

# LA PROBLEMÁTICA MINERA Y LA EXPERIENCIA DEL CONSULTORIO JURÍDICO GRATUITO DE LA SPDA EN MADRE DE DIOS (2010-2011)

Ramón Rivero Mejía y Alan Díaz Carrión



**LA PROBLEMÁTICA MINERA  
Y LA EXPERIENCIA DEL  
CONSULTORIO JURÍDICO GRATUITO  
DE LA SPDA EN MADRE DE DIOS (2010-2011)**



25  
Años

Ramón Rivero Mejía y Alan Díaz Carrión

## **LA PROBLEMÁTICA MINERA Y LA EXPERIENCIA DEL CONSULTORIO JURÍDICO GRATUITO DE LA SPDA EN MADRE DE DIOS (2010-2011)**

### **Programa de Ciudadanía y Asuntos Socioambientales**

El objetivo del Programa es que las decisiones referidas a recursos naturales, conservación, desarrollo y paisaje urbano se realicen de acuerdo con consideraciones ambientales y sociales, respetando los derechos de los ciudadanos, y con criterios de interés nacional y de largo plazo. Asimismo, que los ciudadanos utilicen herramientas legales y mediáticas para hacer valer sus derechos a un ambiente saludable. Las líneas de acción del Programa son el empoderamiento ciudadano (a través de la promoción de herramientas para el ejercicio pleno de derechos y el fortalecimiento de capacidades), la investigación académica (a través de publicaciones, estudios rápidos y la promoción del debate) y la incidencia política (a través del cabildeo, la participación en colectivos y las campañas mediáticas).

Autores : Ramón Rivero Mejía y Alan Díaz Carrión  
Foto de portada: : Thomas Müller / SPDA  
Edición : Juan Luis Dammert Bello y  
Carmen Heck Franco  
Diseño y diagramación : Aldo Gonzales – IMASUMAQ  
Depósito Legal : Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca  
Nacional del Perú N° 2012-02827

### **© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Presidente : Jorge Caillaux  
Director Ejecutivo : Pedro Solano

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)  
[www.actualidadambiental.pe](http://www.actualidadambiental.pe)  
[www.conservacionprivada.org](http://www.conservacionprivada.org)  
[www.biopirateria.org](http://www.biopirateria.org)  
[www.legislacionanp.org.pe](http://www.legislacionanp.org.pe)  
[www.legislacionforestal.org](http://www.legislacionforestal.org)  
[www.legislacionambientalspda.org.pe](http://www.legislacionambientalspda.org.pe)

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima 27, Perú.  
Telf: 51-1- 612-4200

Lima, Enero de 2012

*A Tamya, mi hija, para quien procuro el disfrute  
y amor por el bosque amazónico y su gente  
(Ramón Rivero Mejía)*

*Con inmenso cariño y eterno  
agradecimiento a mis padres y hermanos  
(Alan Díaz Carrión)*



# INDICE

<b>Lista de Acrónimos y Abreviaturas.....</b>	<b>7</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>1. MINERÍA DE ORO EN MADRE DE DIOS.....</b>	<b>13</b>
1.1. Madre de Dios, la capital de la Biodiversidad del Perú.....	14
1.2. La Actividad Minera en Madre de Dios.....	19
<hr/>	
<b>2. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LA MINERÍA DE ORO EN MADRE DE DIOS.....</b>	<b>27</b>
2.1. Marco Institucional.....	28
2.1.1. Gobierno Nacional.....	28
2.1.2. Gobierno Regional de Madre de Dios.....	34
2.2. Marco Legal.....	37
2.2.1. Marco Legal para la Gestión Socioambiental en Minería.....	37
2.2.2. Marco Legal de la Justicia Ambiental.....	48
<hr/>	
<b>3. UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD DE LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MADRE DE DIOS.....</b>	<b>51</b>
3.1. Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos.....	52
3.2. Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales.....	54
3.3. La Policía Ecológica.....	57
3.4. Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.....	58
3.5. Defensoría del Pueblo.....	59
3.6. A manera de Síntesis.....	59
<hr/>	
<b>4. EL CONSULTORIO JURÍDICO GRATUITO DE LA SPDA EN MADRE DE DIOS.....</b>	<b>61</b>
4.1. Antecedentes y Creación.....	62
4.2. Objetivos, funciones asumidas y estadísticas.....	64
4.2.1. Atención de Consultas.....	64
4.2.2. Casos Emblemáticos.....	73
4.3. Primeros aportes desde la experiencia del Consultorio Jurídico: Evento entre beneficiarios del CJG y funcionarios de entidades vinculadas a la justicia ambiental en MDD....	78
<hr/>	
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>81</b>
<b>6. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>85</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>87</b>



# LISTA DE ACRÓNIMOS

<b>ACP</b>	Área de Conservación Privada
<b>ALA</b>	Autoridad Local del Agua
<b>ANA</b>	Autoridad Nacional del Agua
<b>ANP</b>	Área Natural Protegida
<b>BN</b>	Banco de la Nación
<b>CAR</b>	Comisión Ambiental Regional
<b>CIRA</b>	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
<b>CJG</b>	Consultorio Jurídico Gratuito
<b>DGM</b>	Dirección General de Minería
<b>DIA</b>	Declaración de Impacto Ambiental
<b>DICAPI</b>	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
<b>DIGESA</b>	Dirección General de Salud Ambiental
<b>DGFFS</b>	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
<b>DP</b>	Defensoría del Pueblo
<b>DREMH</b>	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos
<b>ECA</b>	Estándar de Calidad Ambiental
<b>EIA<sub>sd</sub></b>	Estudio de Impacto Ambiental Semi Detallado
<b>FADEMAD</b>	Federación Agraria de Madre de Dios
<b>FEDEMIN</b>	Federación Minera de Madre de Dios
<b>FEFOREMAD</b>	Federación de Forestadores y Reforestadores de Madre de Dios
<b>FENAMAD</b>	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
<b>FENAMARPE</b>	Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú
<b>GORE</b>	Gobierno Regional
<b>GOREMAD</b>	Gobierno Regional de Madre de Dios
<b>INGEMMET</b>	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
<b>LMP</b>	Límite Máximo Permisible
<b>LSEIA</b>	Ley del Sistema Nacional de evaluación del Impacto Ambiental
<b>MDD</b>	Madre de Dios
<b>MEM</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>MINAG</b>	Ministerio de Agricultura
<b>MININTER</b>	Ministerio del Interior
<b>MP</b>	Ministerio Público
<b>ONG</b>	Organismo No Gubernamental



<b>OSINFOR</b>	Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
<b>PBI</b>	Producto Bruto Interno
<b>PMA</b>	Productor Minero Artesanal
<b>PNP</b>	Policía Nacional del Perú
<b>PPM</b>	Pequeño Productor Minero
<b>PRMRFFS</b>	Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y Fauna Silvestre
<b>RCA</b>	Reserva Comunal Amarakaeri
<b>RM</b>	Resolución Ministerial
<b>RNTAMB</b>	Reserva Nacional Tambopata
<b>RS</b>	Resolución Suprema
<b>SERFOR</b>	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
<b>SERNANP</b>	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
<b>SPDA</b>	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
<b>SUNAT</b>	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
<b>TUO</b>	Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
<b>UIT</b>	Unidad Impositiva Tributaria
<b>UTM</b>	Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator
<b>ZA</b>	Zona de Amortiguamiento
<b>ZEE</b>	Zonificación Ecológica y Económica

# PRESENTACIÓN

Al analizar una problemática social, productiva, delictiva o de cualquier índole en el Perú, es un lugar común concluir que “el problema no son las leyes, sino que nadie las cumple”. En el caso del actual boom de la minería de oro en Madre de Dios, este “lugar común” alcanza niveles dramáticos. De ahí que, con razón, la actividad sea conocida públicamente como “minería ilegal”.

Madre de Dios es el departamento con mayores índices de diversidad biológica del país, y simultáneamente, el menos poblado. Pero también es el departamento con la tasa de crecimiento poblacional más alta. La explosión demográfica se explica en parte por las oportunidades de desarrollo que trae la pavimentación de la Carretera Interoceánica Sur, pero también por la inmensa migración de personas desde departamentos de la sierra para dedicarse a la extracción de oro.

La capacidad de respuesta institucional para hacer frente a estos fenómenos, asegurando la conservación del patrimonio natural, ha demostrado ser particularmente precaria en Madre de Dios. Más allá de buenas intenciones, el Gobierno Regional no ha podido cumplir con su responsabilidad de gestionar la “pequeña minería” y la “minería artesanal”. Los usuarios del bosque afectados por la expansión minera (castañeros, agricultores, concesionarios de ecoturismo y reforestación, entre otros), perciben que el sistema de justicia, en particular la Fiscalía y la Policía Nacional, se encuentran corrompidos por el poder económico minero. El Ministerio de Energía y Minas, y en particular el INGEMMET, han sido exitosos en promover la actividad minera, pero sin un mínimo de cumplimiento de las normas ambientales y demás requisitos asociados.

Y así, un largo etcétera. La minería de oro en Madre de Dios es un caso emblemático de extracción informal de recursos no renovables, destrucción del ambiente, catástrofe social y colapso del Estado de derecho en el Perú.

En ese contexto, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental ha venido desarrollando diferentes líneas de acción para hacerle frente al problema: la adecuación del marco legal e institucional vinculado con la actividad; la sensibilización de la población; el fortalecimiento de capacidades de organizaciones públicas y privadas; y finalmente, y no por eso menos importante, la defensa del interés ciudadano, referida a la protección y defensa a través de acciones legales de los derechos de las

personas afectadas por la expansión minera. Es esta última línea la que nos llevó a instalar un Consultorio Jurídico Gratuito (CJG) en Madre de Dios.

El CJG tiene como objetivo contribuir con la promoción de la Justicia Ambiental en Madre de Dios, a través del fortalecimiento del ejercicio pleno de derechos vinculados con el medio ambiente. En la práctica, y a raíz del contexto descrito, el CJG se ha dedicado a la defensa de usuarios del bosque afectados por la expansión minera, y como tales, impedidos de desarrollar con normalidad sus actividades económicas sostenibles a raíz de la expansión de una actividad insostenible e ilegal. Las actividades del CJG incluyen la asesoría legal, el empoderamiento ciudadano y las acciones legales en casos emblemáticos. Desde esta perspectiva, el CJG apunta a fortalecer la ciudadanía ambiental en Madre de Dios.

El presente documento, escrito por Ramón Rivero y Alan Díaz, con el apoyo del Programa de Ciudadanía y Asuntos Socioambientales y la Oficina Descentralizada de Madre de Dios de la SPDA, analiza la problemática minera en el departamento y sistematiza las acciones del CJG. El documento muestra en detalle la naturaleza ilegal de la actividad minera, en tanto se desarrolla sin cumplir con los requisitos establecidos por ley, y también la precariedad del sistema judicial en Madre de Dios para hacerle frente a esta ilegalidad. Asimismo, deja evidenciada la vulnerabilidad de los agricultores y demás usuarios del bosque frente al poder económico y debilidad institucional. Resulta alarmante el desamparo que pueden llegar a tener estos ciudadanos, que en no pocos casos ven las tierras que demoraron años en conseguir y trabajar, convertidas en desiertos contaminados por la minería.

Al momento de escribir estas líneas, el Congreso ha delegado facultades legislativas en el Poder Ejecutivo para legislar en materia de minería ilegal. Se están elaborando una serie de medidas legislativas para facilitar la interdicción de la actividad minera ilegal que, esperamos, sean el inicio de un cambio significativo en la capacidad del Estado para ordenar la actividad minera en Madre de Dios y proteger el ambiente y los derechos de los ciudadanos afectados por ella. Así, el presente documento expone la problemática, señalando algunos de sus factores relevantes, y efectúa recomendaciones con el fin de colaborar con la idoneidad de tales medidas.

**Juan Luis Dammert Bello**

Coordinador

Programa de Ciudadanía y Asuntos Socioambientales

SPDA

# INTRODUCCIÓN

Este informe presenta el trabajo realizado desde el Consultorio Jurídico Gratuito de la SPDA en Madre de Dios (en adelante, CJG) en La Pampa; área ubicada entre Puerto Maldonado y Mazuko, atravesada por el tramo 3 de la carretera interoceánica que cruza Madre de Dios, comunicando dicho departamento con Cusco y Puno.

Las acciones del CJG se han enfocado en la orientación jurídica mediante la atención de consultas tanto en campo como en la ciudad de Puerto Maldonado, así como en el impulso y acompañamiento de casos emblemáticos que favorecen la conservación de dicho paisaje.

En ese sentido, el CJG busca facilitar una respuesta a usuarios del bosque que vienen soportando la presión de una minería ilegal que supone una migración desordenada, el desbosque no autorizado, la invasión de predios, la contaminación de los cuerpos de agua, así como cambios al paisaje. Por ello, el objeto de nuestra intervención es generar mayores oportunidades de acceso a la justicia frente a la vulneración de derechos ambientales, buscando que ésta se manifieste de manera más eficiente y palpable, lo que en buena medida permite también beneficiar al desarrollo sostenible de dicha zona al desincentivar actividades ilegales e insostenibles.

El presente documento sistematiza el trabajo realizado por el CJG de noviembre de 2010 a agosto de 2011, considerando el contexto socio-jurídico y ambiental que implica la problemática minera de MDD, así como los retos para la justicia ambiental que suponen las condiciones en las que trabajan las entidades con las que puntual y directamente nos hemos vinculado en el desarrollo de nuestras labores.

Para ello, nos hemos valido de información generada durante la implementación de nuestro trabajo, así como por entrevistas a funcionarios de entidades estatales vinculadas con la justicia ambiental en la región, fuentes de información secundaria y nuestra convivencia con las coyunturas sociopolíticas de la región.

Deseamos agradecer a la Fundación Gordon & Betty Moore por la confianza en nuestro trabajo y el financiamiento inicial que permitió las primeras acciones del Consultorio, así como a la Amazon

Conservation Association – ACA y la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica –ACCA, con quienes compartimos el proyecto que acogió la idea de impulsar el CJG de la SPDA.

De igual modo, a USAID que con la Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina –ICAA, en el marco del Consorcio Manu-Madidi Corredor de Conservación (MMCC) permitió la continuación del trabajo de dicho consultorio y permite la publicación del presente informe.

Asimismo, a la SPDA por la confianza en nuestro trabajo, en especial a Pedro Solano, Isabel Calle, José Luis Capella, Pablo Peña y Claudia Godfrey de su Oficina Principal en Lima, como también al equipo del Programa de Ciudadanía y Asuntos Socioambientales, puntualmente a Juan Luis Damert y Carmen Heck, por la paciencia y las contribuciones al mejoramiento del presente informe, las que esperamos haber sabido aprovechar y satisfacer. De igual modo, a Manuel Pulgar-Vidal, Mariano Castro y José Luis Ecurra. Expresamos nuestro agradecimiento también a la Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina (ICAA), financiada por USAID. Finalmente y con mucho aprecio, a Luisa Rios, Eddy Peña, José Vargas y Norita Aguirre de la Oficina Descentralizada de la SPDA en Madre de Dios. Los autores se responsabilizan por el contenido del presente documento.

1.

# **MINERÍA DE ORO EN MADRE DE DIOS**

## 1.1. MADRE DE DIOS, LA CAPITAL DE LA BIODIVERSIDAD DEL PERÚ

El departamento de Madre de Dios ocupa parte de la selva sur del Perú, puntualmente la selva baja que limita con el departamento de Puno al sur, Cusco al oeste y el de Ucayali al norte, así como con los países Bolivia y Brasil. Según se advierte de su ZEE<sup>1</sup>, cuenta con una superficie aproximada de 8 518 396 hectáreas (6.64 % del territorio nacional), donde habitan cerca de 109,555 mil habitantes<sup>2</sup>.

Por lo general el clima madreñosense es caluroso y lluvioso. Según Mosquera y otros<sup>3</sup>, tomando como referencia a Puerto Maldonado, las precipitaciones alcanzan los 300mm mensuales y la temperatura promedio es de 25°C. Tales condiciones facilitan ecosistemas tropicales con copiosos bosques que se caracterizan por su gran variedad en flora y fauna, lo que define a Madre de Dios como una región de gran biodiversidad, destacando en su vegetación la existencia de especies aun no descubiertas gracias a sus abundantes selvas vírgenes, así como de grandes especies forestales que contribuyen, a escala mundial, con el proceso natural de captura y almacenamiento de carbono.

Estos bosques son recorridos por ríos de gran caudal y extensión que van a tributar sus aguas al río Amazonas en el Brasil, perteneciendo a la vertiente del Atlántico. Los más importantes son el Madre de Dios y sus afluentes, el Colorado, Inambari, Las Piedras, Manu, Tahuamanu y Tambopata; la mayoría nace al suroeste del departamento, mientras que el Madre de Dios lo hace en Cusco, y el Inambari y Tambopata en Puno.

Tales condiciones han provocado que el Parque Nacional del Manu, área natural protegida asentada en el territorio madreñosense, haya sido reconocido por la UNESCO como patrimonio natural de la humanidad en 1987. A ello se suma el que posteriormente el Congreso de la República del Perú haya declarado a Madre de Dios como Capital de la Biodiversidad del Perú<sup>4</sup>.

En ese sentido, son tales las características de este departamento que a fin de proteger la fragilidad de sus ecosistemas se han creado seis ANP en la región que cubren más de 3`762, 942 (44.2%) de su territorio. De igual modo, sus condiciones ecosistémicas permiten que 1`291, 087 de hectáreas (15.26%) de sus tierras y bosques se gestionen bajo concesiones forestales maderables y 1`006,939 de hectáreas (12% del territorio) en otros productos del bosque; asimismo, 843,086.37 hectáreas (2.78%) lo ocupan concesiones de ecoturismo y conservación, mientras que 112,009.45 hectáreas (1.32%) son ocupadas por concesiones de forestación y reforestación.

Asimismo, en el territorio madreñosense se mantienen culturas vivas propias de la región amazónica, lo que ha supuesto que el 9.88% territorio<sup>5</sup> se haya reservado para la Reserva Territorial de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario de Madre de Dios, y el 5.08% esté reconocido a favor de las Comunidades Nativas como sus tierras.

1 Aprobada mediante Ordenanza N° 032-2009-GRMDD/CR publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de febrero de 2010.

2 Instituto Nacional de Estadística e Informática-Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda: <http://www.inei.gov.pe/web/Peru-CifrasDetalle4.asp>

3 MOSQUERA, C., CHAVEZ M.L., PACHAS V.H. y MOSCHELLA P. Estudio Diagnóstico de la Actividad Minera Artesanal en Madre de Dios. Cooperación, Caritas-Madre de Dios, Conservación Internacional-Perú Lima, Octubre de 2009. pp 12-13.

4 Ley N° 26311 del 22 de mayo de 1994.

5 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA. Madre de Dios la Oportunidad de los Bosques (Video). Lima: SPDA, USAID-Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina-ICAA, AVINA y Blue Moon Fund, (2010). 1 disco compacto.

# LA BATALLA POR MADRE DE DIOS: USOS DEL TERRITORIO Y SUPERPOSICIÓN DE DERECHOS

*"Madre de Dios, el departamento con mayores índices de biodiversidad en el Perú, atraviesa un proceso de transformaciones sin precedentes. Diferentes actividades económicas se superponen entre sí y con áreas de conservación, por lo que se viene produciendo una verdadera batalla por orientar el desarrollo y aprovechamiento de recursos en este paraíso natural"*

## Áreas Naturales Protegidas 3'762,942 hectáreas

El 44.2% de la superficie de Madre de Dios es parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado en sus categorías de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Reservas Comunales, ascendiendo a un total de 3'762,942 hectáreas (sin considerar las zonas de amortiguamiento).

- Zonas castañeras
- Comunidades nativas

## Tramo III de la Carretera Interoceánica Sur (403 km)

En su paso por Madre de Dios, la carretera cruza las zonas de amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas como el Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Nacional Tambopata, también atraviesa concesiones forestales, de conservación y ecoturismo.

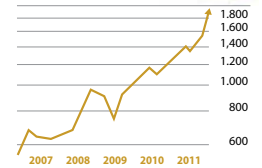
## Derechos mineros en Madre de Dios

Descripción	Cantidad	Extensión (has)
Derechos mineros titulados	1,981	452,677.65
Derechos mineros en trámite	942	320,840.00
Derechos mineros extintos	213	56,551.35
Canteras y otros	71	1,113.56
<b>Total</b>	<b>3,207</b>	<b>831,182.56</b>

Fuente: Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos

De los derechos mineros titulados (concesiones otorgadas) solo 82 son formales (cumplen con los requisitos para operar).

## Evolución del PRECIO DEL ORO



En el 2011 el oro ha aumentado su precio en un 34.14%. Llegó a su nivel máximo histórico en setiembre de 2011 (US\$1,923.20 la onza).

## Población

Año 1,940	4,905
Año 2,011	124,404

Madre de Dios es el departamento con la mayor tasa de crecimiento poblacional a nivel nacional.

FUENTE: INEI

## Deforestación

Deforestación 1990 (INRENA)	79,267.85
Deforestación 2000 (PROCLIM)	203,878.80
Deforestación Promedio Anual (ha)	12,461.10
Deforestación al 2009*	316,028.70

Fuente: CONAM e INRENA. Mapa de deforestación de la Amazonia Peruana - 2000. Memoria Descriptiva. \* Proyectado. Tomado de: MINAG 2009.



## Concesiones de hidrocarburos

- Lote 76 con contrato de exploración.
- Lote 157 con suscripción suspendida.

Área superpuesta con un Área Natural Protegida: 381,073.93 hectáreas equivalentes al 94.71% del área total de la Reserva Comunal Amaraakari.

## Hidroeléctrica Inambari

El proyecto se ubicaría en el encuentro de los ríos Inambari y Aza, en el vértice de los departamentos de Cusco, Puno y Madre de Dios.

Crearé un lago artificial de 37,700 ha aproximadamente. El área de influencia directa se superpone con la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene

## Concesiones forestales maderables:

Los bosques de producción permanente abarcan el 25.03% del territorio.

Estos incluyen a las concesiones forestales maderables que se extienden en 15.26 % del territorio (1'291,087 hectáreas).

## Concesiones para reforestación:

Cuenta con 245 concesiones para reforestación, que suman 112,009.45 hectáreas, equivalente al 1.32% del territorio.

## Concesiones forestales no maderables:

Tipo de derecho	Nº de áreas	Hectáreas
Concesiones para otros productos del bosque	1,138	1'006,939
Concesiones para conservación	8	783,312.34
Concesiones para ecoturismo	18	59,774.03

Las concesiones para otros productos del bosque (castaña y shiringa) abarcan cerca del 12% del territorio.



25 Años







Obreros mineros en plena labor de extracción de oro, en el sector de "La Pampa". Foto: Thomas Müller / SPDA.



Área deforestada donde la actividad minera acabó con la vegetación del bosque tropical de Madre de Dios. Foto: Thomas Müller / SPDA.

Fuera de ello, los predios agrícolas privados y centros poblados ocupan el 4.48% del territorio; la gran mayoría de ellos en constante crecimiento y a lo largo de la carretera interoceánica.

Con relación a los derechos de aprovechamiento de recursos naturales no renovables, la minería, actividad en la que se centra el presente documento, cubre el 9.69%<sup>6</sup> del departamento.

