order to get these environmental problems under control, formalization of artisanal mining and an adequate environmental regulation of the artisanal mining law is required. An adequate regulation has to take into account that too exigent requirements will not be enforceable in practice, and will conduce to massive evasion (contrary to well-intentioned attempts), jeopardizing the recently initiated formalization process. Nevertheless, in the end, environmental costs cannot be externalized, even by artisanal miners.

Environmental techniques for artisanal mining are readily available. An adequate legislation and regulation will be a mayor incentive for their implementation.

3.3 Social issues

Artisanal mining generally takes place in far-off rural areas, where other sources of income are insufficient or inexistent. The population in most artisanal mining communities has usually origins from other regions, being thus the result of a rural-rural migration process, reducing migrating pressure towards urban areas. During the discovery of new deposits (“reventazón”) massive migrations can occur, involving up to 1000 miners and more. After a short boom, the mayor part of them returns to their communities, while the rest starts settling having their women and children following them soon.

These characteristics of artisanal mining, involving women, children, and elder people in “pallaqueo”³⁹ or other activities directly related with mining has given place to an important discussion about child labor in artisanal mining.

³⁸ “Usual” losses during roasting of amalgam are in the range of 1Au:2Hg. Assuming (optimistic) 50% of the artisanal production produced by cyanidation or gravimetric processes, this results in 20tons losses of Hg/year. At losses of 0.5 kg/ton liquid mercury and ore grades of 1 oz/ton, 16 kg of mercury are used to produce 1 kg gold. Assuming again only 50% of the ore to be amalgamated, this results in additional 160 tons of liquid mercury losses. Considering the 50% of mineral amalgamated a conservative estimate, it is valid to qualify the 180 tons as “in the range of 200 tons/year”.

³⁹ Manually scavenging mine dumps for valuable minerals.

The national baseline study of ILO-IPEC, commissioned in 2001⁴⁰ reports a number of 50.000 children working in artisanal mining in Peru. Estimates from artisanal miners and mining authorities assert lower numbers; somehow related to the expressed working hypothesis of the baseline-study, pointing out: “Child labor in mining generally occurs within the family; children’s labor is not considered work but rather a ‘help’. This perception, which tends to make child labor in mining invisible, is also reflected in public institutions and is shared by parents.” Therefore, the key issue is the family-context of child labor, which has to be clearly distinguished from exploitation of minors in other economic sectors.

A comprehensive assessment of the socio-economic and social situation in a typical artisanal mining community in Peru can be found in A. Seeling’s recent investigation⁴¹:

“The research was structured around the UK Government’s Department for International Development’s Sustainable Livelihoods Framework in order to capture the complexity of the issues surrounding those engaged in artisanal mining: environmental, technical, social, cultural, organizational, legal and economic. ... The research has confirmed some important facts and assumptions about the sector. Firstly, there is no generic profile of an artisanal small-scale miner in Peru; motivations, backgrounds, skill levels and education vary greatly between and within communities. Secondly, living conditions for women and children in artisanal mining communities are particularly harsh. The research revealed an alarming level of alcohol abuse and domestic violence, and no support structures to deal with these problems. Thirdly, working conditions ... are expectedly unsafe: most people wear absolutely no protective clothing whatsoever, even when handling highly toxic materials such as mercury or cyanide. Fourthly and typically, infrastructure services are as good as non-existent; there is an acute lack of water and sanitation services, waste management, roads, communications and affordable electricity. And finally, the level of trust among community members, and with it effective community organization, is extremely low.”

⁴⁰ M. C. Piazza: Children working in small-scale traditional gold mining in Peru. National base-line study for the “Project for Prevention and Progressive Elimination of Child Labor in Small-Scale Traditional Gold Mining in South America”. IPEC / ILO . March 2001.

⁴¹ A. Seeling: Report on field research into the socio-economic and social impact of artisanal and small-scale mining in Peru. GAMA, ITC 2002.

“Artisanal and small-scale mining is still perceived by many as an activity steeped in illegality and delinquency. However, artisanal mining continues to have a critical social welfare function, with its low barriers to entry and ability to absorb large amounts of labour. It continues to serve as an important cash-generating complement to agricultural activity in some countries, and in others, as in Peru, as the ultimate safety net in times of economic stress. These considerations have raised the question as to whether there is intrinsic value in preserving artisanal and small-scale mining as a “way of life”, or whether to begin to see small-scale mining more as a means rather than an end in and of itself, i.e. in terms of its capacity to contribute to the development of more sustainable livelihoods, to economic growth and development in general and to the improvement of quality of life in rural areas. From this perspective, the challenge for this research was to ascertain what impact artisanal mining has on the livelihoods of the people involved in the sector, and how it contributes to poverty reduction.”

“The research has, however, confirmed that artisanal mining makes a considerable contribution to poverty reduction and as such is a form of life worth preserving and promoting. It is high time that long-standing misconceptions and prejudices surrounding the sector (environmental degradation, delinquency, etc) are put right and that artisanal miners are given the respect and dignified living conditions they deserve.”

Contrary to other economic sectors or segments, conflicts between artisanal miners and communities are an exception.

In the **Sur-Medio** most communities involved in artisanal mining are conformed by artisanal miners, hence giving little room for rejection of mining. Problems arise more likely by conflicts between contending groups of artisanal miners, as it is the case with the group of the “Nasceños” mentioned in chapter 1.3.4, dedicated to short-term invasions of mining properties.

In **Puno** the community of Ananea, like many others in the Altiplano, is a typical example of coexistence between mining and alpaca breeding. Separated, any of the economic activities generates only marginal income for the community, whereas the combination of both provides the families an adequate living. La Rinconada on the other hand, although existing since decades has maintained its boom-town character, with about 13.000 people (miners and families) living permanently in a shantytown located at a glacier in 5.300 meters altitude. Variations of population occur mainly during high school and university vacation months, due to students working in the mines in order to finance their studies. Communities in Puno located towards the Amazon lowlands are traditionally involved in artisanal mining as complementary activity.

Conflicts between artisanal miners and communities are more latent or become increasingly acute in **Madre de Dios**. Invasions of native territories by artisanal miners prospecting for new deposits have occurred, and still continue to a certain amount. Native communities, on the other hand, have begun to start their own artisanal mining operations⁴² (frequently contracting non-native mine workers). Conflicts are arising as some indigenous communities consider their territories as “off-limits” for mining legislation, claiming exclusive mining rights but negating fiscal and environmental obligations.⁴³

4. Lessons learned and conclusions

The organizational process of artisanal mining in Peru can well be described as an evolutionary process. A series of successes and back-falls in the past decade has formed a generation of leaders among artisanal miners, in search of a constructive dialogue. When the time was right, and that was at the beginning of the “democratization process” (end 2000), and these leaders found a responsive audience (in particular: Congress, and Ministry of Energy and Mines) a “sudden mutation” initiated.

⁴² L. Pautrat: Caracterización de la Explotación Aurífera en el Departamento de Madre de Dios y su Influencia en la Biodiversidad. 2000. (www.fperu.org.pe/SWA/Mineria/mineria1.html)

⁴³ Conservation International: Memoria del Seminario – Taller “La Minería Aurífera Aluvial y Desafíos para su Desarrollo Sostenible”, Puerto Maldonado, March 2002.

The gestation of a legal framework intended to recognize artisanal mining and to open ways to formalize the activity, was the unifying concept that brought artisanal miners from different communities and regions together. This unifying central element converted into the driving force of the organizational process.

The final result – the incorporation of artisanal mining in the current legislation in only 6 months from the participative elaboration of a legal proposal to a passed Law – was unforeseeable for all involved parties.

The following steps, like the conformation of a National Coordination Committee, creation of a guild-type association of formalized artisanal miners from Sur-Medio, institutional strengthening of the existing organization in Madre de Dios, acknowledgment of artisanal mining by the public opinion, and even the conformation of internal opposition groups inspired by predominantly syndical concepts, were logical consequences of the ongoing process.

The organizational and legal processes were intimately linked. Without initiating an organizational process, artisanal miners would not have been able to advocate efficiently for an adequate legal framework, and without the unifying objective of changing the legal framework, the organization of artisanal miners would not have gained its momentum. An important lesson learned by artisanal miners is, that a constructive dialogue with authorities, presenting and discussing proposals on a technical and political level (not one single manifestation took place during the whole process), led not only to the achievement of the goals but also to a fast acknowledgment of the formerly informal sector in the public opinion.

An important aspect that led to the rapid and wide acceptance of the Law N° 27651 passed in 2002 is the incorporation of artisanal mining into the existing Mining Law. The emphasis of the law lies on “production”, defining qualitative and quantitative parameters for *artisanal mine producers* (“productores mineros artesanales”), defining rights and obligations within the general legal framework of mining, but taking into account the particularities of the artisanal mining sector. Thus, the law articulates artisanal mining within the mining sector. The law considers “Artisanal mine producers” able to grow and convert in the future into “small mine producers”.

The expectations, which artisanal miners combine with the new Law, are that costs of formality will be less than the actual costs of informality. Several articles of the Law N° 27651 consider a stratification of fees according to the economic possibilities of artisanal mining, but are still providing public revenues and maintaining coherence within the general legal framework. As long as adequate (and for the purpose simplified) and pragmatic administrative procedures will not impose elevated costs for artisanal miners predisposed to legalize their operation, the modified Law will constitute a resourceful incentive for massive formalization of the artisanal mining sector.

The potential role of development projects consists in facilitating the process, creating temporary platforms for discussion and identifying common interests of apparently opposite stakeholders. The discussions itself, and the decisions have to be taken by the sovereign national stakeholders.

5. Recommendations

5.1 Recommendations regarding the continuation of the in-country process

The above described process, which led to a feasible framework for formalization of the artisanal mining segment in Peru. The results must not lead to premature euphoria: Artisanal mining in Peru is not yet formalized. But the realistic possibility to formalize, is most certainly the initial step to integrate artisanal mining into the formal economy. The formalization process of the artisanal mining sector itself will depend strongly on its practical implementation.

Recommendations can be built upon the central statement:

“Nothing to loose, everything to win”.

As this comes true for both parties, artisanal miners and authorities, it constitutes a classical win-win situation.

Options for the artisanal miners

Artisanal mining is part of the Peruvian mining tradition. Significant artisanal gold mining, since the beginning of the 80's, has developed almost entirely within informality. Artisanal miners therefore know how to “survive” within the informal sector, and formalization, for many of them is still not a matter of primary existential concern. Nevertheless, as the Peruvian artisanal miners also knew the downsides of informality (dependency, extortion, black-market prices, lack of rights, etc), they actively promoted a modification of the Mining Law, introducing enabling conditions for their formalization.

Repeatedly, they expressing their understanding that formalization implies obtaining rights and assuming obligations. The implicit expectation is, that costs of formalization are lower than costs of informality.

If this assumption comes true, massive formalization can be reasonably expected.

