



AINKAA

Revista de Estudiantes de Ciencia Política

Volumen 8 - N° 14-15

Julio - diciembre de 2023, enero - junio de 2024

e-ISSN: 2590-7832

Recibido: 29-05-2023

Aceptado: 15-06-2023

Cómo citar esta traducción: Baraybar Hidalgo, V. & Dargent, E. (2024). State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004–2018): The Politics of State Action (and Inaction) (Trad. C. A. Agudelo Jiménez). *Ainkaa, Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 8 (14-15), 78-107.

Traducción: Respuestas Estatales ante la Fiebre del Oro en los Andes (2004-2018): la Política de la Acción (y Falta de Acción) Estatal

Camila Andrea Agudelo Jiménez
Universidad de Antioquia





AINKAA

Respuestas Estatales ante la Fiebre del Oro en los Andes (2004-2018): la Política de la Acción (y Falta de Acción) Estatal*

State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004–2018): The Politics of State Action (and Inaction)

Eduardo Dargent**

Viviana Baraybar Hidalgo***

Traducción de Camila Andrea Agudelo Jiménez****

* Texto original: Baraybar Hidalgo, V., Dargent, E. (2020). State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004–2018): The Politics of State Action (and Inaction). *St Comp Int Dev*, 55, 516-537. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>. Este artículo tiene Acceso Abierto además se distribuye bajo una licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License, que permite el uso, compartir, adaptar, distribuir y reproducir en cualquier medio o formato, siempre y cuando se dé el crédito apropiado al autor original (es) y la fuente, proporcione un enlace a la licencia Creative Commons e indique si se realizaron cambios. Las imágenes u otro material de terceros en este artículo se incluyen en la licencia Creative Commons del artículo, a menos que se indique lo contrario en una línea de crédito al material. Si el material no está incluido en la licencia Creative Commons del artículo y su uso previsto no está permitido por la regulación legal o excede el uso permitido, deberá obtener permiso directamente de los derechos de autor poseedor. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

** Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

*** Nuffield College y Departamento de Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Oxford, Oxford, Inglaterra.

**** Traductora Inglés-francés-español por la Universidad de Antioquia, Colombia. Correo electrónico: natalia.mesag@udea.edu.co

Resumen

A pesar de las muchas similitudes, la fiebre del oro que golpeó los países andinos en 2004 provocó respuestas estatales diferentes en Bolivia, Colombia y Perú. Inicialmente, hubo una falta de implementación de regulaciones contra la minería informal, pero, con el tiempo, Colombia primero (2009) y luego Perú (2011) implementaron regulaciones con resultados dispares; por su parte, Bolivia no ha implementado tales regulaciones. En un principio, esto podría parecer un asunto de capacidad estatal; sin embargo, una mirada más detallada revela diferentes motivaciones detrás de estas acciones (o falta de acciones) estatales. Este artículo plantea que la naturaleza de los actores sociales (o la falta de estos) que se beneficiaron del auge del oro, además de la presión nacional e internacional, son un factor crucial que determinó las diferentes respuestas gubernamentales. Se explora este planteamiento a través de un análisis de los casos antes y durante la fiebre del oro usando una combinación de investigación de archivos y entrevistas con actores gubernamentales clave. Estos resultados nos permitieron distinguir de manera empírica entre formas de falta de acción estatal — posición distante y tolerancia— con distintas consecuencias políticas.

Palabras clave: respuesta estatal, capacidad estatal, tolerancia, posición distante, fiebre del oro, países andinos.

Desde el 2004, los precios de los minerales alcanzaron niveles históricos, dándoles a los países latinoamericanos una ganancia inesperada en recursos. Este auge de las materias primas desencadenó una fiebre del oro en muchos países. En 2012, el oro costaba 1669 dólares estadounidenses por onza, un 360% más que en 2004, cuando comenzó el auge¹. Aunque el precio ha bajado desde entonces, se mantiene por encima de los 1000 dólares estadounidenses y aún incentiva grandemente a los ciudadanos a convertirse en pequeños mineros, a menudo de manera informal. Los países latinoamericanos tienen una larga historia de cooperación y conflicto con los mineros artesanales de oro, y las estrategias de los gobiernos han ido desde la formalización hasta la penalización. Los mineros artesanales de oro normalmente están ubicados en áreas geográficas con una presencia estatal limitada, lo cual les dificulta a los gobiernos regular la extracción y explica parcialmente el alto grado de informalidad en estas actividades. Sin embargo, las fiebres del oro dificultan aún más la aplicación de las regulaciones. El auge reciente precipitó la minería informal de oro, los conflictos relacionados con la titularidad, el trabajo forzado, el tráfico humano, las mafias de exportación transnacional, el lavado de activos, entre otras actividades ilegales o transgresoras².

Pese a los efectos similares, hay diferencias claras en cómo respondieron tres países andinos —Bolivia, Colombia y

1. Poveda 2015a, 6.

2. Devisscher, 2008: 20-24; Ashe, 2012; Cremers et al., 2013; Amazon Conservation Association, 2014; SPDA (Sociedad Peruana De Derecho Ambiental), 2015.

Perú— al desafío de la fiebre del oro. En estos países, hubo tres tipos de enfoques estatales para regularizar y penalizar la creciente minería informal a pequeña escala: dos de ellas involucran falta de acción estatal (posición distante y tolerancia) y una involucra acción estatal (aplicación). En Colombia, el Estado inicialmente no priorizó la aplicación de regulaciones para pequeños mineros de oro, prefiriendo en su lugar mantener una “posición distante”, y mantuvo sus políticas de formalización débiles. Esta posición cambió alrededor de 2009-2010, cuando el Gobierno implementó políticas de formalización y de titularización más estrictas. Igualmente, en Perú, el Estado no hizo cambios importantes en sus políticas de posición distante ya existentes antes de pasar gradualmente a un control débil; finalmente, en 2011, implementó una estrategia de aplicación más completa que incluía formalización y penalización. En Bolivia, se unieron pequeñas cooperativas mineras de oro nuevas a las ya establecidas, activas políticamente. Aunque estas nuevas cooperativas también eran informales y cometieron varias infracciones ambientales, el Gobierno se abstuvo en gran medida de cumplir su deber de aplicar regulaciones durante la fiebre del oro.

¿Qué explica estas diferentes respuestas estatales ante un desafío en común en un periodo de tiempo similar? Este artículo propone que, en esencia, la naturaleza de los diferentes actores sociales que se beneficiaron del auge del oro (o la falta de estos) condicionó de forma importante las diferentes respuestas estatales y sus variaciones a lo largo del tiempo. Los procesos políticos e

institucionales, a veces de décadas antes de la fiebre del oro, condicionaron los tipos de actores sociales que se beneficiaron de los altos precios del oro durante el auge, en cada país. Estos actores, así como la presión nacional e internacional, fueron determinantes cruciales de las diferentes respuestas estatales.

En Colombia, el oro atrajo e impulsó actores violentos establecidos desde hacía mucho tiempo, lo cual agregó problemas de seguridad a la amplia presión internacional por el medio ambiente. Esta coexistencia con un conflicto en curso explica por qué el Estado colombiano trató la fiebre del oro como un problema de seguridad; sin embargo, el Estado inicialmente optó por un enfoque de posición distante, puesto que el vínculo entre los grupos armados y la minería de oro a pequeña escala no siempre fue claro. En Perú, la falta de actores políticos o violentos organizados preexistentes involucrados en la minería a pequeña escala resultó en una fiebre del oro fragmentada, lo que le dio más opciones al Gobierno para lidiar con el fenómeno; cuando el Estado finalmente aplicó medidas de formalización y de penalización, fue, en gran medida, debido a la creciente presión nacional e internacional. En Bolivia, el poder y la relevancia política de las cooperativas —organizaciones sociales preexistentes usadas como instrumentos institucionales por aquellos interesados en explotar el mineral— obligaron al Estado a abstenerse de aplicación y a colaborar con estos actores. La Tabla 1 presenta estas trayectorias, la explicación de los casos e implicaciones observables generales para distinguir entre las diferentes respuestas estatales.

Tabla 1. Respuesta estatal, motivaciones e implicaciones observables

Respuesta estatal	Principal Motivación	Implicaciones Observables
Tolerancia	Beneficios políticos	- Falta de acción contra infractores de las regulaciones para la minería a pequeña escala (2004–2016)
Bolivia		
- Acciones estatales para respaldar otras políticas estatales que promueven posición distante	extracción de oro a pequeña escala y limitación de la aplicación	- Falta de acción contra infractores de las regulaciones para la minería a pequeña escala (2004–2008)
	Falta de prioridad debido a un desinterés político o a prevención de costos	instituciones que intervienen en la extracción de oro
Colombia		
- Falta de acciones para apoyar o debilitar lo formal y lo informal	Perú (2004–2010)	
Aplicación regulaciones	Colombia: la preocupación de los actores estatales por la seguridad, presión nacional e internacional	- Acciones coordinadas contra infractores de las regulaciones para la minería a pequeña escala
Colombia (2009–)	Perú: presión nacional e internacional	- Otras acciones estatales para regular y limitar la extracción informal de oro
Perú (2011–)		

De acuerdo con Eaton³, un diseño de investigación comparativo de “sistemas más similares” posibilita la exploración de determinantes de la respuesta estatal en países en desarrollo. Una conmoción exógena, la fiebre del oro, impactó a Bolivia, Colombia y Perú —tres países andinos de ingresos medios—, lo cual produjo tres respuestas estatales distintas. De acuerdo con los *Artisanal and Small-Scale Mining Knowledge Sharing Archives* de 2017⁴, los cuatro países con las mayores poblaciones de mineros a pequeña escala en Suramérica son Brasil (467 500),

Colombia (385 000), Bolivia (170 000) y Perú (110 000). Estos países son en general similares en cuanto a sus niveles de capacidad estatal y a las regulaciones generales que limitan la minería informal y promueven la protección del medio ambiente. En los casos examinados, la extracción de oro a pequeña escala era una actividad establecida desde hacía mucho tiempo que se volvió más notable con la fiebre del oro. Además, los tres países enfrentaron una presión internacional similar para responder a los efectos perjudiciales que tuvo la fiebre del oro sobre el medio ambiente y sus vínculos con delitos transnacionales. Dadas estas similitudes, el análisis comparativo permite resaltar el papel crucial que desempeñan los actores sociales —las

3. Eaton, 2012, 650.

4. Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, 2017.

cooperativas en Bolivia y los actores violentos en Colombia— en la determinación de cómo reaccionan los países de ingresos medios a los retos sociales y económicos.