Como es de advertir, de la sumatoria de los porcentajes expuestos se obtiene un resultado que supera el 100% del territorio de MDD, esto se debe principalmente a que nuestro marco legal <sup>7</sup> prevé que el derecho otorgado para el aprovechamiento de un recurso natural, no brinda derecho alguno sobre otros recursos naturales distintos al concedido que se encuentren en el entorno. A decir de Pulgar-Vidal <sup>8</sup>, ello se explica por la posibilidad de aprovechar diferentes recursos naturales en una misma área geográfica, bajo ciertas reglas que permitan compatibilizar los distintos derechos de aprovechamiento.

En la infografía “La Batalla por Madre de Dios” se advierte la coexistencia y superposición de los diferentes derechos y usos en el territorio madreñosense, entre los que destaca la actividad minera dinamizada por un histórico aumento en el precio del oro.

Sobre el particular, debemos recordar que las leyes especiales, como las que desarrollan materias mineras o forestales, deben establecer<sup>9</sup> formas de coordinación con otros sectores a fin de evitar conflictos por superposición o incompatibilidad, así como la prelación, los procedimientos y las instancias para resolverlos.

Conforme a Pulgar-Vidal<sup>10</sup>, debemos agregar que a fin de que “el régimen de acceso a los recursos naturales sea una política que coadyuve al desarrollo nacional de manera sostenible, no se debe olvidar que esta se debe articular al proceso de ordenamiento territorial”; y agrega:

*“En su artículo 21º, la Ley General del Ambiente señala que la asignación de usos es un proceso dinámico y flexible basado en la evaluación de potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE. Por su parte, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que la ZEE se aprueba como apoyo al ordenamiento territorial, a fin de evitar la superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Entonces, el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica constituyen mecanismos orientadores de la toma de decisiones, que permiten incorporar mayor información sobre los usos del territorio y la superposición de derechos para prevenir conflictos ambientales derivados del acceso y uso de los recursos naturales”.*

Es ese el ánimo bajo el cual debe entenderse la ZEE de Madre de Dios<sup>11</sup>, la que debe buscar organizar la gestión de los usos de la superficie (forestales, agrícolas, de ecoturismo, de conservación, etc.),

6 RUBIO, José. “Información Catastral Minero y No Minero”. Presentación en Power Point. Puerto Maldonado 01 de septiembre de 2011. INGEMMET: Órgano Desconcentrado de Madre de Dios. Diapositiva 91.

7 Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, artículo 26°.

8 PULGAR-VIDAL, M. 2011. Promoviendo la Gobernanza en el Acceso y Aprovechamiento de los Recursos Naturales. CIES, USMP y SPDA. p28.

9 Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, artículos 13° y 15°.

10 PULGAR-VIDAL, M. Op.Cit. p28.

11 Aprobada mediante la Ordenanza N° 032-2009-GRMDD/CR,

así como los relacionados a la extracción de recursos que se encuentran debajo de ella (como la minería), con la posibilidad de preservar la vocación natural de los ecosistemas y generar oportunidades de productividad sostenible.

Así, conforme a dicha ZEE, Madre de Dios cuenta con 36 zonas ecológicas económicas o unidades de gestión agrupadas en cinco grandes categorías<sup>12</sup>:

- **Zonas productivas**, las cuales cubren más de 3 385 580 millones de hectáreas, representando el 39.75% de la superficie total de departamento de Madre de Dios. En estas están incluidas: zonas para uso agropecuario (28.00%), zonas para producción forestal y otras asociaciones (10.76%) y otras zonas productivas como la pesquería, minería y turismo (1.07%). Las zonas con vocación agropecuaria presentan fuertes limitaciones, tanto por la baja fertilidad de los suelos como por el riesgo a la erosión e inundación. En algunas zonas se presentan también déficit de agua en el suelo, que limita la producción agropecuaria.
- **Zonas de protección y conservación ecológica**, que incluyen a las Áreas Naturales Protegidas y zonas de protección de aguajales, pantanos, cochas, colinas fuertemente disectadas y montañas. En total, cubre una superficie de 4 208 147 millones de hectáreas (49.40%).
- **Zonas de recuperación**, con una superficie de 18 237 hectáreas (0.21%). En esta se incluye a la zona de recuperación de tierra forestal y de tierras de protección para cultivo permanente asociados con forestales.
- **Zonas de tratamiento especial**, con una superficie de 899 292 hectáreas (10.55%). En esta se incluye a la zona minera de alto impacto ambiental, actividad que implica total modificación del paisaje generando un escenario desértico en plena selva amazónica. También está la zona de amplio dominio de poblaciones indígenas aisladas voluntariamente y que para evitar el alto riesgo epidemiológico requiere de un tratamiento especial en la política nacional.
- **Zonas urbanas e industriales**, ubicadas principalmente en sectores adyacentes a Puerto Maldonado. Cubre una superficie de 5 540 hectáreas (0.07%) del área en estudio.

Siguiendo con Pulgar-Vidal<sup>13</sup>, los resultados de experiencias en marcha (como la de MDD), nos hablan de la generación de resistencias sectoriales y de operadores privados frente a la ZEE, más que ver a ésta como la oportunidad de compatibilizar actividades. Estos conflictos se originan debido a que la ZEE sólo funciona adecuadamente donde existen unidades de gestión claras y mientras ello no ocurra “la ZEE se hace sobre supuestos que pueden contar con base científica, pero que no reconocen los usos potenciales”.

12 Según la Zonificación Ecológica Económica de Madre de Dios, el área de estudio corresponde a toda la región de Madre de Dios.

13 PULGAR-VIDAL, M. Op. Cit. p29-30.

## 1.2. LA ACTIVIDAD MINERA EN MADRE DE DIOS

La explotación minera en Madre de Dios data desde la época del incario, no obstante su extracción en forma continua se inicia desde los años 30 y 40 del siglo XX<sup>14</sup>, experimentando un boom económico a fines de la década del 70 debido a un incremento significativo en el precio del oro, lo que atrajo a muchos migrantes a la zona.

Cabe mencionar que si bien Madre de Dios ha sido históricamente el departamento más despoblado del país, determinados booms económicos entre los que destaca la minería, han contribuido al incremento de su población. Así por ejemplo, si bien en 1940 dicha región contaba con 4,905 habitantes, al 2007<sup>15</sup> su población ascendía a 109,555 personas, lo que constituye el mayor crecimiento poblacional departamental a nivel nacional en ese período, experimentando un incremento del 2113%.

Podemos señalar también que en el período inter-censal 1993-2007, la tasa migratoria hacia Madre de Dios tuvo un promedio anual de 3.5%, equivalente a 3,039 habitantes por año. Es en este contexto que se pueden apreciar grandes aportes al PBI<sup>16</sup> de este departamento, así por ejemplo en 1994 y 1998 la minería representó el 42.8% y 38.6% del PBI madreñosense, respectivamente; de igual modo, entre 1999 y 2001 los aportes fueron entre el 40.4% y 35% de dicho PBI; ya para el 2007, su PBI estaba compuesto en un 50% por la minería<sup>17</sup>.

Esto en términos reales explica una muy cercana relación entre esta actividad y la fuerte presión migratoria sobre esta región incentivada por los beneficios patrimoniales que representa desarrollar la minería aurífera. Dicha presión se ha manifestado con carácter creciente gracias al sostenido incremento del precio del oro durante los últimos años, conforme se puede apreciar líneas arriba en la infografía “La Batalla por Madre de Dios”.

Así, dicho precio sumado a la facilidad de acceso que ha supuesto el asfaltado de la carretera interoceánica sur, ha implicado un mayor dinamismo y desarrollo de la actividad aurífera. En estricto, son los Tramos 2, 3 y 4 de dicho corredor vial los que se vinculan con la problemática minera de Madre de Dios, cuyos contratos de concesión fueron celebrados y adjudicados en junio de 2005<sup>18</sup>.

Por ello, no es una coincidencia que desde que se inició el asfaltado de dicha carretera, se ha venido desarrollando un incremento sostenido de la proporción del territorio madreñosense destinado a la minería. Conforme al INGEMMET<sup>19</sup>, entre diciembre de 2006 y agosto de 2011 este se ha más que duplicado<sup>20</sup>:

14 Gobierno Regional de Madre de Dios-GOREMAD e Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana-IIAP. “Macro Zonificación Ecológica Económica del Departamento de Madre de Dios”. GOREMAD e IIAP. 2009. Puerto Maldonado. p33.

15 INEI. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Lima. 2008. p232.

16 BRACK A, IPENZA C, ALVAREZ J, SOTERO V. “Minería Aurífera en Madre de Dios y Contaminación con Mercurio- Una Bomba de Tiempo”. Ministerio del Ambiente, Lima abril de 2011. p24.

17 Gobierno Regional de Madre de Dios-GOREMAD e Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana-IIAP. Op. Cit p41.

18 Bank Information Center-BIC. Organizaciones Alcanzan Propuestas para Segunda fase del Programa de Mitigación de Impactos Indirectos del CVIS”. Disponible en: <http://www.bicusa.org/es/Project.10312.aspx>

19 RUBIO, José. Op. Cit. Diapositiva 56.

20 Estos datos sólo consideran enclaves mineros cuyos titulares han desarrollado alguna relación con el Estado, es decir, a quienes cuentan con alguna formalidad vinculada a la gestión minera estatal: concesiones, petitorios o derechos caducos.

Fecha de referencia	Densidad Minera
31/12/2006	4,17%
31/12/2007	4,78%
31/10/2008	6,89%
25/06/2009	7,37%
17/03/2010	7,25%
07/06/2011	9,73%
31/08/2011	9,69% <sup>21</sup>

Fuente: INGEMMET 2011. Elaboración propia

Ello va de la mano con el también sostenido incremento de los “derechos” mineros de Madre de Dios en los últimos años, entre concesiones otorgadas (títulos) y petitorios en trámite:

Derechos Mineros	Noviembre 2008 <sup>22</sup>	Agosto 2011 <sup>23</sup>
Títulos	1,440	1,900
En trámite	1,192	936
Total derechos	2, 632	2,836

Fuentes: Mosquera y otros 2009/DREMH-GOREMAD 2011. Elaboración propia

En ese sentido, cabe preguntarnos en qué condiciones se viene concretando esta mayor ocupación del territorio madreñosense.

Sobre el particular, a agosto de 2011 la DREMH del GOREMAD, registra 82 concesiones mineras “formales” y adicionales a las mencionadas en el cuadro precedente, las que representan el 3% del total de derechos mineros en la región; esto deja bajo el rótulo de “informales” al porcentaje restante.

Cabe mencionar que la DREMH entiende por “formales” sólo a aquellos derechos mineros que, además de ostentar el correspondiente título de concesión, cuentan con su respectiva certificación ambiental. El estado de las certificaciones ambientales, en sus distintas categorías, a setiembre de 2011 es el siguiente: <sup>24</sup>

21 Considerando al Régimen General, la pequeña minería y la artesanal, este porcentaje se traduce en 825,026.81 has del territorio de Madre de Dios. Excluyendo al Régimen General, entre la pequeña minería y la artesanal suman 639, 379.18 has, traducido en dicho 9.69%.

22 MOSQUERA, C., M.L. CHAVEZ, V.H. PACHAS y P. MOSCHELLA. Op. Cit. p66.

23 OYOLA VALENCIA, Milner. “Diagnóstico de la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMH-MDD)”. Presentación en Power Point. Puerto Maldonado 01 de septiembre de 2011. Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos de Madre de Dios-GOREMAD. Diapositiva 4.

24 Ibidem. Diapositivas 4 y 5.

Estado	TIPO DE ESTUDIO				TOTAL
	DIA	EIA <sup>sd</sup>	PAMA	TDR EIA <sup>sd</sup>	
Abandonado	4		68	1	73
Aprobado	28	1	53	35	117 <sup>25</sup>
Desaprobado			2		2
En evaluación	59	24	27	85	195
Improcedente	2		1	1	4
Inadmisible	4				4
Observado	36	2	24	19	81
Por definir			24		24
<b>TOTAL</b>	<b>133</b>	<b>27</b>	<b>199</b>	<b>141</b>	<b>500</b>

Fuente: DREMH-GOREMAD 2011. Elaboración propia.

Así, la cantidad de concesiones formales nos da fe de una inmensa mayoría de derechos mineros que, o ejecutan la actividad sin contar con el requisito legal de la certificación ambiental o, sumada a esta inobservancia, la realizan sin contar con el correspondiente título de concesión minera. El concepto “minero formal” que maneja la DREMH es preocupante, toda vez que no hace referencia a la obligación de los mineros de cumplir con otros requisitos previstos legalmente y que procuran un mínimo de sostenibilidad a la actividad<sup>26</sup>. Todo esto, sin entrar a valorar el real cumplimiento de los estudios o declaraciones de impacto ambiental aprobadas, así como de su buena o mala calidad, ha venido suponiendo una generalizada negación del Estado de Derecho.

Ello se ha traducido en la institucionalización de la ilegalidad<sup>27</sup> como característica esencial del desarrollo de la minería aurífera de Madre de Dios. En ese sentido, recogiendo lo descrito por Mosquera y otros<sup>28</sup>, esta ilegalidad se basa en los siguientes supuestos de hecho:

- Los pequeños productores y mineros artesanales no manejan información técnica y ambiental en las diferentes etapas de la actividad minera (exploración, explotación, cierre, etc.).
- Existe poco interés por capacitarse y educarse en un centro de formación, a lo que se suma el que la actividad minera se ejerza con escasa responsabilidad ambiental.
- Temor o falta de interés en aplicar y mejorar técnicas para el lavado del material aluvial y rehogado de la amalgama. Sobre todo el poco o casi nulo uso de equipos adecuados como las retortas que evitarían la evaporación del mercurio al ambiente.

25 La DREMH no lo explica, pero al parecer esta cantidad trasciende al total de concesiones mineras identificadas como formales pues estaría considerándolas junto con otras que han contado con certificación ambiental, pero que ya no se encuentran vigentes, es decir han caducado.

26 Por ejemplo, la obtención de los derechos de uso de agua a otorgarse por la ALA, entre otros.

27 Creemos relevante hacer referencia, más que a la informalidad, a la ilegalidad que cobija a esta minería, pues todo requisito incumplido se vincula con un marco legal que lo prevé, y porque éste último supone cuestiones de fondo que, incluyendo el cumplimiento de estas formalidades, las trasciende: los derechos fundamentales de la persona.

28 MOSQUERA, C., M.L. CHAVEZ, V.H. PACHAS y P. MOSCHELLA. Opc. Cit. p53.

- Introducción de tecnologías sin planificación y su aplicación sin responsabilidad ambiental ni social.
- Ausencia de la autoridad y de su voluntad para controlar, sancionar y planificar el desarrollo de la actividad minera en Madre de Dios.

Así, teniendo a estos supuestos como punto de partida, se genera la referida ilegalidad con sus correspondientes impactos, como los que pasamos a detallar en el cuadro siguiente<sup>29</sup>:

Ambientales	Económicos	Sociales
<p><b>En Bosques:</b></p> <p>Se han deforestado aproximadamente 32,750 has de bosques.</p> <p>Se estima la degradación de 150,000 has adicionales.</p> <p>Cada año se suma la destrucción de 400 has.</p> <p>Amenaza: de ejecutarse todos los derechos mineros, se destruirían 400,000 has más.</p> <p>Con la destrucción del bosque y del cauce de los ríos, se altera el paisaje.</p> <p>Con la tala, roce y quema, se liberan grandes cantidades de carbono almacenado en los ecosistemas forestales.</p> <p><b>En el Agua:</b></p> <p>Su calidad en los ríos está deteriorada por el vertimiento directo de sedimentos y sólidos en suspensión del lavado de la materia aluvial, los que la contaminan. Ello reduce las posibilidades de distribución y reproducción de los peces, así como la penetración de rayos solares, lo que imposibilita el desarrollo de alimento vegetal para los peces.</p> <p>El exceso de limo en el agua dificulta el proceso de oxigenación del agua, limitando el desarrollo de la vida acuática.</p>	<p>La invasión de tierras sin contar con los requisitos legales para ejercer la actividad minera sobre el lugar.</p> <p>Ello deviene en la afectación directa y negativa basada en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesiones forestales (sean maderables, para conservación, ecoturismo, u otros productos del bosque como la castaña) y para forestación y reforestación.</li> <li>- Predios agrícolas (con títulos de propiedad o en posesión). Muchos de ellos con sistemas agroforestales.</li> </ul> <p>La destrucción de recursos forestales genera incertidumbre y desincentiva las inversiones que se deseen llevar a cabo en este sector.</p> <p>La agricultura y los sistemas agro-</p>	<p>La superposición minera ilegal supone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos de poder con gran influencia en la opinión pública y el Estado, los que a la vez usan la fuerza para imponerse.</li> <li>- La pérdida de seguridad personal y del principio de autoridad, por la falta de intervención de autoridades frente zonas en las que no se les permite el ingreso y/o predomina el incumplimiento flagrante de normas ambientales, tributarias, mineras y de trabajo.</li> <li>- El desamparo de la ciudadanía que legalmente tiene el dominio del área con base a sus derechos forestales o agrícolas, lo que en la práctica deviene en la afectación de derechos como los de:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posesión: al afectarse el ejercicio de dominio sobre un área destinada a la gestión forestal o agrícola.</li> <li>2. Propiedad: al ver afectada la posesión del predio y no poder disponer libremente de él conforme a su correspondiente título.</li> <li>3. Libre iniciativa privada o de empresa: al mellar las posibilidades de desarrollar las inversiones en actividades como las forestales, agroforestales, agrícolas, pesca, piscicultura, etc.</li> <li>4. Salud ambiental: al degradarse la calidad del agua y el aire, así como de los recursos hidrobiológicos mediante su contaminación, considerando el consumo humano ligado a ellos.</li> <li>5. A un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona: cuanto menos,</li> </ol> </li> </ul>

29 Basado en: BRACK A, IPENZA C, ALVAREZ J, SOTERO V. Op. Cit. pp 29-70.; MOSQUERA C., CHAVEZ M.L., PACHAS V.H. y MOSCHELLA P. Op. Cit. pp 35-53.; y, Ministerio del Ambiente. "Presentación MINAM 2011-2016". Presentación en Power Point. Lima, 05 de octubre de 2011. Diapositiva 12.

<p>Las dragas, al remover grandes cantidades de sedimentos, las contaminan y alteran el lecho y riveras de ríos, provocando inundaciones, así como la alteración de las características del agua que permiten la interacción de organismos acuáticos y su ambiente (se destruyen hábitats).</p> <p><b>En la atmósfera:</b></p> <p>Debido a las emisiones gaseosas de mercurio que se liberan en su quemado luego de la amalgamación. Cuando existe humedad relativa, se oxida y en pocos días es devuelto al suelo y ríos mediante la lluvia, contribuyendo también a la contaminación del agua, organismos acuáticos y plantas.</p> <p><b>En animales:</b></p> <p>Ante los cambios en los ecosistemas y el ruido de los motores, la fauna se ve obligada a huir y buscar alimento en otros lugares.</p> <p>Los peces acumulan mercurio en sus tejidos al ingerir alimento proveniente del lecho de los ríos.</p>	<p>forestales sufren la reducción de los mejores suelos agrícolas al removerse los compuestos fértiles de la superficie.</p> <p>Las modificaciones al paisaje y la ausencia de animales reducen la competitividad turística.</p> <p>La contaminación de ríos y recursos hidrobiológicos desincentivan la pesca y el consumo de peces.</p> <p>Evasión de impuestos: considerando que se ha calculado la producción de oro en S/1,600 millones, la región podría recibir S/.50 millones anuales por canon, pero, al año 2009 sólo se percibieron S/.42,000.</p>	<p>por estar expuestos a condiciones contaminantes y al no poder aprovechar los recursos naturales de su entorno.</p> <p>De otro lado, la minería ilegal supone también, la vulneración de derechos como</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Al trabajo: si bien se suelen pagar altas retribuciones económicas, las condiciones en las que se llevan a cabo las labores no corresponden a su alto riesgo; no se reconocen beneficios sociales.</li> <li>7. A la libertad de tránsito: al no permitir el ingreso de terceros a determinadas zonas.</li> <li>8. A la libertad sexual y a la salud: considerando la trata de menores para fines de prostitución y la proliferación de enfermedades, destacan las de transmisión sexual.</li> <li>9. A la integridad y vida: debido a la anomia y violencia personal en la zona, muchas veces exacerbada por la ingesta de alcohol.</li> </ol> <p>Los ingresos generados por la actividad no se reflejan en los servicios de salud y educación de los distritos de la zona pues, a la evasión tributaria, se suma la falta de arraigo del minero que generalmente no se interesa en la mejora de la calidad de vida de la localidad que habita</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuentes: Mosquera y otros 2009 / Brack y otros 2011 / MINAM 2011. Elaboración propia.

Como recordaremos, nuestro marco legal permite la superposición de derechos para el aprovechamiento de distintos recursos en un mismo ámbito geográfico, siempre que se cumplan con los requisitos previstos para ello. Sin embargo, según lo hemos expuesto, en la práctica se llevan a cabo una diversidad de supuestos que han dado fe del poco o nulo interés por desarrollar las actividades mineras con responsabilidad ambiental y social, a lo que se suma la ausencia estatal que sólo provoca el descontrol y la nula planificación en la gestión.

A decir de Rivero<sup>30</sup>, mientras desde los distintos niveles de gobierno se disponían medidas destinadas a definir los niveles de calidad ambiental y productividad diaria para la minería artesanal y pequeña, era públicamente conocido que en los campamentos mineros la norma vigente era la de la "mayor extracción al menor tiempo y costo". Ello, por lo general, responde al interés del migrante que, sin contar con oportunidades de desarrollo en su localidad, busca generarse prosperidad con la actividad minera en Madre de Dios, siéndole necesario para ello excluir de su camino cualquier intromisión que pudiera incrementar sus costos.

30 RIVERO, R. 2010. Madre de Dios: Medidas Extraordinarias Beneficiando Actividades Sostenibles y el Estado de Derecho como Necesidad. En: Actualidad Ambiental (Sitio Web) (Lima): Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (01 de abril de 2010) Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=4921>.



Dicha necesidad de exclusión involucra tanto a medidas estatales como privadas, de manera que se generen intereses contradictorios tanto sobre el destino a darse a un área, como para el acceso a los recursos naturales existentes en ella. Esto incluye, los impactos así como la consecuente vulneración de los derechos detallados líneas arriba, y con ello la generación de conflictos socioambientales. Así, podemos sostener que en Madre de Dios se dan no pocos casos en los que existe una directa relación entre ilegalidad de la actividad minera y conflictividad social.

Gracias a nuestro constante trabajo en la zona, hemos podido apreciar que la resistencia social frente a la minería se basa en la experiencia de la población local que viene sufriendo y teme por un mayor daño a sus derechos, actividades y expectativas vinculadas. Esto, sumado al avance descontrolado de la minería ilegal, supone un sentimiento de constante incertidumbre por parte de los lugareños, quienes además ven al Estado como un agente lejano que hasta la fecha ha demostrado falta de eficiencia y voluntad para afrontar el problema.