Options for the authorities

As indicated, artisanal mining is nothing “new” and persists on a nationwide scale, with significant concentration in some regions. There may be a series of reasons for widely ignoring this sector until recently, most of them probably showing similarities to other developing countries. Regardless of possible sector-related reasons, the informality has also to be seen in a wider non sector-specific Peruvian context (see footnote 2).

The “Artisanal Mining Law” of 2002 gave the authorities a valuable tool to break the vicious circle of informality in the long term. The implicit expectations are, that public revenues (taxes, duties, etc.) from a formalized artisanal mining sector are higher than in case of informality, which is theoretically true for any revenue greater than zero⁴⁴. Another expectation is, to

⁴⁴ In practice, the widespread concept that the informal sector does not contribute to public tax income, may be considered questionable: As informal producers are fiscally “end-user”, not qualified to recover spent VAT (value added tax), any “informal” within a production chain

convert “uncontrollable” or “uncontrolled” artisanal mining into a controlled economic activity⁴⁵, reducing social and environmental impacts, and increasing “good governance”.

The win-win option

The win-win-option consists in identifying the exact point of equilibrium between “supply and demand”,

- supplying rights and demanding obligations from the authorities point of view, and
- supplying compliance and demanding rights from the miner’s point of view.

For a given set of rights, this equation can be reduced to finding the equilibrium between obligations and compliances:

- If obligations for artisanal miners are unsubstantial, compliances will become irrelevant and will not occur.
- As long as the costs for artisanal miners necessary to meet the obligations of formality are less than the costs of informality or compensated by complementary benefits from formalization, voluntary compliance will occur at an adequate level of enforcement.
- If the costs for artisanal miners to comply with the obligations of formality are equal or greater than the costs of informality and not outweighed by benefits, compliance has to be enforced by threat of coercive force.
- If the cost of enforcing compliance exceeds the public revenue from formalization, enforcement of obligations will become increasingly impossible and compliance will be replaced by evasion.

Obviously, a reasonable combination of feasible obligations, adequate enforcement, and voluntary compliance constitutes a win-win option for both involved parties, artisanal miners, and authorities.

To find a solid equilibrium is a process that will probably require several years and will certainly require the revision of several still existing prejudices⁴⁶. Beyond question, at the end of the process, substantial benefits can be expected for all involved stakeholders but a fluent stakeholder dialogue will be necessary to carry this process forward. This will require a solid guild-type organization of the artisanal miners, as intermediary between mining authorities and mining communities.

Agenda and expectations of the artisanal mining sector

To keep the recommendations for the in-country process not too theoretic, and in order to illustrate the feasibility of the equilibrium of supply and demand, Annex 6 contains the summary of the “Artisanal Miner’s Agenda”. The document was presented as the miner’s final statement at the CASM Annual

creates an additional breakpoint for VAT (materials, supplies, services etc.), generating thus public revenues.

⁴⁵ See footnote 19.

⁴⁶ As artisanal mining is “new” as a formal sector of the economy, and conversion from informal to formal operations recently started, it is still frequently referred to as “informal mining”.

General Meeting in Ica/Peru in September 2002 (expressed partly as their expectations and partly as their proposed goals).

- Legal issues comprise mainly simplification and transparency of regulations and administrative procedures, in order to be compliable by artisanal miners.
- Production related technical issues comprise mainly the availability of adequate training and production facilities⁴⁷.
- Organizational issues represent a mixture between topics at production and community level.
- Social and environmental issues are mainly focused on immediately relevant educational and health aspects.
- Gender issues address equally new productive opportunities, traditional roles, and organizational needs of women.

These expectations, visions, and objectives, altogether related to improved access to livelihood assets⁴⁸, reduced vulnerability and poverty, as well as employment opportunities in rural areas, provide a sound basis for the feasibility to find the mentioned equilibrium between artisanal miner's demands and possible "supply" by the authorities, in accordance to actual and probable future governmental agendas.

5.2 Recommendations regarding the possibilities to replicate

The first question, regarding replication has to be, "is it desirable to replicate the Peruvian formalization experience in other countries?" Based on a broad consensus, the CASM-EAG stated recently, "*Artisanal and small-scale mining is a reality in the developing world. The main challenge for its transformation lies in formalizing the activity by identifying and implementing the mechanisms and conditions that will allow the sector to move from unsustainable practices towards maximizing its potential to promote sustainable communities and contribute to poverty reduction.*"⁴⁹

Replication of a process must not be understood as copying a recipe, but as the application of lessons learned. In this sense, the Peruvian experience can be considered appropriate for replication, although it is neither new nor unique; it is by itself a replication – or more precisely: "application" – of previous experiences.

Specific key elements in the process were:

- The identification of coincidence of interests between apparently opposite stakeholders, and elaboration of a legal proposal in a participative environment.
- The political will to change an unsustainable, unsatisfying situation.

⁴⁷ No adequate training facilities (like schools of mines or universities for the conventional mining sector) exist for artisanal mining.

⁴⁸ <http://www.livelihoods.org>

⁴⁹ Letter of the CASM Expert Advisory Group, mandated by the Second Annual Meeting in Ica, Peru, on 23 – 26 September 2002, addressing World Bank Group and Extractive Industries Review (EIR).

- The initiative of individual leaders of the artisanal miners to work towards the organization of the sector, in combination with a clear definition of the mission of the embryonic organizations and external support oriented towards strengthening and empowerment of the organization and their leaders.
- Tight and permanent contact between “authentic leaders” and their bases (represented groups). In this context it is important to mention specifically the gender balanced approach of the Peruvian artisanal miners (not externally induced, but based on the fact that artisanal mining is an activity that involves the whole family!), having female and male miners elected for the Coordination committees.
- The appropriate timing in a multi-stakeholder environment. This aspect does not refer to an external planning of the process, but to the internal dynamics developed by the stakeholders and characterized by several changes of “ownership”.
- The existence of, to a certain degree impartial⁵⁰, external stakeholders; able to play a role of moderator and facilitator of the process, and to provide resources for mission-critical advocacy activities.

Recommendations to replicate the process can address two different scenarios:

a) To replicate the process within cooperation projects, related to artisanal mining

To a certain extent, all cooperation projects for development are “biased” according to interests of proponents, conditions for grants, destination of resources, or institutional missions of counterparts. These conditions, frequently labeled as “approaches”, constitute premises for any logical framework. However, the specific approach of a project is relatively irrelevant regarding the possibilities to facilitate processes like the Peruvian organizational and legal evolution process⁵¹; as any project, aimed to be successful with artisanal miners, has to be vastly interdisciplinary.

Organization “occurs”, when common interests and adequate conditions meet. Sustainable organization has to arise “from inside” and cannot be induced by external stakeholders. Common interests always exist to some degree. Development projects can contribute to adequate conditions, and the ability of their target group to take advantage of these conditions. This task is intimately related with “empowerment”⁵². The project must not be

⁵⁰ Bilateral or multilateral development projects, NGO’s

⁵¹ The process was supported in different moments by GAMA (environmental approach), ILO-IPEC (child-labor approach), MEM (technical approach), CASM (community and livelihood approach), and many others.

⁵² Meeting the 4 key-elements of empowerment: **Access to Information** (Without information that is relevant, timely, and presented in forms that can be understood, it is impossible for poor people to take effective action), **Inclusion and Participation** (An empowering approach to participation treats poor people as co-producers, with authority and control over decisions and resources devolved to the lowest appropriate level), **Accountability** (When poor people can hold providers [– or projects –] accountable, control and power shifts to

the driving force; instead, it has to enable or “empower” the beneficiaries to drive it towards its objectives – they will organize to “get the job done”. Active advocacy, if feasible and compatible with the project’s objectives, may speed-up the process.

This sounds quite theoretical, but the recommendation can be resumed and simplified: “*Just listen to the miners*”.

Regarding the legal evolution process no specific recommendations for development projects can be given, as the possibilities depend entirely on the political will of the political stakeholders of the sovereign host country. Hence, the recommendations for the following scenario apply independently also in case of existing development projects.

b) To replicate the process in absence of cooperation projects

Although the existence of external stakeholders (as facilitators of the process) were important in the Peruvian case, as the word “facilitator” expresses, cooperation projects are by no means indispensable to replicate similar processes: The key issue “political will” does definitely not depend on projects, but is expressed by the role played by relevant institution.⁵³

The state’s primary option to initiate and promote a formalization process should consist in emitting clear signals of being accessible for a constructive public dialogue with artisanal miner’s leaders; preserving legitimate rights of other stakeholders (especially existing concession holders), but reconsidering the practical accessibility of legitimate rights for artisanal miners. Without compromising significant fiscal resources, this can be accomplished, e.g. by a small task group with ombudsman character. Preferential attention to organized groups, in combination with the readiness for dialogue of the governmental sector will act as a primer for organization of the sector.

These recommendations, in combination with the advice of “listen to the miners”, and taking into account the reflection about the win-win-option based on “nothing to lose, everything to win” must not be understood as a recipe for copying, but rather as basic tools for success.

--- 0 ---

them), **Local organizational capacity** (Organized communities are more likely to have their voices heard and their demands met than communities with little organization) (<http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/whatis/incl.htm>)

⁵³ In the Peruvian case, for example, the existence of a small but efficient governmental program, run by the Ministry of Energy and Mines during years (MAPEM, later renamed to PEMIN, 1996-2002), prepared the ground for the “sudden mutation”. This confirms Chaparro’s point of view (see page 12) about the role of institutions in the process of formalizing artisanal mining.