Con el objetivo de documentar estas respuestas estatales y las razones que explican su variación en los tres casos a lo largo del tiempo, se realizaron entrevistas, se revisaron documentos oficiales (incluyendo comunicados oficiales de algunas ONG y de instituciones estatales como los ministerios del interior, de medio ambiente y de minas) y se analizaron tanto informes externos de organizaciones como la SPDA como artículos de prensa de los principales periódicos de cada país. Asimismo, se documentaron las variaciones en la acción estatal en Perú—donde, se plantea, la respuesta más variada se debe probablemente a la ausencia de actores sociales importantes— mediante trabajo de campo en dos centros de extracción de oro (Madre de Dios y Puno).

Se usaron tanto informes de organizaciones internacionales como la SPDA y CEDLA, entre otros (trabajos anteriores realizados por otros investigadores) como noticias de los principales periódicos de cada país, con tres propósitos principales: en primer lugar, estos informes permitieron reconstruir la historia de la minería de oro y el papel que desempeñaron los actores sociales en esa historia en los tres casos. En segundo lugar, se usaron como complemento de las fuentes gubernamentales; se utilizaron varios comunicados oficiales y decretos de acción gubernamental sobre la minería informal de oro, y se usaron los mencionados informes para complementar esa información oficial y rastrear diferentes

tipos de evaluación de las políticas implementadas (la evaluación gubernamental y la externa). Por último, los informes nos permitieron identificar algunos de los actores clave para este fenómeno, lo cual contribuyó con el objetivo de reconstruir la evolución de la minería de oro en relación con actores sociales y las consecuentes decisiones políticas del Gobierno.

En lo que respecta a las entrevistas, se usan con dos objetivos que no son fáciles de alcanzar usando otras fuentes: en primer lugar, en los casos de Colombia y Perú, se usan para establecer la lógica que impulsa la decisión de cambiar la respuesta estatal ante la minería de oro y, en el caso de Bolivia, para establecer la lógica de abstenerse del cambio. Por tanto, esta investigación se apoyó en entrevistas con quienes son clave en la toma de decisiones, es decir, altos funcionarios. El criterio de selección para estas entrevistas fue la relevancia. A esta investigación le interesa rastrear procesos de alto impacto conducidos por la élite, que involucraron un pequeño número de actores de los escalones más altos de cada administración nacional. Desde luego, esto limita el grupo de entrevistados potencialmente relevantes. Dicho de otra manera, y siguiendo el consejo de los expertos en metodología de seguimiento de procesos, no se está buscando una muestra representativa para establecer opiniones “normales” entre quienes formulan las políticas públicas, sino actores con conocimiento interno de las decisiones en cuestión (Tansey, 2007). En los tres casos, se pudo contactar con éxito a los encargados de formular

políticas pertinentes, identificados previamente por medio de fuentes secundarias. Se les preguntó acerca de la posición general del Gobierno en cuanto a la minería informal de oro, las principales políticas implementadas y los obstáculos que enfrentaron en la implementación. Dado que sus conversaciones con los investigadores iban a ser publicadas, estos últimos no sabían previamente si los actores podrían haberse abstenido de relevar información importante o motivos verdaderos. Sin embargo, como se muestra en los estudios de caso, respondieron preguntas clave y fueron sinceros, hasta el punto de revelar lógicas de toma de decisiones que no necesariamente los muestran de una manera favorable. Esto reduce las preocupaciones acerca de los prejuicios sociales en cuanto a la conveniencia. En segundo lugar, se usaron las entrevistas con expertos y con miembros clave de la sociedad civil (comunidades indígenas, ONG locales y antiguos miembros de las cooperativas) para conocer el trasfondo. Se contactó a estas personas por su competencia general en los tres casos. La evidencia que resultó de estas entrevistas es indirecta y más especulativa, pero fundamental para entender los datos recopilados de las fuentes documentales [para más información, véase el Anexo en Línea A].

Los resultados de esta investigación sugieren que dos de las principales explicaciones alternativas no ilustraban por completo estas trayectorias. En primer lugar, se cita frecuentemente la capacidad estatal para explicar las respuestas estatales eficaces e ineficaces ante los desafíos. Esta teoría

pronosticaría una Colombia más capaz de reaccionar de manera proactiva y una Bolivia débil que no sabría cómo lidiar con los desafíos, mientras que la respuesta de Perú se ubica en un punto intermedio. Sin duda, la capacidad estatal es relevante, ya que los Estados con mayor capacidad están mejor equipados para reaccionar a las infracciones de la ley y, ante todo, para impedir que ocurran. Sin embargo, una explicación centrada solo en la capacidad estatal permite aclarar únicamente hasta cierto punto los resultados observados. Los tres estados de ingresos medios tienen una capacidad similar y son capaces al menos de asignar recursos significativos para mitigar el problema. Sin embargo, hay un contraste marcado entre las diferentes respuestas estatales, especialmente entre la falta de acción de Bolivia y las respuestas de los otros dos países. Además, la capacidad estatal no explica por qué Colombia y Perú fueron capaces de reaccionar más exhaustivamente al fenómeno luego de haber mostrado una falta de acción inicial; hay un factor político detrás de estos cambios.

En segundo lugar, algunas veces se afirma que las respuestas fueron principalmente ideológicas. En Bolivia, los cooperativistas mineros eran partidarios cruciales del régimen izquierdista de Evo Morales. Desde esta perspectiva, la convergencia del Gobierno con los movimientos sociales explicaría la variación del caso. Se dice que los gobiernos de derecha, los cuales han tenido el poder en Colombia y en Perú en los últimos tiempos, carecen de esta afinidad con los mineros a pequeña escala y, por ende, terminan por

aplicar regulaciones. Sin duda, la relación de Morales con las cooperativas se basa en similitudes ideológicas y en alianzas construidas para llegar al poder⁵. No obstante, la evidencia sugiere que cualquier gobierno boliviano, sin importar sus inclinaciones ideológicas, habría tenido que adaptarse a los intereses de las cooperativas. A lo largo de las últimas tres décadas, todos los gobiernos bolivianos se han adaptado a los intereses de las cooperativas, incluyendo varios gobiernos de derecha. Considerando que la actual coalición de derecha se adapta a las cooperativas, este artículo sostiene que cualquier gobierno boliviano habría aplicado una estrategia de tolerancia durante la fiebre del oro. Las preferencias ideológicas pueden provocar algunos cambios en las estrategias aplicadas, pero no determinan acciones estatales primordiales.

Este artículo hace tres aportes a la literatura cada vez más amplia sobre los determinantes de la acción estatal en países en desarrollo: en primer lugar, resalta la relevancia de estudiar las trayectorias institucionales que fortalecen o debilitan a los actores sociales para dilucidar plenamente qué impulsa las diferentes respuestas estatales ante los desafíos que surgen en el contexto de conmociones exógenas como la fiebre del oro. En segundo lugar, resalta algunas diferencias empíricas que permiten distinguir entre dos tipos de falta de acción estatal (posición distante y tolerancia), que parecen similares, pero son enormemente diferentes en cuanto a

su origen. En tercer lugar, y estrechamente relacionado con el segundo punto, muestra que se puede dirigir más fácilmente a los estados que asumen una posición distante hacia la aplicación, por medio de diferentes presiones (nacional e internacional) y que la tolerancia se basa en límites políticos que restringen la acción estatal. Esta diferencia es crucial no solo para los teóricos que intentan comprender la debilidad de las instituciones oficiales de los estados en desarrollo sino también para los encargados de formular políticas que pretenden aplicar regulaciones.

El artículo se desarrolla de la siguiente manera: comienza con la discusión de teorías recientes acerca de los determinantes de la respuesta estatal, remarcando trabajos que se enfocan en la falta de acción estatal (posición distante y tolerancia). Después, se contextualizan las relaciones entre los mineros artesanales y el estado en los tres países antes de la fiebre del oro y se registra cómo reaccionaron (o no reaccionaron) los Estados ante este desafío. Luego, se analizan los determinantes de la respuesta estatal mencionados anteriormente. Como conclusión, se presentan algunas implicaciones prácticas y teóricas.

Teorías sobre la Respuesta Estatal

Un corpus cada vez más amplio de literatura enfocada en política comparada resalta la idea de que la respuesta de los estados emergentes se ve determinada no solo por su capacidad sino también por otros actores

5. Carrillo et al., 2013.

sociales, económicos y políticos. Tal como se discute en esta literatura sobre el Estado en sociedad, los actores poderosos que exigen la aplicación de regulaciones frecuentemente “presionan” a los Estados para que actúen⁶. Estos trabajos constatan que los actores organizados nacionales (ONG, sindicatos o asociaciones comerciales), la presión por parte de actores internacionales (organizaciones internacionales, ONG transnacionales u otros Estados) y la aversión política a incurrir en altos costos políticos son determinantes de la acción estatal. Además, la capacidad estatal en algunos ámbitos políticos a menudo aumenta únicamente en respuesta a la presión política y social.

