

ELECCIONES 2022:

Temas ambientales pendientes para la agenda de Madre de Dios

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Cailaux
Directora Ejecutiva: Isabel Calle Valladares
Av. Prolongación Arenales 437.
San Isidro. Lima, Perú.
(51 1) 612 4700
www.spda.org.pe

© Katherine Sánchez, Melissa Sánchez, Bryan Jara,
Patricia Torres, Luisa Franshesca Gamarra,
Eddy Peña, Luisa Ríos, Luis Zari, Silvana Baldovino,
Carol Mora, José Luis Capella, Isabel Calle.

Coordinación: Jimmy Carrillo, Natalia Vidalón,
Francesca Baxerías.

Corrección de estilo: Mayra Castillo.

Diagramación: Arantxa González.

ELECCIONES 2022:

**Temas
ambientales
pendientes
para la
agenda de
Madre de Dios**





INTRODUCCIÓN

Apenas ocupa el 11% de la región amazónica y el 6.6% del territorio nacional. Sin embargo, Madre de Dios es considerada una de las regiones de mayor biodiversidad del mundo, con más de 3.8 millones de hectáreas ocupadas por áreas naturales protegidas. Allí conviven 10 pueblos indígenas y 34 comunidades nativas, las que hablan 9 lenguas indígenas u originarias. Incluso, cuenta con una reserva territorial a favor de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI).

Y aunque hace 20 años Madre de Dios era la región mejor preservada del país, hoy es el departamento más afectado por la minería ilegal: en el 2020 perdió más de 23 000 hectáreas de bosque, es decir, 1664 hectáreas más que el año anterior; mientras que la pérdida total nacional fue de más de 200 000 hectáreas de bosques, la cifra más alta de los últimos 20 años.

Ante esta dura situación, las tres provincias de Madre de Dios se encuentran en Estado de Emergencia, con el fin de continuar las acciones contra la minería ilegal aurífera y sus delitos conexos, como la trata de personas y el sicariato, entre otros. Por otro lado, si bien en el 2019 se implementó la Operación Mercurio con el objetivo de erradicar la minería ilegal en la zona denominada La Pampa, dicha estrategia no logró sus objetivos en el largo plazo, pues no detuvo ni eliminó la actividad minera ilegal en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata.

Actualmente, se espera que con el Plan de Restauración –un procedimiento integral frente a la minería ilegal aprobado por el Ministerio del Ambiente (MINAM) en agosto del 2021– se detenga no solo la minería ilegal sino también la tala ilegal y el tráfico de tierras, pues ambos delitos están generando situaciones de riesgo para las personas defensoras ambientales.

A man with dark hair and a slight smile is looking upwards and to the right. He is wearing a white short-sleeved shirt with a complex black and white geometric pattern. He is holding a stack of papers in his left hand. The background shows a window with horizontal bars and a doorway leading outside. The lighting is natural, coming from the window.

01

PUEBLOS INDÍGENAS

Estado actual del problema

Actualmente, 21 de las 34 comunidades nativas de Madre de Dios carecen de derecho al territorio debidamente resguardado. De acuerdo con el Gobierno Regional de Madre de Dios, hasta mayo del 2022 existían 6 comunidades nativas esperando que sus territorios sean titulados, mientras que otras 3 aún esperan ser reconocidas como comunidades. En esta línea, según información recopilada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), quedaría pendiente la georreferenciación e inscripción en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos de otros 12 títulos de propiedad, equivalentes a más de 170 000 hectáreas.

A pesar de ello, el Plan Operativo Institucional 2022 plantea como meta de titulación solo una comunidad nativa. Asimismo, la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural (DSFLPR) –órgano de línea de la Dirección Regional Agraria de Madre de Dios que sanea predios rurales incluidos los territorios indígenas– cuenta con un limitado presupuesto, equipos y recursos humanos para realizar la titulación de comunidades nativas.

Cuadro: Resumen de información remitida por la DSFLPR

Presupuesto	La Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural (DSFLPR) señaló que, en el 2020, contó con el siguiente presupuesto:	
	Para Predios Rurales	S/ 585 496
	Para CCNN	S/ 82 000
	La meta de titulación de comunidades nativas para el 2020 ascendió a una comunidad, mientras el presupuesto de comunidades nativas se mantuvo para el año 2021.	
Personal	Cuenta con un profesional técnico contratado bajo la modalidad de contrato administrativo de servicios.	
Equipos	No cuentan con equipos, por lo que el personal utiliza sus herramientas para cumplir con sus labores.	