Annex 1: Historical evolution of small-scale mining definitions in the Peruvian Mining Law

June 13, 1981

Código	Número	F.dación	F.promulg.	F.publicac.	Título
DECRETO LEGISLATIVO	109	12/06/1981	12/06/1981	13/06/1981	EL GOBIERNO PROMULGO LA LEY GENERAL DE MINERIA

No mention of small-scale mining

November 14, 1991

Código	Número	F.dación	F.promulg.	F.publicac.	Título
DECRETO LEGISLATIVO	708	06/11/1991	06/11/1991	14/11/1991	Promulgan Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero

<ul style="list-style-type: none"> • Concept of small-scale mining is introduced. Note the emphasis in “production”, defining the term “small mines producer” and not “small-scale mining”! • Criteria are: size of mining rights and production capacity <p>No distinction between artisanal and conventional small-scale mining is made</p>	<p>Artículo 45o.- Son pequeños productores mineros los que poseen por cualquier título, entre denuncios y/o concesiones mineras, hasta 5000 hectáreas y cuya capacidad de producción y/o beneficios no exceda de 350 TM/día, tratándose de minerales metálicos y de 500 TM/día, tratándose de sustancias no metálicas, a excepción de los materiales de construcción para lo que el rango será de 500 m³/día.</p> <p>El pequeño productor minero acreditará su condición, mediante declaración jurada anual, que presentará conjuntamente con la demostración del pago del Derecho de Vigencia.</p>
---	---

June 04, 1992

D.S. No. 014-92-EM.- Aprueba el Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería. (04/06/92)

<ul style="list-style-type: none"> • Fusion of D.L. 109 and D.L. 708, resulting in new numbering of articles (e.g. DL-708 Art. 45.- becomes DS-14-92-EM Art. 91.-) 	<p>CONSIDERANDO: Que por Decreto Legislativo No. 109, se promulgó la Ley General de Minería y mediante Decreto Legislativo No. 708, se promulgó la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, norma esta última que modificó parcialmente la Ley General de Minería; Que la novena disposición transitoria del Decreto Legislativo No. 708 establece que por decreto supremo, refrendado por el Ministro de Energía y Minas, se aprobará el texto único ordenado de la Ley General de Minería incorporando las disposiciones del citado Decreto Legislativo; De conformidad con lo dispuesto en el inciso 26) del artículo 211o. de la Constitución Política del Perú;</p> <p>DECRETA: Artículo 1o.- Apruébase el texto único ordenado de la Ley General de Minería, que consta de quince títulos, cincuenta y cuatro capítulos, doscientos veintiséis artículos, dieciséis disposiciones transitorias y ocho disposiciones finales el mismo que forma parte del presente Decreto Supremo.</p>
--	---

November 01, 1996

Código	Número	F.dación	F.promulg.	F.publicac.	Título
DECRETO LEGISLATIVO	868	30/10/1996	30/10/1996	01/11/1996	Modifican artículos del Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería

<ul style="list-style-type: none"> • “downsizing” of small-scale mining 5000 ha ⇒ 1000 ha 350 TON ⇒ 150 TON hardrock / day 500 m3 ⇒ 200 m3 alluvial / day • No distinction between artisanal and conventional small-scale mining is made 	<p>Artículo 6°.- Sustitúyase el texto del Artículo 91° de la Ley por lo siguiente:</p> <p>“Artículo 91°.- Son pequeños productores mineros los que posean por cualquier título:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hasta mil (1,000) hectáreas entre denuncios, petitorios y concesiones mineras. 2. Una capacidad instalada de producción y/o beneficio hasta de ciento cincuenta (150) toneladas métricas por día; con excepción de materiales de construcción, sustancia aurífera aluvial y metales pesados detríticos, en que será de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día. <p>La condición de pequeño productor minero se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal.</p>
--	--

January 24, 2002

Código	Número	F.dación	F.promulg.	F.publicac.	Título
LEY	27651		21/01/2002	24/01/2002	LEY DE FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PESQUEÑA MINERÍA Y LA MINERÍA ARTESANAL

<ul style="list-style-type: none"> • “upsizing” of small-scale mining 1000 ha ⇒ 2000 ha 150 TON ⇒ 350 TON hardrock / day 200 m3 ⇒ 3000 m3 alluvial / day • Concept of artisanal mining is introduced. Also for this sector the emphasis is on “production”, defining the term “artisanal mine producer” and not “artisanal mining”! <p><i>Combination of qualitative and quantitative criteria:</i></p> <p><u>qualitative:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> a) as individual activity or in groups b) objective: to earn a basic living c) manual work or basic equipment <p><u>quantitative:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> a) concession up to 1000 ha , or contract with concession holder b) up to 25 TON hardrock / day, or up to 200 m3 alluvial / day 	<p>Artículo 10°.- Estratificación de la pequeña minería y la minería artesanal Sustitúyese el Artículo 91° de la Ley por el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 91°.- Son pequeños productores mineros los que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Posean por cualquier título hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras. 2. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 350 toneladas métricas por día, con excepción de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta tres mil (3,000) metros cúbicos por día. <p>Son productores mineros artesanales los que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas 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 (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios u concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el Reglamento de la presente Ley. 3. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 25 toneladas métricas por día, con excepción de los productores de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día. <p>La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal.”</p>
--	---

Annex 2: Proyecto de Ley 836

Periodo:	Periodo de Gobierno 2001- 2006.
Legislatura:	Primera Legislatura Ordinaria 2001
Número:	0836
Fecha Presentación:	26/09/2001
Proponente:	Congreso
Grupo Parlamentario:	Multiparlamentario
Título:	MINERÍA:ARTESANAL/LEY DE FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN
Sumilla:	Propuesta de Ley de Formalización y Promoción de la Minería Artesanal.
Autores(*):	Carrasco Távora José,Heysen Zegarra Luis,Alva Castro Luis,Noriega Toledo Víctor,Delgado Nuñez Del Arco José,Calderón Castillo Iván,Del Castillo Gálvez Jorge,Negreiros Criado Luis
Seguimiento:	01/10/2001 A comisión Energía y Minas 11/10/2001 En comisión Energía y Minas 28/11/2001 Dictamen Favorable Sustitutorio Energía y Minas Mayoria 06/12/2001 Orden del Día 06/12/2001 Aprobado 10/12/2001 Autógrafa Sobre N°: 110 04/01/2002 Observado 15/01/2002 Decretado a... Energía y Minas 16/01/2002 En comisión Energía y Minas 16/01/2002 Dictamen Favorable Sustitutorio Energía y Minas Mayoria 17/01/2002 Orden del Día 17/01/2002 Aprobado 21/01/2002 Promulgado Ley N°: 27651 24/01/2002 Publicado
Iniciativas Agrupadas:	0845
Número de Ley:	Ley N°: 27651 24/01/2002 LEY DE FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA ARTESANAL
Título de la Ley:	LEY DE FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA ARTESANAL
Sumilla de la Ley	Introduce un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales.
Ultimo estado (***)	Publicado El Peruano
	Energía y Minas

<http://200.37.159.7/paracas/proyectos2001.nsf/57d9767a3cc91fcb05256b9e0080cd5f/88edb865955b1d0d05256bfa00512e0d?OpenDocument>

Proyectos de Ley

Proyecto de Ley Nro : 836

Exposición Motivos

Fundamentos

Introducción

El Perú es un país heterogéneo, de grandes contrastes económicos, sociales, políticos, culturales y geográficos. Consecuentemente, las políticas económicas del Estado deben ser en lo posible selectivas y diferenciadas, ya que de no tomarse en cuenta tal heterogeneidad, se producirá un crecimiento centralizado y urbano y, por tanto, desequilibrado, en perjuicio del interior del país. En este contexto, hay que legislar de manera diferenciada la gran minería, la mediana minería, así como la pequeña minería y minería artesanal.

Al mismo tiempo, este modelo de crecimiento económico trae consigo un desarrollo desigual, expresado en un crecimiento centralizante y urbano, así como un menor dinamismo en las zonas rurales y de la sierra del interior del país, donde se desarrolló principalmente la pequeña minería y minería artesanal.

Aunado a ello, con la aplicación de reformas estructurales de carácter neoliberal durante la década anterior, Lima y la costa siguen creciendo a tasas superiores en relación con las ciudades más importantes de la sierra y el interior del país, donde se localiza principalmente la pequeña minería y minería artesanal. Estas zonas no alcanzan el mismo dinamismo económico de Lima y la costa; por tanto, no pueden superar los obstáculos y limitaciones a su desarrollo.

Estas diferencias de desarrollo relativo entre los departamentos de la costa y el interior de la sierra andina, donde se localiza básicamente la minería artesanal, hace indispensable el planteamiento de regímenes diferenciados en materia legislativa, tributaria y promocional en busca de formalizar sus actividades e incorporarlos progresivamente a una dinámica mayor de la economía de mercado.

Antecedentes Económicos

El surgimiento y la expansión de la economía informal son, ante todo, reflejo del modelo de crecimiento actual e indicativo de una ineficaz labor gubernamental. Si bien es cierto que la existencia de la economía informal explica la capacidad que han exhibido numerosos sectores de la población para sobrevivir a las crisis generada por el modelo de economía de mercado vigente, el mismo fenómeno explica también gran parte de la dramática segmentación estructural establecida entre el ámbito más dinámico de la economía y los sectores rezagados o marginados (cerca de 50% de la PEA se encuentra actualmente empleada en el sector informal).

El origen de la informalidad se encuentra en la insuficiencia e ineficacia de la ley así como en el costo de la legalización de las actividades, ya que si se quiere hacer un negocio, se necesita tiempo e información y gastos administrativos. Queda definido preliminarmente que la causa estructural es el modelo económico que desarrolla de manera heterogénea los distintos sectores productivos.

La aplicación de la ley cuesta independientemente de lo que se quiera hacer con ella. ¿Cuál es el costo de la ley, entonces?: la cantidad de tiempo y de información que se necesita para cumplir con ella. En el Perú, al igual que en América Latina, la cantidad de tiempo y de información que se necesita para hacer cumplir la ley es muy alta, de hecho, comparativamente mas alta que la cantidad de tiempo y de información que se necesita en los países desarrollados para cumplir con la ley.

El Estado tiene un papel que cumplir en el proceso de combate a la informalidad, ya que tiene el reto de articular la base social mediante políticas de nutrición, salud y educación; la base jurídica, estableciendo el marco legal adecuado y optimizando el funcionamiento de las instituciones de administración pública; y la base reguladora y de infraestructura, en términos de establecer los mecanismos gubernamentales de vigilancia y contrapeso a los privados, en la que la inversión privada pueda prosperar y mantener tasas elevadas de crecimiento económico.

Características de la Informalidad en la Minería Artesanal

Actualmente, la minería artesanal en su mayor parte se realiza de manera informal, ya que dadas las condiciones que se establecen en nuestra legislación minera vigente, dificultan o hacen imposible que, por las características de su ubicación, volumen de los minerales que se extraen, instrumentos utilizados y condiciones en que se ha estandarizado las solicitudes de derechos mineros en cuadrículas de 100 hectáreas, lo que obliga a una producción mínima imposible de alcanzar en el ejercicio de la extracción artesanal.

La minería artesanal informal se caracteriza, entre otras cosas, por la ocupación ilegal de concesiones mineras y terrenos de propiedad privada o del Estado, desaliento de la inversión privada, prácticas ambientales inaceptables derivadas de la incorrecta utilización del mercurio y cianuro, deforestación y erosión de los suelos y alto contenido de sólidos de suspensión en los ríos, riesgo físico por condiciones inseguras de trabajo, métodos irracionales de explotación con baja recuperación y depredación del recurso, uso ilegal de explosivos y manejo inapropiado de los mismos, y poblaciones sin servicios básicos.

La Minería Formal: Gran y Mediana Minería

Los mineros formales, como en el caso de la Gran y Mediana Minería, dada la economía de mercado, buscan maximar sus ganancias; para ello, se han organizado. En general, cumplen con las prescripciones legales que les permiten desarrollar sus actividades en las dimensiones: laboral, económica, tributaria, ambiental, técnica y legal.