Otros trabajos se enfocan en un fenómeno menos estudiado que también resta importancia a la explicación centrada en el Estado, más bien mirando la falta de acción gubernamental no solo como consecuencia de la debilidad estatal, sino también como un reflejo de la decisión de burócratas y políticos de no actuar. En este caso, los actores estatales tienen la capacidad de hacer más, pero deciden no hacerlo. Esta falta de acción puede tener distintas motivaciones, con consecuencias muy diferentes. Basándose en trabajos previos, esta investigación divide la falta de acción estatal en dos categorías: posición distante y tolerancia. Slater y Kim, hablando sobre los Estados que toman una posición distante, argumentaron que los Estados a menudo prefieren “evitar la [...] administración rutinaria [...] de

porcentajes importantes de la población que gobiernan”⁷. De acuerdo con los autores, los Estados del sudeste asiático se abstuvieron de gobernar directamente en áreas ocupadas por grupos violentos a pesar de tener la capacidad de hacerlo, porque la falta de acción resultaba menos costosa. Si los Estados asumieron una posición distante cuando estaban en juego los intereses fundamentales, los autores esperaban que este comportamiento fuera incluso más común en asuntos con mucha menos importancia.

Por tanto, los actores estatales podrían simplemente ignorar los desafíos a su autoridad pese a saber de su existencia y a tener la capacidad de hacerles frente. Aunque Slater y Kim fueron menos precisos en este asunto, las razones detrás de esta falta de acción consciente van desde el desinterés político hasta la prevención de costos. En otras palabras, los estados pueden estar al tanto del problema, pero abstenerse de intervenir debido a los costos potenciales de la acción. Sin duda, estos costos no son desmedidos; de lo contrario, se podría caracterizar el fenómeno más como debilidad estatal que como posición distante. Los muchos casos de Estados que en últimas asignan recursos para aplicar regulaciones proporcionan evidencias contundentes de que la falta de acción inicial no está determinada fundamentalmente por una incapacidad estatal.

Desde esta perspectiva, los estados de ingresos medios son ejecutores selectivos. Es posible que se eviten por razones estratégicas los problemas cambiantes o los

6. Amengual y Dargent, 2020; Amengual, 2016; Holland, 2016; Slater y Kim, 2015; Migdal et al., 1994; O’Brien y Li, 1999.

7. Slater y Kim, 2015, 37.

deberes que pueden desviar recursos⁸. Sin embargo, la posición distante también puede acarrear altos costos; las consecuencias de un fenómeno en particular podrían no ser evidentes al inicio, solo para escalar al punto en el que los costos de tolerarlo se vuelven exorbitantes y, por tanto, motivan la aplicación. Para ese momento, el fenómeno podría ser más difícil de controlar.

Dicho esto, “el no actuar” se puede asociar con beneficios políticos en vez de asociarlo con desinterés. Holland desarrolla el concepto de tolerancia y lo define como “indulgencia gubernamental intencional y revocable hacia violaciones de la ley”⁹. Más que verse motivados por la prevención de costos, los gobiernos pueden optar por la falta de acción por posibles beneficios políticos. Holland ilustra estas dinámicas analizando el control selectivo de las economías informales y la tenencia de tierras en Latinoamérica. En este último caso, no actuar es una forma de redistribución fáctica que sirve para construir vínculos políticos con ciudadanos y actores sociales, lo cual conduce a beneficios electorales. Por tanto, los políticos —actores centrales de la teoría de Holland— requieren fuertes incentivos electorales para pasar de la tolerancia a la aplicación.

¿Cómo se distingue empíricamente entre la posición distante y la tolerancia si ambas estrategias implican una falta de acción por parte de actores estatales debido a cierto interés por evitar costos políticos? Holland explicó la diferencia teórica entre

posición distante y tolerancia en términos de la revocabilidad de la tolerancia, es decir, un conocimiento claro entre los actores no regulados de la decisión consciente pero revocable de no aplicar regulaciones¹⁰. “Revocable” no significa que el Estado puede eliminar efectivamente las actividades ilegales, sino que puede revocar su decisión de no aplicar regulaciones. Los estados pueden no aplicar regulaciones efectivas, pero los actores sociales saben que sus actividades se volverán más costosas si se rompe el pacto de tolerancia. Desde luego, también hay costos cuando se confrontan estos actores —lo que seguramente volvió atractivo el pacto político, en primer lugar— pero la principal motivación detrás de la tolerancia es el beneficio político más que la simple aversión a los costos. De forma similar, en el punto acerca de los costos insuperables en el caso de la posición distante, el fenómeno de un Estado que se abstiene de aplicar regulaciones principalmente debido al miedo a los actores sociales se describe mejor como debilidad estatal.

La consciencia de un pacto revocable da pie a diferentes interacciones con los actores sociales y a diferentes observaciones empíricas sobre la tolerancia y la posición distante. En el caso de la tolerancia, hay un acuerdo reconocido (pero a menudo tácito) que beneficia a ambas partes en el que los actores sociales y el Estado son conscientes de los beneficios del acuerdo y de los posibles costos si se rompe. El apoyo político por parte de los

8. O'Brien y Li, 1999.

9. Holland, 2016, 13.

10. Holland, 2016, 16–17.

que se benefician de la no aplicación y de las acciones estatales para frenar las opciones reguladoras tímidas de otros organismos son una buena evidencia de una consciencia mutua de los pactos de tolerancia. En el caso de la posición distante, no existe este acuerdo tácito y, por tanto, no hay relaciones *quid pro quo*.

Otra forma, aunque relacionada con la anterior, de demostrar un pacto de tolerancia es documentar las acciones estatales en otras áreas que promueven o protegen la actividad no regulada. Puede que haya una tolerancia en la aplicación de regulaciones existentes, pero no en otras actividades que favorecen a los actores sociales que se benefician del pacto, como políticas que permiten que los beneficios de las actividades informales toleradas entren en la economía formal. En los casos de posición distante, no se deben esperar esfuerzos estatales en otras áreas para promover actividades no reguladas o socavar otras políticas que las puedan afectar de manera indirecta.

Estas características muestran por qué es más fácil pasar a la aplicación de regulaciones desde la posición distante que desde la tolerancia. En la posición distante, el Estado escoge la falta de acción cuando el problema no es una prioridad o no da beneficios políticos. Se deduce que cuando el Estado calcula que la falta de acción se vuelve muy costosa o cuando otras demandas y presiones ponen el problema bajo la mira, se escogerá la aplicación por encima de la posición distante. Por el contrario, en la tolerancia, el Estado opta por una falta de acción

porque la aplicación de regulaciones para algunos problemas puede acarrear una pérdida de apoyo político. Por tanto, pasar a la acción requeriría una conmoción lo suficientemente fuerte como para mitigar esa pérdida.

Los casos analizados aquí contribuyen a esta literatura al explorar las motivaciones detrás de la acción o falta de acción estatal observada. Se resalta cómo la presencia y naturaleza de actores sociales organizados determina las respuestas estatales ante la fiebre del oro, ilustrando las condiciones bajo las cuales la falta de acción se vuelve más costosa y finalmente lleva a los Estados que asumieron una posición distante (Colombia y Perú) a la aplicación. En Perú, una mezcla de presión nacional e internacional llevada a cabo por actores de la minería corporativa y ONG motivó la aplicación. En Colombia, a pesar de presentarse una presión social similar, el tipo y la seriedad de las medidas que finalmente se adoptaron dependió de que el Estado y los actores sociales vieron el oro como un problema de seguridad urgente. Por su parte, el caso de Bolivia ilustra cómo la falta de acción puede estar profundamente arraigada en los incentivos políticos, lo cual limita la posibilidad de una aplicación; en otras palabras, la acción se consideró muy costosa para el Estado. Al mismo tiempo, el Estado boliviano benefició a las cooperativas de oro por medio de otras políticas tales como impuestos y protección estatal.

Una Fiebre del oro, Tres Trayectorias

En esta sección, primero se caracteriza la minería de oro a pequeña escala en cada país y después se pasa a las formas de acción o falta de acción estatal con respecto a los mineros a pequeña escala. En la siguiente sección, se exploran las motivaciones detrás de las respectivas respuestas.

Bolivia

El caso más directo en términos de acción estatal contra los mineros a pequeña escala es el de Bolivia. No hay cambios significativos observables antes y durante el periodo de la fiebre del oro pese a las frecuentes violaciones legales y ambientales. En este caso, las condiciones de fondo son las más relevantes para entender las motivaciones detrás de la respuesta del Estado ante la fiebre del oro.

Para entender la importancia de las cooperativas de oro durante el auge del recurso, hay que examinar el desarrollo de la minería de oro, de los sindicatos mineros, de las empresas de propiedad del Estado y de las cooperativas en Bolivia a mediados del siglo XX. La minería de oro nunca ha sido un negocio estatal importante; después de la revolución de 1952, las empresas mineras nacionales se concentraron en el estaño y en el zinc, mientras que el oro se les dejó a las cooperativas y a algunas iniciativas privadas pequeñas y medianas¹¹, pero estas fueron secundarias comparadas con las que

se concentraban en el zinc y el estaño, más prominentes e influyentes.

En 1944, se fundó la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y en 1952 esta se convirtió en la piedra angular de la Central Obrera Boliviana (COB), mediante las reformas post-revolucionarias. La mayoría de los mineros trabajaban para la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), empresa estatal encargada de administrar las minas de estaño nacionalizadas. En 1958, se les dio reconocimiento legal a las cooperativas mineras mediante la Ley General de Sociedades Cooperativas (Decreto Legislativo 5053)¹². A las cooperativas se les considera legalmente asociaciones sin ánimo de lucro que tienen un funcionamiento democrático, pero no suelen cumplir con esta descripción, ya que muchas funcionan como asociaciones con ánimo de lucro.