Por ello, coincidimos con Brack y otros<sup>31</sup> cuando se sostiene que *“los conflictos socioambientales generados por las actividades mineras han crecido de forma exponencial en los últimos años: los conflictos ocurren principalmente entre mineros y comunidades nativas; mineros y colonos campesinos; mineros y concesionarios forestales; mineros y castañeros; mineros y empresas de turismo, y mineros y funcionarios del Estado por afectación de áreas protegidas”*.

Asimismo, cabe señalar que a diferencia de los conflictos vinculados a la actividad minera en otras partes del Perú, en Madre de Dios quienes realizan la actividad y generan incertidumbre o desconfianza en la población no son en la gran mayoría de los casos (por no decir todos) empresas legalmente constituidas, sino múltiples actores cuyo denominador común, además de la referida ilegalidad, es la ya mencionada falta de arraigo o sentido de pertenencia a Madre de Dios; así, conforme a Brack y otros<sup>32</sup>, se trata de *“foráneos, de origen andino, y expresan que están de paso por la zona, debido a lo cual no hacen muchos esfuerzos por conservar el ambiente o los recursos naturales de la zona”*.

Por ello, considerando la ilegalidad en la que se llevan a cabo las actividades mineras, creemos importante precisar de quiénes hablamos cuando afirmamos la participación de actores mineros, a quienes podríamos separar en las siguientes categorías<sup>33</sup>:

- El titular de alguna formalidad minera (concesión o petitorio minero).
- El titular de otro tipo de derechos sobre la superficie en donde se permite la realización de las operaciones mineras (predios agrícolas, concesiones forestales, etc.).
- El minero invitado.
- El trabajador u operario minero.
- El propietario de implementos e insumos para la producción minera (comerciante).
- El transportista.

Claro está que quienes juegan un rol más relevante en la generación de conflictos socioambientales, sus impactos y la vulneración de derechos, son los cuatro primeros mencionados, quienes conforme

31 BRACK A, IPENZA C, ALVAREZ J, SOTERO V. Op. Cit. p70.

32 Ibidem. p70.

33 En la mayoría de casos hemos considerado como punto de partida la clasificación prevista en: MOSQUERA, Cesar; CHÁVEZ, Mary Luz; PACHAS, Víctor Hugo; MOSCHELLA, Paola (2009). Op. Cit. p81.

a Mosquera y otros<sup>34</sup>, por lo general se interrelacionan, organizándose productivamente y de facto mediante asociaciones de riesgo compartido (Joint Venture)<sup>35</sup> o micro empresas (MyPE)<sup>36</sup>; en ambos casos sin celebrar contratos, pues sus vínculos los forjan de facto ya que es la informalidad lo que los sostiene<sup>37</sup>.

Sin embargo, son todos estos actores los que asumen una participación activa en conflictos como los descritos, pues debemos entender que se trata de toda una base organizativa que se interrelaciona para hacer fuerza común, tanto para el desarrollo de la actividad como para defenderla, lo que en no pocos casos ha supuesto resistencias colectivas y públicas frente a las medidas que deben disponer los diferentes niveles de Gobierno en el marco de la defensa y respeto al Estado de Derecho.

---

34 MOSQUERA, Cesar; CHÁVEZ, Mary Luz; PACHAS, Víctor Hugo; MOSCHELLA, Paola (2009). Op. Cit. p87-88.

35 Se trata de acuerdos basados en participaciones porcentuales sobre lo producido en el trabajo minero. Todos los actores realizan determinada inversión y comparten el riesgo de los resultados de la operación minera. Se caracteriza por la defensa del trabajo donde los actores sociales se agrupan por los conflictos sociales que ocurren.

36 El titular de la mina trabaja empleando un determinado número de trabajadores asalariados, asumiendo por sí mismo la inversión y los riesgos. Suele combinarse con los "Joint Ventures": se implementan acuerdos de trabajo por un tiempo, y se combinan los pagos por jornales con los de porcentajes.

37 Existen sociedades de responsabilidad limitada que pueden estar compuestas por un número ilimitado de socios, quienes comparten la titularidad de alguna formalidad minera; sin embargo, esta es una figura poco usual en la región, donde los títulos mineros principalmente son individuales.



2.

**MARCO INSTITUCIONAL Y  
LEGAL PARA LA MINERÍA DE  
ORO EN MADRE DE DIOS**

Prácticamente toda la minería llevada a cabo en Madre de Dios es desarrollada en función del marco jurídico previsto para la pequeña minería y la minería artesanal. Según lo mencionamos, su característica general es ser aluvial, pudiéndose explotar en yacimientos del tipo placer<sup>38</sup> que pueden estar ubicados en predios agrícolas o dentro de las áreas destinadas a la actividad forestal concesionada; es decir, superponiéndose pero debiendo siempre cumplir, por lo menos, el marco legal previsto para ello.

Esto supone la participación del Estado antes, durante y después de la concreción de cualquier proyecto minero en territorio madrediosense, involucrando a diferentes niveles de gobierno, conforme lo detallaremos a continuación.

## 2.1. MARCO INSTITUCIONAL

En este subcapítulo expondremos la institucionalidad que advertimos como directamente vinculada con la gestión ambiental y los proyectos de explotación minera, tanto en los niveles de Gobierno Nacional y el Regional, como en algunos Organismos Constitucionalmente Autónomos con los que hemos vinculado nuestras labores desde el CJG.

### 2.1.1. Gobierno Nacional

#### 2.1.1.1. Poder Legislativo

Conforme a nuestra Constitución<sup>39</sup>, el Congreso cuenta entre sus atribuciones con la de dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existentes; de igual modo, velar por el respeto a la Constitución y las leyes, y de disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores, así como aprobar el Presupuesto y la Cuenta General de la República.

En tal sentido, ha emitido leyes vinculadas con el aprovechamiento sostenible de nuestros recursos naturales, en especial a la pequeña minería y minería artesanal, así como sobre el respeto, protección y defensa de nuestros derechos fundamentales.

Asimismo, los congresistas deben velar por la generación de consensos políticos destinados a contar con una legislación cada vez más íntegra ambiental, económica y socialmente en el marco de las actividades mineras y los derechos fundamentales.

#### 2.1.1.2. Poder Ejecutivo

A este nivel de gestión le corresponde el diseño y ejecución compartida de políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado y en todos los niveles de gobierno<sup>40</sup>.

38 Conforme a Mosquera y otros (2009), los yacimientos mineros de Madre de Dios son de dos tipos: Placeres Aluviales de Piedemonte (al pie y zonas adyacentes de la cordillera, como en la zona sur de la región en quebradas o microcuencas con pequeñas elevaciones, cerros o acantilados) y Placeres Aluviales de Llanura (sedimentos de las playas y ríos, y una secuencia de terrazas extremadamente planas de un máximo de 50m de altura; se encuentran en el río Madre de Dios y afluentes como el Inambari, Tambopata y Malinowski).

39 Constitución Política del Perú, artículo 102º numerales 1, 2 y 4.

40 Ley N° 27783, Ley Bases de la Descentralización, Art. 26.1.a); y, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, Art. 4º inc.1 y 6º.

## Ministerio del Energía y Minas

Puede y debe establecer el marco general obligatorio para el desarrollo de la gestión sobre la actividad minera, así como planificar medidas a adoptarse en el resto de niveles de gobierno conforme a sus competencias, en particular sobre las compartidas. Entre sus funciones se encuentran:

Funciones	Algunas Medidas Relacionadas
Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento	Aprobó el Reglamento de la Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, mediante el Decreto Supremo N° 013-2002-EM (en adelante: Reglamento de Formalización)
Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado	Aprobó el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal con el Decreto Supremo N° 013-2011-EM.
Implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas	En este marco, debiera promocionarse, gestionarse y regularse actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores de minas, medio ambiente, etc. Poco desarrollo de coordinaciones.

En lo que se refiere al desarrollo de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, el MEM, a través de la Dirección General de Minería-DGM, es el encargado de otorgar la constancia de Pequeño Productor Minero (PPM) o de Productor Minero Artesanal (PMA)<sup>41</sup>. Sobre el particular, considerando lo expuesto con relación a la problemática minera en Madre de Dios, preocupa que en la verificación posterior al otorgamiento de dicha constancia, el MEM se haya desentendido y haya dejado esta oportunidad de actuación a un debilitado GOREMAD.

De otro lado, mediante el INGEMMET<sup>42</sup>, debe compilar, levantar, analizar e integrar la información geológica relativa al aprovechamiento de recursos del subsuelo y las zonas de mayor potencial geológico y minero del territorio nacional; de igual modo, preparar y mantener actualizadas las Carta Metalogénica del Perú. Asimismo, incorporar al Catastro Minero Nacional las coordenadas UTM definitivas de las concesiones mineras, expedir constancias de incorporación de coordenadas UTM de derechos mineros al Catastro Minero Nacional y certificados de áreas libres de derechos mineros; elaborar planos catastrales de derechos mineros y de áreas restringidas a la actividad minera. De igual modo, coordinar el funcionamiento de los Órganos Desconcentrados de la Institución en materia catastral; así como con las entidades públicas y privadas locales, regionales y nacionales, que utilicen la información catastral; absolver las consultas técnicas que formulen los usuarios mineros, respecto a los procedimientos a su cargo.

41 Conforme al artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado-TUO de la Ley General de Minería, y artículos 3°, 5°, 8°, 12° y 15° de su Reglamento, Decreto Supremo N° 013-2002-EM.

42 Conforme al artículo 28° del Decreto Supremo N° 035-2007-EM, Reglamento de Organización y Funciones del INGEMMET.

## Ministerio del Ambiente

El MINAM<sup>43</sup> debe:

- Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento del territorio nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.
- Elaborar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP), y aprobar los lineamientos, las metodologías, los procesos y los planes para su aplicación en los diversos niveles de gobierno.
- Establecer los criterios y procedimientos para la formulación, coordinación y ejecución de los planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados; promover y coordinar la adecuada gestión de residuos sólidos, así como formular y proponer la política y las estrategias nacionales de gestión de los recursos naturales y de la diversidad biológica.
- Dirigir los Sistemas Nacionales de Evaluación del Impacto Ambiental, de Información Ambiental y el de Áreas Naturales Protegidas mediante el SERNANP.
- Emitir una opinión técnica (vinculante) a través del SERNANP, sustentando las razones a favor o en contra del desarrollo de un proyecto minero, cuando tal actividad se pretenda llevar a cabo en la Zona de Amortiguamiento (ZA) de un ANP o dentro de ésta última.

## Ministerio de Salud

Adscrita a él, la Dirección General de Salud (DIGESA) es la entidad encargada de:

- Emitir una opinión técnica favorable a fin de que la autoridad sectorial o regional otorgue la autorización<sup>44</sup> de vertimientos de residuos industriales a un PPM o a un PMA.
- Emitir una opinión previa técnica favorable<sup>45</sup> sobre el cumplimiento de los ECA para Agua cuando un PPM o PMA deban solicitar ante la ANA una Autorización de Vertimiento de Aguas Residuales.

## Ministerio de Agricultura

Como órgano de línea adscrito al MINAG se encuentra la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), a través de la cual es el encargado de realizar acciones<sup>46</sup> normativas y promotoras del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre.

<sup>43</sup> Según los literales c), d), e) y f) del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

<sup>44</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, artículo 31°.

<sup>45</sup> Conforme a la Ley N° 26842, Ley General de Salud, la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos y el Texto Único de Procedimientos Administrativos- TUPA del MINSa aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2009-SA, modificado por el N° 002-2010-SA.

<sup>46</sup> Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, artículo 3°.3.3.

Asimismo, adscrita al MINAG, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) es la entidad encargada de otorgar la Autorización de Vertimiento de Aguas Residuales mediante su Autoridad Local del Agua (ALA), al PPM o PMA<sup>47</sup> que cumpla con los requisitos y contando siempre con la opinión previa técnica favorable de la DIGESA.

La ANA mediante la ALA de Madre de Dios debe evaluar y otorgar el Permiso de Uso de Agua<sup>48</sup>, así como emitir la opinión favorable en el marco del otorgamiento de una certificación ambiental<sup>49</sup> que debe llevar a cabo la DREMH de Madre de Dios.

### **Ministerio de Defensa**

A este ministerio se adscribe la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DI-CAPI), la que en el marco de los proyectos mineros a desarrollarse en cuerpos de agua navegables, su franja ribereña y márgenes de los ríos y lagos debe otorgar:

- El Certificado de Matrícula o Pasavante que permite la operación de algún artefacto flotante como las lanchas gringo o carrancheras, siempre que cumplan con los requisitos legales para la actividad minera.
- La Certificación Ambiental para operaciones de dragado en área acuática, lo que generalmente exige cuanto menos un EIAsd.
- El Derecho de Uso de Área Acuática para la ubicación de artefactos navales en franja ribereña, márgenes de los ríos y lagos navegables.

### **Ministerio de Cultura**

Este ministerio es el encargado de emitir<sup>50</sup> el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) mediante su Dirección de Arqueología, dependencia adscrita al Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales.

### **Ministerio del Interior**

Específicamente la Dirección de Turismo y Protección del Ambiente de la Policía Nacional del Perú<sup>51</sup>, mediante su División de Protección del Ambiente (que en la práctica suele ser identificada como la Policía Ecológica)<sup>52</sup>, cumple funciones vinculadas con la persecución de delitos ambientales por actividades mineras ilegales; entre ellas:

47 En virtud de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, el Texto Único de Procedimientos Administrativos- TUPA del MINSa aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2009-SA, modificado por el N° 002-2010-SA y el Decreto Supremo N° 012-2010-G, que aprueba el TUPA de la ANA.

48 Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos y el Decreto Supremo N° 012-2010-G, que aprueba el TUPA de la ANA.

49 Se entiende que se emite antes de aprobar la Declaración de Impacto Ambiental-DIA o el Estudio de Impacto Ambiental Semi-detallado-EIAsd presentado por el PPM o el PMA, según lo disponga la DREMH.

50 Conforme al Decreto Supremo N° 001-2011 que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del MC y la Resolución Ministerial N° 127-2011-MC que modifica el TUPA del MC (Decreto Supremo N° 022-2002-ED).

51 Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, artículo 30° y Resolución Directoral N° 1194-2009-DIRGEN/EMG, modificada por la Resolución Directoral N° 183-2010-DIRGEN/EMG.

52 Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, artículo 30°. Decreto Legislativo N° 957, Nuevo Código Procesal Penal, artículos 67°, 68°, 331° y 332°.



- Tomar conocimiento de delitos y poner en conocimiento del representante del Ministerio Público.
- Individualizar a sus autores y partícipes.
- Reunir y asegurar los elementos de prueba.
- Recibir denuncias escritas o sentar actas verbales.
- Tomar declaraciones a los denunciados, denunciados, testigos
- Practicar diligencias orientadas a la identificación física de los autores y partícipes del delito.
- Practicar las demás investigaciones que le sean delegadas.
- Elaborar el informe policial que deberá contener todas las diligencias efectuadas, manifestaciones, pericias y todo lo indispensable para el esclarecimiento del delito.

### 2.1.1.3. Poder Judicial

Es el llamado a administrar justicia en todo el territorio nacional, a través de sus Órganos Jurisdiccionales<sup>53</sup>, uno de los cuales es la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios encargada de resolver los conflictos de diversa índole, entre lo que se encuentran los derechos o intereses de carácter ambiental conforme lo veremos líneas abajo; generalmente mediante sus juzgados mixtos o penales.

### 2.1.1.4. Organismos Constitucionalmente Autónomos

#### Ministerio Público

Tiene como funciones principales<sup>54</sup> la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución y prevención del delito y la reparación civil.

En ese marco se creó la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental<sup>55</sup> para el Distrito Judicial de Madre de Dios, que cuenta con funciones de persecución del delito ambiental.

Mediante la Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 027-2010-MP-FN-JFS de fecha 12 de marzo de 2010, el MP creó la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios. Esta medida, en el marco de la descrita problemática minera, creemos podría ser el único esfuerzo destinado a atender la demanda de protección y defensa de los derechos ambientales de la población no necesaria ni directamente vinculada con la actividad minera ilegal, es decir agricultores, agroforestadores y productores forestales.

53 Constitución Política del Perú, artículo 138° y el artículo 1° del Decreto Supremo N° 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

54 Constitución Política del Perú, artículo 159° y Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público, artículo 1°.

55 Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 038-2008-MP-FN-JFS.

Así, frente a un acto delictivo de carácter ambiental, esta fiscalía se encarga de llevar a cabo las siguientes diligencias<sup>56</sup>:

### **1. Investigación Preliminar.**

- Busca determinar la formalización o no de la investigación, la que luego debe sustentar la acusación ante el juez.
- Constituirse en el lugar de los hechos y hacer un examen con la finalidad de establecer la realidad de los hechos e impedir que el delito produzca consecuencias ulteriores y se altere la escena del delito.
- Recepciona y tramita denuncias penales por delitos ambientales, las califica y de considerar que el hecho denunciado no constituye delito, declarará que no procede formalizar y continuar con la Investigación Preparatoria, debiendo ordenar el archivo de lo actuado. En caso que el hecho fuese delictuoso, de faltar la identificación del autor o partícipe, ordenará la intervención de la PNP para tal fin.

### **2. Formalización y continuación de la investigación Preparatoria.**

- Si de la denuncia, informe policial o de las diligencias preliminares realizadas, se advierten indicios reveladores de la existencia de un delito, que la acción penal no ha prescrito y que ha sido posible la individualización del autor, el Fiscal ambiental dispondrá la formalización y continuación de la investigación preparatoria.
- Comunicación al Juez de la continuación de la continuación de la investigación

### **3. Informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental**

A la formalización de la denuncia por Delitos ambientales, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito de la autoridad ambiental.

Dicho informe deberá ser valorado por el fiscal o el Juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente.

### **4. Conclusión de la investigación preparatoria**

El Fiscal puede:

- Solicitar el sobreseimiento (archivamiento) de la investigación.
- Acusar: si existen elementos convincentes de la realización de un delito, el fiscal solicitará al Juez la audiencia de acusación.

<sup>56</sup> Base legal: Resolución de la Fiscalía de la Nación N°038-2008-MP-FN-JFS, Decreto Legislativo N° 957, Nuevo Código Procesal Penal, artículos 3°, del 330° al 334°, 336°, 339°, 342° y 344°, Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, Artículo 149°.

## Defensoría del Pueblo

Le corresponde<sup>57</sup> defender los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.

La DP está facultada<sup>58</sup> para iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de toda la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo arbitrario o negligente, de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

Para ello cuenta con las Adjuntías como órganos de línea, entre las que destaca para efectos de nuestro tema, la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas<sup>59</sup>. Asimismo, en Madre de Dios se cuenta con una Oficina Defensorial<sup>60</sup>, órgano desconcentrado que puede contar con un módulo de atención itinerante en la región.

### 2.1.2. Gobierno Regional de Madre de Dios

El Gobierno Regional de Madre de Dios-GOREMAD cuenta con competencias constitucionales que legalmente<sup>61</sup> comparte con los restantes niveles de gobierno. Entre otras, están las de promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, educación, salud y medio ambiente; así como promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

En ese marco, las competencias ambientales del GOREMAD ligadas a la gestión de la actividad minera son:

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales. Mediante la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial<sup>62</sup>.
- Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con la CAR, así como facilitar el tratamiento apropiado para la resolución de conflictos ambientales<sup>63</sup>. A través de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente<sup>64</sup>.

57 Constitución Política del Perú, artículos 161° y 162°.

58 Constitución Política del Perú artículo 162° y Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, artículo 9°.

59 Resolución Defensorial N° 029-2008/DP, Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo, código 06 del artículo 6°.

60 Resolución Defensorial N° 029-2008/DP, Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo, numeral 20 del artículo 21°.

61 Conforme al inciso 4 del artículo 192° de la Constitución, artículo 36°c) de la Ley N° 27783, Bases de la Descentralización, artículos 9°g) - 2c) de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el Decreto Legislativo N° 1040, Ley que modifica la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, y el TUO de la Ley General de Minería.

62 Ordenanza N° 001-2008-GRMDD/CR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del GOREMAD, artículo 73°.

63 Ordenanza N° 001-2008-GRMDD/CR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del GOREMAD, artículo 109° s).

64 Ordenanza N° 001-2008-GRMDD/CR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del GOREMAD, artículo 109°.

- Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales.
- Otorgar concesiones de pequeña minería y minería artesanal, así como fomentarlas y supervisarlas<sup>65</sup>.

### 2.1.2.1. Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos

Cabe recordar que entre el 2006 y el 2008 se llevó a cabo la transferencia<sup>66</sup> de competencias del MEM hacia el GOREMAD, el cual cuenta con su DREMH<sup>67</sup> como la encargada de concretar dichas competencias. Esta se encuentra adscrita a la Gerencia de Desarrollo Económico<sup>68</sup> y tiene por funciones<sup>69</sup> en materia de pequeña minería y minería artesanal las siguientes:

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas mineras, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
- Promover las inversiones en minería con las limitaciones de Ley.
- Facilitar información, capacitando técnicamente y orientando sobre sus derechos y obligaciones al PMA.
- Otorgar la concesión minera, así como la Autorización para Beneficio de Minerales en caso de PMA y la Concesión de Beneficio de Minerales en caso de PPM.
- Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región.
- Inventariar y evaluar los recursos mineros y el potencial minero regional.
- Fiscalización, sanción y demás facultades de quienes ejercen actividad minera dentro de los rangos de capacidad instalada de producción y/o beneficio y/o extensión previstos en el marco legal, se encuentren o no acreditados como pequeños productores mineros o productores mineros artesanales ante la DGM.
- Otorgar las certificaciones ambientales mediante los actos de evaluación y aprobación de las obligaciones ambientales correspondientes a la Minería Artesanal y Pequeña Minería.
- Formalización y demás acciones que correspondan respecto de la minería informal.

65 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 59°.

66 Esto se dio mediante las Resoluciones Ministeriales N° 179-2006-MEM/DM, N° 550-2006-MEM/DM y N° 046-2008-MEM/DM.

67 En el marco del proceso de descentralización, la transferencias de competencias en materia de energía y minas al GOREMAD, se llevó a cabo mediante las Resoluciones Ministeriales N° 179-2006-MEN/DM, RM N° 550-2006-MEN/DM y N° 046-2008-MEM/DM.

68 Conforme al artículo 29-A.1. de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el artículo 14° del Reglamento de Organización y Funciones del GOREMAD, aprobado por la Ordenanza N° 001-2008-GRMDD/CR.

69 Según el artículo 59° de la Ley orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y los artículos 11°, 14° y la Quinta Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

### 2.1.2.2. Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y Fauna Silvestre

El PRMRFFS<sup>70</sup> es un órgano técnico administrativo desconcentrado, dependiente de la Gerencia General Regional<sup>71</sup> y entre otras, cuenta con las siguientes funciones<sup>72</sup>:

- Concertar con los agentes productivos y promover la inversión privada en el aprovechamiento y manejo sostenible, la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como establecer alianzas estratégicas con el sector público y privado para el logro de sus objetivos.
- Realizar el seguimiento y evaluación de las actividades de administración, control, y vigilancia forestal y de fauna silvestre a nivel regional para su conservación y aprovechamiento sostenible; conducir el sistema regional de información y control forestal y de fauna silvestre.
- Proponer y formular los lineamientos para el otorgamiento de autorizaciones, concesiones y permisos de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, en áreas al interior de la región, así como la promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política de recursos naturales nacional.
- Establecer los lineamientos para el ordenamiento del patrimonio forestal regional y actualizar los registros e inventarios forestales y de fauna silvestre.
- Elaborar y proponer las listas de clasificación de especies de flora y fauna silvestre y ecosistemas frágiles amenazadas en el ámbito regional.
- Ejercer la potestad sancionadora, en temas forestales y no forestales y de fauna silvestre, conforme a la legislación legal vigente.
- Proponer la Normatividad ambiental sectorial regional en el marco de su competencia.
- Previa aprobación del informe de impacto ambiental del trabajo de desbosque, otorgar la Autorización de Desbosque a titulares de operaciones y actividades distintas a las forestales (como las mineras).