Los inversionistas privados nacionales tienen una menor capacidad de inversión y de gestión que los provenientes del extranjero. En ocasiones, entran a competir algunos títulos específicos; pero, por lo general, se ve en el inversionista extranjero una oportunidad para vender derechos mineros o para buscar capitalizar su operación y luego vender su parte; otros se dedican a renglones en donde los extranjeros no están interesados.

En el caso de los minerales metálicos y de los metales preciosos, llegan a veces a participar de manera directa en la operación minera como tal, creando compañías especializadas para, a través de este camino, convertirse en mineras. La inversión extranjera, generalmente, proviene de conglomerados económicos transnacionales que financian las inversiones de sus filiales mineras mediante créditos que afectan las ganancias financieras de los proyectos. En oportunidades, propicia y financia las actividades de pequeñas compañías exploradoras que abaten los costos de su actividad por lo pequeño de su tamaño corporativo y luego venden los depósitos encontrados bajo el amparo de un derecho minero que han solicitado o comprobado.

En general, tanto mineros como inversionistas mineros reconocen y advierten hoy en día que la informalidad minera y los mineros agrupados hasta ahora bajo la denominación de pequeños mineros, mineros artesanales, o cualquier sinónimo de estas acepciones, se enfrentan en oportunidades con las compañías grandes.

La Minería Artesanal

A los mineros informales les anima, en ocasiones, la necesidad de sobrevivir y, en otras, la de ganancias rápidas y sin control estatal, aunque demandan del Estado, de manera insistente, ayuda gratuita y permanente. Pueden coexistir los dos propósitos, y se les denominan "números informales" por cuanto, pese a que no las cumplen, tienen obligaciones y responsabilidades empresariales en materia laboral, técnica, social, ambiental, legal y tributaria.

La columna vertebral de la minería tradicional peruana está constituida por el artesano y la forma como desarrolla el ciclo minero. Este, que tiene sus raíces en los obreros más productivos, ofrece hoy una heterogénea composición. En efecto, los hay quienes se confunden en una simbiosis perfecta con el trabajador de pica y pala que combina las labores propias del desarrollo, preparación y explotación de los depósitos minerales, con las de administración de mercadeo, y que en ocasiones muestran elevados niveles académicos.

Una característica es el bajo nivel de formación y preparación que aleja al minero de la utilización de formas más eficientes para desarrollar su actividad, así como la resistencia cultural al cambio tecnológico, el desprecio por la técnica y el convencimiento de que es innecesario introducir variantes administrativas, todas ellas manifestaciones de la barrera más difícil de romper: el esquema cultural, sociológico, aferrado a un modo de producción obsoleto.

Este bajo nivel acarrea dificultades y conflictos: legalización imposible, invasiones, disputas laborales, precarias técnicas mineras, impactos ambientales no mitigados, baja rentabilidad, deterioro de los yacimientos, poca competitividad comercial frente a otras alternativas industriales: el plástico en el caso de los materiales de construcción, el reciclaje de muchos minerales industriales y otros combustibles en el caso del carbón, incapacidad para asimilar asistencia calificada, entre otros aspectos.

Las áreas con mayor actividad de minería aurífera artesanal informal son las provincias de Tambopata y Manú, Dpto. de Madre de Dios; Sandía y Carabaya, Dpto. de Puno; Sandía y Parinacochas en los Departamentos. de Ica, Arequipa y Ayacucho; y Patate, en el Departamento La Libertad

Efecto de la Vigencia de la Norma sobre la Legislación Nacional

La presente iniciativa legislativa se formula en virtud de lo establecido en los artículos 44.º y 58.º de la Constitución Política del Perú, que consagra, como deber del Estado, promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, así como orientar el desarrollo del país, y actuar principalmente en las áreas de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Así mismo, desarrolla lo estipulado en los artículos 59.º y 60.º del mismo texto constitucional, especificando que el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad, promoviendo las pequeñas empresas en todas sus modalidades, así como el reconocimiento del pluralismo económico, precisando que la economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

La fórmula legal propuesta no transgrede nuestro ordenamiento jurídico minero vigente, antes bien, lo amplía y enriquece, atendiendo a los requerimientos que plantea la realidad minera del país, para lo cual crea un mecanismo que permite organizar legalmente a la persona o grupo de personas que en forma individual o colectiva se dedican a la actividad minera artesanal informalmente.

Analisis Costo Beneficio

La presente ley no genera mayores egresos al Estado en el presupuesto asignado al Sector Energía y Minas. Desde la óptica del costo de oportunidad, referido a la asignación más eficiente de recursos económicos y humanos, va a fomentar un ingreso a favor del Estado gracias a la activación de un sector que hasta la fecha ha venido trabajando de manera informal, al margen de nuestro sistema legal, social y tributario.

Al formalizar o legalizar la situación actual de la minería artesanal, no sólo se regulariza una actividad económica, que en cifras representa una porción importante de nuestra población, sino que se permite su gradual incorporación al sistema tributario, laboral y económico, lo que genera un efecto multiplicador. Actualmente las instituciones gubernamentales del sector minero cuentan con la logística e infraestructura y, sobre todo, con recursos humanos debidamente capacitados para identificar y establecer las áreas, zonas y sustancias aptas para el ejercicio de la minería artesanal.

Por otro lado, y como parte de la política de descentralización, la que debe estar orientada a la búsqueda de una redistribución racional del gasto público a lo largo y ancho de nuestro territorio, se otorgarán a las Direcciones Regionales de Energía y Minas atribuciones para la ejecución de la tasa con la cual se posibilitará una administración autosostenible en esas entidades.

Como beneficios adicionales tendríamos, entre otros, la generación directa e indirecta de las plazas de trabajo, la creación de convenios de salud, promoción a la descentralización, la inserción en nuestro sistema tributario de un sector importante de nuestra población que en la actualidad no aporta al fisco.

Finalmente, esa iniciativa busca hacer justicia y cumplir con el rol de desarrollo equilibrado a cargo del Estado a favor de un sector de trabajadores y unidades familiares mineras virtualmente olvidado o postergado, para quienes no ha habido hasta ahora un cuerpo normativo que ampare, regule y promueva sus actividades.

Formula Legal

Texto del Proyecto

José Carlos Carrasco Távora, congresista de la República, representante del departamento de Piura, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa contenido en el artículo 107.º de la Constitución Política, concordante con el artículo 75.º del Reglamento del Congreso, propone a consideración del Congreso de la República el siguiente

PROYECTO DE LEY

**Propone aprobar la Ley de
Formalización y Promoción
de la Minería Artesanal**

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú, en su artículo 44.º, establece que es deber del Estado promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Así mismo, según el artículo 58.º, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Que, así mismo, en virtud de lo estipulado en el artículo 59.º del mismo texto constitucional, en relación con la pequeña minería y minería artesanal, especifica que el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores

que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades. En este contexto, el artículo 60.º, precisa que el Estado reconoce el pluralismo económico, puntualizando que la economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de la empresa. Sólo por autorización expresa a través de una Ley, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial directa o indirecta

Que, resulta necesario que el Estado adopte presencia en todas las áreas del territorio nacional donde actualmente se práctica la minería artesanal, que comprende un número considerable de peruanos, quienes en vista de no contar con titulación minera ni asistencia técnica atienden sus necesidades mediante la actividad extractiva de minerales sin el control ambiental, productivo y de seguridad requeridos

Que, el Estado ha preferido legislar única y exclusivamente para la gran minería optando por el sistema de cuadrículas de 100 hectáreas, sistema que resulta excesivo para un minero artesanal o pequeño minero. Lo grave es haber omitido completamente a estas unidades económicas familiares en la legislación sobre minería, razón por la cual pretende encasillarlas dentro de los parámetros arbitrarios de la gran minería o mediana minería. Al parecer, se piensa que no existe otra manera de formalizar a los mineros informales sino es adecuándolos a la Ley General de Minería, es decir, a la gran y mediana minería.

Que, el presente proyecto parte de la premisa de que esta actividad debe ser controlada, en lugares previamente determinados por el INGEMET, sobre la base de la información contenida en las cartas nacionales geológicas concluidas. Además de estas nuevas áreas especiales donde se pueden realizar la minería artesanal en formar controlada, se propone que en los lugares donde actualmente existen derechos mineros ocupados por mineros artesanales sin título, se estipule un procedimiento mediante el cual se establezca la convivencia del régimen de los mineros artesanales con el régimen general de concesiones mineras, mediante la intermediación de la autoridad minera, para lo cual se prevé un procedimiento especial.

Que, la presente iniciativa prevé la educación y capacitación de los mineros artesanales del sistema vigente al nuevo régimen de minero artesanal, para lo cual se establece un nuevo procedimiento administrativo. Igualmente, se establece que por razones mineralógicas y económicas pueda efectuarse la conversión inversa, es decir, cambio del régimen minero artesanal al régimen general de concesiones mineras.

Que, para todas estas actividades, se establece que la autoridad minera directamente involucrada sea la Dirección Regional de Energía y Minas, con lo cual se pretende dar impulso a la descentralización de la actividad minera en lo que se refiere a la actividad minera artesanal, así como promover el empleo a los abogados e ingenieros de las respectivas circunscripciones.

Que, resulta indispensable la creación de un régimen paralelo al sistema convencional de las concesiones mineras, por cuanto los actores mineros no son los mismos y su problemática tampoco. El minero artesanal puede realizar sus labores extractivas mediante un permiso temporal de tres años renovable y cancelable, proponiéndose que la extensión no sea las 100 hectáreas establecidas en la Ley General de Minería, sino una hectárea como mínimo, que es una dimensión más real y más acorde con la minería artesanal, señalándose además un tope máximo de 20 hectáreas.

Que, de otro lado, se propone la creación de un nuevo catastro que debería integrarse al eficiente sistema de catastro minero del Registro Público de Minería, a efectos de no tener superposiciones. Los recursos que permitan sufragar la implementación de este régimen especial, provendrían de los derechos de permisionario, que vendría a ser un equivalente al derecho de vigencia actual con la ventaja de que el número de hectáreas sería menor. El permisionario podría pagar un monto igual al del régimen de concesiones, lo cual es un monto accesible a la economía de esa capa de productores. Se propone que dicho monto sea 0,5% de la UIT por año y por hectárea permisionada.

Que, se considera promover la formalización de quienes ejercen esta actividad mediante el régimen tributario del RUS (Régimen Único Simplificado), empadronamiento por la autoridad de trabajo y suscripción de convenios para asistencia médica con ESSALUD y el Ministerio de Trabajo a efectos de que cuenten con un seguro médico.

Por las consideraciones expuestas, se presenta el siguiente Proyecto de Ley,

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

PROYECTO DE LEY

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.º.- OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto ordenar y promover la extracción minera artesanal.