Veinticinco años después, la industria minera enfrentó una crisis; en 1985, Bolivia introdujo fuertes reformas neoliberales y cerró la COMIBOL. Aproximadamente 23 000 mineros fueron despedidos y “reubicados” en nuevos cargos¹³. Para calmar el malestar social, se les permitió a los mineros formar cooperativas y explotar las minas estatales que habían sido abandonadas o estaban cerca de la clausura¹⁴. Las cooperativas mineras se unieron a las protestas lideradas por el Movimiento al Socialismo (MAS), el cual más tarde,

12. Rodríguez Ostría, 2000; Michard, 2008, 11–13; Espinoza, 2010, 233–244; Francescone, 2015, 747–749.

13. Devisscher, 2008:3; Toranzo, 1989.

14. Anria, 2013, 25–27.

11. Francescone, 2015; Salman et al., 2015, 361–363; entrevistas con Córdova, 2016, y con Oporto, 2016.

en 2005, llevó a Evo Morales al poder. Por tanto, a pesar de su debilidad histórica comparada, las cooperativas mineras se mantuvieron organizadas y ganaron influencia política al unirse a la oposición activa contra las reformas neoliberales. Aunque las cooperativas no han sido los principales actores, el auge de las materias primas —que provocó altos precios de los minerales y relaciones colaborativas con el Gobierno— las fortaleció.

Las cooperativas de oro operan en varias zonas del occidente de Bolivia, pero son especialmente activas en el río Madre de Dios en la Paz, Beni y Pando, donde ocasionan un daño ambiental considerable¹⁵. Aunque no hay datos precisos de la cantidad de cooperativas que hay en Bolivia actualmente, los expertos, las cooperativas de oro y el Estado estiman que el número pasó de cerca de 500 en 2007 a entre 1600 y 1700 en 2014. En 2004, las cooperativas estaban integradas por cerca de 50 000 miembros, mientras que para el 2012 este número se había incrementado hasta los 150 000¹⁶. Muchas de estas nuevas cooperativas están involucradas en la extracción de oro¹⁷ y emplean muchos más trabajadores que el Estado y las empresas privadas juntos¹⁸.

A pesar del daño ambiental ocasionado por la extracción de oro, el cual está

bien documentado, solo se han implementado esfuerzos débiles, la mayoría de ellos frenados rápidamente por otros actores estatales. En general, el fenómeno es mucho menos violento que en Colombia, aunque algunas veces las cooperativas se han enfrentado con otras organizaciones (p. ej., mineros tradicionales y comunidades campesinas) que conformaban la base social del MAS¹⁹, lo cual ha forzado al Gobierno a mediar.

Las cooperativas no fueron meros subordinados al Gobierno que mantuvieron su distancia pese a ser aliados, lo cual algunas veces generó conflictos. Sin embargo, estas disputas involucraron, en su mayor parte, a cooperativas tradicionales no productoras de oro. Los conflictos más grandes que involucran a las cooperativas de oro son con las comunidades indígenas, con las que frecuentemente negocian para acceder a sus tierras. En resumen, en Bolivia, el Estado se ha mantenido en general inactivo en cuanto a la aplicación de regulaciones para los mineros de oro, a pesar del gran daño ambiental y de las actividades no reguladas.

Colombia

La minería de oro a pequeña escala es una actividad arraigada en Colombia; fue uno de los sectores de las industrias mineras que más rápido creció durante la primera mitad del siglo XX, en parte por las leyes que la priorizaron y la fomentaron como

15. SPDA (Sociedad Peruana De Derecho Ambiental), 2015, 42–75; Córdova 2016.

16. Devisscher, 2008; Cordova, 2015, 64; Poveda, 2015b, 58.

17. Salman et al., 2013, 22.

18. Salman et al., 2013, 22.

19. Anria, 2013, 37; Francescone, 2015; Salman et al., 2015, 363–364.

una fuente de empleo. En 1970, el Estado aprobó la primera legislación global para formalizar el sector, incluyendo la minería a pequeña escala. Durante los años 70 y 80, se complementó esta legislación con una serie de decretos adicionales.

El cambio jurídico más importante que se hizo antes de la fiebre del oro fue el Código de Minas (Ley 685 del 2001), el cual buscaba unificar y simplificar el marco jurídico para atraer inversión privada. El nuevo código, sobre todo, reducía las funciones estatales a la regulación y la formulación de políticas y eliminaba las funciones corporativas que tenía previamente²⁰. El código también promovía los proyectos de minería asociativa, cooperativa y comunitaria (al menos en teoría)²¹, aunque priorizaba la inversión en minería a gran escala. Asimismo, introducía permisos ambientales obligatorios para la minería y criminalizaba la exploración sin licencias, lo cual les dificultaba a los mineros artesanales la formalización de sus actividades y beneficiaba a las corporaciones mineras y a otros actores privados²².

Este Código favorable para la inversión hizo parte de una estrategia de seguridad más amplia del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) que vinculaba la inversión privada y la gobernanza territorial. Tras desvincularse de las compañías mineras estatales, el Estado usó la inversión en minería a gran escala y la concesión de títulos

como estrategia para expulsar a los actores armados de algunas zonas, a expensas del daño ambiental en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas²³. Estos cambios contribuyeron a la proliferación de la inversión privada desde el 2003.

El Código de Minas tenía varias deficiencias relacionadas con la regulación y formalización de la minería artesanal (pese a impulsar este sector facilitando el acceso a títulos y a exploración), y probablemente incrementó el crecimiento de la informalidad durante la fiebre del oro al complicar la formalización de los mineros tradicionales. El problema provino en parte de la falta de información sobre la minería informal; el último estudio se llevó a cabo dos décadas antes de que se planteara el código²⁴. Sin embargo, las reformas en general no produjeron cambios significativos en cuanto a la aplicación de regulaciones por parte del Estado de cara a la extracción de oro. En el 2010, un censo minero confirmó que el código no había dado lugar a cambios importantes, ya que solo el 15 % de los sindicatos mineros operaba con un título minero²⁵.

Lo que cambió durante la fiebre del oro fue que la minería de oro a pequeña escala creció, extendiéndose por varias regiones. En el caso de Colombia, el oro se convirtió rápidamente en otro recurso que los grupos ilegales explotaron. Desde el inicio, las bandas criminales, más conocidas

20. Rettberg y Ortiz-Riomalo, 2013, Rettberg y Ortiz-Riomalo, 2014.

21. Rettberg y Ortiz-Riomalo, 2014.

22. Vélez Torres, 2014; Vélez-Torres, 2016.

23. Gutiérrez-Gómez, 2017.

24. Guiza, 2010.

25. Rettberg y Ortiz-Riomalo, 2013.

como BACRIM (es decir, grupos paramilitares desmovilizados en gran medida) y traficantes de drogas estuvieron involucrados en la explotación de oro. Estos grupos ya se habían disputado otros recursos ilegales como la cocaína y el opio, así como oportunidades de extorsión en actividades legales como la minería, la producción de banano y de petróleo²⁶. Sin embargo, comenzaron a explotar cada vez más varias partes de la cadena de producción de oro en los territorios que controlaban, al mismo tiempo que se desplazaban a otras áreas en las que se podía encontrar el metal. Como lo ha demostrado Echandía²⁷, para el 2010, una quinta parte de los ingresos de la minería ilegal de oro estaba en manos de las FARC, y más de la mitad de los territorios en los que operaba la minería de oro coincidía con áreas donde estaban presentes las bandas criminales.

La violencia tuvo un efecto evidente en la migración interna durante la fiebre del oro en Colombia. Estos actores violentos se aprovechaban de los mineros artesanales, a veces reclamando y obteniendo títulos mineros sobre las tierras que ya habían sido explotadas por estas comunidades locales, a las que ahora se les consideraba actores ilegales²⁸. Aunque las regiones productoras de oro inicialmente experimentaron la tradicional inmigración neta que se ha visto en otros países²⁹, esto dio paso a la emigra-

ción³⁰. Tal como lo documentaron Ibañez y Laverde³¹, el promedio de desplazamientos forzados es mucho más alto en localidades productoras de oro que en cualquier otro lugar en Colombia. La intervención de actores armados también se evidencia en el incremento de producción de oro en departamentos en los que predominaban los grupos armados, como en Chocó, donde la producción superaba la de departamentos tradicionalmente mineros, como Bolívar³². Por tanto, la fiebre del oro generó competencia violenta y revitalizó el conflicto armado³³, particularmente en áreas con depósitos de oro³⁴.

Aunque el impacto de la producción de oro sobre el conflicto colombiano y el medioambiente estaba bien documentado, la respuesta inicial del Estado fue ignorar el problema y continuar con una aplicación débil de las medidas de formalización previas. El Estado siguió enfocando su estrategia en atraer corporaciones privadas de oro; se le prestó mucha menos atención a la formalización de mineros artesanales que ya trabajaban en esos territorios. Cuando se dio la formalización de los pequeños mineros, se favoreció con frecuencia a los actores nuevos —e ilegales— que se aprovecharon de las comunidades tradicionales que no cumplían con los requisitos para la formalización³⁵. En

26. Nasi et al., 2009.

27. Echandía, 2013.

28. Vélez-Torres, 2016.

29. Gómez, 1999.

30. Rubiano, 2016.

31. Ibañez y Laverde, 2014.

32. Escobedon y Guío, 2015, 5.

33. Idrobo et al., 2014.

34. Rettberg y Ortiz-Riomalo, 2014.

35. Vélez Torres, 2014; Vélez-Torres, 2016; Gutiérrez-Gómez, 2017, 95-96.

otras palabras, durante los primeros años del auge, el Estado tomó en gran medida una posición distante ante el crecimiento de la minería informal de oro a pequeña escala.

