



LA LUCHA POR LA LEGALIDAD EN LA ACTIVIDAD MINERA

(2011-2016)

Avances concretos y retos para enfrentar la problemática de la minería ilegal y lograr la formalización de los operadores mineros

12

— Informes sectoriales —

AMBIENTE

LA LUCHA POR LA LEGALIDAD EN LA ACTIVIDAD MINERA

(2011-2016)

Avances concretos y retos para enfrentar la problemática de la minería ilegal y lograr la formalización de los operadores mineros

12

— Informes sectoriales —
AMBIENTE

CONTENIDO

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

1.- MARCO CONCEPTUAL

2. LA INFORMALIDAD E ILEGALIDAD EN LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

- 2.1 Antecedentes de la minería aurífera a pequeña escala en el Perú (s. XVI-2016)
- 2.2 Características de los pequeños productores mineros (PPM) y productores mineros artesanales (PMA) en el Perú
- 2.3 Las causas de la ilegalidad e informalidad de la minería artesanal y a pequeña escala en el Perú
- 2.4 Situación al 2011: impactos negativos acumulados como consecuencia de la minería ilegal en los ecosistemas y prácticas delictivas conexas
- 2.5 Las propuestas del Estado peruano para combatir la ilegalidad en las actividades mineras antes de julio de 2011
- 2.6 La estrategia del Estado para erradicar la minería ilegal y promover la formalización: compromiso y realidad (2011-2016)

3. LA FORMALIZACIÓN: DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LA ETAPA DE SANEAMIENTO

- 3.1 Hoja de ruta hacia la formalización
- 3.2 Distinción entre minero ilegal e informal
- 3.3 La acreditación de titularidad minera, concesión, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera
- 3.4 La acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial
- 3.5 Creación, implementación e importancia del instrumento de gestión ambiental correctivo - IGAC
- 3.6 Creación e implementación de ventanillas únicas (VU)
- 3.7 Experiencias exitosas de formalización: mineros formalizados con autorización de inicio/reinicio de actividades

4. FISCALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

- 4.1 Cumplimiento de rol de fiscalización por parte de los gobiernos regionales en base a la evaluación del desempeño
- 4.2 Acciones para el fortalecimiento de capacidades realizadas por el OEFA a los gobiernos regionales y a la Dirección General de Minería
- 4.3 Implementación del principio de primacía de la realidad y real estrato minero para fortalecer la fiscalización

5. MECANISMOS DE CONTROL

- 5.1 Control de insumos químicos y estrategias implementadas
 - 5.1.1 Establecimiento de rutas fiscales
 - 5.1.2 Establecimiento de puestos de control
 - 5.1.3 Control de combustibles
 - 5.1.4 Control de mercurio
 - 5.1.5 Importancia e implicancias de la ratificación del Convenio de Minamata
- 5.2 Prohibiciones: maquinaria, zonas de exclusión e interdicción
- 5.3 Pérdida de dominio
- 5.4 Experiencias exitosas de erradicación de la minería ilegal en áreas naturales protegidas

6. DEFENSA Y PROCESOS JUDICIALES CONTRA EL DELITO DE MINERÍA ILEGAL Y CRÍMENES CONEXOS

- 6.1 Tipificación del delito de minería ilegal
- 6.2 Creación de fiscalías especializadas
- 6.3 Procesos judiciales en curso, sentencias y penas efectivas

7. LA REMEDIACIÓN AMBIENTAL DE LAS ÁREAS IMPACTADAS POR LA MINERÍA ILEGAL

- 7.1 Plan de recuperación de los impactos ambientales por minería ilegal
- 7.2 Programa Presupuestal n.º 0136 - Prevención y recuperación ambiental de sitios contaminados y áreas degradadas por minería ilegal e informal
- 7.3 Intervención en las cuencas de los ríos Ramis y Suches

8. ATENCIÓN SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA

- 8.1 Lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal: trata de personas
- 8.2 Declaratoria de estado de emergencia en once distritos en Madre de Dios por contaminación por mercurio
- 8.3 Actividades alternativas a la minería: incentivando actividades económicas sostenibles

9. COMPROMISOS INTERNACIONALES EN LA LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL

- 9.1 Acuerdos regionales
- 9.2 Acuerdos bilaterales

10. RESPUESTAS ANTE LOS PROYECTOS DE LEY DEL CONGRESO QUE BUSCAN PROMOVER LA MINERÍA ILEGAL

- 10.1 Proyecto de Ley n.º 1035/2011-CR
- 10.2 Proyecto de Ley n.º 2320/2012-CR
- 10.3 Proyecto de Ley n.º 3831/2014-CR
- 10.4 Proyecto de Ley n.º 5139/2015-CR