Artículo 2.º.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

Están comprendidas dentro los alcances de esta ley las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades mineras en forma artesanal. La actividad minera artesanal comprende las labores de extracción y recuperación de sustancias metálicas y no metálicas, del suelo y subsuelo, dentro del territorio nacional.

Artículo 3.º.- DEFINICIÓN DE TRABAJADOR MINERO ARTESANAL

3.1 El minero artesanal es la persona o conjunto de personas naturales o jurídicas que se dedican, habitualmente y como medio de sustento, a la extracción directa de minerales, empleando herramientas primarias, aparatos manuales o máquinas simples. Para que el minero artesanal pueda ser objeto de la asistencia establecida en la presente ley deberá registrarse en los padrones que el Ministerio de Energía y Minas abrirá a nivel nacional.

3.2 Para tener tal condición, los mineros artesanales no deberán de exceder los siguientes límites de producción: polimetálicos, 300 toneladas día; auríferos aluviales, 500 metros cúbicos por día; auríferos filoneanos, 100 toneladas por día; materiales de construcción y minerales industriales, 1000 metros cúbicos por día.

Artículo 4.º.- CALIFICACIÓN DE MINERO ARTESANAL

Para ser incluido en el Padrón de Mineros Artesanales del Ministerio de Energía y Minas, se requerirá un período mínimo de tres (03) años de antigüedad en el ejercicio de la actividad minera artesanal en la zona respectiva.

TÍTULO II

PROMOCIÓN DE LA MINERÍA ARTESANAL

Artículo 5.º.- PLAN DE DESARROLLO DE LA MINERÍA ARTESANAL

El Ministerio de Energía y Minas, a través de sus órganos competentes y los organismos públicos descentralizados del sector, elaborará el Plan de Desarrollo de la Minería Artesanal que deberá comprender, entre otras, las siguientes actividades:

5.1. En áreas mineras catastradas de propiedad del Estado, promoverá y facilitará el otorgamiento del derecho minero a los mineros artesanales que se encuentren realizando explotación minera en dichas áreas.

5.2. En áreas mineras catastradas debidamente tituladas a favor de mineros formales, el Ministerio de Energía y Minas asumirá un rol de intermediario para facilitar e impulsar la adopción de los mecanismos legales pertinentes para llegar al acuerdo de explotación, que contenga condiciones aceptables para ambas partes en toda el área titulada o en parte de ella.

Artículo 6.º.- DEL ACUERDO DE EXPLOTACIÓN

Una vez logrado el acuerdo de explotación entre el minero artesanal y el titular del derecho minero, el Ministerio de Energía y Minas ayudará al minero artesanal en una labor tutelar de fortalecimiento orientada a su consolidación empresarial, por un período no mayor a dos años, que cubra los siguientes aspectos:

6.1. Capacitación tecnológica operativa y de administración tendiente a lograr una explotación racional del yacimiento.

6.2. Canalización de información procedimental administrativa que permita al minero artesanal hacer uso de las oportunidades que pudieran surgir, y al mismo tiempo cumplir con sus compromisos adquiridos y con lo dispuesto en la normatividad minera vigente.

6.3. Facilitar los contactos con los proveedores y clientes más convenientes, tanto locales como externos.

6.4. Facilitar el acceso directo del minero artesanal a los insumos de producción, que son materia de control especial por parte del Estado.

6.5. Servir de intermediario financiero.

Artículo 7.º.- ASESORÍA TÉCNICA Y LEGAL

Los gastos directos e indirectos que demanden los servicios que las instituciones públicas y/o privadas sin fines de lucro brinden a los mineros artesanales debidamente reconocidos por el Ministerio de Energía y Minas, para fines de adecuación de lo dispuesto en la presente ley, serán cubiertos por los mineros artesanales beneficiados, con excepción de los honorarios del personal técnico y legal involucrado, los mismos que serán cubiertos por sus respectivas instituciones.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- COMISIÓN ESPECIAL DE MINERÍA ARTESANAL

Créase la Comisión Especial de Minería Artesanal, que en un plazo de tres meses deberá:

Organizar y asignar a los diferentes organismos nacionales del sector minero público las funciones y actividades debidamente priorizadas y cronogramadas que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley.

Coordinar la participación de los Gobiernos Regionales, el Colegio de Ingenieros del Perú, COFIDE y otras instituciones cuya contribución se considere necesaria para el logro de los objetivos de la presente ley.

Gestionar financiamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación y de los fondos de Ayuda Internacional de los países desarrollados.

Participar en la elaboración del presupuesto del sector minero con el objeto de lograr la asignación de fondos que permitan contar con una contrapartida nacional, que facilite las negociaciones de financiamiento con organismos financieros internacionales.

SEGUNDA.- CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE MINERÍA ARTESANAL

La Comisión creada en el párrafo anterior será designada por Resolución Suprema y estará conformada por:

- Un representante del Ministerio de Energía y Minas, quien la presidirá;
- un representante del Instituto Geológico Minero Metalúrgico;
- un representante del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero;
- un representante del Colegio de Ingenieros del Perú;
- un representante del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú;
- un representante de la Asociación de la Pequeña Minería y de Minería Artesanal del Perú.

TERCERA.- EVALUACIONES

Considerando que la presente ley tiene por objeto ayudar a la consolidación empresarial de los mineros artesanales del Perú, estos deberán contar eventualmente con una organización propia que les permita hacer frente a las reglas del mercado, por lo que su vigencia es temporal. Con este objeto, se harán evaluaciones integrales anuales para determinar las condiciones de su continuación.

Lima, 26 de setiembre de 2001

José Carlos Carrasco Távora
Congresista de la República

Annex 3: Proyecto de Ley 845

Periodo:	Periodo de Gobierno 2001- 2006.
Legislatura:	Primera Legislatura Ordinaria 2001
Número:	0845
Fecha Presentación:	27/09/2001
Proponente:	Congreso
Grupo Parlamentario:	Perú Posible
Título:	MINERÍA:ARTESANAL/LEY PROTECCIÓN Y DESARROLLO
Sumilla:	Propuesta de Ley de Protección y Desarrollo de la Minería Artesanal.
Autores(*):	Torres Ccalla Leoncio
Seguimiento:	01/10/2001 A comisión Energía y Minas 12/10/2001 En comisión Energía y Minas 28/11/2001 Dictamen Favorable Sustitutorio Energía y Minas Mayoria 06/12/2001 Orden del Día 06/12/2001 Aprobado 10/12/2001 Autógrafa Sobre N°: 110 04/01/2002 Observado 15/01/2002 Decretado a... Energía y Minas 16/01/2002 En comisión Energía y Minas 16/01/2002 Dictamen Favorable Sustitutorio Energía y Minas Mayoria 17/01/2002 Orden del Día 17/01/2002 Aprobado 21/01/2002 Promulgado Ley N°: 27651 24/01/2002 Publicado
Iniciativas Agrupadas:	0836
Número de Ley:	Ley N°: 27651 24/01/2002 LEY DE FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA ARTESANAL
Título de la Ley:	LEY DE FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA ARTESANAL
Sumilla de la Ley	Introduce un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales.
Ultimo estado (***)	Publicado El Peruano
	Energía y Minas

<http://200.37.159.7/paracas/proyectos2001.nsf/57d9767a3cc91fcb05256b9e0080cd5f/3e11242377b2c6b805256bfa00512f08?OpenDocument>

Proyectos de Ley

Proyecto de Ley Nro : 845

Exposición Motivos

Fundamentos

La minería es una de las principales actividades extractivas que contribuye al crecimiento socio económico de nuestro país, en donde el Estado peruano cumple un rol completamente subordinado, dado que la política actual en este sector tiende hacia la privatización total de la actividad minera, enmarcada básicamente hacia una protección y promoción de la mediana y gran minería respectivamente, todo ello enmarcada tanto en el Decreto

Supremo N° 014-92 "Ley General de Minería" y el Decreto Legislativo N° 708 Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero".

Estas condiciones han permitido que se generen y no solo en este sector, una economía informal, que vastos sectores de la población ha recurrido para sobrevivir a la crisis. Este proceso informal se explica en la insuficiencia e ineficacia de la Ley de poder permitir un desarrollo descentralizado del sector, donde se sigue apreciando un abandono absoluto de los mineros artesanales conocidos como los informales de la minería, y más aún no les permite aglutinar, promover y desarrollarse por el elevado costo de la legalización, procesos administrativos engorrosos, falta de información, tiempo y sobre todo de políticas orientadas a su protección y desarrollo.

La Ley General de Minería por su concepción no contempla el rol de la minería artesanal, por ser un sistema de trabajo familiar y multi familiar que hacen imposible que por sus características de su ubicación, volumen de producción, instrumentos utilizados y las condiciones con las que se desarrollan no puedan encuadrarse en las disposiciones del Título Décimo Pequeños Productores Mineros de la Ley en mención ni del Título IV De la Actividad Minera del Decreto Legislativo N° 708 "Ley de la Promoción de Inversiones en el Sector Minero".

Las características más saltantes de los mineros artesanales se enmarcan en el no cumplimiento de obligaciones y responsabilidades en materia laboral, técnica, social, ambiental, legal y tributario, resumida en una ocupación en muchas veces ilegal de las concesiones mineras, desaliento de la inversión familiar, prácticas ambientales inaceptables derivadas de la incorrecta utilización del mercurio y cianuro, deforestación y erosión de los suelos, alto contenido de sólidos en suspensión en los ríos, riesgo físico por condiciones inseguras de trabajo, métodos irracionales de explotación, uso ilegal de explosivos y manejo inapropiado de los mismos y peor aún sin contar con los servicios de salud, educación y seguros.

Pero estas condiciones se ha permitido que la minería artesanal se circunscribe básicamente en una actividad minera aurífera diseminada a lo largo de nuestro país, situación que no permite dejarla de lado en una normatividad ya que constituye una enorme fuente de trabajo y contribuye con casi el 14% del volumen de producción de oro a nivel nacional por año; Así tenemos los Placeres de Tambopata y Manú en Madre de Dios con un aproximado de 9,480 mineros artesanales y una producción de 10,600 kilos de oro; Los Placeres y Vetas de Sandía y Carabaya en Puno, con un aproximado de 7,000 mineros artesanales y una producción de 3,800 kilos de oro; Las Vetas de Palpa, Nazca, Caravelí y Parinacochas en los Departamentos de Ica, Arequipa y Ayacucho, contando con mineros artesanales aproximados en 4,790 con una producción de oro de 3,200 kilos ; y las Vetas y Placeres de Pataz en el Departamento de la Libertad con una mano de obra de 830 mineros artesanales con una producción aurífera de 360 kilos.

Ante estas evidencias el Sector se ha mostrado siempre renuente a invertir en la optimización de las operaciones mineras artesanales y/o mitigar el importante impacto ambiental que estas producen, siendo una actitud suicida.