70 En el marco de la descentralización, el proceso de transferencias de competencias en materia agraria al GOREMAD (que contienen a las forestales), se llevó a cabo mediante las Resoluciones Ministeriales N° 352-2008-AG, N° 665-2008-AG, N° 1117-2008-AG y N° 0301-2010-AG.

71 Ordenanza N° 001-2008-GRMDD/CR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del GOREMAD, artículo 134°.

72 Ordenanza N° 001-2008-GRMDD/CR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del GOREMAD, artículo 137°.

## 2.2. MARCO LEGAL

En el presente subcapítulo expondremos el marco legal vinculado al desarrollo de actividades mineras en Madre de Dios, tanto para su gestión socioambiental como en lo relacionado a la protección y defensa de los derechos ambientales de los pobladores de la Pampa, en el marco del derecho de acceso a la Justicia Ambiental.

### 2.2.1. Marco Legal para la Gestión Socioambiental en Minería

#### 2.2.1.1. Acceso a la pequeña minería y minería artesanal

Respecto al acceso a la actividad, todo particular que desee llevar a cabo actividades mineras de categoría artesanal o pequeña debe tramitar ante la Dirección General de Minería (DGM) del MEM una constancia de PPM o de PMA<sup>73</sup>, cuyo otorgamiento dependerá del cumplimiento de los siguientes requisitos<sup>74</sup>:

Minería	Métodos	Extensión	Capacidad Instalada	
			Yacimiento tipo veta	Yacimiento tipo placer
<b>Minería Artesanal</b>	Manuales mediante equipos básicos.	Contar con hasta 1000 hectáreas entre denuncios, petitorios y concesiones.	Hasta 25 tm/día	200 m3 por día.
<b>Pequeña Minería</b>	No se señalan métodos que puedan usarse	Contar con hasta 2000 hectáreas entre denuncios, petitorios y concesiones.	Hasta 350 tm/día	3000 m3 por día.

Fuente: TU0 de la Ley General de Minería/La Ley de Formalización/ Calle 2010.

Respecto a los métodos y equipos a utilizar en la minería artesanal, el artículo 2° del Reglamento de la Ley de Formalización, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2002-EM (en adelante: el Reglamento), prevé la definición de:

- **Equipos Básicos:** Elementos utilizados en la actividad minera artesanal como lampas, picos, combas, barretas, cinceles, carretillas, carros mineros, zarandas, quimbaletes, maritatas, tolvas, perforadoras eléctricas y bombas eléctricas de hasta cuatro pulgadas de diámetro y de hasta 25 HP, y demás elementos y equipos similares, para la extracción y beneficio de sustancias auríferas, cupríferas, polimetálicas y no metálicas, según corresponda, dentro de su respectivo límite de capacidad instalada.

73 Conforme al artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado-TU0 de la Ley General de Minería, y artículos 3°, 5°, 8°, 12° y 15° de su Reglamento, Decreto Supremo N° 013-2002-EM.

74 CALLE, Isabel. "Consideraciones Legales para la Operación de la Dragas en el Desarrollo de la Actividad Minera Artesanal y la Pequeña Minería". En: Serie de Política y Derecho Ambiental N° 21. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA. Lima, Marzo 2010. p3.

- **Métodos Manuales:** Aquellos utilizados en la actividad minera artesanal que involucran la fuerza física, habilidad manual y destreza personal, para la extracción y escogido de minerales, así como para la recuperación de metales por métodos sencillos de beneficio tales como gravimetría, amalgamación, cianuración, lixiviación y otros en pequeña escala dentro de su correspondiente límite de capacidad instalada.

Conforme al artículo 91° del Decreto Supremo 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (en adelante: el TUO), estos conceptos se encuentran directamente relacionados sólo con el desarrollo de la Minería Artesanal, no obstante, para el caso de la Pequeña Minería no se cuenta con la referencia legal de métodos y equipos a utilizarse, lo que ha devenido en el uso de tecnologías insostenibles como las chupaderas que atentan contra la recuperación del bosque.

Por otro lado, todo minero debe contar con el título de concesión minera otorgado por el GOREMAD mediante su DREMH. Este título debe incluir la descripción de la ubicación de la concesión, no obstante, dicha Dirección Regional ha venido demostrando ineficiencia en el manejo del catastro minero toda vez que se advierten casos de superposición de derechos mineros en trámite con los ya titulados, siendo que, por ejemplo al 2009 existían 985 superposiciones que sumaban 16, 037 has<sup>75</sup>.

En cuanto a la extensión de los derechos mineros, a abril de 2009 ningún derecho minero en Madre de Dios pasaba de las 1000 hectáreas, siendo sólo 61 los que llegan a este límite, pues por costumbre, la gran mayoría de mineros prefieren solicitar áreas entre las 100 y 200 has para poder recuperar su inversión<sup>76</sup>, esto, debido a:

- En grandes extensiones de tierra no toda ella cuenta con depósitos aluviales.
- El costo de derecho de vigencia y las obligaciones de producción mínima según ley.
- La dificultad de mantener la posesión del área concesionada (invasiones, hasta de otros mineros).

En virtud a estas prácticas, a agosto de 2011 el INGEMMET<sup>77</sup> sostiene que la actividad minera se encuentra operativa sólo en el 1,5% del total de cada derecho minero. Sin embargo, esto se basa en información generada en función de los titulares del derecho y no en la paralela y también sistemática práctica de favorecer el ingreso de invitados por parte de estos u otros titulares de derechos sobre la superficie (propietarios de predios agrícolas, concesionarios forestales, etc.).

Cabe mencionar que conforme al artículo 23° del Decreto Supremo N° 018-92-EM, Reglamento de Procedimientos Mineros, el título de concesión no autoriza por sí mismo a realizar actividades de exploración ni explotación minera, sino que previo al inicio de estas actividades el concesionario deberá contar con una relación de permisos y autorizaciones tendentes a brindarles sostenibilidad social y ambiental:

- a). *Gestionar la aprobación del Instituto Nacional de Cultura de las declaraciones, autorizaciones o certificados que son necesarios para el ejercicio de las actividades mineras.*

75 MOSQUERA, C., M.L. CHAVEZ, V.H. PACHAS y P. MOSCHELLA. Op. Cit. p69.

76 Ibidem. p68.

77 RUBIO, José. Op. Cit. Diapositiva 56.



Bosques inundados como consecuencia inmediata a la conclusión de los trabajos de minería ilegal, en el sector Nueva Primavera kilómetro 117 – La Pampa. Foto: *Thomas Müller / SPDA*.



Proliferación de locales nocturnos aledaños a los campamentos mineros - Kilómetro 107 Carretera Interoceánica. Foto: *Jaime Tranca / SPDA*.



Panorama desolador donde interactúa extracción aurífera con campamentos mineros que no cuentan con servicios básicos. Foto: Jaime Tranco / SPDA.



Según lo mencionamos, antes de iniciar actividades se debe tramitar el CIRA a través de la Dirección de Arqueología del Ministerio de Cultura, la cual se adscribe al Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales.

b). *Contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad ambiental competente, con sujeción a las normas de participación ciudadana.*

Los PMA y los PPM deben presentar ante la DREMH una DIA o un EIA<sub>sd</sub>, según el proyecto corresponda a la Categoría I o II para la evaluación del impacto ambiental, respectivamente, según el nivel de impactos negativos en el ambiente que se estima generará el proyecto<sup>78</sup>, de acuerdo a los criterios de protección ambiental establecidos en él. Para ello, todo proyecto minero de un PMA o PPM debe ser clasificado de manera que le sea asignada una de estas categorías de evaluación ambiental, lo que de acuerdo al artículo 5° de la LSEIA debe realizarse tomando en cuenta los siguientes criterios de protección ambiental:

- La protección de la salud de las personas.
- La protección de la calidad ambiental, tanto del aire, del agua, del suelo, como la incidencia que puedan producir el ruido y los residuos sólidos, líquidos y emisiones gaseosas y radiactivas.
- La protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, el suelo, la flora y la fauna.
- La protección de las áreas naturales protegidas.
- Protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes; así como los bienes y servicios ambientales y bellezas escénicas, áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural.
- La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades.
- La protección de los espacios urbanos.
- La protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónicos y monumentos nacionales.
- Los demás que surjan de la política nacional ambiental.

En ese sentido, nuestro ordenamiento ha previsto la necesidad de contar con algunas opiniones técnicas favorables referidas a la gestión de distintos recursos naturales, antes del otorgamiento de la certificación ambiental:

- De la ALA, en caso el proyecto involucre al recurso hídrico.
- Del SERNANP, en caso el proyecto se superponga con un área natural protegida o su zona de amortiguamiento.
- De la DGFFS siempre que la concesión minera se superponga con concesiones forestales de Madre de Dios<sup>79</sup>.

c). *Obtener el permiso para la utilización de tierras mediante acuerdo previo con el propietario del terreno superficial o la culminación del procedimiento de servidumbre administrativa, conforme a la reglamentación sobre la materia<sup>80</sup>.*

78 En virtud del artículo 28° de la LSEIA, el Decreto Supremo 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero y la Resolución Ministerial 304-2008-EM/DM, su reglamento.

79 Según el artículo 7° del Decreto de Urgencia N° 012-2010.

80 Conforme al Decreto Supremo N° 017-96-AG, Reglamento del Artículo 7° de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas

Ello, conforme al Decreto Supremo N° 017-96-AG, Reglamento del Artículo 7° de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, se describe de la siguiente manera:

Para buscar un acuerdo entre las partes	Para establecer una servidumbre minera
<p>El acuerdo entre las partes debe constar en documento de Notario Público o del Juez de Paz. El trato directo se inicia mediante carta notarial que traslada la propuesta del solicitante de la servidumbre al propietario del predio.</p> <p>Se tienen 30 días hábiles para llegar al acuerdo contados desde la recepción de la carta notarial, caso contrario el solicitante se dirigirá a la DGM para que:</p> <p>Invoque a las partes a conciliar en un Centro de Conciliación (designado de común acuerdo), en no más de 10 días hábiles.</p> <p>Si aun no hay acuerdo, la DGM les solicitará a la DRA de la jurisdicción una terna que elegirá el Centro de Conciliación, para que en un plazo de no más de 30 días hábiles procure un acuerdo sobre la servidumbre.</p> <p>La DGM debe instruir al propietario sobre la legislación minera y sobre la servidumbre, así como los derechos que le asisten previamente a la invocación de conciliar.</p> <p>Simultáneamente a la invocación de conciliar, la DGM debe designar a un perito minero para que se pronuncie sobre: la Necesidad y Magnitud de la servidumbre y solicite al Ministerio de Vivienda la designación de un perito profesional agrónomo para que tase el área señalada, y elabore un informe técnico debidamente sustentado que analice si la servidumbre enerva o no el derecho de propiedad, sin perjudicar el resto del predio sirviente de manera que lo haga inútil o lo afecte de manera sustantiva respecto de los fines para los que estaba siendo usado o estuviere destinado. Este informe debe obtenerse en 15 días hábiles y remitirse al centro de conciliación y a la DGM.</p>	<p>Para la Servidumbre se deben pronunciar la DGM y el Director General de Promoción Agraria del MINAG sobre el cumplimiento del procedimiento sobre el acuerdo previo (si se agotó previamente) y si la servidumbre es posible sin enervar el derecho de propiedad. Basta con que cualquiera de ambas disponga que se enerva el derecho de propiedad para que el MINEM emita una RM dene-gándola.</p> <p>En caso la servidumbre sea posible sin enervar el derecho de propiedad la DGM prepara el proyecto de RS que fije la indemnización y la minuta de establecimiento de la servidumbre; elevándolas a los ministros de MINEM y MINAG.</p> <p>Emitida la RS el solicitante consignará en el BN el monto de la indemnización a nombre de la DGM, de no hacerlo en 10 días hábiles se asume abandonada la solicitud.</p> <p>La DGM ordenará la suscripción de la Escritura Pública por ambas partes.</p> <p>Si el propietario no firma la escritura pública a los, esta será firmada en rebeldía por el DGM e instruyendo al BN la entrega del monto al propietario (la entrega siempre es luego de la firma).</p>

d). *Obtener las demás licencias, permisos y autorizaciones que son requeridos en la legislación vigente, de acuerdo con la naturaleza y localización de las actividades que va a desarrollar.*

Entre ellas:

- Permiso de Uso de Agua: lo otorga la ALA contando con la opinión técnica previa favorable de DIGESA.
- Autorización de Vertimiento de Aguas Residuales: la otorga la ALA.
- Autorización de Desbosque: que la brinda el SERFOR para actividades distintas a las forestales (como la minería), luego de otorgada la certificación ambiental.

- Autorización para el uso de equipos básicos para la explotación minera.
- Autorización para Beneficio de Minerales otorgado por la DREMH.

Asimismo, todo titular minero tiene la obligación de presentar ante la DREMH un Plan de Cierre de Minas, instrumento de gestión ambiental conformado por acciones tendentes a rehabilitar el área utilizada o perturbada para que alcance características de ecosistema compatible con un ambiente saludable y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación paisajista<sup>81</sup>. Ello supone describir medidas de rehabilitación, su costo, la oportunidad y los métodos de control y verificación para las etapas de Operación, Cierre Final y Post Cierre; así como indicar el monto y plan de constitución de garantías ambientales exigibles.

En ese marco, el artículo 39° del Decreto Supremo N° 033-2005-EM, Reglamento para el Cierre de Minas, prevé la posibilidad de que el MEM delegue en la DREMH la aprobación, fiscalización y sanción de estos planes. No obstante, considerando que se trata de una herramienta de gestión adicional a las que permiten el otorgamiento de certificaciones ambientales, en la práctica se advierte su prácticamente nula utilización. Según Mosquera y otros<sup>82</sup>, queda en manos del GOREMAD la elaboración de guías prácticas acordes con la realidad de las operaciones y de la zona a fin de que se facilite su uso.

### 2.2.1.2. Causales de caducidad de la concesión minera

A los requisitos de acceso, que en conjunto buscan configurar un soporte de la sostenibilidad socioambiental de la actividad, se suma la obligación del titular de la concesión minera de trabajarla, lo que se traduce en la inversión para la producción de sustancias minerales conforme al artículo 38° del TUO. La producción se acredita con liquidación de venta y debe obtenerse dentro del décimo año, computado desde el año siguiente en que se hubiera otorgado el título de concesión, configurándose de la siguiente manera:

<b>Minero</b>	<b>Producción a acreditarse no debe ser menor al:</b>	<b>Por año y por hectárea.</b>
<b>PPM</b>	10% de la Unidad Impositiva Tributaria –UIT.	
<b>PMA</b>	5% de la UIT.	

Fuente: TUO Ley General de Minería. Elaboración propia

De no cumplirse con acreditar la producción conforme se detalla, a partir del primer semestre del undécimo año<sup>83</sup> el titular deberá pagar una penalidad equivalente al 10% de la producción mínima anual, exigible también por año y por hectárea, y hasta el año en que se cumpla con la producción mínima anual que no puede ser luego del décimo quinto de otorgada la concesión; caso contrario se declarará la caducidad de la concesión. Cabe mencionar que conforme al artículo 58° del TUO, mediante la caducidad se extingue la concesión, y con ello la habilitación para seguir desarrollando las actividades mineras.

81 Conforme a los artículos 3°, 4°, 5° y 6° de la Ley N° 28090, Ley que Regula el Cierre de Minas y la Ley de Formalización.

82 MOSQUERA, C., M.L. CHAVEZ, V.H. PACHAS y P. MOSCHELLA. Op. Cit. p56.

83 Contado a partir del año siguiente en que se hubiera otorgado la concesión.

La caducidad también opera si no se cumple con acreditar la producción minera, ni con el pago de la penalidad a la que hacemos referencia en el párrafo precedente, durante dos años.

Asimismo, conforme al artículo 39° del TUO, el concesionario minero está obligado al pago del Derecho de Vigencia a partir del año en que se hubiere formulado el petitorio minero, el mismo que se configura de la siguiente manera:

<b>Mínero</b>	<b>Monto a pagar en dólares (o su equivalente en moneda nacional)</b>	<b>Por año y por hectárea solicitada u otorgada.</b>
<b>PPM</b>	\$ 1.00	
<b>PMA</b>	\$ 0.50	

Fuente: TUO Ley General de Minería. Elaboración propia

En este caso la caducidad de la concesión o el petitorio opera cuando no se ha efectuado el pago del Derecho de Vigencia en dos años, sean consecutivos o no.

Así, del marco legal dispuesto para la caducidad se advierte que esta no ha previsto al incumplimiento de obligaciones ambientales de acuerdo a ley, o en el respectivo estudio de impacto ambiental, como una de sus causales; como tampoco a la comisión de algún delito ambiental causado por el desarrollo de la actividad minera. Esto, cuanto menos, facilita el trabajo del minero ilegal sin la correspondiente responsabilidad social o ambiental; omisión que, conforme lo hemos señalado, se da de forma sistemática y es una de las causas más relevantes para la generación de impactos negativos.

### **2.2.1.3 Medidas tendentes a la formalización y ordenamiento minero en Mdd**

Con la idea de complementar a la Ley de Formalización, el 21 de abril de 2002 se publicó el reglamento de la Ley de Formalización, mediante el Decreto Supremo N° 013-2002-EM (en adelante: DS013). Este, a fin de mejorar las funciones estatales en fiscalización y sanción, fue derogado por el Decreto Supremo 005-2009-EM (en adelante: DS005) de fecha 23 de enero de 2009, el cual se constituyó en el nuevo Reglamento de la Ley de Formalización, buscando complementar normas legales relacionadas a la prohibición del trabajo de menores de edad en minería, fortalecer las competencias de los gobiernos regionales en el fomento y supervisión de la pequeña minería y la artesanal, otorgar mayor transparencia a la comercialización de sustancias minerales y adecuar las normas del vigente reglamento de la Ley de Formalización.

Sin embargo, este nuevo Reglamento duró menos de seis meses, pues fue derogado mediante Decreto Supremo N° 051-2009-EM (en adelante: DS051), que restituyó la vigencia del anterior<sup>84</sup>. En la práctica, ello supuso un fuerte retroceso en materia de fiscalización y sanción, dada la poca adecuación que tiene el DS013 a la descentralizada e inmediata gestión minera que deben desarrollar Gobiernos Regionales como el de Madre de Dios, según se advierte del siguiente cuadro comparativo:

84 Decreto Supremo 051-2009-EM, publicado el 13 de junio de 2009.

Minería	D.S. N° 013-2002-EM (vigente)	D.S. N° 009-2005-EM
<b>Artisanal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A cargo de la DREMH, con base a informes de visita de inspección.</li> <li>- La DGM aprueba los viáticos para inspecciones.</li> <li>- Se presenta a la DREMH la denuncia mediante informe con sustento técnico y legal (profesional: colegiado + experiencia en la materia denunciada).</li> <li>- La DREMH: remite al denunciado la denuncia (15 de contestación); puede solicitar a la DGM la realización de la inspección.</li> <li>- Verificada la infracción la DREMH lo eleva a la DGM para que resuelva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corresponde al GOREs la Fiscalización, Sanción y la disposición de Medidas Correctivas de PM y MA.</li> <li>- En función de rangos de capacidad instalada de producción, beneficio y/o extensión; se encuentren o no calificados como tales. Obligación estatal: poner en conocimiento del GORE de cualquier infracción. Son infracciones: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No informar a la DGM la causa de pérdida de su condición de PM o MA.</li> <li>2. Usar constancia de PM o MA que perdió su vigencia.</li> <li>3. Incumplir obligaciones establecidas en el estudio ambiental certificado.</li> <li>4. Ejercer la actividad sin contar con: <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1. La certificación ambiental (sin perjuicio de: paralización de actividades, decomiso, destrucción o desmantelamiento de equipos o infraestructura).</li> <li>4.2. Título de derecho o concesión (sin perjuicio de acción penal).</li> <li>4.3. Con otras autorizaciones, permisos o licencias (debiendo comunicarse a otras autoridades competentes para acciones que correspondan).</li> <li>4.4. Permitir o valerse de menores de 18 años en la ejecución de actividades mineras.</li> <li>4.5. Incumplir normas de seguridad e higiene minera.</li> </ol> </li> <li>5. Procedimiento Sancionador: Ley 27444, Ley del procedimiento Administrativo General, Título IV, Capítulo II.</li> </ol> </li> </ul>
<b>Pequeña</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes anuales de Fiscalización: pueden contener recomendaciones, su cumplimiento debe ser supervisado por el fiscalizador.</li> <li>- La DGM aprueba los viáticos para inspecciones.</li> <li>- En caso de denuncia: ésta se presenta a la DREMH mediante informe con sustento técnico y legal (profesional: colegiado + experiencia en la materia denunciada).</li> <li>- La DREMH: remite al denunciado la denuncia (15 de contestación); puede solicitar a la DGM la realización de la inspección.</li> </ul>	
	Tanto para PPM como para PMA, formalmente la actuación del GOREMAD en fiscalización depende de la coordinación que deba realizar con la DGM, adscrita al MEM en Lima. Si bien existen medidas de rango legal (Decreto Legislativo N° 1040) que buscan fortalecer la gestión regional, estas ya no cuentan con un desarrollo reglamentario que facilite su viabilidad.	Para PPM y PMA este reglamento facilitaba, en materia de fiscalización, la disposición de medidas provisionales destinadas a asegurar la eficacia de la resolución final por parte del propio GOREMAD.

Cabe señalar que según el DS051, la derogación del DS005 se basó en la Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1040, conforme a la cual toda medida destinada a regular la identificación de infracciones y la aplicación de sanciones, debe ser formulada con la participación de los GORE. Ello le valió al MEM para sostener la necesaria participación de los gremios mineros en dicha formulación, por lo que con base a un acta de fecha 12 de junio de 2009, celebrada con la FENAMARPE, el MEM acordó “continuar con el proceso de elaboración de propuestas para mejorar el

desarrollo de actividades de minería artesanal”, lo que se asumió como un proceso participativo en el que los GORE y los distintos gremios de mineros artesanales juegan un rol muy importante, lo que “justificaba” la necesidad de derogar el DS005.

Medidas como esta, creemos, dan fe del poder político que han demostrado los gremios mineros tanto en su vinculación con el Gobierno Nacional como con el Regional, a fin de evitar cambios sustanciales a la llamada “institucionalización de la ilegalidad” en el desarrollo de sus actividades. La misma que ha causado los impactos ambientales, sociales y económicos que hemos detallado, basándose en la ausencia de responsabilidad ambiental y social de los mineros ilegales, y el también ausente Principio de Autoridad por parte de las entidades estatales nacionales y regionales, yendo en desmedro de su voluntad política por planificar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas y el respeto a los derechos del resto de usuarios del bosque.