Fuente: *Elaboración propia en base a la entrevista estructurada efectuada a la DSFLPR*

Por otra parte, el Gobierno Regional solo cuenta con un Proyecto de Inversión Pública (PIP), cuyo uno de sus ejes incluye el financiamiento para la



Foto: Diego Pérez / SPDA

titulación de comunidades nativas priorizadas¹: Mejoramiento de los servicios de apoyo al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad de los ecosistemas del paisaje forestal en el corredor Puerto Maldonado – Iñapari y el ámbito de la reserva comunal Amarakaeri.

Otra brecha pendiente para la población indígena en Madre de Dios es el acceso a servicios básicos. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el Censo Nacional 2017, 59.2% de la población de lengua materna indígena u originaria cuenta con algún tipo de seguro de salud mientras que la tasa de asistencia a alguna institución educativa es de 47.8%. En contraste, 68.9% de la población no indígena en Madre de Dios cuenta con algún tipo de seguro de salud y la tasa de asistencia educativa es de 73%.

¹ Este PIP forma parte de los denominados Proyectos FIP, los cuales cuentan con el financiamiento del Fondo de Inversión para el Clima (CIF, por sus siglas en inglés), a través del Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés) y es implementado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Oportunidades de solución

- La nueva gestión debe demandar presupuesto específico para garantizar tanto el reconocimiento de las comunidades como la ejecución de los procedimientos de tenencia de la región: titulación, georreferenciación y ampliaciones de comunidades. En ese sentido, las nuevas autoridades deberán articular con la Dirección General de Saneamiento de la propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) para priorizar otros proyectos de inversión pública sobre la materia, con metas claras y adecuadas a las condiciones de la región.
- A raíz de estos cambios, es necesario que la nueva gestión adecúe las metas establecidas en su Plan Operativo Institucional respecto a la titulación y georreferenciación de comunidades de la región. Es preciso que esta actualización responda a la brecha existente e incluya objetivos de forma expresa sobre la ampliación de comunidades. Así, con objetivos



Foto: Diego Pérez / SPDA

e indicadores claros se podrá transparentar el uso de los recursos.

- Asimismo, como parte de una relación articulada con el ente rector, la nueva gestión deberá **construir lineamientos internos para la actualización del Sistema Catastral para Predios Rurales (SICAR) y del Sistema Catastral de Comunidades Campesinas y Nativas (SIC Comunidades)**. Del mismo modo, es indispensable que defina los criterios con la DIGESPACR para evitar observaciones ante la actualización de tales sistemas. Igualmente, deberá elaborar herramientas para usuarios internos y evitar la pérdida de esta valiosa información frente a la rotación de personal.
- En esa línea, las nuevas autoridades deberán garantizar presupuesto para mantener actualizada la información catastral de las comunidades nativas y considerar la elaboración de una plataforma interoperable con el SICAR que facilite la entrega de esta importante información al ente rector. Esto resulta indispensable para que el gobierno nacional cuente con data precisa y de forma rápida para la toma de decisiones.

- Se recomienda crear la Gerencia Regional de Pueblos Indígenas con el fin de que el Gobierno Regional de Madre de Dios priorice la atención de servicios básicos en las comunidades nativas. Esta medida supone aplicar el principio de inclusión y las funciones asumidas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades determinadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. No debemos olvidar que, de acuerdo con el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 - 2021, los pueblos indígenas forman parte de los grupos de especial protección identificados en nuestro país.
- En relación a la situación de los PIACI en Madre de Dios, la SPDA considera clave que la gestión entrante mantenga y participe activamente en la Mesa PIACI, espacio de articulación intergubernamental para garantizar la protección de estos pueblos. Allí, los actores regionales y nacionales pueden intercambiar información sobre las distintas actividades y proyectos de inversión que puedan afectar las reservas indígenas y territoriales ubicadas en Madre de Dios.



Foto: Diego Pérez / SPDA

A close-up photograph of a pair of hands wearing dark, textured work gloves. The hands are cupped together, holding a small cluster of approximately ten irregular, greyish-brown mineral samples. The background is a blurred, textured surface, likely the gloves or a workbench. A green rectangular overlay is positioned on the left side of the image, containing the text '02 FORMALIZACIÓN MINERA' in white.