Hace falta que el Estado en su rol de orientar el desarrollo del país pueda valorar, motivar y desarrollar las potencialidades del sector minero artesanal, permitiendo elevar sus condiciones de vida en el marco de una formalidad, protección y desarrollo de sus actividades.

El presente Proyecto de Ley, determinará las posibilidades de desarrollo integral de los mineros artesanales promoviendo su formalización con un nuevo procedimiento administrativo de concesiones, capacitación, apoyo multisectorial y la posibilidad del cambio del régimen artesanal al régimen minero general con perspectivas de insertarse en el mercado para fomentar empleo, inversiones y generar utilidades.

Efecto de la Vigencia de la Norma sobre la Legislación Nacional

La norma legislativa propuesta no se interpone con el ordenamiento jurídico minero vigente, muy por el contrario la enriquece, atendiendo la problemática de un sector importante en la población minera.

Análisis Costo Beneficio

La presente norma generará a corto y mediano plazo beneficios tanto al Estado como al sector dedicado a la actividad minera artesanal, pues constituye una herramienta de formalización y apoyo a una actividad que ha estado al margen de la legislación minera actual y se verá reflejada en mayor crecimiento del empleo y una mayor participación en los volúmenes de producción minera aurífera, y un mayor control del medio ambiente, erradicando colateralmente el contrabando y uso inadecuado de explosivos.

Formula Legal
Texto del Proyecto

SUMILLA: PROYECTO DE LEY DE
PROTECCION Y DESARROLLO DE LA
MINERIA ARTESANAL.

El Congresista de la Republica que suscribe, Leoncio TORRES
CCALLA, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el
Art. 107° de la Constitución de la Republica del Estado y en
concordancia con los artículos 67° y 75° del Reglamento del
Congreso de la Republica, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Presidente de la Republica

Por cuanto:

El Congreso de la Republica ha dado la Ley siguiente:

TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Objeto de Ley.

La presente Ley, tiene por objeto establecer el marco Legal para la protección y el desarrollo de la minera artesanal, que se realice en áreas libres, áreas ocupadas por concesiones mineras, terrenos de propiedad privada y del Estado, a través de políticas de alcance general y de instrumentos de promoción, formalización y consolidación.

Artículo 2°.- Ambito de Aplicación de la Ley.

Están comprendidas en el ámbito de esta ley, las personas naturales y las unidades familiares que desarrollen actividades mineras en forma artesanal, en medios o ambientes seleccionados y controlados; a su vez implique el aprovechamiento del yacimiento minero independientemente de trabajos de cateo y prospección. El desarrollo de la actividad minera artesanal en las áreas naturales protegidas se realizará de conformidad con lo establecido en la Ley N° 26834 "Ley de Areas Naturales Protegidas y sus disposiciones reglamentarias".

Artículo 3°.- Definición.

La minería artesanal es una actividad extractiva y de recuperación de sustancias metálicas auríferas del suelo y sub suelo, desarrollada por núcleos familiares que se dedican habitualmente y como medio de sustento a la extracción de dicho mineral en yacimientos, caracterizados por el uso de herramientas primarias y aparatos manuales o maquinas simples cuya producción y/o beneficio de minerales primarios de subsuelo no exceda las treinta (30) toneladas métricas por día y la producción y/o beneficio de minerales primarios de suelo no exceda los quinientos (500) metros cúbicos por día y su utilización este regulada por la Dirección Regional de Energía y Minas.

Artículo 4°.- Características.

La minería artesanal, reúne adicionalmente las siguientes características:

- El núcleo familiar minero artesanal esta conformado por un mínimo de 10 personas y un máximo de 200.
- Las personas involucradas con esta actividad, deben estar necesariamente instaladas en los lugares de producción.

TITULO II
DE LAS CONCESIONES

Artículo 5°.- Naturaleza Jurídica de las Concesiones.

De conformidad con el Artículo 66° de la Constitución Política, el Estado otorga a los mineros artesanales un permiso de concesión temporal en las áreas libres, de carácter no cesionable ni transferible a terceros en tanto se rijan con las obligaciones que estipula la presente Ley.

Asimismo la Unidad de Medida superficial de la concesión minera, será una figura geométrica delimitada por coordenadas (UTM) con una extensión de 100 hectáreas, según el sistema de cuadrículas del Ministerio de Energía y Minas.

Artículo 6°.- De las Concesiones.

Las concesiones y permisos de explotación son títulos y autorizaciones respectivamente, que permiten a los mineros artesanales explorar y explotar tan solo el mineral aurífero.

Artículo 7°.- Del Area de las Concesiones.

Los títulos entre petitorios y/o concesiones mineras otorgadas a los mineros artesanales no pasaran de 500 hectáreas que cumplirán las disposiciones del artículo 9° del Decreto Supremo N° 014-92-EM y su capacidad de producción esta en conformidad con el artículo 3° de la presente Ley.

Artículo 8°.- De los Permisos de Explotación.

Se otorgaran permisos de explotación a los mineros artesanales que cumplan las disposiciones de los artículos 2° y 3° de la presente norma, que con anterioridad a la vigencia de esta Ley, operen en áreas ocupadas por concesiones mineras.

Artículo 9°.- Del Permiso de las Areas de Explotación.

Los permisos de explotación minera que se otorguen a los mineros artesanales que operen en áreas ocupadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, no excederán de 200 Hectáreas.

Artículo 10°.- Del Permiso de las Areas de Explotación.

La concesión y el permiso de explotación minera es a titulo grupal e intransferible.

Artículo 11°.- Propiedad del Mineral Extraído.

El permiso de concesión y de explotación minera otorga a los mineros artesanales la propiedad de las sustancias mineras auríferas extraídas.

TITULO III
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Artículo 12°.- Admisión a Trámite.

Es la Dirección Regional de Energía y Minas la que admite a tramite las solicitudes de Concesión y Permiso de explotación de los mineros artesanales.

Artículo 13°.- Publicaciones.

Admitida a tramite la solicitud, se publicará en el diario de mayor circulación de la región, dentro de los 10 días de aceptada la petición; De no mediar observación alguna, la Dirección Regional de Energía y Minas emitirá la Concesión o Permiso de Explotación en un plazo no mayo de 05 días.

Artículo 14°.- Del Otorgamiento de la Concesión y Permiso Minero.

Se otorgaran las concesiones y permisos de explotación a las unidades mineras artesanales que cumplan las siguientes condiciones:

- a.- La concesión y el permiso minero tendrá una vigencia anual, siendo sucesivamente renovable si cumple las disposiciones emanadas en la presente Ley.
- b.- La expedición del titulo de concesión o el permiso de explotación minera, estará a cargo de la Dirección Regional de Minería de la jurisdicción respectiva donde se ubique el yacimiento minero.
- c.- Es una atribución de la Dirección Regional de Energía y Minas, otorgar el Certificado de Operaciones Mineras (COM) a los titulares de la concesión y los titulares del permiso de explotación, cabe señalar que estos certificados tan solo son entregados a los mineros artesanales.
- d.- Para la entrega del Titulo de Concesión, los mineros artesanales, deberá pagar por concepto de Derecho de Vigencia, el equivalente en moneda nacional a US\$ 0.50 por año y por hectárea otorgada o solicitada.
- e.- Para la entrega del permiso de explotación minera, los mineros artesanales beneficiarios deberán cancelar el 30% del Derecho de Vigencia de la Concesión, dicho monto será abonado al Banco de la Nación.

Artículo 15°.- De la Distribución de los Ingresos del Estado.

Los ingresos que se obtengan por concepto de Derecho de Vigencia y Permisos de Explotación, establecido en el artículo precedente serán asignados en su totalidad al Gobierno Local donde se encuentre localizado la concesión o permiso minero artesanal.

Artículo 16°.- Causales de Cancelación del Título o Permiso.

La cancelación del Título de Concesión o permiso de explotación, puede declararse por las siguientes causales:

- a.- La falta de cumplimiento del pago de Derecho de Vigencia anual.
- b.- Usar el área otorgada para fines distintos a los autorizados.
- c.- No permitir la realización de evaluaciones, acciones de fiscalización y control, a las autoridades competentes del sector.
- d.- Causar grave daño al ecosistema.

TITULO IV
DE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES

Artículo 17°.- Deberes y Obligaciones de los Concesionarios y Permisionarios.

Son deberes y obligaciones de los concesionarios:

- a.- Se abonará el pago de Derecho de Vigencia para cada ejercicio anual hasta el último día hábil del mes Marzo de cada año.
- b.- Extraer únicamente mineral aurífero.
- c.- Comunicar inmediatamente a la Dirección Regional de Energía y Minas la ocurrencia de cualquier otra sustancia mineral distinta a la aurífera.
- d.- Preservar el medio ambiente.

TITULO V
DE LA POLITICA SECTORIAL

Artículo 18°.- Del Ministerio de Energía y Minas.

El Ministerio de Energía y Minas es el ente rector nacional que protege, norma y elabora el Plan de Desarrollo de la actividad minera artesanal en coordinación con los organismos competentes del Estado, conforme al reglamento de la presente ley.

El Ministerio de Energía y Minas implementará una red nacional de información de la minería artesanal, cuya base de datos será elevada al Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET), para fines de investigación y al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para fines estadísticos.

Artículo 19°.- De las Direcciones Regionales de Energía y Minas.

La jurisdicción administrativa minera artesanal, corresponde a la Dirección Regional de Energía y Minas, en coordinación con la Dirección General de Minería, y el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero.

Artículo 20°.- De Coordinación Sectorial.

La Dirección Regional de Energía y Minas coordinará con El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, programas de capacitación y apoyo al desarrollo de la minería artesanal.

Las Universidades, dentro del marco legal que las regulan. Desarrollarán programas de capacitación e investigación para los mineros artesanales, de acuerdo a las necesidades del ámbito de su competencia, en los que se brindan además servicios de investigación, asesoría, consultoría y otros.

TITULO VI
REGIMEN TRIBUTARIO

Artículo 21°.- Del Régimen Tributario.

Los Mineros Artesanales deberán acogerse al Régimen Unico Simplificado (RUS).

Los mineros artesanales llevan los registros y libros contables de conformidad con lo establecido en el Régimen Tributario al cual se encuentran sujetos.

TITULO VII
REGIMEN LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Artículo 22°.- Del Régimen Laboral

Los empleadores de la minería artesanal están exonerados del pago de las tasas administrativas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social por los procedimientos que tramiten ante dicha instancia.

Los contratos de trabajo previstos en el Texto Unico Ordenado del Decreto Legislativo N°28 Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado por Decreto Supremo N° 03-97-TR, que celebren los mineros

artesanales, serán presentados en forma conjunta a la autoridad administrativa de trabajo al finalizar cada semestre calendario, para su conocimiento y registro, sin perjuicio de la fiscalización posterior a que se refiere el artículo 73° del mencionado Decreto Supremo.