Así, el marco legal expuesto no se ha venido concretando, por lo que en marzo del 2009 el Estado terminó por concluir que el proceso de formalización y ordenamiento de la pequeña minería y la artesanal conforme a la Ley de Formalización no se había llevado a cabo, provocando que como una primera medida el MEM emitiera el Decreto Supremo N° 019-2009-EM, disponiendo la suspensión de la admisión de petitorios mineros en Madre de Dios hasta el 31 de diciembre de 2010.

Posteriormente, mediante la Resolución Ministerial N° 234-2009-MINAM de noviembre de 2009, el MINAM organizó un Grupo de Trabajo a fin de fortalecer el ordenamiento de la minería en Madre de Dios, convocando sólo la participación de los gremios mineros. Acto seguido, en diciembre del mismo año, el GOREMAD emitió la Ordenanza Regional N° 039-2009-GRMDD-CR que declara de interés regional la formalización de la minería y organiza su propia mesa de diálogo con dichos gremios mineros, pero dejando fuera a varias organizaciones mineras que no se sentían representadas por la FEDEMIN<sup>85</sup>, así como a los directamente afectados por la ilegalidad minera, es decir, cuanto menos, a las organizaciones de productores agrícolas y forestales.

Paralelo a ello, el Poder Ejecutivo a través de los sectores correspondientes dispuso medidas tendientes a ordenar la actividad aurífera en la región; siendo las más relevantes las siguientes<sup>86</sup>:

Norma	Publicación	Disposición
Decreto de Urgencia N° 012-2010 (en adelante: DS012)	18 de febrero de 2010	Crea por 12 meses una zona de exclusión minera y otra en la que sí es posible la actividad, así como la prohibición de dragas y el cumplimiento del marco legal vigente junto con otras exigencias adicionales, entre ellas, la necesidad de la opinión favorable de la autoridad forestal nacional, en caso de superposición de concesiones mineras con las forestales, para el otorgamiento de la certificación ambiental.
Decreto Supremo N° 052-2010-EM	18 de agosto de 2010	Establece la obligación de presentar una Declaración Jurada Anual sobre Actividades de Desarrollo Sostenible, de manera que desde que solicita una concesión minera el titular adquiere la responsabilidad de aplicar un enfoque de desarrollo sostenible y promover la excelencia ambiental.

Fuente: normas citadas en el cuadro / Rivero 2011. Elaboración propia.

85 Entre ellas, APAYLON, AMATAF y otras más.

86 Rivero, R. (marzo de 2011). Minería Ilegal: La Importancia de Pensar en Otros Usuarios del Bosque. En: Regiones Sostenibles, año 4, número 6. pp.14-15.

Posteriormente, se han dispuesto medidas adicionales (con una especial atención en contra de las dragas):

Norma	Publicación	Disposición
Decreto Supremo N° 066-2010-EM	08 de diciembre de 2010	Levantan la suspensión de admisión de petitorios mineros dispuesta por el DS019 en la zona minera prevista en el DU012, pero la mantiene en la de exclusión minera hasta el 31 de diciembre de 2014.
Decreto Supremo N° 071-2010-EM	31 de diciembre de 2010	Dispone que las cuadrículas de derechos mineros extinguidos serán considerados como de no admisión de petitorios mineros.
Decreto de Urgencia N° 004-2011	03 de febrero de 2011	Amplía el plazo de implementación del DU012 por doce meses adicionales
Decreto de Urgencia N° 007-2011	18 de febrero de 2011	Otorga facultades a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas - DICAPI para destruir o demoler las Dragas y artefactos flotantes ilegales similares, en presencia de un representante del Ministerio Público.
Decreto Supremo N° 001-2011-EM	14 de enero de 2011	Disponen el uso obligatorio de GPS en las unidades de transporte de hidrocarburos que circulen en el departamento de Madre de Dios. Con ello se busca controlar el combustible usado en los campamentos mineros, en especial en la maquinaria minera.
Resolución Jefatural N° 89-2011-ANA	22 de febrero de 2011	Dictan medidas (prohibiciones, así como sobre control y vigilancia) para la recuperación y protección de la calidad de los ríos del departamento de Madre de Dios y para evitar su contaminación por la actividad minera ilegal.
Decreto Supremo N° 016-2011-EM	09 de abril de 2011	Establece que la prohibición del uso de dragas y equipos similares en la actividad minera aurífera en el departamento de Madre de Dios, establecida en el Decreto de Urgencia 012-2010 y 004-2011, no alcanza a los equipos similares denominados: balsa gringo, balsa castillo, caranchera y traca, siempre que cumplan con determinadas condiciones.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe mencionar que el Gobierno Nacional determinó estas medidas sin prever otras que permitan el financiamiento extraordinario o adicional de las actividades previstas para estos sectores y las distintas entidades gubernamentales ubicadas en esta región (SUNAT, PNP, etc.), lo que ha dificultado la obtención de resultados significativos, considerando además el pequeño tamaño del Estado en Madre de Dios, en función de su número de personal, cantidad y calidad de recursos financieros y logísticos.

En la práctica, los objetivos perseguidos por estas medidas no han generado efectos sobre otros usuarios del bosque como son los agricultores y concesionarios forestales; es decir, no se ha involucrado intereses sobre el bosque, diferentes a los del Estado y los mineros. Estos otros usuarios se encontraban literalmente en medio del fuego cruzado librado entre ambos bandos, gracias a las



protestas y conflictos socioambientales generados por los mineros frente a medidas estatales como las expuestas.

Como lo veremos líneas abajo, ello supone la configuración de ciudadanías ambientales recortadas o de baja intensidad en Madre de Dios.

## 2.2.2. Marco Legal de la Justicia Ambiental

Considerando lo expuesto, creemos relevante comenzar este punto rescatando el concepto de Ciudadanía. Autores como Gudynas y Kresalja coinciden en señalar que se trata de un concepto que implica<sup>87</sup>:

1. La posesión y ejercicio de derechos (civiles, políticos, así como sociales y económicos, entre otros).
2. El sentimiento de pertenencia a una comunidad o sociedad determinada.

A ello Gudynas agrega como factor adicional el otorgamiento de un papel relevante al Estado-Nación, por ser el proveedor de tales derechos. En ese sentido, Kresalja<sup>88</sup> explica que cada sujeto susceptible de ejercer ciudadanía detenta también deberes con el Estado y la propia sociedad que suponen la responsabilidad individual y colectiva de garantizar y proteger derechos, de manera que la ciudadanía es una institución que cumple las siguientes funciones:

- Ser garantía para la protección y satisfacción de derechos fundamentales, en función de su vínculo con la autoridad; frente a la organización y capacidad de acción estatal.
- Ser la expresión de un compromiso político pues, además de implicar derechos a cada ciudadano, exige el cumplimiento de sus responsabilidades mediante deberes ante su comunidad, los que tienen por objeto la concreción de objetivos conjuntos.
- Ser mediador, ya que además de involucrar exigencias de justicia, permite su encuentro con el sentimiento de pertenencia a una sociedad o comunidad.

En el Perú, el Derecho a un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida, sobre el que debe basarse la dimensión ambiental de nuestra ciudadanía, se constituye en un derecho difuso<sup>89</sup>, entrañando por ello un carácter colectivo pues, su satisfacción respecto de un miembro de nuestra sociedad, genera el efecto de estar haciéndolo también respecto de los intereses ambientales del resto de la comunidad. Lo mismo ocurre en cuanto a su afectación.

<sup>87</sup> GUDYNAS, Eduardo. Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas. Revisión y alternativas en América Latina, pp 58-101, En: "Urgencia y utopía frente a la crisis de civilización", Javier Reyes Ruiz y Elba Castro Rosales, compiladores. Universidad de Guadalajara y Ayuntamiento de Zapopan, Guadalajara (México), 2009. p59 y KRESALJA ROSELLÓ, Baldo. Derecho al bienestar y ética para el desarrollo. Pontificia Universidad Católica del Perú-Facultad de Derecho y Palestra Editores. Lima 2008. p108.

<sup>88</sup> KRESALJA ROSELLÓ, Baldo. Op. Cit. pp 105-106.

<sup>89</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05270-2005-AA, fundamentos 7 y 8.

En esa línea de ideas, el MINAM ha venido configurando un concepto de Ciudadanía Ambiental definiéndola como “el ejercicio de derechos y deberes ambientales asumidos por los ciudadanos y ciudadanas al tomar conciencia de la responsabilidad que tienen por vivir en un ambiente y sociedad determinados, con los que se identifican y desarrollan sentimientos de pertenencia”<sup>90</sup>. Asimismo señala que, entre otros, uno de sus componentes sería<sup>91</sup> “la vigilancia y el control ciudadano en la gestión ambiental, aunada al derecho de acceso a la información y la justicia ambientales”.

En atención al componente de Justicia Ambiental, Kresalja<sup>92</sup> citando a Cortina nos recuerda que “es conveniente distinguir entre el hombre y el ciudadano pues ` el hombre, en su totalidad, desea ser feliz, la felicidad es una meta; el ciudadano, el que es miembro de una sociedad, espera de ella que le haga justicia, que le pertreche de los bienes imprescindibles como para poder llevar adelante, por su cuenta y riesgo, un proyecto de vida feliz ´´. En esa línea de ideas, Gudynas<sup>93</sup> agrega que la ciudadanía también se manifiesta cuando una persona tiene la posibilidad de recurrir a entidades públicas legalmente respaldadas para recibir un trato justo que lo ampare.

Es por ello que en nuestro marco legal contamos con el derecho de Acceso a la Justicia Ambiental, pues conforme al Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en defensa del ambiente y de sus componentes toda persona tiene el derecho a:

1. La debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva,
2. La conservación de la diversidad biológica.
3. El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos.

Todo ello supone que se puede interponer acciones legales en procura de la protección de estos fines o intereses jurídicamente protegidos, aun:

- En los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. Es decir, no es necesario que esté involucrado un derecho patrimonial o de inversión propio o particular, para iniciar una acción.
- Cuando el interés moral no se refiera directamente al accionante o a su familia. Esto permite que el sólo conocimiento de un supuesto que vulnera el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la persona humana, legitime a alguien a iniciar una acción en defensa de este derecho.

En ese sentido, la justicia ambiental en el Perú, implica cuanto menos el cumplimiento de las siguientes condiciones:

90 Ministerio del Ambiente, Viceministerio de Gestión Ambiental, Dirección General de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental. “Documento de Trabajo: Programa de Ciudadanía Ambiental-Conceptos”. Tomado de: [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=280&Itemid=77](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=77).

91 Ministerio del Ambiente, Viceministerio de Gestión Ambiental, Dirección General de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental. “Documento de Trabajo: Programa de Ciudadanía Ambiental-Marco Legal”. Tomado de: [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=280&Itemid=77](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=77).

92 KRESALJA ROSELLÓ, Baldo. Op. Cit. p106.

93 GUDYNAS, Eduardo. Op. Cit. p66.

1. Contar con la posibilidad de interponer acciones a nivel administrativo y jurisdiccional. Esto supone el derecho de acceder a las autoridades que deben responder ante a la demanda de protección y defensa de derechos ambientales.
2. Que el trámite de dichas acciones sea rápido, sencillo y efectivo.

Estas condiciones involucran tanto al Estado como a la población en la posibilidad de concretarlas, siendo necesario que ellas estén presentes de forma conjunta para poder concluir que estamos ante un contexto de justicia ambiental efectiva. De faltar sólo una de estas condiciones, tendremos que afirmar que dicho derecho no puede ser ejercido y por lo tanto, estaremos ante una afectación a nuestra ciudadanía, en especial de la ambiental.

3.

**UN ACERCAMIENTO  
A LA REALIDAD DE LA  
JUSTICIA AMBIENTAL  
EN MADRE DE DIOS**

**D**e lo expuesto se advierte que la problemática minera y la de la justicia ambiental en Madre de Dios representa un gran reto para el Estado peruano en sus tres niveles de gobierno, en particular para el GOREMAD, pues debe y se ve en la necesidad de responder de manera preventiva ante los conflictos socioambientales que se generan por el dominio y aprovechamiento de la tierra y sus recursos naturales.

Como hemos señalado, estos conflictos suponen la afectación de una diversidad de derechos fundamentales que exigen la participación de los aparatos de justicia administrativos y de carácter jurisdiccional en estricto, a fin de procurar su protección preventiva y defensa ante afectaciones negativas ya concretadas.

A continuación pasamos a exponer datos vinculados a la gestión de la justicia ambiental, los que se relacionan con el estado en que otras entidades coordinan y cumplen con sus funciones; estas afirmaciones se basan en entrevistas que hemos realizado a funcionarios de estas instituciones<sup>94</sup>, las mismas que se vinculan directamente con el acceso a la Justicia Ambiental y nuestras labores de defensa y promoción de derechos ambientales desarrolladas en la zona.

### 3.1. DIRECCIÓN REGIONAL DE ENERGÍA, MINAS E HIDROCARBUROS

Debemos comenzar por señalar que para el cumplimiento de los métodos, dimensiones, estándares y límites permitidos ya previstos para la minería artesanal y la pequeña, resulta necesario que la DREMH cuente con los suficientes recursos para concretar sus competencias fiscalizadoras, las que suponen un primer paso hacia la referida formalización de la actividad o una eventual sanción del minero infractor.

En ese contexto el funcionario entrevistado sostuvo lo siguiente:

1. Sus intervenciones en materia de infracciones administrativas se inician cuando los administrados no cumplen con el marco legal vigente, lo que incluye la obligación de implementar las herramientas de gestión ambiental correspondientes. Ello se hace en el marco de los siguientes problemas relacionados a la actividad minera:
  - La condición de ilegalidad en la que trabajan los mineros en todo el sector de la Pampa.
  - Pasivos ambientales generados por estos mineros.
  - Documentos pendientes de resolver por parte de las anteriores autoridades encargadas de la DREMH, quedando pendiente de trámite desde hace años muchos expedientes administrativos.
2. A la fecha sí se ha podido sancionar a mineros ilegales, no obstante el funcionario entrevistado desconocía el número exacto de sanciones impuestas; señala que se han impuesto multas de hasta 2 UITs. Sostiene también que las sanciones no se han podido concretar pues el GOREMAD no cuenta con un cobrador coactivo, de manera que se depende de la voluntad de los infractores sancionados a fin de que hagan efectivo el pago de las multas en las oficinas de la DREMH.

<sup>94</sup> Considerando el contexto político y social que supone la problemática minera en Madre de Dios, hemos preferido no identificar a dichos funcionarios.

3. Los esfuerzos de la DREMH vienen canalizándose hacia el trámite de 40 procesos sobre recursos de Oposición en contra de petitorios mineros, ello debido a la superposición que permite nuestro marco legal. Estos procesos suelen ser impulsados por agricultores, concesionarios forestales y de ecoturismo.
4. Sostiene también que, de enero a agosto de 2011 se ha cumplido con enviar 30 informes fundamentados a la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental en el marco de sus investigaciones por delitos ambientales que incluyen actividades mineras.
5. Señala además que, a fin de atender estos tipos de requerimientos relacionados a las infracciones ambientales, la DREMH cuenta con 07 colaboradores, lo que resulta un número insuficiente de personal<sup>95</sup>.
6. Asimismo, a fin de atender los expedientes por certificación ambiental, la DREMH sólo cuenta con 02 ingenieros de minas y 02 biólogos. Esta insuficiencia en personal da fe de un grave problema presupuestario que se refleja también en la ausencia de material logístico adecuado; más aun si la consigna es promover la formalización de la minería.
7. Como logros a rescatar, señalan dos:
  - La realización del inventario de equipos de todos los mineros.
  - La elaboración del Plan Regional de Formalización y Reconvención minera de Madre de Dios.

Con relación a los puntos 5 y 6, el Director de la DREMH<sup>96</sup> ha señalado que sólo en el sector de La Pampa se calcula el asentamiento de entre 15,000 y 20,000 mineros informales.

Esto en definitiva trasciende las cifras oficiales sobre los titulares de derechos mineros en Madre de Dios, no obstante, también preocupa la capacidad de gestión que ostenta la DREMH pues afirma que en lo que va del 2011 sólo han podido otorgar 07 certificaciones ambientales, con las que es posible sumar un total de 117<sup>97</sup> evaluaciones aprobadas a la fecha.

En este contexto, cabe preguntarnos qué ocurre con los inversionistas mineros que desean llevar a cabo su actividad cumpliendo con los requisitos de acuerdo a Ley. En teoría, no obstante contar con la concesión minera otorgada, de no contar con los demás requisitos la actividad no puede ser ejecutada. En la práctica, esta ineficiencia ha supuesto muchos casos de ejecución de la actividad sin el cumplimiento de dichos requisitos (lo que incluye a las salvaguardas ambientales y sociales previstas legalmente), pues ante la falta de una respuesta oportuna y teniendo costos que solventar, los titulares de las concesiones optan por iniciar sus actividades, con la seguridad de que se encuentran al margen de la fiscalización estatal.

Asimismo, otro tema que preocupa es lo relacionado a la gestión de los datos registrados y que fundamentan la gestión en fiscalización por parte de la propia DREMH:

95 El personal dedicado a esta función esta conformado por: 4 ingenieros que fiscalizan en campo, un abogado, un técnico y una secretaria.

96 "Advierten que minería informal amenaza zona de amortiguamiento de Reserva Tambopata". ANDINA, 13 de Septiembre de 2011: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-advierten-mineria-informal-amenaza-zona-amortiguamiento-reserva-tambopata-377533.aspx>.

97 OYOLA VALENCIA, Milner. Op. Cit. Diapositiva 4.

- Como recordaremos, el INGEMMET hace referencia en su base de datos a la existencia de 2367 derechos mineros entre la pequeña y la minería artesanal en Madre de Dios, no obstante la DREMH<sup>98</sup> consigna la cifra de 3202; esto último asumimos, considerando a los derechos mineros titulados, en trámite, extinguidos, formales y no metálicos.
- Asimismo, según lo mencionamos, la DREMH afirma que los derechos mineros formales actualmente son 82, sin embargo, cuando se exponen los datos relacionado en estricto a las certificaciones ambientales aprobadas se consigna<sup>99</sup> la cantidad de 117; esto creemos se podría explicar bajo el sustento de que esta última cifra es el total histórico (que podría incluir a concesiones ya caducas), mientras que la otra hace referencia a las que en la actualidad se encuentran vigentes.

Dadas así las cosas, la DREMH<sup>100</sup> sólo lleva a cabo funciones de fiscalización en dichas 82 concesiones mineras por ser estas las “formales”, de un total de 3202 derechos mineros. Al resto, unos 3120 derechos mineros, en determinadas ocasiones se les aplica un proceso de supervisión que supone un acompañamiento administrativo a las funciones de prevención del delito que ejercen el MP y la PNP.

Este contexto ha provocado que las condiciones ambientales, sociales y económicas de la población vinculada a la minería en Madre de Dios dependa de lo que en campo se decida en función del libre albedrío y la voluntad de los propios mineros, quienes legalmente son los “fiscalizables”.

### 3.2. FISCALÍA ESPECIALIZADA EN DELITOS AMBIENTALES

1. A agosto de 2011, Madre de Dios cuenta con 01 Fiscal Ambiental Provincial, 02 Fiscales Adjuntos, 02 Asistentes en Función Fiscal y 01 Asistente Administrativo. La creación de esta fiscalía especializada definitivamente supone un avance en materia de justicia ambiental y persecución del delito, sin embargo, debido al poco personal involucrado y a las dificultades financieras, logísticas y de accesibilidad a todo el territorio madrediosense, sus pocos logros siempre dependerán de la capacidad de gestión y de actuación sistémica que tengan otros operadores de la justicia como la PNP, la DREMH, el PRMRFFS, etc.
2. Cabe mencionar que la falta de recursos financieros representa uno de los retos más relevantes a la hora de solventar los gastos de operatividad relacionados a la diligencias de constatación fiscal. A lo que se suma los presuntos actos de corrupción en otras instituciones que facilitan el filtrado de la información relacionada a dichas diligencias, dificultándose la labor del MP.
3. Por ello, si bien se coordina con el resto de instituciones, no se cuenta con la concreta articulación de las competencias de las diferentes entidades ligadas a la justicia ambiental, lo que sumado a sus propias limitaciones en recursos (humanos, financieros, logísticos), supone como resultado un apoyo mínimo que, por ejemplo, se traduce en la demora en el cumplimiento de sus funciones, lo que incluye la emisión de los informes técnicos fundamentados<sup>101</sup>. Es con el apoyo de algunas ONGs que se ha podido llevar a cabo algunos operativos de relevancia.

98 Ibidem. Diapositiva 4.

99 Ibidem. Diapositiva 6.

100 Ibidem. Diapositiva 5.

101 Dichos informes son de obligatoria elaboración conforme al artículo 149° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.



Draga en plena labor extractiva en el río Madre de Dios. Foto: Thomas Müller / SPDA.



Vista completa de “campamento” donde se observa la actividad minera en tiempo real así como las instalaciones de sus improvisadas moradas. Foto: Thomas Müller / SPDA.





Panorama desolador donde interactúa extracción aurífera con campamentos mineros que no cuentan con servicios básicos. Foto: Jaime Tranca / SPDA.

4. En ese marco, se cuentan con 930 denuncias penales en trámite, de las cuales 141 han sido formalizadas ante el Poder Judicial; para el resto continúan desarrollándose las investigaciones preliminares. Cabe señalar que es en esta etapa que se define el destino de una denuncia penal, pues se han dado muchos casos en los que la imposibilidad de identificar al infractor o la falta de implementos logísticos, de personal del MP (fiscales, asistentes de función fiscal, etc.) o de la PNP en toda la región de Madre de Dios, constituyen factores que provocan la caída de los procesos fiscales.
5. Asimismo, a agosto de 2011 el Poder Judicial no ha emitido sentencias con penas efectivas por delitos ambientales en Madre de Dios, debido a que los procesos que el Poder Judicial ha venido tramitando se han hecho al amparo de los delitos ambientales previstos con anterioridad a la modificatoria del Código Penal, la que dispone nuevos supuestos de gravedad de los delitos y acrecienta las penas.
6. Fuera de ello, se cuentan como logros:
  - Haber logrado el desalojo de mineros ilegales en la localidad de San Bernardo.
  - Haber creado mesas de trabajo para analizar y tomar acciones respecto a los relaves mineros en el distrito de Huepetuhe.
  - Haber realizado distintas intervenciones que ha permitido la incautación de motores.
  - Participación en las intervenciones de las demoliciones de las dragas, considerando el impacto al ambiente que suponen.

### 3.3. LA POLICÍA ECOLÓGICA

1. De enero a agosto de 2011 se han recepcionado 50 denuncias en materia ambiental, las que han sido derivadas a la fiscalía especializada en estos delitos.
2. Es posible afirmar que existen muchos casos que no se denuncian, pues el poder económico de la minería es muy fuerte y permite que primen estos intereses sobre los relacionados al ambiente. La baja tasa de denuncias presentadas por la población también da fe del poco valor que ésta le da al ambiente y a los efectos de su destrucción o contaminación.
3. Ello repercute en las posibilidades de hacer una buena investigación, diligencias e informes que coadyuven a la tarea del Fiscal, en especial en cuanto a prevenir y perseguir a los infractores que atentan contra el ambiente.
4. A estos retos debemos sumar el que no se cuente con un número adecuado de personal, pues sólo son 12 los efectivos de la PNP Ecológica a nivel de todo el departamento y que trabajan 24 por 24, es decir, un día completo y descansan otro. Asimismo, considerando que los servicios de estos efectivos deben concretarse en toda la región, las diligencias se llevan a cabo en lugares lejanos, por lo que al ausentarse dejan la oficina policial sin el personal suficiente.