Entre 2009 y 2011 se dio un giro hacia la aplicación, cuando el Estado introdujo reformas significativas para hacer frente al fenómeno, muchas de las cuales se enfocaron en la seguridad. La Ley 133 del 2009 establecía que la fuerza policial colombiana acompañaría a las autoridades ambientales en sus visitas a las áreas en las que había problemas de seguridad y de orden público y pedía una coordinación entre la policía y el ejército para ayudar a identificar actividades de minería ilegal. Este cambio también se manifestó en los planes de desarrollo del Gobierno, que presentaban los principales objetivos y propuestas de políticas. El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2010–2014 del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010–2018) prohibía el uso de maquinaria pesada en las actividades mineras que no tuvieran títulos. Más tarde, el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014–2018 obligaba al Estado a lidiar con el daño ambiental causado por la minería de oro a pequeña escala.

La Ley 1382 del 2010 establecía un periodo de dos años para que los grupos y asociaciones mineros se formalizaran y cumplieran con los requisitos para las concesiones de minería formal. En 2011, el Gobierno creó la Agencia Nacional de Minería (ANM) para regular y procesar los títulos y aplicaciones mineros. Más tarde ese mismo año, el Gobierno propuso un Política Integral de Seguridad y Defensa

para la Prosperidad con el objetivo declarado de promover la seguridad y el desarrollo mediante la inversión privada. Después de enero del 2012, se tomaron acciones políticas aún más fuertes, cuando la administración de Santos le declaró la guerra a la minería ilegal por sus vínculos con los actores armados. En octubre del 2012, el Decreto 2235 estipuló que se destruiría la maquinaria pesada de quienes estuvieran involucrados en actividades mineras sin un título o licencia ambiental³⁶.

Este giro hacia una acción política más fuerte provocó un paro minero a nivel nacional en el 2012. Su principal queja fue contra el Decreto 2235 que contemplaba la destrucción de maquinaria usada en actividades mineras no reguladas. El acuerdo al que se llegó después del paro obligaba al Ministerio de defensa a probar el vínculo entre la maquinaria y las actividades ilegales antes de destruirla.

Por lo demás, los esfuerzos del Estado resultaron ser difíciles de implementar en parte porque estaban involucrados los actores armados. Se revocó la Ley 1381, que les permitía a los mineros informales someterse a la formalización para continuar operando, luego de que muchos grupos armados se hicieran pasar por mineros informales u ocuparan por la fuerza concesiones registradas por mineros informales. Asimismo, una serie de analistas se refirieron a las deficiencias de una estrategia de titularización y formalización que era muy

36. Por medio de este decreto, se reglamenta la Decisión 774 “Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal” (30-07-2012) de la Comunidad Andina (CAN).

demandante para los mineros artesanales y, por tanto, terminaba favoreciendo a otros actores tales como corporaciones privadas y grupos ilegales involucrados en la extracción de oro³⁷. En resumen, la fiebre del oro en Colombia pasó de ser un asunto sin prioridad para el Estado, aunque abordado mediante leyes y regulaciones deficientes, a ser una emergencia.

Perú

Durante la mayor parte del siglo XX, la industria de la minería de oro a pequeña escala en Perú era comparable a las de Bolivia y Colombia. Entre 1950 y 1980, el Estado promovió la minería artesanal y a pequeña escala. Puesto que la mayoría de los depósitos de oro se encontraban en la Amazonía o alrededor de esta, la promoción de la minería a pequeña escala se ajustaba a un desarrollo estatal de la selva tropical más amplio. En 1972, el Estado proclamó un monopolio sobre la comercialización de oro por medio del Banco Minero, que se convirtió en una agencia importante para la promoción de la minería a pequeña escala. Además de comprar oro, esta agencia registraba a los mineros al concederles lotes³⁸, les imponía condiciones de explotación y mediaba en los conflictos entre mineros y comunidades indígenas³⁹. Sin embargo, el Estado no hacía mucho más para formalizar la minería de oro a pequeña escala.

Para los años 80, la minería informal de oro se había convertido en un problema serio y los esfuerzos infructuosos del Banco Minero y de otras agencias motivaron a los mineros a intentar autogestionarse. Agrupados en asociaciones departamentales coordinadas a nivel nacional, los mineros tomaron medidas para hacer frente a la informalidad y negociar con el Estado una regulación más integral⁴⁰. Varios fenómenos a finales de los 80 y principios de los 90 debilitaron estos intentos de autogestión. Una severa crisis económica golpeó a Perú en los 80, debilitando tanto a los sindicatos como a las asociaciones de base. La violencia interna desatada por Sendero Luminoso acabó con la vida de miles de personas y debilitó las redes sociales a lo largo del país. Finalmente, las reformas del mercado en los 90, incluyendo la privatización de las minas estatales, hizo que las asociaciones de pequeños mineros perdieran su poder. Al mismo tiempo, los reformadores desmantelaron el Estado desarrollista peruano, incluyendo el Banco Minero. El Estado no hizo mucho para promover la minería artesanal y en vez de eso se enfocó en los intereses a gran escala⁴¹. Por tanto, hasta el auge, la minería de oro a pequeña escala siguió siendo una actividad minera secundaria limitada a algunos departamentos andinos y al departamento amazónico de Madre de Dios⁴².

Esta situación empezó a cambiar cuando, durante el auge, miles de personas se desplazaron a Madre de Dios, a

37. Vélez Torres, 2014; Vélez-Torres, 2016.

38. Romero et al., 2005.

39. Valencia, 2014.

40. Romero et al., 2005.

41. Romero et al., 2005.

42. Kuramoto, 2001.

Puno y otros departamentos andinos, y a los departamentos de La Libertad y Piura, en el norte, para trabajar como mineros⁴³. Esta migración creó una base popular compuesta principalmente de trabajadores artesanales. Damonte⁴⁴ estima que eran 53 600 en el 2009, pero se ha mantenido la tendencia creciente desde entonces; la población del distrito de Madre de Dios creció en un 2.5 % por año entre 2005 y 2015⁴⁵. Asimismo, la Dirección Regional de Energía y Minas en Puno calculó que la población de La Rinconada, pequeña ciudad dedicada al oro⁴⁶, creció de 5000 en 2007 a 65 000–70 000 en 2015.

La respuesta del Estado cambió con el tiempo. Durante los primeros años de la fiebre, ignoró el fenómeno en gran medida⁴⁷. Entre 2002 y 2009, hubo unos pocos intentos de formalización, pero sin una dirección clara. Asimismo, en 2002, el Estado y los recién creados gobiernos regionales chocaron por la distribución de las responsabilidades. Los esfuerzos iniciales enfrentaron varios obstáculos que fueron creciendo mientras el auge avanzaba, en particular, la superposición de concesiones agrícolas, forestales y mineras, que les dificultó a los mineros comenzar el proceso de formalización.

Una respuesta estatal temprana ante el problema se dio en 2010, mediante el decreto de urgencia 012-2010, que se

enfocaba en Madre de Dios. Esto dio lugar a algunas acciones de la policía y del ejército en ese departamento, pero la coordinación deficiente y los recursos limitados hicieron que fueran más simbólicos que efectivos⁴⁸. En realidad, durante estas etapas iniciales, el Estado se vio obstaculizado por la falta de una adecuada legislación, de burocracia especializada y de recursos⁴⁹.

No fue sino hasta la presidencia de Ollanta Humala (2011-2016) que el Estado comenzó a cambiar de dirección hacia una postura más enfática contra la minería informal de oro, aun cuando Humala hizo campaña junto a las asociaciones mineras. Su Gobierno puso en marcha un plan de formalización y destinó más fondos para las agencias encargadas de controlar el problema⁵⁰, al tiempo que establecía una distinción entre la minería ilegal y la informal. La minería ilegal, entendida como cualquier minería llevada a cabo en áreas protegidas (p. ej., en reservas naturales), no se puede formalizar y es enjuiciable. Por el contrario, la minería informal (es decir, la minería realizada sin los permisos correspondientes) es potencialmente formalizable. Aunque la minería informal es también efectivamente ilegal, ya que infringe los requerimientos formales, esta distinción daba lugar a una estrategia de tipo “divide y reinarás” que tenía como objetivo el acercamiento con los mineros informales y el castigo para los ilegales.

43. Alvarado, 2014; Damonte et al., 2013; Pachas, 2013.

44. Damonte, 2013.

45. BCR, 2015, 2.

46. Entrevista con Ángel Neira.

47. Dargent y Urteaga, 2017.

48. Entrevista con Abanto, 2014.

49. Defensoría del Pueblo, 2014; Entrevista con Herrera, 2014; Entrevista con Raez, 2014.

50. OEFA, 2013.

Aunque estas leyes e intentos de formalización fueron integrales de una forma sin precedentes, también alcanzaron resultados limitados debido, en gran medida, a los serios problemas en la certificación y regulación de títulos de propiedad⁵¹. Como lo muestra el trabajo de campo en Madre de Dios, los títulos de propiedad superpuestos —que son objeto de competencia entre títulos forestales, agrícolas y mineros— frecuentemente dificultaban aún más la formalización. Asimismo, la erradicación es costosa y difícil de mantener a lo largo del tiempo, y los mineros vetados regresaron rápidamente a sus actividades. Desde el 2016, esta aplicación ha disminuido un poco después de que el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) aprobara decretos que flexibilizaban la criminalización de la minería informal⁵² y, en términos generales, le restaban prioridad al problema. En 2019, la administración de Martín Vizcarra (2019-2020) puso en marcha una nueva ola de esfuerzos de regulación en Madre de Dios, al establecer una presencia militar más estable en la región. Queda por verse si esto se va a extender a otras regiones productoras de oro. Por tanto, continúan la regulación y la formalización, pero con fluctuaciones.