02

**FORMALIZACIÓN
MINERA**

02 FORMALIZACIÓN MINERA

En setiembre de 2021, el Registro de Formalización Minera contaba con 9575 inscripciones pertenecientes a Madre de Dios. De ellas, 3330 presentaron sus respectivos Instrumentos de Gestión Ambiental para la Formalización Minera, mientras que 1200 requieren ser evaluados. Asimismo, más de 4500 inscripciones no podrán lograr su formalización por encontrarse en áreas caducas.

Dos meses después, el Congreso de la República amplió nuevamente el proceso de formalización minera hasta el 31 de diciembre del año 2024. En total, se cumplen 19 años desde la promulgación de la Ley 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal.

Oportunidades de solución

- La nueva gestión deberá salvaguardar el proceso de creación o funcionamiento del Catastro Único Regional, una herramienta capaz de brindar información que visibilice el problema de superposición de derechos de la región, el cual complejiza en gran medida el avance del proceso de formalización. Para ello, se tendrá que considerar los pliegos presupuestales específicos para garantizar su funcionamiento y, principalmente, su actualización permanente.



Foto: Audrey Córdova / SPDA

- Asimismo, como parte de sus funciones articuladoras y competencias de iniciativa legislativa, la nueva gestión deberá coordinar con el ente rector la elaboración, aprobación y/o presentación de propuestas que resuelvan las potenciales superposiciones mediante la evidencia recopilada durante los años del proceso de formalización.
- Gestionar con el ente rector la elaboración de Proyectos de Inversión Pública (PIP) que cubran las necesidades logísticas del Gobierno Regional de Madre de Dios, como la contratación de personal adicional que permita atender la demanda y las metas establecidas en el proceso de formalización.
- Fortalecer las capacidades técnicas del personal, que les permitan una adecuada fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal, a fin de garantizar la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- Establecer una asignación presupuestal adecuada al órgano de fiscalización del Gobierno Regional que permita la implementación efectiva de dichas competencias.



Foto: Thomas Müller / SPDA



Foto: Audrey Córdova / SPDA



03

**PERSONAS
DEFENSORAS
DE DERECHOS
AMBIENTALES**

03

PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS AMBIENTALES

El peligro que enfrentan aquellos que defienden la Amazonía es real y concreto. En los últimos dos años, en Madre de Dios han sido asesinados dos defensores ambientales. Roberto Pacheco, hijo del vicepresidente del Comité de Gestión de la Reserva Nacional Tambopata, recibió dos balazos cerca de su vivienda en septiembre del 2020. Mientras que Juan Julio Fernández – también vinculado a dicho comité– fue hallado sin vida dentro de la vivienda de su hermano con dos impactos de bala.

Según el principio de inclusión recogido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la autoridad regional debe promover activamente los derechos de grupos vulnerables, entre ellas las personas defensoras de derechos humanos, quienes fueron reconocidas como tales en el 2018. Por ello, el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos establece que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) coordina con los gobiernos regionales para que

estos adopten medidas relacionadas con la prevención de las situaciones de riesgo.

Como parte de estas acciones de coordinación, el Gobierno Regional de Madre de Dios asumió el compromiso de sumarse a la Mesa Regional para los defensores y defensoras de los derechos humanos de Madre de Dios, creada en julio del 2022.



Foto: Giancarlo Shibayama / SPDA

Oportunidades de solución

- La nueva gestión en Madre de Dios deberá garantizar la participación de sus autoridades en la Mesa Regional. Para ello, es necesario elaborar y aprobar una herramienta normativa que determine qué dirección será asignada, y qué presupuesto específico podrá ejecutar. Además de reflejar el compromiso del nuevo Gobierno Regional con la protección de los derechos humanos, esta será una herramienta innovadora que se suma a la estrategia de protección de personas defensoras aprobada por el Poder Ejecutivo.
- En paralelo, la nueva gestión deberá proporcionar información sobre las situaciones de riesgo identificadas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. De esta forma, se genera el compromiso específico de incorporar en los planes operativos anuales un

número de informes registrados como situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos. Proporcionar de forma periódica esta data permitiría identificar patrones de agresión y contextos en los que surgen y, en consecuencia, la toma de decisiones desde el Ejecutivo priorizará aquellos asuntos que potencian tales espacios de riesgo.

- Por tanto, se espera que la nueva gestión facilite el trabajo del MINJUSDH al momento de activar una medida de protección. Solo contribuyendo con el proceso de verificación de información de dicho ministerio se conseguirá reducir esta etapa. Otra tarea de la nueva gestión será establecer puntos focales para que asuman este encargo, incluso modificando sus instrumentos de gestión para colocar dicha función de forma expresa en el puesto seleccionado.