5. Asimismo, la distancia supone un reto en el cumplimiento de sus atribuciones legales pues en muchos casos el tiempo que transcurre entre el lugar de la intervención y el despacho policial es mayor al de 24 horas, tiempo límite previsto como detención en caso de flagrante delito.
6. De igual modo, la PNP Ecológica no cuenta con equipos que hagan más productivo su trabajo (en muchos casos los propios policías hacen uso de sus laptops personales), ni implementos que garanticen la seguridad de sus miembros.
7. Frente a estos retos, señalan contar con oportunidades basadas en la voluntad de las distintas entidades<sup>102</sup> para conseguir logros importantes; de manera que el fortalecimiento de una estrecha coordinación entre ellas y la PNP permitiría que se sigan concretando más logros en torno a las intervenciones y diligencias relacionadas a los delitos ambientales.

### 3.4. PROGRAMA REGIONAL DE MANEJO DE RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE

1. Se señala como el principal problema la superposición de derechos mineros con las concesiones forestales, lo que supone la destrucción de áreas boscosas al llevar a cabo la actividad minera en ellas.
2. Cuando se toma conocimiento de conflictos entre mineros y los concesionarios forestales, se dispone la realización de una inspección en el lugar, comunicando los hechos a la PNP y al OSINFOR; de ser el caso, se remiten los hallazgos a la Fiscalía Especializada en Asuntos Ambientales, para la que se elaboran informes técnicos sustentados que buscan dar fe o no de presuntos delitos ambientales contra los bosques o formaciones boscosas.
3. El PRMRFFS cuenta con 04 técnicos que trabajan estrechamente con asesoría legal para atender la problemática minera. Asimismo, a la fecha sí se han emitido sanciones de carácter administrativo<sup>103</sup>, en particular multas a concesionarios forestales que desarrollaban la actividad minera.
4. En la actualidad, el PRMRFFS busca fortalecer el trabajo coordinado y multisectorial con la Fiscalía Ambiental y la DREMH, a quienes acompañan en las diligencias programadas. Sin embargo, el Programa tiene las siguientes dificultades para poder llevar a cabo sus funciones:
  - La inestabilidad de la persona encargada de la Dirección Ejecutiva del PRMRFFS en el puesto, pues contando con un año de existencia, han sido removidos de su cargo cuatro (04) Directores o Jefes del Programa, de manera que si cada uno llega con políticas y forma de trabajo diferentes, todo lo avanzado se diluye y el personal debe comenzar a adecuarse y a planificar todo desde cero.
  - El presupuesto es pequeño frente a la necesidad de contratar a más personas, no cuentan con especialistas, sostienen que ni siquiera en temas forestales.
  - El material logístico es muy escaso.

<sup>102</sup> Entendemos que la referencia incluye a ONGs, gremios de actividades productivas, etc.

<sup>103</sup> El entrevistado no precisó el número de sanciones impuestas.

5. De igual modo se prevén como los principales logros a:
  - El haber desarrollado en la práctica un trabajo coordinado con otras instituciones vinculadas a la justicia ambiental.
  - La elaboración de un informe sobre la minería ilegal en el sector de la pampa (Informe N° 004-2010-GOREMAD-PRMFFS-TTFFS-TAMB/FYR-JCVQ).

### 3.5. DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1. La DP viene desempeñando sus funciones de supervisión de las instituciones públicas con competencia ambiental en la región, en ese marco sostienen que cuentan con más consultas que quejas, de manera que de darse un caso por delitos ambientales, absuelven la consulta e inmediatamente la derivan a la fiscalía especializada en asuntos ambientales.
2. Los actores sociales en mayor estado de indefensión son los agricultores<sup>104</sup>, quienes ven vulnerados sus derechos, situación frente a la cual se recibe la colaboración de todas las instituciones estatales, no obstante la colaboración del Ministerio Público es más limitada pues señalan que dependen de si el resto de entidades les remiten o no el informe técnico fundamentado o la información que les han solicitado.
3. Con relación al Poder Judicial, se menciona como recurrente la tendencia por venir imponiendo penas suspendidas, de manera que no es posible advertir la ejecución de las sanciones a quienes afectan el ambiente y vulneran derechos fundamentales.

### 3.6. A MANERA DE SÍNTESIS

Las condiciones en las que desarrollan sus competencias las entidades que con carácter primario deben atender el derecho de acceso a la justicia ambiental en Madre de Dios seguramente no se diferencian de las que se dan en otros departamentos, no obstante hablamos de una región que tiene características particulares dada su alta valoración en biodiversidad, las actividades que se desarrollan en función de ella y las que potencialmente podrían desarrollarse, así como por los derechos ciudadanos ligados a ello.

En ese marco, se puede apreciar un alto déficit en recursos humanos, logísticos y financieros, así como un marco normativo que no ayuda en la ejecución de las competencias administrativas ni judiciales en materia de infracciones; conforme se ha expuesto:

- La ejecución de las sanciones administrativas en muchos casos depende de la voluntad del infractor y las sanciones impuestas desde el Poder Judicial, más allá de la declaración de culpabilidad, no son efectivas.

<sup>104</sup> En la práctica, estos suelen estar vinculados al aprovechamiento forestal, tanto de sus predios (en donde se ha comenzado a desarrollar una actividad agroforestal cada vez más relevante), como a concesiones maderables, de castaña o reforestación a lo largo del tramo tres de la carretera interoceánica.

- A ello se suman las dificultades de la población al iniciar alguna acción de denuncia administrativa o penal, pues no se ha mostrado un interés por la defensa de derechos ambientales y cuando esto sí ocurre, no se suele identificar bien al infractor y tampoco aportar los medios probatorios idóneos.
- El ejercicio de las funciones de fiscalización o investigación en campo es limitado dada la extensión del territorio madreñosense y las pocas condiciones logísticas para poder llevarlas a cabo. A ello se suma la demora de los diversos sectores en el ejercicio de sus competencias para la coordinación en materia de justicia (informe técnicos fundamentados y/u operativos inopinados).
- La corrupción es un factor más que relevante a la hora de llevar a cabo sus competencias y a la hora de concretar tal coordinación (operativos de intervención que no encuentran a responsables en las zonas a intervenir por fugas en la información).

Estas deficiencias en la justicia ambiental de Madre de Dios suponen una suma que resta oportunidades para una correcta gestión pública frente a la problemática minera de este departamento. Las normas no se aplican o en otros casos su aplicación promueve efectos ineficientes que sustentan tal problemática, frente a lo cual, la minería ilegal que la sustenta se presenta con las siguientes características:

1. **Ilegal y no planificada:** en tanto no se desarrolla al amparo del total de normas legalmente previstas y la implementación de las mismas no prevén la utilización de los espacios de participación ciudadana en la gestión ambiental.
2. **Ilícita e impune:** toda vez que su desarrollo supone también el de delitos que por lo general son de carácter ambiental y que a la vez atenta contra los derechos reales (posesión, propiedad, etc.) de la población, sin excluir las amenazas a la integridad y salud de las personas, todo ello sin que se pueda imponer sanciones (administrativas, penales) al infractor y una reparación efectiva al afectado.
3. **Desordenada:** no respeta legalmente el espacio ocupado por derechos previamente establecidos, ni las iniciativas empresariales que suponen para sus titulares, siendo los más comunes los de propiedad y concesiones forestales.
4. **Supone un desarrollo insostenible:** en tanto ha procurado el desbosque no autorizado, la contaminación por vertimientos líquidos y sólidos a los cuerpos de agua y el suelo, la modificaciones al paisaje, los cambios al cauce y la colmatación de ríos y quebradas; todo ello destina a las áreas usadas con fines mineros únicamente a la propia actividad minera, por lo menos en el mediano plazo.

Tales características afectan las condiciones y calidad de vida de las personas asentadas en las zonas invadidas, por lo que desde la SPDA advertimos la necesidad de promover la creación de condiciones para que el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado sea cada vez más palpable en Madre de Dios. Ello, creemos, implica el reto de ejercer una plena ciudadanía ambiental en Madre de Dios, lo que necesariamente pasa por reconocer la necesidad por respetar y defender los derechos ambientales de la población afectada, así como promover su ejercicio.

4.

**EL CONSULTORIO  
JURÍDICO GRATUITO DE LA  
SPDA EN MADRE DE DIOS**

## 4.1. ANTECEDENTES Y CREACIÓN

El trabajo de la SPDA en Madre de Dios se caracteriza por el constante apoyo socio-jurídico y trato directo con actores sociales de campo como los agricultores y concesionarios forestales. En ese contexto hemos venido desarrollando actividades ligadas al fortalecimiento de capacidades y la gestión de áreas para su conservación y aprovechamiento sostenible, contando con la participación de la Gerencia de Recursos Naturales del GOREMAD, la Jefatura y el Comité de Gestión de la RNTAMB.

Esta dinámica nos ha permitido advertir in situ los retos y amenazas que deben sortear dichos actores, pudiendo apreciar de primera mano la invasión a predios agrícolas, a concesiones forestales, en particular de reforestación y castaña, así como la contaminación de ríos, cambios al paisaje, el desbosque no autorizado, entre otras conductas ilícitas que además de afectar negativamente a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, suponen también la vulneración del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la población asentada en la zona.

Ello, implica la afectación negativa de la condición de ciudadanos que constitucionalmente ostentamos todos los peruanos, lo que incluye a los pobladores de La Pampa. En términos de Gudynas<sup>105</sup>, se trata de ciudadanías ambientales de baja intensidad o recortadas que se manifiestan en los siguientes supuestos:

1. La existencia de grupos que no logran un trato justo o igualitario por parte del Estado ni de la justicia.

La sola ubicación lejana de los pobladores de La Pampa respecto de las instituciones a las que debieran tener acceso para procurarse justicia ambiental supone una condición que los diferencia de otros miembros de nuestra sociedad que sí cuentan con esta oportunidad.

2. Existe una brecha muy grande entre el discurso de los Derechos Humanos presentes en las Constituciones Políticas, y la aplicación y práctica de la ley.

Mientras el marco legal relacionado a la pequeña minería y la artesanal prevén salvaguardas ambientales, estas no se implementan en la realidad, vulnerando derechos fundamentales relacionados al ambiente, la propiedad, la salud y la vida.

3. Son recurrentes los abusos y la impunidad que permite mantener sin castigo a los responsables.

La poca capacidad de actuación estatal, junto con el desconocimiento de la población sobre información que les permita ejercer sus derechos (como la identificación del transgresor o los medios de prueba necesarios), facilita sistemáticos abusos contra sus derechos y la ausencia de sanción al responsable.

4. Los grupos más vulnerables son los que se ven más afectados: comunidades indígenas, campesinos o pequeños agricultores en zonas rurales o silvestres.

105 GUDYNAS, Eduardo. Op. Cit. p66.

En el caso de Madre de Dios y su problemática minera, además de algunas comunidades nativas y concesionarios forestales, la Defensoría del Pueblo nos señala la afectación especial que sufren los agricultores.

5. La cobertura territorial de las medidas o intentos por concretar la ciudadanía ambiental es incompleta; en donde se registra una reducción o ausencia de dicha cobertura, también se encuentran muchas iniciativas de gran impacto ambiental (entre otros, la minería) y regularmente vinculados a efectos sobre la salud, el desplazamiento de comunidades, etc.

Esto nos habla del real impacto de las medidas estatales destinadas a ordenar la actividad minera en Madre de Dios, conforme lo hemos expuesto, no obstante la existencia de un marco legal y la institucionalidad ligada a él, en campo lo previsto no ha podido ser llevado a cabo en su totalidad.

Es frente a estas características del ejercicio de la ciudadanía por parte de los pobladores de La Pampa que en un inicio buscamos promover la intervención conjunta y coordinada de las entidades estatales con competencias para hacer frente a esta problemática.

En ese marco participamos en la creación de un Grupo Técnico cuyo fin era la protección de la RNTAMB, su ZA y otras áreas priorizadas para la conservación desde la gestión regional. El mismo fue una iniciativa del Comité de Gestión de la Reserva y fue reconocido por el GOREMAD, siendo conformado por la SPDA e instituciones como la PNP Ecológica, el MP, la Jefatura y el Comité de Gestión de la RNTAMB, entre otras.

Este Grupo Técnico facilitó actividades multisectoriales y coordinadas que se tradujeron en operativos que buscaban erradicar la minería ilegal en determinados lugares y momentos. Sin embargo, y no obstante el esfuerzo desplegado por dichas instituciones, el atropello de derechos de otros usuarios del bosque y la impunidad de los mineros infractores venía siendo una norma que se replicaba sin encontrar alguna respuesta ejemplar en casos particulares y desde los órganos jurisdiccionales.

Ello mellaba en la población afectada el interés y la confianza por defender y buscar que se respeten sus derechos. Para hacer frente a este contexto, se desarrollaron talleres y charlas en campo sobre la defensa de sus derechos ambientales, aprovechando las salidas a campo que dicho Comité de Gestión organizaba con el objeto de evitar el replique de los daños provocados por la minería ilegal.

Sin embargo, era necesario un acompañamiento especializado que impulsara y promoviera en la población el uso de las herramientas legales que les permita proteger y defender sus derechos ambientales. Esto suponía (y supone) ejercer una orientación especializada y constante frente a infracciones administrativas y delitos ambientales, así como iniciar acciones judiciales contra casos que sirvan como referente para la concreción del derecho de acceso a la justicia ambiental en Madre de Dios.

A fin de coadyuvar a la satisfacción de dichas necesidades es que se creó el Consultorio Jurídico Gratuito de la SPDA en Madre de Dios, el mismo que inició sus actividades en noviembre de 2010.



## 4.2. OBJETIVOS, FUNCIONES ASUMIDAS Y ESTADÍSTICAS

Los objetivos que se buscan alcanzar con el CJG son:

1. Promover el ejercicio, respeto y la defensa de derechos ambientales en la Pampa.
2. Aportar a la conservación del paisaje Manu-Madidi mediante el desincentivo y/o exclusión de actividades insostenibles como la minería ilegal.

Para lograr estos objetivos, el consultorio jurídico cumple las siguientes funciones:

1. Absolver consultas legales relacionadas a derechos ambientales afectados en la Pampa, tanto en la oficina como en campo, facilitando el acceso a la justicia ambiental a nuestros beneficiarios.
2. Impulsar casos emblemáticos que permitan sentar un precedente en el marco del respeto a los derechos ambientales y el establecimiento de responsabilidades.

Bajo estas premisas se hicieron las primeras salidas a campo desde noviembre de 2010, difundiendo la existencia del CJG, su horario de atención y buscando casos que podrían ser considerados emblemáticos.

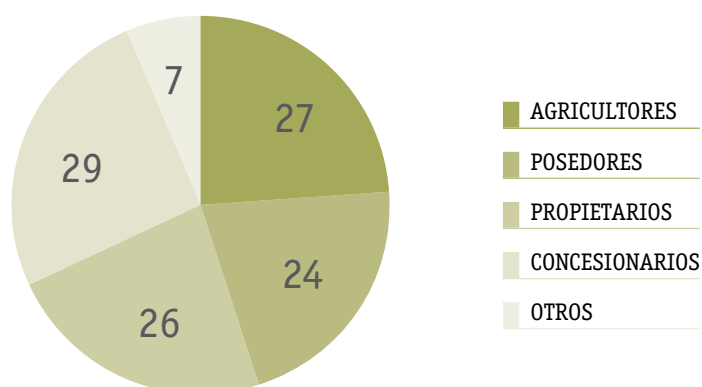
### 4.2.1. Atención de Consultas

No obstante lo gratuito de nuestro apoyo, en un inicio fue muy difícil prestarlo debido a la desconfianza mostrada por los pobladores afectados por la minería ilegal. Según lo mencionamos, nuestro continuo contacto con los pobladores de la zona nos ha permitido percibir que sentían que iniciar una acción legal en defensa de sus derechos podría ser una pérdida de tiempo, pues consideraban que sólo el que tiene dinero y poder, puede hacer que se respeten sus derechos.

A ello se sumó la desconfianza que en estricto se tiene en instituciones como el Poder Judicial, el MP, la PNP y las ONG; en todos los casos, debido al incumplimiento en la satisfacción de sus expectativas en el pasado. Sin embargo, poco a poco el interés por el consultorio fue creciendo, nuestros beneficiarios dejaron de lado la cautela, comenzaron a visitar nuestra oficina y a recibirnos en sus comunidades.

Los beneficiarios del consultorio vienen siendo agricultores, propietarios, poseedores y concesionarios forestales. La cantidad de cada tipo de poblador atendido de noviembre de 2010 a agosto de 2011, se precisa en el siguiente cuadro. Cabe mencionar que dentro del rubro "otros" se considera a comerciantes o lugareños que afirmaron no contar con tierras bajo su dominio.

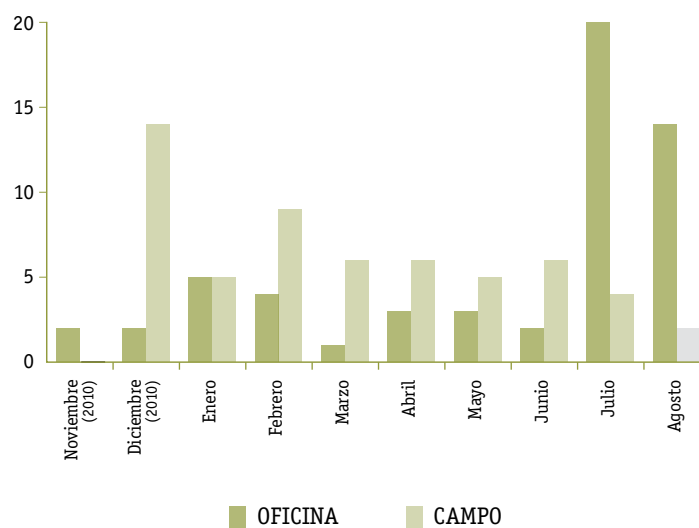
### Condicion de Beneficiario CJG-SPDA-MDD



Fuente: elaboración propia

El total de casos atendidos al 15 de agosto de 2011 es de 113 consultas absueltas, todas ellas entre nuestras visitas a campo y la atención brindada en nuestra oficina:

### Casos atendidos en oficina y campo CJG-SPDA-MDD



Fuente: elaboración propia

Cabe mencionar que, con motivo de las protestas mineras llevadas a cabo entre mayo y junio de 2010, tanto el acceso a la Pampa como la posibilidad de que nuestros beneficiarios nos visiten se vieron reducidas, debido al riesgo que suponía ir a dicha zona en plena efervescencia de las manifestaciones mineras en contra de las medidas dispuestas por el Estado, conforme lo hemos descrito líneas arriba.

Si bien esta situación redujo el número de casos atendidos, no restringió nuestro trabajo, pues aun en ese contexto de conflicto socioambiental, buscamos y logramos llevar a cabo nuestras funciones.

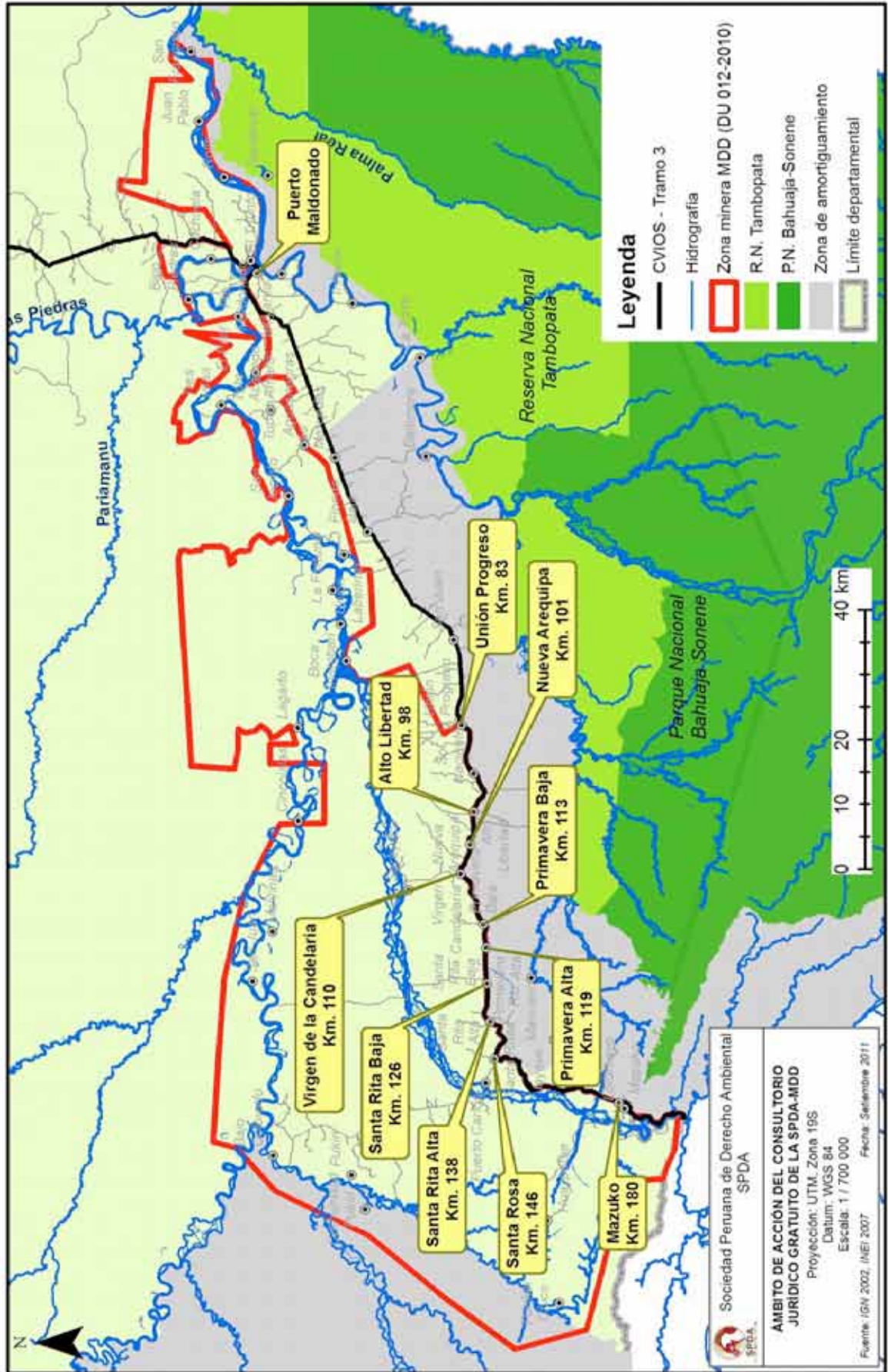
Ello penosamente nos permitió ser testigos del amedrentamiento de muchos pobladores de la Pampa por parte de los mineros ilegales, quienes los conminaban a unirse a sus protestas y a desentenderse de cualquier contacto con agentes estatales o particulares que, como nosotros, promovían el ordenamiento de la actividad minera en la región.