Determinantes de Respuesta Estatal

Para explicar las distintas respuestas estatales, es necesario repasar las trayectorias políticas e institucionales de los países antes

de que se incrementara el precio del oro y cómo estas determinaron la naturaleza de los actores sociales. En el caso de Bolivia, las trayectorias les permitieron a los actores sociales y políticos obtener recursos a partir de la extracción de oro, lo que limitó las opciones del Estado y desencadenó la tolerancia. En Colombia y en Perú, no existían actores en torno a la minería de oro tan poderosos, por lo que, en ambos casos, el Estado fue capaz de optar por una posición distante ignorando el problema porque consideraba que era poco importante o que no tenía la prioridad de otros problemas. Sin embargo, los actores violentos hicieron que la posición distante fuera mucho más costosa para Colombia, lo que explica la transición más rápida e integral del Estado hacia la aplicación. En Perú, lo que principalmente explica la acción estatal es la condena internacional de la depredación de la Amazonía y las exigencias de las empresas de minería a gran escala del país.

Bolivia

Comparada con la de los otros dos países, la respuesta inactiva de Bolivia fue mucho más estable. Esta falta de acción ocurrió por motivos políticos, ya que las élites estatales creían que la aplicación sería muy costosa a nivel político. De hecho, algunas acciones estatales facilitaron la extracción de oro a pequeña escala y solo ha habido unos pocos esfuerzos tímidos y limitados de aplicación.

Como se discutió en la sección anterior, las cooperativas mineras acumularon un poder político considerable con el pasar

51. Entrevista con Abanto; Defensoría del Pueblo, 2014.

52. Dec. Leg 1351 del 7 de enero del 2017.

del tiempo. Los extractores de oro, desde las antiguas cooperativas hasta los nuevos mineros, consideraron que la estructura basada en cooperativas era perfecta para la explotación. Las nuevas cooperativas de oro se vieron rápidamente envueltas en la relación entre el MAS y las cooperativas tradicionales. Como resultado, estas organizaciones canalizaron la fiebre del oro, convirtiéndose en un grupo de presión fuerte con una agenda separada de la de las cooperativas preexistentes. Por tanto, en Bolivia, la fiebre del oro fue un fenómeno sobre todo político.

La idea de que la falta de acción estatal prolongada en Bolivia refleja un cálculo político consciente de aprobación tácita más que debilidad estatal se evidencia en los múltiples vínculos entre el MAS y las cooperativas, lo que constituye un pacto informal de no aplicación. Un analista de las políticas mineras en Bolivia cree que las cooperativas gobernaron en conjunto con Morales, una observación acorde con los muchos estudios que documentan las bases sociales del MAS⁵³. Asimismo, las cooperativas tienen buena representación en el Gobierno: cerca de una docena de congresistas actúan en favor de las cooperativas mineras; actores con vínculos cercanos a las cooperativas —a veces incluso antiguos dirigentes de las cooperativas— han trabajado como viceministros de desarrollo minero y de cooperativas; las cooperativas ocupan un asiento en la COMIBOL, y miembros de estas se presentan a las elecciones locales en las listas parlamentarias del MAS.

53. Anria, 2013; Salman et al., 2015, 363; Salman et al., 2013:22; entrevista con Oporto, 2016.

Sin embargo, las cooperativas —al contrario de las expectativas en un típico acuerdo corporativista— en realidad no reciben pagos por parte del Estado. Aunque el Gobierno les redujo los impuestos a las cooperativas (2.5% en la nueva ley de minería) y les dio maquinaria y préstamos para que expandieran sus operaciones⁵⁴, el *quid pro quo* básico de estos pactos es la tolerancia: se les permite a las cooperativas operar sin aplicar regulaciones. Tal como lo señalan Salman et al., “son privilegiadas y nadie se atreve a tocarlas”⁵⁵. Un informe independiente sobre la minería de oro y las cooperativas en Bolivia resalta cómo la falta de aplicación de regulaciones penales, ambientales y tributarias les asegura ganancias considerables a las cooperativas. Si bien el Estado apoya a los mineros de oro con “derechos mineros, allá donde los soliciten, pero además en créditos millonarios y reducción de regalías”, la “falta de control [es] el mayor aliciente”⁵⁶, lo cual propicia enormes beneficios a través de la explotación de áreas en las que no hay derechos reconocidos formalmente.

Se puede encontrar evidencia adicional de tolerancia en la incentivación y facilitación de la extracción de oro por parte del Gobierno e incluso en la frustración de sus propios esfuerzos de aplicación tímidos. De acuerdo con Antonio Ganderillas, experto en la minería informal de oro, este sistema de “deshacer con una mano lo que se hace

54. SPDA (Sociedad Peruana De Derecho Ambiental), 2015, 30–32.

55. Salman et al., 2013, 23.

56. Gandarillas et al., 2013, 3.

con la otra” prueba que el Gobierno no tiene intención de aplicar la ley. Las actividades de extracción de oro que no cumplen con las regulaciones están prohibidas expresamente y son castigadas de manera formal, pero los vacíos son efectivos para legalizar dichas actividades. La Ley de Minería del 2014 prohíbe la minería ilegal, pero autoriza a las cooperativas para que operen mientras se formalizan. Para Ganderillas, la Ley de Minería, en últimas, les permite a las cooperativas funcionar sin problemas⁵⁷.

Además, el Gobierno ha tolerado la evasión de impuestos. Las cooperativas pagan regalías en tasas más bajas que las compañías mineras, y muchas incluso no lo hacen o se les permite hacer pasar su oro como si fuera de una calidad más baja para reducir su carga tributaria⁵⁸. Ganderillas argumenta que esta aplicación laxa ocurre a pesar de que las autoridades tributarias han aplicado la recaudación con firmeza en los últimos años⁵⁹.

Como un ejemplo de actores gubernamentales que limitan las acciones coercitivas contra la minería informal, Hector Córdova recordó que, en 2010, cuando era viceministro de minería (Ministerio de Minería y Metalurgia), cinco de las intervenciones del Estado para reducir la evasión de impuestos por parte de los mineros a pequeña escala en las zonas fronterizas fracasaron cuando el viceministro de cooperativas (figura que depende del mismo ministerio) identificó

las organizaciones involucradas como cooperativas⁶⁰. Toda la evidencia apunta hacia un pacto de tolerancia entre el Gobierno y las cooperativas en Bolivia.

Colombia

Como se vio anteriormente, la fiebre del oro en Colombia estuvo marcada por actores violentos activos desde la segunda mitad del siglo XX. Esto convirtió la extracción de oro en una actividad altamente violenta y riesgosa, controlada en muchas zonas por organizaciones criminales que usaron sus recursos y el conocimiento acumulado para extraer y exportar oro⁶¹. Asimismo, cuando se dio la formalización, esta benefició con frecuencia a los actores ilegales, quienes usaron las regulaciones para reemplazar a los mineros artesanales⁶². Sin embargo, incluso bajo estas condiciones y pese a los altos costos políticos, el enfoque inicial del Estado fue la posición distante.

Con el tiempo, el Gobierno reconoció el problema y se vio obligado a actuar. Tal como en otros países, la presión nacional e internacional puso el problema en la agenda pública. Fueron en gran medida las organizaciones ambientales y defensoras de derechos humanos nacionales e internacionales las que hicieron sonar la alarma. Además de resaltar las preocupaciones relacionadas con el medio ambiente, la explotación y la informalidad, predominantes a

57. Entrevista con Ganderillas, 2016.

58. SPDA (Sociedad Peruana De Derecho Ambiental), 2015: 34–39; Cordova, 2015.

59. SPDA (Sociedad Peruana De Derecho Ambiental), 2015: 34–39; Cordova, 2015.

60. Entrevista con Cordova, 2016.

61. Massé y Camargo, 2012.

62. Vélez Torres, 2014; Vélez-Torres, 2016.

nivel internacional, sus análisis también hicieron hincapié en los efectos de la minería de oro sobre el conflicto armado en curso en Colombia⁶³. Por ejemplo, un informe presentado en 2011 por la Fundación Ideas para la Paz notificó que ya había presencia de grupos armados en más de la mitad de los municipios productores de oro⁶⁴.

Además de la presión nacional e internacional, el giro final de Colombia hacia la aplicación abordó las preocupaciones internas del Estado, en particular con respecto a los organismos de seguridad, lo que explica la prominencia de la seguridad en las políticas adoptadas y en los recursos movilizados. Como consecuencia, los actores estatales finalmente diseñaron e implementaron una respuesta más integral y vigorosa ante el desafío del oro, con un énfasis más fuerte en la seguridad que la de Perú.

Como evidencia de estas preocupaciones internas del Estado, se elaboraron y propusieron las reformas como parte de una estrategia de seguridad en curso que condujo a ajustes institucionales dentro del Estado. Varios informes estatales analizaron el problema y propusieron políticas⁶⁵. En 2012, se estableció, dentro de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Delitos contra el Medio Ambiente. Entre 2013 y 2014, la Fiscalía denunció actividades de lavado de activos vinculadas con la minería de oro. En 2014, el Estado también implementó la Unidad Nacional contra la

Minería Ilegal y Antiterrorismo en la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la policía para estudiar el vínculo entre el oro y las organizaciones criminales. En 2015, se creó una brigada del ejército para combatir la minería ilegal.