Foto: Giancarlo Shibayama / SPDA



Foto: Giancarlo Shibayama / SPDA



04

**INFRAESTRUCTURA
VIAL SOSTENIBLE**

04

INFRAESTRUCTURA VIAL SOSTENIBLE

De acuerdo con el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, durante el 2021 se detectaron cerca de 934 kilómetros de caminos en bosques amazónicos en Madre de Dios. De ellos, 27.88% pertenece a esta región, por lo que puede decirse que es uno de los principales drivers de deforestación.

Estas carreteras, dependiendo de su extensión y áreas a atravesar, pueden afectar significativamente los diversos componentes ambientales y los servicios ecosistémicos que proveen. Por ello, es imprescindible que se ejecute una adecuada planificación del territorio de forma previa a cualquier intervención. De lo contrario, sin planes ni sustentaciones a nivel económico, social y ambiental, los beneficios

esperados de estos proyectos pueden convertirse en un mayor perjuicio. Así, los proyectos de carreteras que no se planifiquen bajo una visión macro de integración e interconexión vial podrían ser considerados causantes de la pérdida y fragmentación de bosques, debido a la instalación de infraestructura para diversos proyectos productivos.



Foto: Vico Méndez / SPDA

Oportunidades de solución

- El Gobierno Regional de Madre de Dios deberá garantizar la aprobación de instrumentos de gestión ambiental ante las autoridades competentes (como los estudios de impacto ambiental) antes de que se ejecuten los proyectos de infraestructura vial dentro de su ámbito territorial. Recomendamos aprobar un instrumento directriz interno que esclarezca los requisitos, obligaciones y condiciones ambientales mínimas para el diseño y construcción de carreteras, el cual asegure el cumplimiento del marco legal ambiental.
- Siempre en el ámbito de competencias del Gobierno Regional de Madre de Dios, estos proyectos de infraestructura

vial deben elaborarse bajo el análisis de alternativas. Esta es una herramienta estratégica que forma parte de la evaluación de impacto ambiental y que considera vías alternas que generen el menor impacto socioambiental. Por tanto, la autoridad regional deberá asegurar que la herramienta sea aplicada con suma diligencia y profundidad.

- El Gobierno Regional podría considerar nuevos factores de evaluación en las bases de los concursos de licitación pública y dar un puntaje adicional a quienes los cumplan. Por ejemplo, se podría calificar la experiencia del postor en la gestión ambiental de proyectos viales durante los procesos de contratación pública.



Foto: Vico Méndez / SPDA

- La nueva autoridad regional deberá fomentar que se realicen evaluaciones ambientales estratégicas durante la elaboración de los planes de desarrollo regional concertado o planes viales departamentales. Todo ello con el fin de considerar los impactos acumulativos de las intervenciones proyectadas.
- El nuevo Gobierno Regional de Madre de Dios deberá acatar las restricciones legales que entidades como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) ha establecido a través del Decreto Supremo 005-2018-MTC. Esta disposición establece que aquellos proyectos de carreteras a cargo de gobiernos regionales y/o locales

deben garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental y de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI), excluyendo las rutas y/o tramos viales proyectados sobre áreas naturales protegidas y reservas territoriales o indígenas. Además, la norma establece que se debe evitar superponer proyectos viales sobre otros sitios estratégicos para la conservación, como las Áreas de Conservación Regional, Áreas de Conservación Privada, y Sitios prioritarios para la conservación.



Foto: Vico Méndez / SPDA



05

PATRIMONIO FORESTAL
Y DE **FAUNA SILVESTRE**

PATRIMONIO FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

Los bosques en Madre de Dios se ordenan mediante zonas que priorizan el aprovechamiento forestal (maderable y de productos del bosque diferentes a la madera), y las áreas dedicadas al ecoturismo y la conservación, entre otras. Según Geoserfor (2018), Madre de Dios cuenta con 1274 concesiones y es el departamento con la mayor cantidad de concesiones para productos forestales diferentes a la madera. Destacan los espacios dedicados a la cosecha de castaña, un fruto que se ha convertido en significativa fuente de ingresos económicos en la región, especialmente para pequeños productores y comunidades.