En el siguiente cuadro se detallan las fechas y lugares visitados respectivamente:

FECHAS DE SALIDAS A CAMPO y ZONAS VISITADAS.
14 de Noviembre 2010 Unión Progreso, Alto Libertad, Nueva Arequipa.
19 de Noviembre 2010 Virgen de la Candelaria, Primavera Baja y Alta.
28 de Noviembre 2010 Virgen de la Candelaria, Santa Rita Baja y Alta.
07 de Diciembre 2010 Unión Progreso, Alto Libertad, Nueva Arequipa
12 de Diciembre 2010 Virgen de la Candelaria, Primavera Baja y Alta, Santa Rita Baja y Alta.
16 de Enero 2011 Virgen de la Candelaria, Primavera Baja y Alta.
30 de Enero 2011 Unión Progreso, Virgen de la Candelaria, Primavera Baja y Alta.
06 de Febrero 2011 Unión Progreso, Virgen de la Candelaria, Santa Rosa.
27 de Febrero 2011 Unión Progreso, Alto Libertad, Nueva Arequipa, Virgen de la Candelaria.
13 de Marzo 2011 Virgen de la Candelaria, Primavera Baja y Alta.
24 de Marzo 2011 Unión Progreso, Virgen de la Candelaria,
03 de Abril 2011 Virgen de la Candelaria, Primavera Baja y Alta, Santa Rita Baja y Alta.
18 de junio 2011 Unión Progreso, Virgen de la Candelaria, Primavera Baja y Alta, Santa Rita Baja y Alta.
17 de julio 2011 Primavera Baja, Santa Rita Baja y Santa Rita Alta.
19 de agosto 2011 Unión Progreso hasta Virgen de la Candelaria.

En el siguiente mapa, se detallan los lugares visitados, los que se encuentran asentados a lo largo de la recientemente asfaltada Carretera Interoceánica Sur, vinculándose directamente con el área minera dispuesta por el Decreto de Urgencia 012-2010:

# ÁMBITO DE ACCIÓN DEL CONSULTORIO JURÍDICO GRATUITO DE LA SPDA-MDD





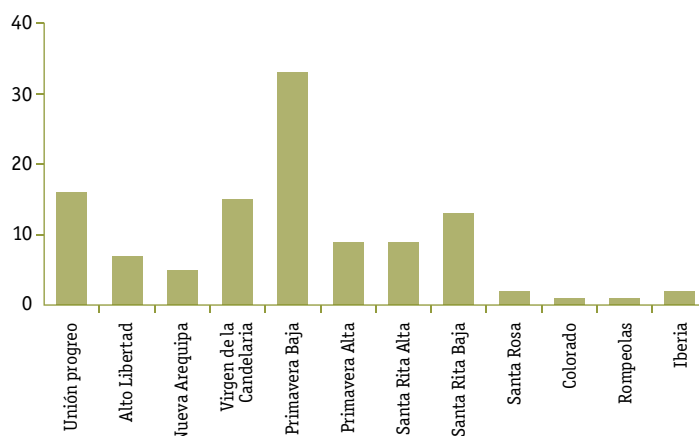
Alan Díaz, abogado responsable del Consultorio Jurídico Gratuito SPDA- MDD, en Taller sobre "Defensa de Derechos Ambientales" dirigido a los pobladores del Kilómetro 113 - sector Primavera Baja. Foto: Jaime Tranca / SPDA.



Asesoramiento legal a Gavina Quispe, concesionaria forestal afectada por invasión de mineros ilegales en el Kilómetro 83 - sector de Unión Progreso. Foto: Jaime Tranca / SPDA.

A continuación, se precisa el número de consultas atendidas en función del área visitada:

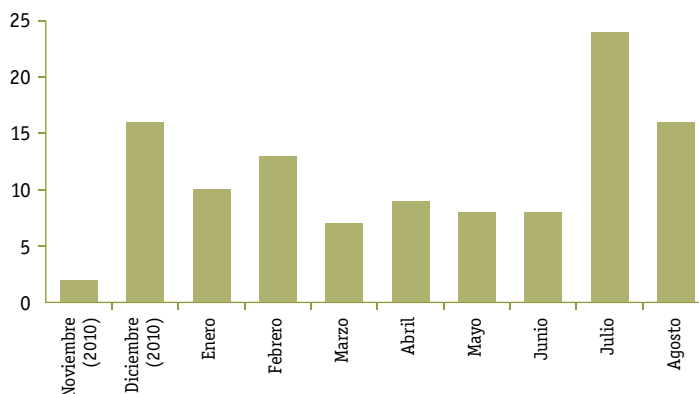
### Consultas atendidas por sectores CJG-SPDA-MDD



Fuente: elaboración propia, detalla la cantidad de casos atendidos por sectores, Consultorio Jurídico Gratuito SPDA- MDD

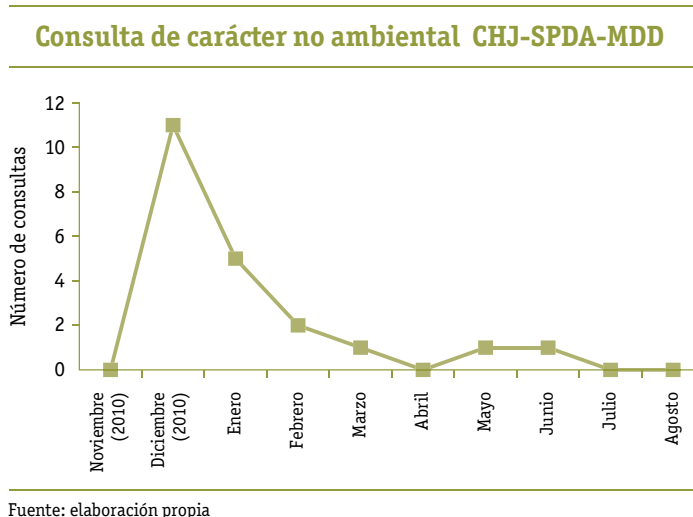
Según se aprecia, comunidades como las de Primavera Baja, Unión Progreso, Virgen de la Candelaria y Santa Rita Alta han registrado una mayor demanda de nuestro apoyo no obstante los temores de su población, lo que demuestra un relevante nivel de conflictividad y la demanda o necesidad de servicios destinados a procurar el acceso a la justicia ambiental en beneficio de la población de la Pampa. De noviembre de 2010 a agosto de 2011, situaciones conflictivas relacionadas a las protestas mineras como las descritas, sumadas a nuestra voluntad por continuar con las visitas de campo, provocaron un flujo de atenciones a consultas según se aprecia en el siguiente cuadro:

### Consultas atendidas por meses CJG-SPDA-MDD



Fuente: elaboración propia, detalla la cantidad de casos atendidos por el Consultorio Jurídico Gratuito SPDA- MDD.

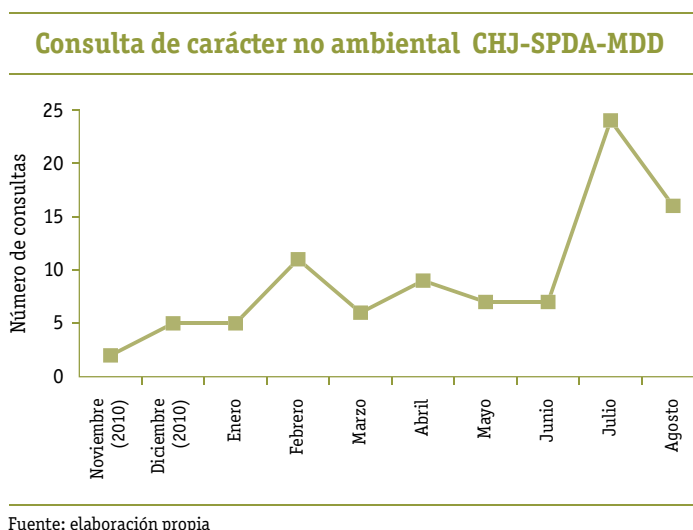
Al iniciar nuestro trabajo, las consultas eran en gran parte por temas distintos a los ambientales: filiación, violencia familiar, lesiones, etc. Conforme se advierte del siguiente cuadro, con el paso del tiempo este tipo de consultas decreció hasta desaparecer:



Posteriormente, comprendiendo el objetivo ambiental del Consultorio, la demanda por nuestras funciones se centró en ese ámbito, pudiendo atender más casos relacionados a recursos naturales como los vinculados al dominio de la tierra, la calidad del agua, la protección de los bosques, el paisaje, etc.:

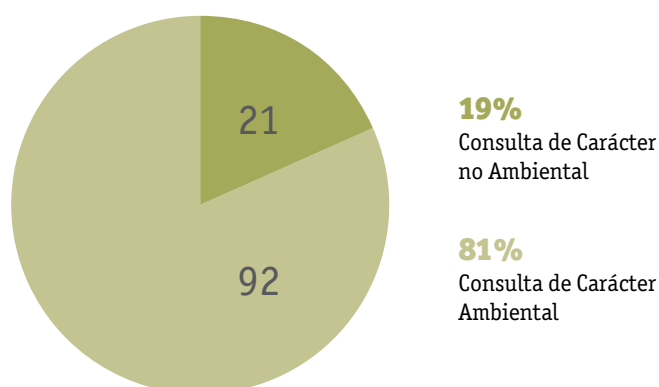
- Usurpación: ingreso violento y no consentido a un predio agrícola o concesión forestal, atentando contra el derecho de posesión.
- Contaminación de cuerpos de agua: ríos, quebradas, lagos y cochas.
- Desbosque no autorizado: traducido en la tala ilegal de especies legalmente protegidas.
- Cambios al cauce de los ríos, debido al dragado sufrido con la maquinaria minera.
- Modificaciones al paisaje: como producto de dicha tala ilegal y las afectaciones a los ríos.

Ello significó un incremento significativo en la atención de casos de carácter ambiental, según se aprecia en el cuadro siguiente:



En resumen, la proporción entre casos ambientales y no ambientales, así como el total de casos atendidos para cada ámbito se exponen a continuación:

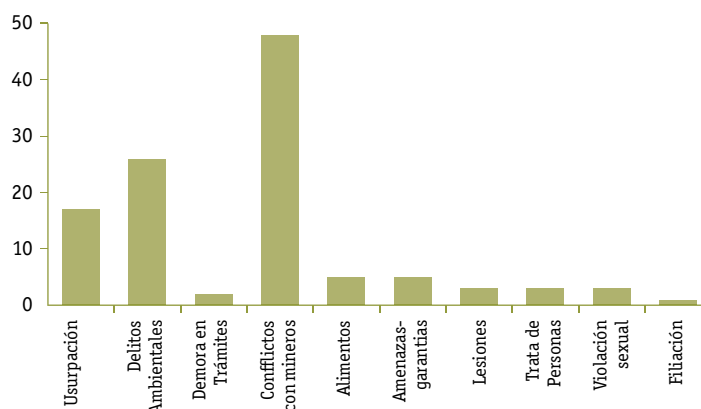
#### Porcentaje de casos atendidos CJG-SPDA-MDD



Fuente: elaboración propia.

Los casos atendidos suponen una diversidad de temas cuya recurrencia se aprecia a continuación:

#### Consultas atendidas por meses CJG-SPDA-MDD



Fuente: elaboración propia.

**Conflictos con mineros;** el conflicto por el dominio de la tierra es frecuente en la zona, por lo general algunos mineros manifiestan a los pobladores de la zona tener derechos sobre ella (concesiones o petitorios mineros) y lo provocan iniciando una discusión sobre el mejor derecho sobre el área.

En algunos casos, los mineros ingresan a los predios agrícolas habiendo llevado a cabo un diálogo y acuerdo con el propietario o poseedor, sin embargo existen otros en los que el minero, como sostienen los pobladores de la pampa, “ingresan a la machada”. El problema se acrecienta cuando estos



comienzan a disponer del área promoviendo o facilitando el ingreso de “invitados”; éstos últimos suelen desentenderse de los reclamos del propietario o poseedor del predio en caso lo afecten negativamente, sosteniendo que ellos ya cumplieron con su obligación de pagar a quien los invitó.

Este contexto, provoca la generación de distintos conflictos que por lo general derivan en la perpetración de ilícitos penales.

- **Delitos Ambientales;** comprendidos en el Título XIII capítulo I, II, III y IV del Código Penal vigente. Los más frecuentes son los delitos por contaminación vinculados a las descargas de emisiones tóxicas a cuerpos de agua (ríos, quebradas); de igual modo, los delitos contra los bosques al provocar su corte o quema sin contar con ningún tipo de autorización emitida por la autoridad competente.
- **Delitos de Usurpación;** tipificado en el Art. 202 del Código Penal vigente, este delito es muy frecuente en el sector de La Pampa donde los mineros destruyen algunos linderos de los agricultores a fin de ingresar de manera violenta a sus tierras con el objeto de realizar actividades ilegales de minería.

Según lo hemos mencionado, el Consultorio Jurídico Gratuito de la SPDA-MDD atendió también consultas de carácter no ambiental, con mayor recurrencia al inicio de su funcionamiento, registrándose las siguientes consultas:

- **Demora en Trámites administrativos;** los beneficiarios iniciaron trámites administrativos en diferentes entidades estatales sin recibir respuesta alguna dentro del plazo legal (generalmente 30 días hábiles). Frente a ello, se les recomendó derivar su queja a la Defensoría del Pueblo, para que ella ejerza sus funciones de supervisión estatal y promueva el respeto de su derecho de petición.
- **Amenazas-Garantías personales;** Al verse en estado de indefensión respecto de su integridad o vida frente a las amenazas de los mineros ilegales y sus matones, los pobladores de la Pampa cuentan con la necesidad de solicitar garantías personales ante la Gobernación.
- **Demandas de alimentos;** consulta frecuente pues muchos padres de familia omiten esta obligación y dejan a sus menores hijos sin alimentos, se recomendó a las solicitantes dirigirse a los Centros de Emergencia Mujer para que por intermedio de estas soliciten mediante la conciliación extrajudicial la asignación de la pensión de alimentos de sus hijos y si ello no ocurre acudan a la vía judicial con la misma pretensión para que les asignen pensión alimenticia.
- **Filiación;** resulta relevante la situación de menores que no cuentan con ningún documento de identidad y lo peor es que algunos ni siquiera estén reconocidos por sus padres, el Consultorio Jurídico Gratuito de la SPDA-MDD también absolvió consultas sobre filiación.
- **Delitos contra la vida el cuerpo y la salud, en la modalidad de “Lesiones”;** tipificado en el Art. 121° y siguientes del Código Penal, este delito por lo general es producto de las constantes disputas de terrenos y el alto consumo de bebidas alcohólicas en el sector de La Pampa. Las consultas más recurrentes han sido las vinculadas a lesiones en todas sus formas, registrándose 03 casos.

- **Delitos contra la libertad, en la modalidad de “Trata de Personas”;** tipificado en los Art. 153 y 153-A del Código Penal es un delito frecuente en la Pampa pues existe la presencia de muchos “prosti-bares” que prestan sus servicios mediante menores de edad captadas en distintos lugares del país a fin de que ejerzan la prostitución.
- **Delito de violación de la libertad sexual;** tipificado en el Art. 170 y siguientes del Código Penal, en el contexto de los delitos ya descritos, se registran 03 casos.

La intervención del consultorio jurídico absolviendo consultas supuso brindar apoyo para:

- Interposición de 23 Recursos Administrativos de Oposición
- Elaboración y presentación de 05 Denuncias Penales ante la Fiscalía especializada en asuntos ambientales de Madre de Dios
- Presentación de diversas denuncias administrativas y demás escritos como solicitudes y cartas ante las autoridades, siempre en beneficio de estos otros usuarios del bosque.

Asimismo, dado que ha sido una constante las consultas relacionadas a conflictos con mineros ilegales, puntualmente por el dominio del área, el Consultorio Jurídico Gratuito ha buscado orientarlos a fin de que consideren requisitos a cumplir por parte de quien pretende desarrollar la actividad minera de acuerdo a ley, ya sea en sus predios agrícolas o concesiones forestales.

La orientación dada respecto a los requisitos que debe cumplir un PPM o PMA, busca brindar a los pobladores de la pampa las herramientas necesarias para advertir cuando la actividad minera asentada cerca o en sus predios es informal e/o ilegal, lo que en principio supone una infracción administrativa que, además, puede suponer la comisión de un delito ambiental.

En ese marco, se les informó que tales infracciones deben ponerse en conocimiento de las autoridades correspondientes, para lo cual pueden acudir al Consultorio a fin de formular la denuncia penal o administrativa que amerite el caso, adjuntando las pruebas necesarias.

#### 4.2.2. Casos Emblemáticos

Según lo mencionamos, el objeto de estos casos es sentar un precedente que sirva como referente a fin de asumir que en Madre de Dios es posible ejercer el derecho de acceso a una justicia ambiental efectiva.

En ese sentido, inicialmente nos propusimos impulsar dos de estos casos, con el fin de concentrar nuestros esfuerzos en ellos. Como ya lo hemos descrito, al comenzar nuestro trabajo la desconfianza y el temor a las represalias de los mineros ilegales eran la regla por parte de nuestros beneficiarios, ello dificultó encontrar a pobladores dispuestos a ir más allá de una consulta jurídica.

Sin embargo, nuevamente, el trabajo cercano a sus realidades, facilitado por una presencia recurrente en sus comunidades, permitieron la confianza necesaria a fin de que algunos beneficiarios tomen la decisión de defender sus derechos más allá de la absolución de consultas y el apoyo en la presentación de denuncias.

Ello provocó que, finalmente, de contar con el deber de impulsar dos casos emblemáticos, nos sintiéramos obligados a asumir dos más, con lo que se duplicó la meta inicialmente establecida para estas funciones.

### **Caso 1: Concesión Minera que se superpone con Derecho de Posesión**

En el presente caso advertimos la vulneración de un derecho de posesión preexistente a la concesión minera que lo afecta. Sobre el particular, es la titular de dicha concesión quien ha denunciado al posesionario del predio agrícola (nuestro beneficiario), argumentando que este es un invasor pues es su derecho real de posesión, derivado de la concesión minera, el afectado.

- La titular de una concesión minera ha denunciado penalmente por usurpación al posesionario del predio agrícola sobre el que se ubica dicha concesión
- Nuestro beneficiario cuenta con las correspondientes constancias de posesión otorgadas por la agencia agraria de Madre de Dios desde el año 2007.
- Cuando tomamos el caso, advertimos que el Fiscal había dispuesto:
  - La aplicación del Principio de Oportunidad en dos ocasiones, esto supone que nuestro beneficiario debía reconocer su culpabilidad en los hechos que se le imputan a fin de que no se le ejecute la pena correspondiente; sin embargo, se negó a ello.
  - La formalización del inicio de las investigaciones preparatorias, para lo cual contaba con 120 días, que al 15 de agosto de 2011 ya vencieron.
- Argumentamos que la denuncia carece de sustento pues el derecho de posesión de nuestro beneficiario le permite ejercer dominio sobre el área y es preexistente a la concesión minera otorgada. En ese sentido, creemos que el conflicto se debe traducir en la identificación de quien ejercía dominio sobre el área antes del otorgamiento de la concesión minera; lo que debe resolverse en la vía extrapenal.
- Para ello hemos solicitado a la Fiscalía que desarrolle diversas diligencias que ayuden a dar fe de dicho derecho de posesión en ejercicio, asimismo remitimos un memorial elaborado por los miembros de la comunidad de Virgen de la Candelaria, en donde afirman que el denunciado es vecino del sector; de igual modo, se han ofrecido cinco testigos que pueden dar fe del ejercicio de dicho derecho de posesión.
- Sobre la marcha del proceso se dispuso el cambio del fiscal encargado del caso, por lo que cumplimos con exponerle el caso y nuestra posición en él.

El plazo de la investigación preparatoria se venció y un nuevo fiscal (se cambió de fiscal 3 veces durante la investigación) dispuso ampliar el plazo de la misma por sesenta días adicionales, hecho irregular de acuerdo a lo establecido en el art. 342 inciso 1 del Nuevo Código Procesal Penal: "Sólo por única vez y por causas justificadas el fiscal podrá prorrogar la investigación". En este caso, se pretendía ampliar la investigación argumentando que aún no se había culminado con la misma, hecho imputable exclusivamente al Ministerio Público y a sus operadores.

Ante este hecho irregular el CJG recurrió ante el Juzgado de Investigación Preparatoria de Inambari-Mazuko, obteniendo la Resolución N° 1 que resuelve entre otros puntos no ha lugar a lo solicitado por el Fiscal.

En este sentido, el CJG obtuvo:

- Resolución N° 1 del Juzgado de Investigación Preparatoria de Inambari - Mazuko de fecha 04 de octubre del 2011, que resuelve declarar no ha lugar a la pretensión del fiscal en ampliar la investigación por 60 días adicionales.
- Disposición Fiscal de Conclusión de la Investigación Preparatoria.
- Requerimiento de Sobreseimiento de investigación Preparatoria realizado por el Fiscal de Mazuko, donde requiere ante el Juez de Investigación Preparatoria de Inambari - Mazuko, el archivo definitivo de la causa.
- Resolución Judicial donde se aprueba el archivo definitivo de la investigación penal.
- Resolución judicial declarando consentida la resolución que aprueba el archivo definitivo.

Con ello se crea un precedente favorable en la defensa de los derechos ambientales de los beneficiarios del CJG.

### **Caso 2: Actividades mineras ilegales en predio privado destinado a la investigación biológica**

Se trata de un predio privado con altos valores ecosistémicos para desarrollar actividades de conservación, motivo por el cual se ha creado en él una estación biológica de investigación y busca iniciar los trámites correspondientes a fin de que sea reconocido como un ACP. Advertimos la necesidad de promover una intervención más eficiente de las autoridades competentes para proteger el derecho de propiedad y para perseguir el delito ambiental.

- Se ha podido constatar dentro de este predio, deforestación no autorizada, quema y tala ilegal; con ello se configura el delito contra los bosques o formaciones boscosas.
- Se acompañó al representante legal de la institución propietaria del predio a que brinde su declaración testimonial en sede policial a fin de que se ratifique la denuncia.
- Ello provocó que se disponga una primera diligencia fiscal que se llevó a cabo junto con la policía, a fin de constatar los hechos denunciados. En aquella oportunidad se pudo advertir los daños ocasionados al ambiente, más no la presencia de presuntos responsables.
- Esto nos obligó a solicitar al fiscal la ampliación en el tiempo de la investigación preliminar por 30 días adicionales, a fin de identificar a los presuntos responsables y que la Policía los incluya en su informe técnico policial. Valorando este informe técnico, siempre que el delito no haya prescrito y los presuntos responsables hayan sido identificados, el Fiscal debe disponer la formalización de la investigación preparatoria.

El fin mediato que perseguimos es la formalización de la investigación preparatoria, identificando a los presuntos responsables para que así el Fiscal disponga acusarlos ante el juez por la comisión de dichos delitos ambientales.