Asimismo, aunque hay poca evidencia de que los actores mineros privados ejercían presión sobre el Estado para regular la minería informal durante los primeros años del auge del oro, estas exigencias crecieron con el tiempo. La recién creada Asociación Colombiana de Minería (ACM), fundada en 2014, exigía más regulaciones de forma activa mediante comunicados de prensa y declaraciones, y también señalaba problemas de seguridad⁶⁶. En 2015, el presidente de la ACM, Santiago Ángel, denunció la minería ilegal y la presentó como un problema para la operación de mineros formales. En 2016, afirmó que el 88 % de la producción de oro en el país era ilegal. Un año después, la ACM se sumó a la petición del contralor general de Colombia, Eduardo Maya, para que se combatiera la minería ilegal en el país. De acuerdo con Ángel, “nos urge que se tomen las medidas necesarias para combatir a quienes extraen ilícitamente estos recursos sin tener los permisos y licencias necesarias, amedrentando a las comunidades y robando importantes recursos económicos a todos los colombianos [...]”⁶⁷. Tal como se verá también en el caso peruano, estas

63. Vicente et al., 2011; Ruíz, 2011.

64. Fundación Ideas para la Paz, 2011.

65. Contraloría General de la República de Colombia, 2011; Defensoría del Pueblo, 2010; Guiza, 2010.

66. País Minero, “Con Nuevo Sistema Buscan Atajar el Comercio Ilegal de Oro”, 23-01-2015; Portafolio, “El 88 % de la producción de Oro en Colombia es ilegal: ACM”, 02-08-2016.

67. La República, “Asociados a ACM piden ley para combatir la minería ilegal”, 23-10-2017.

declaraciones ponen en oposición a la minería corporativa y a la informal con la intención de destacar los beneficios de la primera (y minimizar sus propios impactos sociales).

El caso colombiano muestra la importancia de la violencia para explicar el giro del Estado hacia una estrategia más integral y concentrada en la seguridad. La posición distante resultó ser una decisión costosa a mediano plazo, y es bastante sorprendente que el Estado se tardara tanto en actuar en un principio. Sin embargo, al final, esto prueba la observación de Slater y Kim que dice que la posición distante es un enfoque estatal muy común en países en desarrollo.

Perú

En Perú, la falta de actores organizados en torno a la minería de oro a pequeña escala—tanto políticos como violentos— explica por qué el Estado tuvo más libertad para escoger diferentes maneras de responder al fenómeno y por qué su posición distante duró más que la de Colombia. Como se mencionó anteriormente, la minería informal en Perú está muy fragmentada. Los sindicatos mineros (artesanales o de otro tipo) no eran en lo absoluto tan amplios o fuertes como en Bolivia, por lo que no había patrones similares de organización. Además, la participación política de los extractores de oro se limitaba principalmente al ámbito local. La aparición del oro como un componente esencial para la economía de algunas comunidades y la afluencia de mineros les garantizó a los candidatos locales prominencia un gran número de votos. Los candidatos a las alcaldías e incluso a las gobernaciones

regionales se lanzaban —y a menudo ganaban— con el apoyo de los mineros de oro. Sin embargo, aunque algunos legisladores tienen vínculos con la extracción de oro, estas relaciones están presentes en un grado mucho menor que en Bolivia.

Como se señaló anteriormente, se puede explicar esta falta de organización en varios fenómenos que tuvieron lugar a finales de los 80 y principios de los 90, tales como la crisis económica, el surgimiento de Sendero Luminoso, la desarticulación del Estado desarrollista y reformas del mercado. Todos estos factores contribuyeron al debilitamiento de las organizaciones de pequeños mineros. Además, la derrota casi absoluta de Sendero Luminoso en los 90 libró al país de sus mayores agentes violentos. Por tanto, ante la falta de actores políticos que podrían haber hecho más atractiva la tolerancia o de actores violentos que podrían haber hecho necesaria una aplicación rápida y más exhaustiva, Perú estaba menos limitado para determinar una respuesta estatal integral. La posición distante parecía ser una opción más permanente.

Sin embargo, la posición distante del Estado dio lugar de forma progresiva a una respuesta más integral debido a la presión nacional e internacional. Esta presión incluyó, en primer lugar, la necesidad de confirmar compromisos ambientales establecidos en el tratado de libre comercio con EE. UU., lo que llevó a la creación del Ministerio del Ambiente en 2009, cuyas acciones iniciales fueron en contra de la minería de oro en la cuenca del Amazonas⁶⁸; en segundo

68. Ruíz, 2011.

lugar, la creciente presión asociada con la campaña internacional por parte de redes ambientales transnacionales y sus aliados nacionales contra la contaminación relacionada con la extracción de oro⁶⁹, y, en tercer lugar, la exhortación, que comenzó entre 2009–2010, que le hicieron compañías mineras formales y poderosas al Estado mediante comunicados de prensa y declaraciones para que respondiera al desafío⁷⁰. Durante los años del auge, el aumento de las actividades mineras catalizó conflictos sociales y se acusó en repetidas ocasiones a las empresas formales de minería de causar daño ambiental. La mala imagen resultante impulsó a estas empresas a iniciar una campaña pública entre 2010 y 2011 para mostrar que de hecho ellos cumplían las regulaciones ambientales y que los contaminadores “reales” eran los grupos de minería informal. Varios comunicados de prensa confirmaron la gran implicación de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)⁷¹ en los esfuerzos en curso para inducir a la aplicación.

69. Mosquera, 2009; Swenson et al., 2011; Gardner, 2012.

70. Entrevistas con Abanto, 2014 y Galliani, 2014.

71. SNMPE: Minería ilegal en Perú mueve más de US\$ 900 millones que no pagan impuestos y regalías (22 de febrero del 2011); CONFIEP: Narcotráfico “invierte” US\$ 500 millones al año en minería ilegal (14 de febrero del 2012); SNMPE: Destaca voluntad política del gobierno para erradicar la minería ilegal en Perú (20 de febrero del 2012); SNMPE: Gobierno no se enfrenta a minería de subsistencia sino a mafias que financian extracción ilegal de minerales (14 de marzo del 2012); SNMPE: ni un paso atrás en la lucha contra la minería ilegal (16 de mayo del 2012), entre otros.

Otras fuentes apuntan a la creciente alarma entre los actores externos sobre cuestiones de seguridad. En una entrevista llevada a cabo para este estudio, Salomón Lerner, el primer presidente del Consejo de Ministros de Humala, admitió que no era claro qué había hecho cambiar de opinión al presidente sobre la minería a pequeña escala, pero recordó que Humala se había empezado a preocupar por el asunto debido a vínculos entre la minería de oro y la delincuencia transnacional.

Lo que parece ser claro es que esta presión acumulativa llevó al Estado a la aplicación. No obstante, como lo demuestran eventos recientes, las posibilidades de volver de la aplicación a la posición distante son más altas que en Colombia. El hecho de que, después de la presidencia de Humala, Keiko Fujimori prometiera durante su campaña una mayor indulgencia para los mineros, o Kuczynski mostrara una postura más tolerante hacia la minería informal durante su Gobierno muestra que el Estado tiene más libertad de acción para cambiar su estrategia y volver a la posición distante.

Conclusiones

El estudio de la fiebre del oro en estos tres países andinos proporciona tanto algunos aportes teóricos como algunas enseñanzas prácticas para los encargados de formular políticas. En primer lugar, los resultados resaltan la importancia de los actores sociales para entender los impactos diferentes de los factores externos en la política interna y cómo estos actores moldean, en consecuencia, las respuestas estatales. Este

conocimiento contextual es crucial para entender por completo cómo los Estados reaccionan de manera diferente a los desafíos provocados por conmociones exógenas.

En segundo lugar, los casos resaltan por qué la presión nacional e internacional para que haya una aplicación es más efectiva en Estados que adoptan enfoques de posición distante que en Estados que prefieren la tolerancia. La posición distante se da, cuando mucho, por la prevención de costos, mientras que para incitar a actuar a los Estados que eligen la tolerancia, primero se deben superar los beneficios de esta. Además, los Estados que se abstienen de aplicar regulaciones tienden a aprobar una serie de instituciones formales e informales para incentivar a los actores no regulados, lo que también constituye obstáculos para la aplicación. Estos obstáculos se pueden volver más temibles con el tiempo a medida que los incentivos normativos adquieren poder social.

Por último, y relacionado con el punto anterior, estos casos brindan algunas enseñanzas prácticas para los reformadores estatales que se preocupan por los costos de la minería informal de oro. Se les recomienda a los actores interesados en sacar adelante las regulaciones que exploren las razones detrás de la falta de acción estatal. Si el núcleo de la decisión es la tolerancia, será más difícil presionar al Estado para que cambie su decisión. Por el contrario, parece ser más fácil motivar a los Estados que asumen una posición distante para que actúen.

Referencias

- Alvarado, B. L. (2014). Impactos y lecciones aprendidas de la minería ilegal e informal en Madre de Dios. *Econ Soc*, 84 (1), 56–63.
- Amazon Conservation Association. (2014). *Fact Sheet: Illegal gold mining in Madre de Dios, Perú*. http://www.amazonconservation.org/pdf/gold_mining_fact_sheet.pdf [Consultado el 25 de febrero de 2015].
- Amengual, M. (2016). *Politicized enforcement in Argentina. Labor and Environmental Regulation*. Cambridge University Press.
- Amengual, M. y Dargent, E. (2020). The social determinants of enforcement. En D. Brinks, S. Levitsky y M.V. Murillo, *The Politics of Institutional Weakness* (pp. 161-182). Cambridge University Press.
- Anria, S. (2013) Social movements, party organization, and populism: insights from the Bolivian MAS. *Latin Am Polit Soc*, 55 (3), 19-45.
- Ashe, K. (2012). Elevated mercury concentrations in humans of Madre de Dios, Perú. *PLoS One*, 7 (3), 1–6.
- BCR (BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU). (2015). *Caracterización del departamento de Madre de Dios*. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Cusco/madre-de-dios-caracterizacion.pdf>
- Carrillo, F. Salman, T & Soruco, C. (2013). Cooperativas de minería de pequeña escala en Bolivia: De salvavidas de los pobres a maquinaria de manipulación política. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 14, 235-54.
- Comptroller General of the Republic of Colombia. (2011). La explotación ilícita de recursos minerales en