Otras concesiones forestales –como las de ecoturismo y conservación– también tienen una presencia importante en Madre de Dios. Aquellas dedicadas al ecoturismo suman 27 y representan más de la mitad del total en el Perú. Por su parte, la primera concesión otorgada para conservación se ubica en Madre de Dios, específicamente en la cuenca del Río Los Amigos.

Pese a la notoria presencia de estos títulos habilitantes, el Gobierno Regional ha priorizado el uso de presupuesto público para gestionar el patrimonio forestal y de fauna silvestre.



Foto: Thomas Müller / SPDA

Ejemplo de ello es el Proyecto Forest de USAID (2022) que calculó, con la base del año 2021, que la brecha de financiamiento de la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre de Madre de Dios sería de S/ 9.8 millones. Si bien se trató de cerrarla con demandas adicionales, estas resultaron insuficientes y, peor aún, han sesgado el uso de dichos fondos, ya que en la mayoría de los casos no se destina al usuario/a forestal ni a la asistencia técnica.

De otro lado, Madre de Dios alberga 755 especies de aves, 259 de peces, 123 de reptiles y 124 de anfibios. No obstante, la extracción y el comercio ilegal de fauna silvestre amenazan seriamente esta biodiversidad. De acuerdo con el monitoreo realizado por la Estrategia Nacional

para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre en 41 mercados ubicados en 10 departamentos del Perú, existe no solo la venta ilegal de fauna silvestre sino también la venta de carne de monte y subproductos para consumo directo. Este contexto muestra que ambos problemas tienen diversas causas y enfoques de solución.

Actualmente, no existe un procedimiento claro y simplificado para la intervención conjunta y articulada de las autoridades competentes. Tal documento debería ordenar sus funciones y permitir la ejecución de operativos eficientes y costo efectivos, con el objetivo de prevenir y controlar el tráfico ilegal de fauna silvestre.



Foto: Diego Pérez / SPDA

Oportunidades de solución

- Culminar el otorgamiento de títulos habilitantes en las áreas con potencial para generar bienestar a través del aprovechamiento de bienes y servicios del bosque, considerando las salvaguardas ambientales y sociales, y un diálogo intercultural para su implementación.
- Mejorar la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre, priorizando la implementación de una gestión local efectiva que incluya administrar y poner en valor los espacios zonificados, como es el caso de los bosques de producción permanente, que pueden contar con planes maestros para su gestión efectiva. También deberá impulsar la participación de los actores y fomentar

su involucramiento formal en la toma de decisiones, a través de los comités de gestión forestal y de fauna silvestre. Sin olvidar el implementar las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) considerando un presupuesto adecuado para su ejecución.

- Planificar y solicitar un presupuesto inicial de apertura destinado a la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre y, por tanto, a las UGFFS. Esta inversión deberá cubrir la brecha de financiamiento antes citada, con miras a alcanzar mejores resultados específicos en términos de gestión de los títulos habilitantes. Punto clave es que dicho presupuesto no se enfoque solo en tareas de control y vigilancia sino que agregue la asistencia técnica, el acompañamiento a los usuarios y



Foto: Diego Pérez / SPDA

usuarias del bosque, y la promoción y los incentivos vinculados al cumplimiento del marco jurídico vigente.

- Promover más y mejores prácticas relacionadas con los títulos habilitantes actuales, así como generar la discusión sobre la compatibilidad de las actividades con diferentes criterios de sostenibilidad (caso shihuahuaco), conectividad (caso del jaguar como bioindicador y especie paraguas) e interculturalidad (caso de las reservas PIACI y los títulos habilitantes forestales).
- Fortalecer la Mesa de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre aprobada por Ordenanza Regional N° 016-2020-RMDD/CR en materia de prevención y control del tráfico ilegal

de animales. Se requiere proponer acciones conjuntas de investigación, inteligencia e intervención que se articulen con el resto de autoridades involucradas: la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y la Policía Nacional del Perú (PNP).

- Promover el cambio de conductas hacia prácticas más sostenibles, productivas y bioseguras para el aprovechamiento de la fauna silvestre. Para ello, deberá considerarse como antecedente aquellos perjuicios ocasionados por la pandemia COVID-19 de origen zoonótico.