La Adicionalidad del Consultorio: siendo parte de su objeto promover la conservación del paisaje Manu-Madidi, nuestra intervención en este caso, además de excluir actividades de alto impacto negativo como las de la minería ilegal, busca defender el derecho de propiedad manifestado en la posibilidad que tiene su titular de disponer del predio con fines de conservación e investigación

### **Caso 3: Concesión de Castaña afectada por Delitos Contra el Ambiente**

La actividad castañera es típica y muy importante para la conservación de los bosques de Madre de Dios; único departamento en donde se desarrolla aprovechando sus condiciones silvestres. Cabe mencionar que el estado en el que se encuentre el bosque puede condicionar la productividad de los árboles de castaña, por ser los castañales ecosistemas muy sensibles y frágiles. Cabe preguntarse entonces si una actividad como la minera puede ser compatible con estos ecosistemas y los derechos vinculados a ellos; peor aun si es desarrollada de manera ilegal.

- En agosto de 2010, una concesión de Castaña fue invadida por el titular de una concesión minera y sus cinco trabajadores, afirmando contar con todas las autorizaciones legales y comenzando a realizar actividades mineras talando árboles, construyendo una trocha, y alterando el ecosistema de la zona (una hectárea aproximadamente). Asimismo, montaron un motor grande de 180 HP y otros tres listos para ser utilizados.
- Ante estos hechos el titular de la concesión castañera y su familia presentaron una denuncia ante la Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales, la Dirección Regional de Agricultura, el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y Fauna Silvestre, así como a la y Dirección Regional de Energía y Minas.
- De igual modo, pusieron en conocimiento de los hechos a sus vecinos de la comunidad de Unión Progreso, quienes organizaron reuniones a fin de ayudarlo y solicitar mayor apoyo a otras organizaciones y autoridades.
- Ello provocó que a setiembre de 2010, contando con la participación de dicha Fiscalía, la Policía y sus vecinos de Unión Progreso, se logre desalojar a las 6 personas que realizaban actividades mineras ilegales en un sector de su concesión de castaña, pudiéndose decomisar 4 motores. Esto permitió que se formalizara la investigación preparatoria en la Fiscalía especializada en asuntos ambientales.
- Continuando con la investigación preparatoria, nos acreditamos en el caso como abogados del Concesionario Castañero, a quien acompañamos en su declaración indagatoria. Luego de ello, habiendo el Fiscal solicitado la declaración de los investigados, estos no acudieron, por lo que presentamos un escrito solicitando:
  - Que los acusados sean conducidos por la Policía de manera compulsiva ante el Fiscal a fin de que presten su declaración.

- Que se reitere mediante oficio al Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y Fauna Silvestre, a fin de que emita el correspondiente informe técnico fundamentado.
- El fin mediato que ahora perseguimos es que se culmine con la investigación fiscal a fin de que se formalice la acusación ante el juez, considerando los delitos ambientales mencionados.

La Adicionalidad del Consultorio: en este caso se basa en la protección de la actividad castañera no sólo por el bajo impacto que supone sobre el bosque, sino que procura su conservación. Frente a ello, las actividades mineras ilegales han podido ser enfrentadas de manera que se viene procurando la determinación de las responsabilidades.

#### **Caso 4: Superposición de 02 petitorios mineros con un predio que es una potencial ACP**

En este caso, creemos importante valorar el interés por desarrollar actividades de conservación que tiene el propietario del predio, más aun considerando la vinculación de este último con la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y con ello, con la zona de exclusión minera dispuesta por el Estado a fin de proteger el ecosistema del bosque. Dicho propietario advierte que una actividad como la minera atenta contra su derecho de propiedad y en específico contra la posibilidad de disponer actividades ligadas a la conservación.

- La familia propietaria del predio viene tramitando el reconocimiento de parte del mismo como Área de Conservación Privada-ACP, para lo cual ya se han llevado a cabo los estudios biofísicos, y elaborado el expediente correspondiente.
- Parte del predio se encuentra ubicado en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata. Uno de los petitorios mineros se superpone en parte con dicha zona de amortiguamiento y el otro se encuentra fuera de ella.
- Hemos elaborado y presentado dos recursos de oposición ante la DREMH:
  - Sobre la concesión que se superpone en parte con la zona de amortiguamiento: solicitamos al SERNANP considere lo dispuesto por el marco legal de áreas naturales protegidas y el Decreto de Urgencia 012-2010, siendo necesario contar con su opinión técnica favorable para el otorgamiento de derechos y la realización de actividades en la zona de amortiguamiento. Dicha opinión ha sido negativa; lo que hemos hecho de conocimiento de la DREMH como parte de nuestro recurso de oposición.
  - La oposición que planteamos sobre la concesión que se encuentra fuera de la zona de amortiguamiento, aun no ha sido resuelta por la DREMH.
- Considerando los valores a conservar que presenta el predio y el destino que sus propietarios pretenden darle (creación de un ACP), creemos que deben desestimarse los pedidos de concesión minera.

La Adicionalidad del Consultorio: en este caso consiste en la búsqueda del respeto por las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas en donde existen predios privados que, dados los altos valores de conservación que ostentan, facilitan la protección de las áreas naturales protegidas

involucradas cuando se disponen medidas como la creación de un ACP; en ese sentido, el apoyo brindado también involucra la protección del derecho de propiedad en tanto la facultad de disponer del predio pasa por el cumplimiento del marco legal de minería.

### **4.3. PRIMEROS APORTES DESDE LA EXPERIENCIA DEL CONSULTORIO JURÍDICO: EVENTO ENTRE BENEFICIARIOS DEL CJG Y FUNCIONARIOS DE ENTIDADES VINCULADAS A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MDD**

El 08 de septiembre de 2011 se llevó a cabo un evento destinado a recoger aportes desde los propios operadores para la Justicia Ambiental de Madre de Dios. En este evento se contó con la participación de funcionarios de la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, la Policía Ecológica, la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos, el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y Fauna Silvestre, y nuestros 04 beneficiarios de los casos emblemáticos.

En él se compartió lo relacionado al objeto que persigue el Consultorio Jurídico, la demanda de justicia ambiental en Madre de Dios ligada a la problemática de la minería ilegal y sus afectaciones negativas a la ciudadanía ambiental.

Gracias a la participación de todos estos actores y tomando como referencia lo expuesto desde la experiencia del consultorio jurídico, sus testimonios y puntos de vista, se concluyó en la necesidad de priorizar determinadas medidas, las que se recogen a continuación:

- Erradicación de la corrupción en especial en la Policía y la Fiscalía.
- Involucrar a la población en los actos estatales destinados a proteger sus derechos.
- Evitar las fugas de información que suelen dar por perdidos los operativos de erradicación de la minería ilegal; para ello organizarlos con mayor celeridad y reserva.
- Establecer una mayor coordinación entre las distintas instituciones encargadas de la concreción de sanciones administrativas y la investigación de delitos, buscando hacer sinergias con base a sus presupuestos y competencias.
- Involucrar a las Municipalidades, su competencia sobre el otorgamiento de licencias de funcionamiento puede servir para erradicar gran parte del comercio que solventa a la minería ilegal.
- Facilitar la labor de la fiscalía y la policía mediante una organización y distribución territorial que le permita un mayor alcance en su ámbito de competencia.
- En caso de delitos ambientales, los informes técnicos que deben remitirse a la Fiscalía deben hacerse con profesionales capacitados, pues en muchos casos su inconsistencia ha determinado el fin anticipado de una investigación.
- Fortalecer a las instituciones con mayores recursos humanos, financieros y logísticos.

- Considerando la realidad y dificultades de acceso que implica la geografía de Madre de Dios, evaluar la pertinencia de plazos como los ligados a la detención por flagrante delito.
- Capacitar a la población en la identificación de infractores o delincuentes.
- Rescatar el potencial aporte a la defensa de derechos que representan los Custodios del Patrimonio Forestal, función que cumplen los concesionarios y sus dependientes acreditados.

En ese marco, nuestro objetivo como Consultorio Jurídico Gratuito de la SPDA en Madre de Dios es y será colaborar con la concreción de una justicia ambiental que busque reflejar los intereses de los usuarios del bosque que, velando por su preservación y aprovechamiento sostenible, buscan procurarse una ciudadanía ambiental cada vez más íntegra.





## 5. CONCLUSIONES

- » Las condiciones ecosistémicas de Madre de Dios han permitido el desarrollo de una gran variedad de actividades diferentes y de menor impacto que la minería, lo que no permite colocarla bajo el rótulo de “región minera”.
- » Si bien la ZEE y el OT son herramientas útiles para el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, no se han desarrollado mecanismos ni se cuenta con la institucionalidad necesaria para evitar la superposición de derechos o para excluir usos insostenibles con determinados ecosistemas. Madre de Dios no ha sido la excepción: en la práctica su ZEE, en no pocos casos, ha previsto como viable la utilización de partes del territorio con fines mineros, sin considerar otros usos o valores bioecológicos con gran potencial para ser aprovechados.
- » El incremento en el desarrollo y dinamismo de la actividad minera se deben a una histórica subida en el precio del oro y a la facilidad de acceso que significó el asfaltado de la carretera interoceánica sur. Ello ha derivado en una recurrente presión de esta actividad sobre espacios del bosque y los derechos preexistentes asentados en él, lo que se refleja en el crecimiento de la densidad minera y el número de derechos mineros en MDD.
- » Tal incremento ha ido de la mano con el crecimiento y desarrollo cada vez más generalizado de la actividad minera sin contar con los derechos o requisitos legalmente previstos. A ese desarrollo ilegal se suma la errónea consideración de la DREMH respecto de algunos titulares mineros al considerarlos como formales cuando, además de contar con una concesión, cuentan con la certificación ambiental; ello sin considerar otros requisitos o autorizaciones legalmente necesarias para trabajar. Todo ello fuera del real cumplimiento de las salvaguardas ambientales a las que se han comprometido estos pocos titulares “formales”, y la gran mayoría de mineros que trabajan al margen de la legalidad.
- » Existe una relación directa entre ilegalidad y conflictividad socio-ambiental en las zonas mineras de Madre de Dios. Conforme a los reportes sobre conflictividad social de la DP, desde que se inició el trabajo del CJG de la SPDA en noviembre de 2010, a julio de 2011, mensualmente se han reportado al menos un conflicto por minería. Cabe mencionar que la conflictividad que se ha venido incrementando en la zona trasciende lo reportado por la DP, tratándose más bien de una dinámica que se basa en prácticas recurrentes como la invasión a predios agrícolas o conce-

siones forestales, el desbosque no autorizado, la contaminación de los cuerpos de agua, etc. De manera que no podemos hablar de sólo unos cuantos conflictos, sino de una situación prácticamente generalizada en las relaciones entre pobladores locales y mineros ilegales.

- » El Ejecutivo y GOREMAD no han consensado ni establecido mecanismos previsibles de coordinación así como la voluntad política que los fortalezcan, lo que resulta necesario a fin de mejorar la gestión, el uso del territorio y un desarrollo más especializado de la actividad minera.
- » Los esfuerzos desde el Gobierno Nacional por ordenar la actividad no han obtenido resultados concretos ni con vocación de permanencia; en parte ello se ha debido al inexistente financiamiento extraordinario (y ordinario) que acompañe dicha gestión; de manera que las medidas dispuestas han quedado prácticamente en el papel.
- » En el levantamiento de información para el presente documento diversos actores hicieron referencia en repetidas oportunidades a la corrupción como un factor presente y relevante en la gestión estatal ligada a la fiscalización y sanción de la minería ilegal.
- » En nuestro actual marco legal, no se ha previsto que alguna falta administrativa o penal de carácter ambiental sea causal de caducidad del derecho minero otorgado, lo que ha venido favoreciendo a la impunidad y no colabora con procurar mayor sostenibilidad a la actividad.
- » Iniciar una discusión nacional sobre un marco legal especializado que prevea las condiciones necesarias para el desarrollo de proyectos mineros de carácter aluvial en la Amazonía, en atención al artículo 69° de la Constitución.
- » La DREMH cuenta con personal insuficiente en el marco de sus competencias en fiscalización y sanción. No obstante, se han impuesto multas de hasta por 2UIT, sin embargo, al no contar con un responsable de las cobranzas coactivas, la concreción de estas sanciones dependen de la voluntad de los infractores. De otro lado, esta entidad no cuenta con el personal suficiente para el otorgamiento de certificaciones ambientales, lo que ha hecho que a agosto de 2011, sólo en este año se hayan aprobado 7.
- » Las condiciones ambientales, económicas y sociales en las zonas intervenidas por la minería ilegal dependen del libre albedrío y la voluntad de los propios mineros, por más que paralelo a esta problemática se hayan elaborado y redactado disposiciones destinadas a regular la actividad.
- » El CJG busca promover el respeto y la defensa de los derechos ambientales en Madre de Dios, así como aportar a la conservación de su paisaje. Los beneficiarios del CJG vienen siendo actores rurales como concesionarios forestales y agricultores.
- » El principal tema alrededor del cual ha girado el trabajo del CJG han sido los conflictos generados por mineros ilegales, estos por lo general se traducían en dos delitos como los más recurrentes: delitos ambientales y el de usurpación.
- » Si bien en un inicio el CJG tenía programado el impulso de 02 casos emblemáticos, dada la gran demanda por el servicio duplicamos esta meta y en la actualidad viene impulsando 04 casos que buscan sentar un precedente de que la justicia ambiental es posible.

» La labor del CJG nos ha permitido advertir que:

- La falta del reconocimiento de derechos de propiedad significa para algunos mineros la oportunidad de desconocer derechos preexistentes a su concesión, llegando hasta a denunciar penalmente por usurpación a quienes ostentan derechos de posesión en la zona, sosteniendo que su presencia no les permite desarrollar la actividad minera. Desgraciadamente la respuesta frente a este contexto viene siendo lenta e ineficiente por parte del MP.
- Terrenos privados que cuentan con un gran potencial para desarrollar actividades de investigación o conservación, con altas probabilidades de obtener un reconocimiento oficial del Estado (como la creación de ACP), se ven amenazados por los derechos mineros ya otorgados y que se ejercen sin buscar un acuerdo con el propietario. Parte de este problema pasa porque el Estado defina con firmeza las áreas restringidas para la actividad minera fuera de las ANP y otros espacios sólo ligados a la gestión estatal de los ecosistemas.
- La distancia existente entre las sedes del MP y la PNP respecto del lugar de los hechos hacen muy difícil la oportuna (y cuando es posible) identificación de los infractores. Los titulares de los derechos sobre la superficie (agricultores o concesionarios forestales) no cuentan con el conocimiento ni manejan toda la información necesaria para colaborar con dicha identificación ni para asegurar medios de prueba en un eventual proceso penal.



## 6. RECOMENDACIONES

- » Se debe promover la responsabilidad ambiental y social de los mineros, así como su capacitación en cuestiones técnicas a fin de favorecer la sostenibilidad de sus proyectos en dichos términos a escala departamental, buscando trascender la escala local con los impactos positivos que ello pueda suponer.
- » Como se ha advertido, resulta necesario fortalecer las funciones de fiscalización que ostenta el Estado, favoreciendo una participación más cercana y concreta del Gobierno Nacional en beneficio de las competencias sobre formalización que tiene el GOREMAD.
- » Resulta necesario brindar condiciones presupuestarias y financieras que permitan contar con los recursos humanos y logísticos necesarios para formalizar y en su caso sancionar a los autores de infracciones o delitos ambientales.
- » Los programas destinados a la mitigación de impactos generados por la Carretera Interoceánica Sur deben prever componentes ligados a la promoción y defensa de derechos fundamentales, en procura de un acceso más eficiente a la Justicia Ambiental y con ello el ejercicio más íntegro de la ciudadanía, en especial la ambiental.
- » No obstante la actual regulación de la pequeña minería y la artesanal cuenta con herramientas de gestión que procuran brindarle sostenibilidad, dicho marco no se ajusta necesariamente a la realidad de los ecosistemas amazónicos. Por lo que toda regulación en materia de minería en amazonía debe establecer máximos de productividad diaria y extensión de las concesiones, así como métodos de operatividad idóneos y sostenibles en función de las condiciones de los ecosistemas amazónicos y los intereses de nuestras generaciones futuras.
- » Asimismo, se deben fortalecer los procesos de planificación en materia de Ordenamiento Territorial favoreciendo a la participación y los procesos de retroalimentación de los resultados obtenidos en los respectivos planes.

- » Rescatar las funciones del INGEMMET en cuanto a la identificación de los lugares con mayor ley de oro, así como la información de la ZEE a fin de priorizar o determinar la exclusión de sitios para el desarrollo de la actividad minera.
- » Adecuar sectorialmente el marco legal minero al artículo 3° de la LSEIA, a fin de que antes del otorgamiento de una concesión se cuente con la correspondiente certificación ambiental como requisito.
- » Se debe supervisar y promocionar el cumplimiento de salvaguardas sociales mínimas en el desarrollo de los proyectos mineros, entendiéndose: consulta indígena previa, libre e informada, así como los mecanismos de participación previstos para toda la ciudadanía.
- » Fortalecer la OEFA a fin de que se supervisen las certificaciones ambientales ya otorgadas y en su caso desarrollar las coordinaciones necesarias con el GOREMAD a fin de evaluar la idoneidad de cada una de ellas en cada caso concreto.
- » Garantizar la presencia de diversos actores en los procesos de concertación relacionados a la actividad minera, a fin de permitir la participación de los afectados por la problemática y facilitar su función ciudadana de vigilancia, acompañamiento y contrapeso frente a los intereses políticos o económicos distintos a los suyos. En los procesos de diálogo para hacer frente a los problemas de la ilegalidad de la minería, si bien se ha procurado hacer partícipe a la sociedad civil, ello sólo ha beneficiado a los mineros mediante sus representantes pues no se ha contado con la participación de la población afectada en esta problemática.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- » Bank Information Center-BIC. “Carretera Interoceánica Sur, Organizaciones Alcanzan Propuestas para Segunda fase del Programa de Mitigación de Impactos Indirectos del CVIS”. Disponible en: <http://www.bicusa.org/es/Project.10312.aspx>
- » BRACK A, IPENZA C, ALVAREZ J, SOTERO V; Minería Aurífera en Madre de Dios y Contaminación con Mercurio – Una Bomba de Tiempo, Ministerio del Ambiente, Lima abril del 2011.
- » CALLE, Isabel. “Consideraciones Legales para la Operación de la Dragas en el Desarrollo de la Actividad Minera Artesanal y la Pequeña Minería”. En: Serie de Política y Derecho Ambiental N° 21. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA. Lima, Marzo 2010.
- » Gobierno Regional de Madre de Dios - GOREMAD e Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana - IIAP. “Macro Zonificación Ecológica Económica del Departamento de Madre de Dios”. GOREMAD e IIAP. Puerto Maldonado, 2009.
- » GUDYNAS, Eduardo. “Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas. Revisión y alternativas en America Latina”, pp 58-101, En: “Urgencia y utopía frente a la crisis de civilización”, Javier Reyes Ruiz y Elba Castro Rosales, compiladores. Universidad de Guadalajara y Ayuntamiento de Zapopan, Guadalajara (México), 2009.
- » Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI-Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/web/PeruCifrasDetalle4.asp>
- » KRESALJA ROSELLÓ, Baldo. “Derecho al bienestar y ética para el desarrollo”. Pontificia Universidad Católica del Perú-Facultad de Derecho y Palestra Editores. Lima 2008.
- » Ministerio del Ambiente, Viceministerio de Gestión Ambiental, Dirección General de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental. “Documento de Trabajo: Programa de Ciudadanía Ambiental-Marco Legal”. Disponible en: [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=280&Itemid=77](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=77).



- » Ministerio del Ambiente, Viceministerio de Gestión Ambiental, Dirección General de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental. “Documento de Trabajo: Programa de Ciudadanía Ambiental-Conceptos”. Disponible en: [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=280&Itemid=77](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=77).
- » Ministerio del Ambiente. “Presentación MINAM 2011-2016”. Presentación en Power Point expuesta por el Ministro del Ambiente ante el Pleno del Congreso de la República en Lima, el 05 de octubre de 2011. 47 Diapositivas.
- » MOSQUERA, C., M.L. CHAVEZ, V.H. PACHAS y P. MOSCHELLA. Estudio Diagnóstico de la Actividad Minera Artesanal en Madre de Dios. Cooperación, Caritas-Madre de Dios, Conservación Internacional-Perú Lima, Octubre de 2009.
- » OYOLA VALENCIA, Milner. “Diagnóstico de la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMH-MDD)”. Presentación en Power Point. Puerto Maldonado 01 de septiembre de 2011. Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos de Madre de Dios-GOREMAD. 13 diapositivas.
- » PULGAR-VIDAL, M. Promoviendo la Gobernanza en el Acceso y Aprovechamiento de los Recursos Naturales. CIES, USMP y SPDA. 2011.
- » RIVERO, Ramón. 2010. Madre de Dios: Medidas Extraordinarias Beneficiando Actividades Sostenibles y el Estado de Derecho como Necesidad. En: Actualidad Ambiental (Sitio Web) (Lima): Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (01 de abril de 2010) Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=4921>.
- » RIVERO, Ramón. (marzo de 2011). Minería Ilegal: La Importancia de Pensar en Otros Usuarios del Bosque. SPDA, Lima. En: Regiones Sostenibles, año 4, número 6.
- » RUBIO, José. “Información Catastral Minero y No Minero”. Presentación en Power Point. Puerto Maldonado 01 de septiembre de 2011. INGEMMET: Órgano Desconcentrado de Madre de Dios. 91 diapositivas.
- » Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA. “Madre de Dios la Oportunidad de los Bosques” (Video). Lima: SPDA, USAID-Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina-ICAA, AVINA y Blue Moon Fund, (2010). 1 disco compacto.

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) ha venido desarrollando diferentes líneas de acción para hacerle frente al problema de la minería de oro en Madre de Dios: la adecuación del marco legal e institucional vinculado con la actividad; la sensibilización de la población; el fortalecimiento de capacidades de organizaciones públicas y privadas; y finalmente, y no por eso menos importante, la defensa del interés ciudadano, referida a la protección y defensa a través de acciones legales de los derechos de las personas afectadas por la expansión minera. Es esta última línea la que nos llevó a instalar un Consultorio Jurídico Gratuito en Madre de Dios.

El Consultorio Jurídico Gratuito tiene como objetivo contribuir con la promoción de la Justicia Ambiental en Madre de Dios, a través del fortalecimiento del ejercicio pleno de derechos vinculados con el medio ambiente. En la práctica, el Consultorio Jurídico Gratuito se ha dedicado a la defensa de usuarios del bosque afectados por la expansión minera, y como tales, impedidos de desarrollar con normalidad sus actividades económicas sostenibles a raíz de la expansión de una actividad insostenible e ilegal. Las actividades del Consultorio Jurídico Gratuito incluyen la asesoría legal, el empoderamiento ciudadano y las acciones legales en casos emblemáticos. Desde esta perspectiva, apunta a fortalecer la ciudadanía ambiental en Madre de Dios.

El presente documento, escrito por Ramón Rivero y Alan Díaz, con el apoyo del Programa de Ciudadanía y Asuntos Socioambientales y la Oficina Descentralizada de Madre de Dios de la SPDA, analiza la problemática minera en el departamento y sistematiza las acciones del Consultorio Jurídico Gratuito.



25  
Años



Iniciativa para la Conservación  
en la Amazonía Andina - ICAA