- Colombia, Casos del valle del Cauca (Río Dagua) y Chocó (Río San Juan), Efectos Sociales y Ambientales.
- Cordova, H. (2015). Oro Boliviano? En CEDLA (ed.). *La Economía del Oro: Ensayos sobre la Explotación en Sudamérica*. La Paz (pp. 61-75). CEDLA
- Cremers, L, Kolen, J, de Theije, M. (2013). *Small-scale gold mining in the Amazon: the cases of Bolivia, Brazil, Colombia, Peru and Suriname*. (pp. 68–84). CEDLA.
- Damonte, G. (2013). *Formalizing the unknown. The stalemate over formalizing small-scale mining in Madre de Dios The Broker* [En línea]. <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Formalizing-theunknown> [Consultado el 23 de febrero de 2015].
- Damonte, G. De Mesquita, B. Mourik, P. Hugo, V. Chávez, A.M. (2013). *Small-scale gold mining and social and environmental conflict in the Peruvian Amazon*. En L. Cremers, J. Kolen, M. de Theije. (eds.). *Small-scale gold mining in the Amazon: the cases of Bolivia, Brazil, Colombia, Peru and Suriname*. (pp. 68–84). CEDLA.
- Dargent, E, Urteaga, M. (2017). *Adaptación Estatal por Presiones Externas: Los Determinantes de la Respuesta Estatal al Boom del Oro en el Perú (2004-2015)*. *Revista de Ciencia Política*, 36 (3), 655–77.
- Defensoría Del Pueblo. (2014). *Gestión del Estado frente de la minería informal e ilegal en el Perú*. Report N° 167. Defensoría del Pueblo.
- del Pueblo D. (2010). *La minería de hecho en Colombia*. Defensoría del Pueblo.
- Devisscher, T. (2008). *Cinco Siglos de Acumulación de Costos Socio-Ambientales: La Actividad Minera en Bolivia*. Documento de Trabajo. PNUD.
- Eaton, K. (2012). The state of the state in Latin America: challenges, challengers, responses, and deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 643–57.
- Echandía, C. (2013). *Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales*. Fundación ideas para la Paz Serie Informes No. 19.
- Escobedon, R. y Guíon N. (2015). *Oro, crimen organizado y guerrillas en Quibdó*. [En línea]. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1154>.
- Espinoza, J. (2010). *Minería Boliviana: Su realidad*. Plural.
- Francescone, K. (2015). *Cooperative miners and the politics of abandonment*. *Ext Ind Soc*, 2 (4), 746-55.
- Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Boletín Temático No. 2: Minería y Derechos Humanos*. FIP.
- Gandarillas, M. Jiménez, G. y Campanini, J. (2013). *Arcopongo: La actual política minera alienta los conflictos mineros*. CEDIP.
- Gardner, E. (2012). Peru battles the golden curse of Madre de Dios. *Nature*, 486, 306-307. [En línea]. <http://www.nature.com/news/peru-battles-the-golden-curse-ofmadre-de-dios-1.10857> [Consultado el 23 de febrero de 2015].
- Gómez, A. (1999). *Estructuración socio-espacial de la Amazonía colombiana, siglos XIX y XX*. En F. Cubides, C. Domínguez, (eds.). *Desplazados, migraciones internas y estructuraciones territoriales*. Centro de Estudios Sociales.
- Guiza, L. (2010). *La Minería De Hecho En Colombia*. Defensoría del Pueblo. <http://>

- www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/mineriaColombia.pdf
- Gutiérrez-Gómez, L. (2017). Mining in Colombia: tracing the harm of neoliberal policies and practices. D. Rodríguez Goyes, H. Mol, A. Brisman, N. South. (eds.). *Environmental Crime in Latin America: The Theft of Nature and the Poisoning of the Land*, (pp. 85–113). Palgrave Macmillan.
- Holland A. (2016). Forbearance. *Am Polit Sci Rev*, 110 (2), 232–46.
- Ibañez, A.M., & Laverde, M. (2014). Los municipios mineros en Colombia: características e impacto sobre el desarrollo. En Benavides, J. (Ed.), *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Ediciones Uniandes.
- Idrobo, N., Mejía, D., Ortiz-Riomalo, J.F., & Rettberg, A. (2014). *Coca y oro. Explorando y analizando la relación entre el cultivo de coca y la producción de oro en Colombia*. [Mimeo]. CESED, Universidad de los Andes.
- Kuramoto, J. (2001). La minería artesanal e informal en el Perú. En *Mining, minerals and development* (N.81, septiembre 2001).
- Massé, F., & Camargo, J. (2012). *Actores Ilegales y Sector Extractivo en Colombia (V informe del Observatorio Internacional de Colombia)*. http://www.askonline.ch/fileadmin/user_upload/documents/Thema_Wirtschaft_und_Menschenrechte/Bergbau_Rohstoff/Gold/Actores_armados_ilegales_sector_extractivo.pdf
- Michard, J. (2008). *Cooperativas Mineras en Bolivia*. Cochabamba: DIDAB.
- Migdal, J.S., Kohli, A., & Shue, V. (Eds.). (1994). *State power and social forces: struggles and accommodation*. Cambridge University Press.
- Mosquera, C. (2009). *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Fundación Conservación Internacional.
- Nasi, C., Leiteritz, R., & Rettberg, A. (2009). Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. *Colombia Internacional*, 70 (Julio-diciembre de 2009), 215–229.
- O'Brien, K., & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2), 167–186.
- OEFA (Organismo De Evaluación Y Fiscalización Ambiental). (2013). *Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal*. OEFA.
- Pachas, V.H. (2013). *Conflictos sociales en Madre de Dios: El caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. CEAS.
- Poveda, P. (2015a). El Oro en la Economía Internacional. En Poveda, P., Nogales, N., & Calla, R. (Eds.), *El oro en Bolivia: Mercado, producción y medio ambiente*. CEDLA.
- Poveda, P. (2015b). Contexto Internacional de la Producción del Oro. En CEDLA (Ed.), *La Economía del Oro: Ensayos sobre la Explotación en Sudamérica* (pp.1-59). CEDLA.
- Rettberg, A, Ortiz-Riomalo J. (2013) *Golden Opportunity, or a New Twist on the Resource- Conflict Relationship: Links between the Drug Trade and Illegal Gold Mining in Colombia*. CESED, Universidad de los Andes.
- Rettberg, A., & Ortiz-Riomalo, J. (2014). *Conflicto Dorado: Explorando La Relación Entre Minería De Oro, Conflicto Armado y Criminalidad En Colombia (Golden Conflict: Exploring the Relationship Between Gold Mining, Armed Conflict, and Criminality in Colombia)* [Consultado el 1

- de abril de 2014]. <https://ssrn.com/abstract=2418883> or <https://doi.org/10.2139/ssrn.2418883>
- Rodríguez Ostría, G. (2000). "De trabajadores a individuos. El sindicalismo minero en perspectiva histórica". En Fundemos and Fundación Hans Seitel (eds.) *El Sindicalismo en Bolivia*. (pp. 35–74). Hans Seidel/Fundemos.
- Romero, M.K., Pachas, V.H. Zambrano G, Guarniz Y. (2005). *Formalización de la Minería en Pequeña Escala en América Latina y el Caribe: un análisis de experiencias en el Perú*. CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo.
- Rubiano, N. (2016). *Habitaciones en disputa. El impacto de la minería de oro sobre el desplazamiento forzado en Colombia: 2001-2015*. [Tesis de pregrado] Universidad de los Andes.
- Ruíz, M. (2011). *Análisis del proceso de implementación del capítulo ambiental del acuerdo de promoción comercial entre Estados Unidos y Perú: La situación Peruana. Resumen de Políticas*. BID.
- Salman, T, Carrillo F and Soruco C. 2013. "Cooperative Organization and balsa Mining in Bolivia". En L. Cremers, J. Kolen & M. de Theije, (eds). *Small-scale gold mining in the Amazon: the cases of Bolivia, Brazil, Colombia, Peru and Suriname*. (pp. 68-84). CEDLA.
- Salman, T, Carrillo F, Soruco C. (2015). Small scale mining cooperatives and the state in Bolivia: their stories, memories, and negotiation strategies. *Ext Ind Soc*, 38 (2), 360–7.
- Slater D, Kim D. (2015). Standoff-ish states: nonliterate leviathans in Southeast Asia. *Trans-Regional Natl Stud Southeast Asia*. 3(1), 1–20. <https://doi.org/10.1017/trn.2014.14>.
- SPDA (Sociedad Peruana De Derecho Ambiental) (2015). *Las rutas del oro ilegal: Estudios de caso en cinco países amazónicos*. SPDA.
- Swenson, J., Carter, C.E., Domec, J. C. (2011). Gold mining in the Peruvian Amazon: global prices, deforestation, and mercury imports. *PLoS One*, 6 (4), 1–7. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0018875>.
- Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40 (04), 765–772.
- Toranzo, C. (1989) Desproletarización e informalización de la sociedad boliviana. *Investig Econ*, 48, 197–223.
- Valencia, L. (2014). *Madre de dios: ¿Podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. SPDA.
- Vélez Torres, I. (2014). Dimensiones Del Extractivismo Minero en Colombia. *Análisis De Las Racionalidades De Gobierno Durante La Última Década*. *Análisis Político*, 27 (82), 45–57.
- Vélez-Torres, I. (2016). Disputes over gold Mining and dispossession of local Afrodescendant communities from the Alto Cauca, Colombia. *Third World Thematics*, 1 (2), 235–48.
- Vicente et al. (2011). Mining in Colombia: At what cost? PBI Colombia 18. CÓDICE Editorial. https://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colompBIA/111203_mining_in_colombia_web.pdf
- Webber, J. (2011). *De rebellion to reform in Bolivia: class struggle, indigenous liberation and the politics of Evo Morales*. Haymarket Books.

AINKAA 