Los mineros artesanales, están obligados a pagar una contraprestación de los servicios de sus trabajadores, la cual podrá ser cancelada en dinero en efectivo, especies y/o cualquier otra forma acordada por las partes de acuerdo al contrato respectivo.

La contraprestación por especies, estará normada por un reglamento especial dando prioridad a la atención de las condiciones vitales mínimas.

Artículo 23°.- Seguridad Social.

El Ministerio de Energía y Minas, FOMENTARA la suscripción de un convenio con ESSALUD, a fin de proveer los servicios de salud correspondientes, para que puedan los mineros artesanales y sus familias ser atendidos.

CAPITULO VI
DE LA PROTECCION DEL AMBIENTE Y CONTROL ECOLOGICO

Artículo 24°.- Protección del Ecosistema y del Ambiente.

La Dirección Regional de Energía y Minas velará por el cumplimiento del Decreto Legislativo N° 613 Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, en aquellas áreas donde se realiza actividad minera artesanal.

Artículo 25.- Evaluación y Seguimiento.

Sin perjuicio de las actividades de seguimiento y control que realice el Ministerio de Energía y Minas, la ejecución de la actividad minera artesanal será objeto de por lo menos una evaluación anual a cargo de la Dirección Regional de Energía y Minas.

Artículo 26° Responsabilidad por Daños al Ambiente.

Los titulares del Título de Concesión y del Permiso de Extracción minera artesanal, responden solidariamente por los daños causados al medio ambiente, conforme a la legislación vigente.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS FINALES

PRIMERA.- Los mineros artesanales que están ubicados dentro de una concesión minera, solicitarán en un plazo de 60 días calendarios su Permiso de Extracción minera contados al día siguiente de promulgado la presente Ley; caso contrario no se podrá beneficiar con los alcances de esta Ley.

SEGUNDA.- El Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET) asumirá por única vez la implementación de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, que presten servicio a la actividad minera artesanal en un plazo de 30 días.

TERCERA.- El Ministerio de Energía y Minas se encargará de reglamentar la presente Ley en un plazo no mayor a 60 días.

CUARTA.- Derógese las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, al veintiocho día del mes de setiembre del dos mil uno

Annex 4: Ley 27651 - Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal

Ley N° 27651

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE FORMALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y LA MINERÍA ARTESANAL

Artículo 1°.- OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto introducir en la legislación minera un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de los mismos.

Artículo 2°.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

La pequeña minería y la minería artesanal son actividades que se sustentan en la utilización intensiva de mano de obra que las convierten en una gran fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales productivos, en las áreas de influencia de sus operaciones que generalmente son las más apartadas y deprimidas del país, constituyéndose en polos de desarrollo, por lo que, resulta necesario establecer una legislación especial sobre la materia. La pequeña minería y la minería artesanal, las cuales comprenden las labores de extracción y recuperación de sustancias metálicas y no metálicas, del suelo y subsuelo, desarrollándose en forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas que buscan maximizar ingreso de subsistencia.

Artículo 3°.- MENCIÓN AL TEXTO ÚNICO ORDENADO

Cuando en la presente Ley se mencione "La Ley", se entenderá el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo Nro. 014-92-EM, del 2 de Junio de 1992.

Artículo 4°.- ROL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL ESTADO

Sustitúyase el numeral III del Título Preliminar de la Ley, por el siguiente texto:

"III. El Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería, y promueve la gran minería.

Artículo 5°.- SOLICITUD Y AUTORIZACIÓN DE OPERACIÓN

Agréguese como último párrafo del artículo 18° de la Ley, el siguiente texto:

"El conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos que realizan los productores mineros artesanales para extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales, no se encuentran comprendidos en el alcance del presente Título, para su realización sólo será necesaria la solicitud acompañada de información técnica y una Declaración de Impacto Ambiental suscrita por un profesional competente en la materia. La autorización correspondiente será expedida por la Dirección General de Minería."

Artículo 6°.- DE LOS NIVELES DE PRODUCCIÓN

Sustitúyase el segundo párrafo del artículo 38° de la Ley por el siguiente texto:

"La producción no podrá ser inferior al equivalente en moneda nacional a US\$ 100.00 por año y por hectárea otorgada, tratándose de sustancias metálicas, y del equivalente en moneda nacional a US\$ 50.00 por año y por hectárea otorgada tratándose de sustancias no metálicas. En el caso de pequeños productores mineros la producción no podrá ser inferior al equivalente en moneda nacional a US\$ 50.00 por año y por hectárea otorgada sea cual fuere la sustancia. Para el caso de productores

mineros artesanales la producción no podrá ser inferior al equivalente en moneda nacional a US\$ 25.00 por año y por hectárea otorgada sea cual fuere la sustancia."

Artículo 7°.- DEL DERECHO DE VIGENCIA

Sustitúyase el tercer párrafo del artículo 39° de la Ley, por el siguiente texto:

"Para los pequeños productores mineros, el Derecho de Vigencia es de US \$ 1.00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada. Para los productores mineros artesanales el Derecho de Vigencia es de US \$ 0.50 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada".

Artículo 8°.- DE LOS PAGOS POR PENALIDADES

Sustitúyase el artículo 40° de la Ley por el siguiente texto:

"Artículo 40°.- En caso de que no se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 38°, a partir del primer semestre del séptimo año computado desde aquel en que se hubiere otorgado el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una penalidad de US\$ 6.00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea, hasta el año en que cumpla con la producción mínima anual. En el caso de los pequeños productores mineros, la penalidad será US\$ 1.00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea, hasta el año en que cumpla con la producción mínima anual. En el caso de los productores mineros artesanales, la penalidad será de US\$ 0.50 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea, hasta el año en que cumpla con la producción mínima anual.

Si continuase el incumplimiento a partir del duodécimo año, la penalidad será de US\$ 20.00 ó su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea. Para el pequeño productor minero la penalidad, a partir del duodécimo año, será de US\$ 5.00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea. Para el productor minero artesanal la penalidad, a partir del duodécimo año, será de US\$ 3.00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea.

La penalidad correspondiente deberá pagarse junto con el Derecho de Vigencia y acreditarse en la misma oportunidad de su pago."

Artículo 9°.- PAGO DE MULTAS

Sustitúyase el tercer párrafo del artículo 50° de la Ley por el siguiente texto:

"Las multas no serán menores de cero punto uno por ciento (0.1%) de una (1) UIT, ni mayores de quince (15) UIT, según la escala de multas por infracciones que se establecerá por Resolución Ministerial. En el caso de los pequeños productores mineros el monto máximo será de dos (2) UIT, y en el caso de productores mineros artesanales el monto máximo será de una (1) UIT".

Artículo 10°.- ESTRATIFICACION DE LA PEQUEÑA MINERIA Y LA MINERIA ARTESANAL

Sustitúyase el artículo 91° de la Ley por el siguiente texto:

"Artículo 91°.- Son pequeños productores mineros los que:

1. Posean por cualquier título hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras.
2. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 350 toneladas métricas por día, con excepción de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas 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 (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios u concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el Reglamento de la presente Ley.
3. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 25 toneladas métricas por día, con excepción de los productores de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día.

La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal.

Artículo 11°.- DEL ACUERDO O CONTRATO DE EXPLOTACIÓN

Una vez logrado el acuerdo o contrato de explotación entre el minero artesanal y el titular del derecho minero, el Ministerio de Energía y Minas ayudará al minero artesanal en una labor tutelar de fortalecimiento orientada a su consolidación empresarial, por un período no mayor a dos años, que cubra los siguientes aspectos:

1. Capacitación tecnológica operativa y de administración tendiente a lograr una explotación racional del yacimiento.
2. Canalización de información procedimental administrativa que permita al minero artesanal hacer uso de las oportunidades que pudieran surgir y las que la presente Ley otorga. Para tal efecto el Ministerio de Energía y Minas deberá contar con un Registro de Productores Mineros Artesanales.
3. Facilitar los contactos con los proveedores y clientes más convenientes, tanto locales como externos.
4. Facilitar el acceso directo del minero artesanal a los insumos de producción, que son materia de control especial por parte del Estado.
5. Asesoría para la identificación de fuentes de financiamiento.

Artículo 12°.- DEL BENEFICIO DE ESTABILIDAD TRIBUTARIA

Sustitúyase el artículo 92° de la Ley por el texto siguiente:

"Artículo 92°.- Los pequeños productores mineros, incluyendo los productores mineros artesanales, podrán acogerse a lo dispuesto en los artículos 78°, 79° y 80° de la presente Ley, si invierten al menos el equivalente en moneda nacional a US\$ 500,000.00 tratándose de pequeños productores mineros y US\$ 50,000.00 tratándose de productores mineros artesanales."

Artículo 13°.- SANCIONES PECUNIARIAS

Las escalas de multas y penalidades que se aplicarán en caso de incumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley, así como en sus Reglamentos, deberán contemplar un tratamiento especial para los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, no pudiendo exceder en el caso de sanciones pecuniarias de dos (2) UIT y una (1) UIT respectivamente. Tratándose de accidentes fatales, las multas serán hasta de cinco (5) UIT para pequeños productores mineros y hasta tres (3) UIT tratándose de productores mineros artesanales.

Igual tratamiento especial deberá observarse en la fijación de las tasas de los Textos Unicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) del sector.

Artículo 14°.- SOSTENIBILIDAD Y FISCALIZACIÓN

Siendo rol del Estado la supervisión del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, las actividades de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales serán fiscalizadas, a partir del segundo año de vigencia de la presente Ley, directamente por los funcionarios del Sector de Energía y Minas, sin que dichos titulares estén afectos al pago de arancel al que se refiere la Ley N° 27474, Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras.

Artículo 15°.- ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

Para el inicio o reinicio de actividades, los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales estarán sujetos a la presentación de Declaración de Impacto Ambiental o Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, según sea su caso, para la obtención de la Certificación Ambiental referida en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. La

declaración o estudio que deban presentar los pequeños productores mineros y los productores mineros artesanales no requerirán estar suscritos por un auditor ambiental registrado, bastará para el efecto la suscripción del o los profesionales competentes en la materia.

La Declaración o Estudio de Impacto Ambiental, deberá contener la identificación de los compromisos ambientales y sociales individuales o colectivos, según sea la naturaleza de éstos.

Artículo 16°.- PLAN DE DESARROLLO DE LA MINERÍA ARTESANAL

El Ministerio de Energía y Minas, a través de sus órganos competentes y los organismos públicos descentralizados del sector, elaborará el Plan de Desarrollo de la Minería Artesanal que deberá comprender, entre otras, las siguientes actividades:

1. En áreas mineras catastradas de propiedad del Estado, promoverá y facilitará el otorgamiento del derecho minero a los mineros artesanales que se encuentren realizando explotación minera en dichas áreas.
2. En áreas mineras catastradas debidamente tituladas a favor de mineros formales, el Ministerio de Energía y Minas asumirá un rol de intermediario para facilitar e impulsar la adopción de los mecanismos legales pertinentes para llegar al acuerdo de explotación, que contenga condiciones aceptables para ambas partes en toda el área titulada o en parte de ella.
3. Encargar al INGEMET la formulación anual de un plan de apoyo a la Pequeña Minería, relacionado con análisis de muestras y promoción de los proyectos mineros presentados por los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales. Dichos servicios serán materia de un tratamiento especial en la fijación de los montos de los pagos correspondientes que deban realizar los beneficiarios de los mismos.