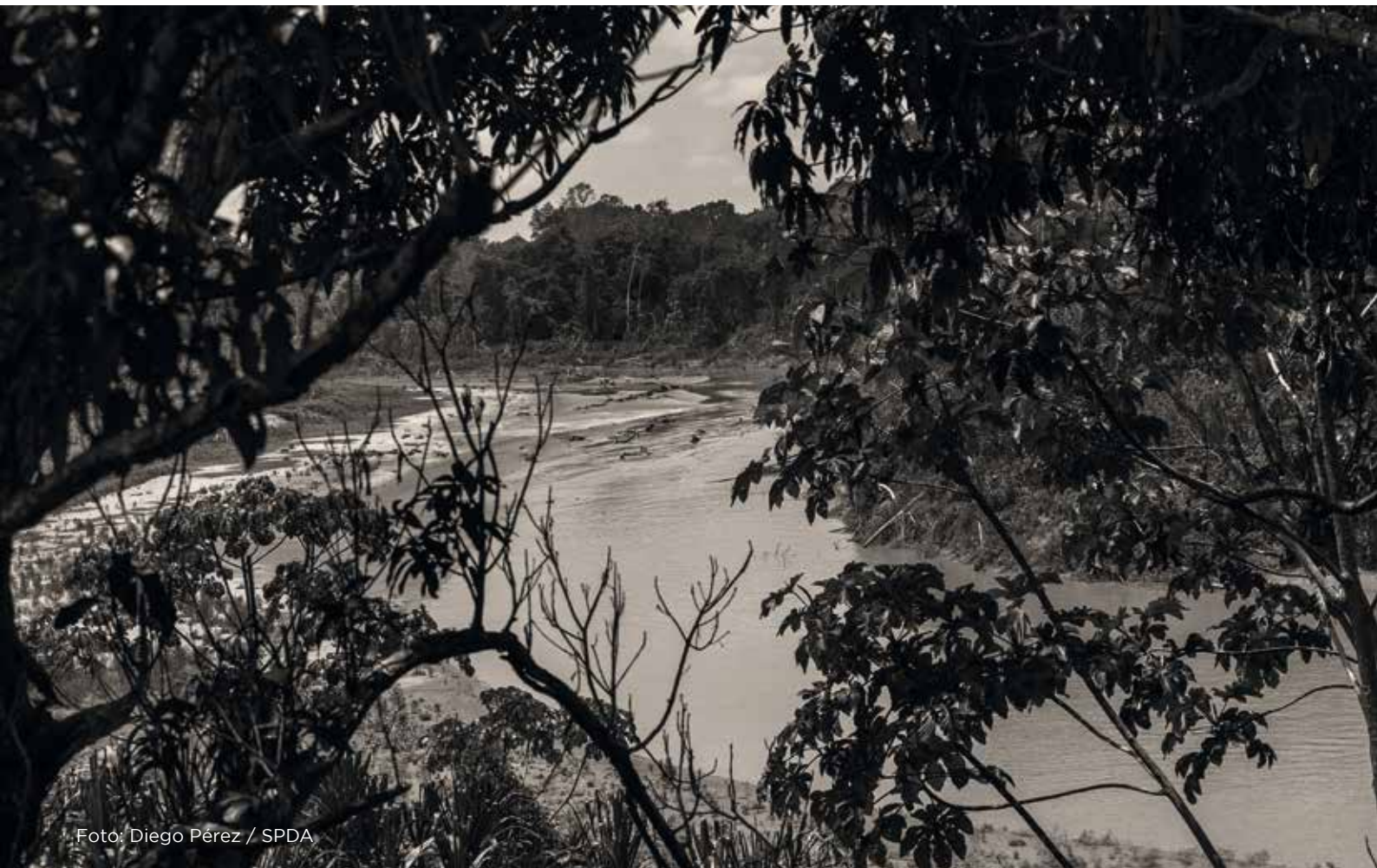


Foto: Diego Pérez / SPDA





PUNTOS DE CONTACTO

PROGRAMA DE
**BIODIVERSIDAD Y
PUEBLOS INDÍGENAS**

Silvana Baldovino Beas
Directora
Correo: sbaldovino@spda.org.pe

PROGRAMA DE
**POLÍTICA Y
GOBERNANZA
AMBIENTAL**

Carol Mora Paniagua
Directora
Correo: cmora@spda.org.pe

PROGRAMA DE
**BOSQUES Y SERVICIOS
ECOSISTÉMICOS**

José Luis Capella
Director
Correo: jcapella@spda.org.pe

PROGRAMA DE
GOBERNANZA MARINA

Bruno Monteferri Siles
Director
Correo: bmonteferri@spda.org.pe



Foto: Giancarlo Shibayama / SPDA



SPDA

www.spda.org.pe

(+51) 612-4700

Av. Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima, Perú