Artículo 17°.- PARTICIPACIÓN DE LAS DIRECCIONES REGIONALES DE ENERGÍA Y MINAS

Las acciones de fortalecimiento y consolidación establecidas en el artículo anterior, podrán ser ejecutadas a través de las respectivas Direcciones Regionales de Energía y Minas.

Las acciones de fiscalización de las actividades mineras realizadas por los productores mineros artesanales, incluyendo las de sanciones y multas, son de competencia de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, de conformidad con la Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras y sus normas reglamentarias. Lo resuelto por la Dirección Regional de Minería podrá ser impugnado ante la Dirección General de Minería.

Lo resuelto por la Dirección General de Minería podrá ser impugnado mediante Recurso de Revisión ante el Consejo de Minería quien resolverá en última instancia administrativa

Artículo 18°.- PROGRAMAS DE ADECUACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL

Los pequeños Productores Mineros, Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales que a la fecha de la publicación de la presente ley, no cuenten con Estudio de Impacto Ambiental o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, deberán presentar ante la Dirección de Asuntos Ambientales, en el plazo máximo de un año, el respectivo Programa de Adecuación y Manejo Ambiental en donde se detallarán los compromisos de remediación, adecuación e inversión y calendario de obras.

El mencionado programa podrá ser realizado para operaciones que involucren uno o más pequeños productores mineros o productores mineros artesanales cuando las condiciones de explotación y la ubicación geográfica de la misma así lo permita.

El Programa de Adecuación y Manejo Ambiental deberá contener la identificación de los Compromisos Ambientales y Sociales individuales y colectivos, según la naturaleza de estos

Artículo 19°.- RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Las partes que suscriben el Contrato o Acuerdo de Explotación Minera responden solidariamente por los daños causados al ambiente conforme a la legislación vigente.

El incumplimiento de las normas ambientales comprobadas por la autoridad minera constituirá causal de resolución del Contrato o Acuerdo de Explotación Minera a que se refiere el artículo 11° de la presente Ley.

Artículo 20°.- RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE MINERA

El incumplimiento comprobado por la autoridad minera de las normas en materia de seguridad e higiene minera, ocurridas dentro del área identificada en el Contrato o Acuerdo de Explotación son de responsabilidad del Productor Minero Artesanal.

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Primera.-

Por Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas se establecerá un régimen arancelario para la importación de maquinaria y equipo minero nuevo y usado, en un plazo no mayor de 90 días de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Segunda.-

Los Productores Mineros Artesanales debidamente organizados y registrados, tienen derecho para formular petitorios mineros sobre el área que vienen ocupando, siempre que se traten de áreas libres ó áreas publicadas como de libre denunciabilidad.

Para el ejercicio de este derecho se dispondrá de dos meses desde la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Tratándose de áreas publicadas como de libre denunciabilidad, el plazo para peticionar el área será de dos meses contados a partir de la publicación respectiva. Vencidos los plazos el área podrá ser peticionada por cualquier persona natural o jurídica.

Tercera.-

El incumplimiento del Convenio 138° de la Organización Internacional del Trabajo, el cual prevé que la edad mínima de trabajo no debería ser inferior a los catorce (14) años, será sancionado conforme a las reglas previstas en la vía administrativa.

Cuarta.-

En el plazo de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se conformará una Comisión de Concertación, integrada por representantes de los sectores de Energía y Minas y Agricultura, para evaluar y resolver los conflictos que se suscitan por la actividad de la pequeña minería y minería artesanal en Áreas Reservadas y Áreas Naturales Protegidas, así como en Áreas pertenecientes a Comunidades Nativas y Campesinas.

La Comisión solicitará la participación de los sectores e instituciones pertinentes, a fin de realizar el Estudio y búsqueda de solución de cada caso específico.

Quinta.-

A partir del tercer año de la vigencia de la presente Ley, se transferirá a las Direcciones Regionales de Minería, todas las funciones de Evaluaciones y Aprobación de las obligaciones ambientales correspondientes a la Minería Artesanal y Pequeña Minería.

Sexta.-

Deróguense todas las normas que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

POR TANTO:

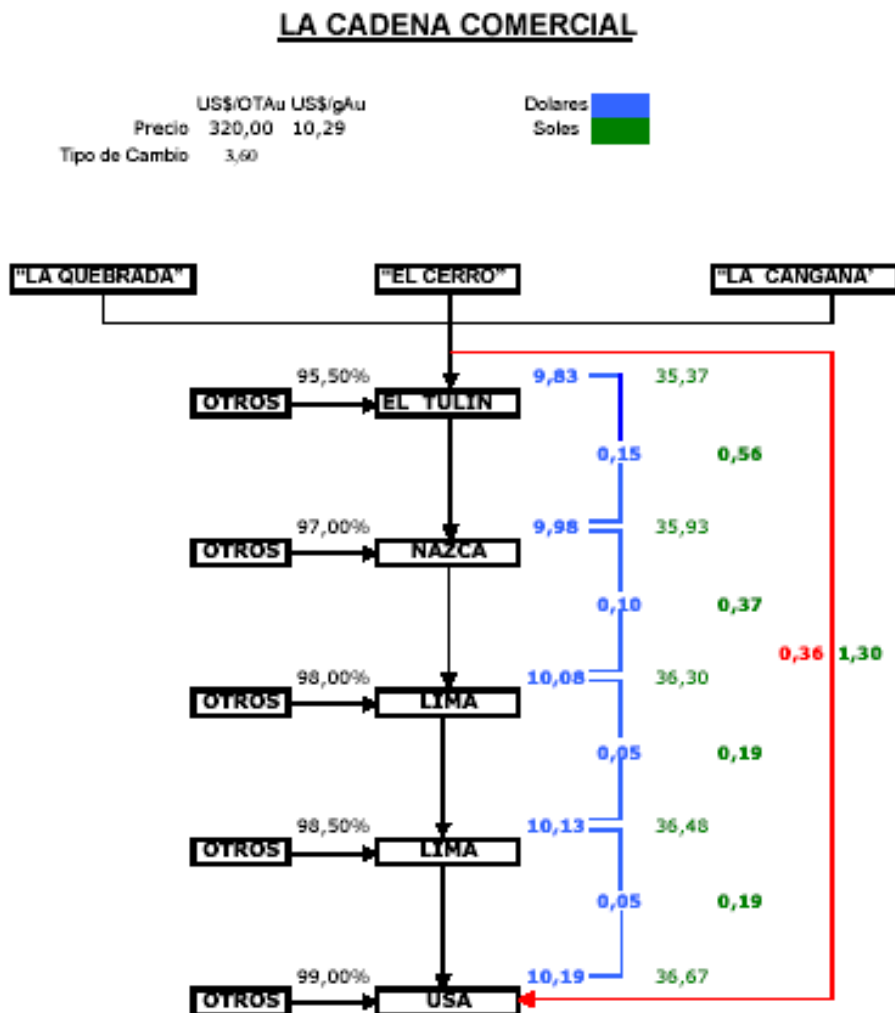
Habiendo sido reconsiderada parcialmente la Ley por el Congreso de la República, acepándose en parte las observaciones formuladas por el señor Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 108° de la Constitución Política del Estado, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los veintiún días del mes de enero de dos mil dos.

CARLOS FERRERO
Presidente del Congreso de la República

HENRY PEASE GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

Annex 5: From artisanal producer to international markets: typical trading margins



Source:

PRADES: Tercer Informe Técnico e Informe Final Sub Proyecto "Fortalecimiento Organizacional y Empresarial de la Comunidad de Relave - AURELSA". Proyecto GAMA, Lima, 2002.

Annex 6: Peruvian artisanal miner's agenda, elaborated at the CASM annual general meeting 2002 in Ica/Peru

Elaborated by the participating artisanal miners
from Puno, Sur-Medio and Madre de Diós
for presentation at the final Round Table

PROPUESTA DE LA MINERIA ARTESANAL DEL PERU

AREA LEGAL

- Perfeccionamiento de normas legales existentes sobre minería artesanal.
- Simplificación de la normatividad sobre medio ambiente.
- Asistencia y asesoramiento legal.
- Transparencia en los trámites administrativos.
- Descentralización efectiva e implementación de oficinas regionales del Ministerio de Energía y Minas para facilitar el proceso de formalización y promoción de la minería artesanal.
- Acceso a la seguridad social, según las características de la minería artesanal.

AREA TECNICO PRODUCTIVA

- Lograr normas técnicas adecuadas para el acceso legal a insumos y explosivos
- Capacitación y supervisión en seguridad minera.
- Asesoramiento y capacitación técnico-productiva.
- Instalación de plantas de beneficio y laboratorios químicos.
- Establecimiento de canales para hacer accesible el financiamiento.

AREA ORGANIZATIVA

- Fortalecimiento de la capacidad de organización minera mediante capacitación.
- Formalización de las organizaciones minero artesanales.
- Apoyo para desarrollar liderazgos en las organizaciones y comunidades mineras.
- Estrecha coordinación con las organizaciones de mujeres mineras.
- Formalización de las comunidades mineras (articulación administrativo-política).
- Atención del Estado para la infraestructura social.
- Proyectos de ampliación y construcción del tendido eléctrico.
- Acceso a la telefonía, informática e información para el desarrollo.

AREA SOCIO-AMBIENTAL

- Planificación de los asentamientos mineros que incluya zonas de producción alejadas de las zonas de vivienda.
- Generalizar el uso de retortas y mecanismos para evitar la contaminación ambiental por mercurio.
- Sensibilizar a la población y autoridades sobre la problemática de salud y el riesgo ambiental.

- Apoyo para lograr abastecimiento de agua en calidad y cantidad adecuadas.
- Construcción de silos y rellenos sanitarios para resguardar el saneamiento ambiental
- Campañas de despistaje de contaminación por mercurio (Ministerio de Salud y Energía y Minas, conjuntamente).
- Mejorar la infraestructura educativa y solicitar la dotación de profesores calificados para las comunidades mineras.
- Acciones permanentes para eliminar progresivamente el trabajo infantil.

AREA DE LA MUJER

- Capacitación para que las mujeres mineras desarrollen actividades productivas a través de micro empresas.
- Capacitación de las mujeres en aspectos del cuidado infantil, nutrición y salud familiar.
- Identificación de los problemas y búsqueda de soluciones organizativas.

Ica, 25 de septiembre del 2002

--- 0 ---