11. EL ROL DEL SECTOR AMBIENTE Y OTROS SECTORES COMPETENTES EN LA FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL Y EN LA ERRADICACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL

- 11.1 Rol del Ministerio del Ambiente - MINAM
- 11.2 Rol del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP
- 11.3 Rol del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
- 11.4 Rol de Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente - MINAM
- 11.5 Competencias de otros sectores
 - 11.5.1 Rol del Alto Comisionado para la Formalización, Interdicción y Remediación Ambiental - ACAFMIRA
 - 11.5.2 Rol del Ministerio de Energía y Minas - MINEM
 - 11.5.3 Ministerio Público
 - 11.5.4 Gobiernos regionales

12. **LOGROS ALCANZADOS EN FORMALIZACIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL**
13. **RETOS PARA EL FUTUROS Y CONCLUSIONES**
14. **ANEXOS**

Anexo I.

Listado de la normativa en materia de formalización de la pequeña minería y minería artesanal y de la lucha contra la minería informal

Anexo II.

Campaña Comunicacional #NoMásMineríaIlegal y principales documentos de difusión

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACAFMIRA	Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental
ANA	Autoridad Nacional del Agua
CCV	Consejo Consultivo Viceministerial
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DREMH	Dirección Regional de Energía Minas e Hidrocarburos
EIA	Estudio de impacto ambiental
EFA	Entidad Pública de Fiscalización Ambiental
FEMA	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
GORE	Gobierno regional
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas
PCM	Presidencia de Consejo de Ministros
PLANEFA	Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PNP	Policía Nacional del Perú
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Perú
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Abreviaturas de instrumentos jurídicos

D. L.	Decreto Legislativo
D. S.	Decreto Supremo
R. M.	Resolución Ministerial





PRESENTACIÓN



La tradición minera en el Perú tiene raíces prehispánicas, incluso raíces preincaicas. Nuestras culturas no solo aprendieron

el proceso de extracción de metales, sino a su vez procesos metalúrgicos y de orfebrería. En esta tradición minera se han desarrollado yacimientos importantes de explotación intensiva, y a su vez lavaderos de oro de características artesanales y de bajo impacto.

Esto, sin embargo, cambió cuando el precio de los metales se incrementó. La intensidad de la minería a pequeña escala creció y se convirtió en una actividad que, por la ausencia en el cumplimiento de reglas ambientales y sociales, se convirtió en una de gran contaminación, deforestación, baja seguridad y desarrollada en muchos casos al margen de la ley.

Los impactos ambientales que se dan tanto en la minería aluvial, como en la que se realiza en filones, obliga al Estado a tener una intervención activa para su control. En el debate conceptual no se puede seguir insistiendo en que los riesgos ambientales se dan tan solo en uno de estos dos tipos de minería.

Durante el periodo 2006-2011 se desarrolló un marco normativo e institucional que tuvo como objetivo fundamental la lucha contra la minería ilegal a través de su interdicción y control; y a su vez, brindar asistencia técnica y procedimientos ágiles y simplificados para formalizar a los operadores mineros que calificaran para tal fin.

La formalización, así como las acciones de control e interdicción para el caso de la minería ilegal, ha ido avanzando de manera progresiva, enfrentando y superando dificultades que tienen décadas de antigüedad; siendo necesario seguir en este camino a fin de consolidar estos esfuerzos que buscan cumplir los objetivos sociales, ambientales y económicos expresados en dichas regulaciones.

Sin embargo, es necesario que el debate sea abierto, transparente y orientado a la búsqueda del consenso. Son un conjunto de elementos que están en discusión frente a tan difícil tarea. Podemos señalar, sin temor a equivocarnos, que la ruta definida por el proceso es la correcta y que, con los ajustes requeridos al mismo, avanzaremos con mayor rapidez en el cumplimiento del objetivo. Es una apuesta de todos los peruanos que buscan una mejor calidad de vida y condiciones ambientales adecuadas para el desarrollo del ciudadano. En eso estamos todos juntos.

Manuel Pulgar-Vidal Otálora
Ministro del Ambiente

INTRODUCCIÓN

La minería ilegal es un problema de larga data en el país; sin embargo, este se ha visto agravado en las últimas décadas por el aumento del precio del oro y la ausencia de una fiscalización eficiente a dicha actividad; en especial en el ámbito regional, lo que ha traído como consecuencia que esta se extienda por todo el territorio nacional, concentrándose principalmente en los departamentos de Madre de Dios y Puno.

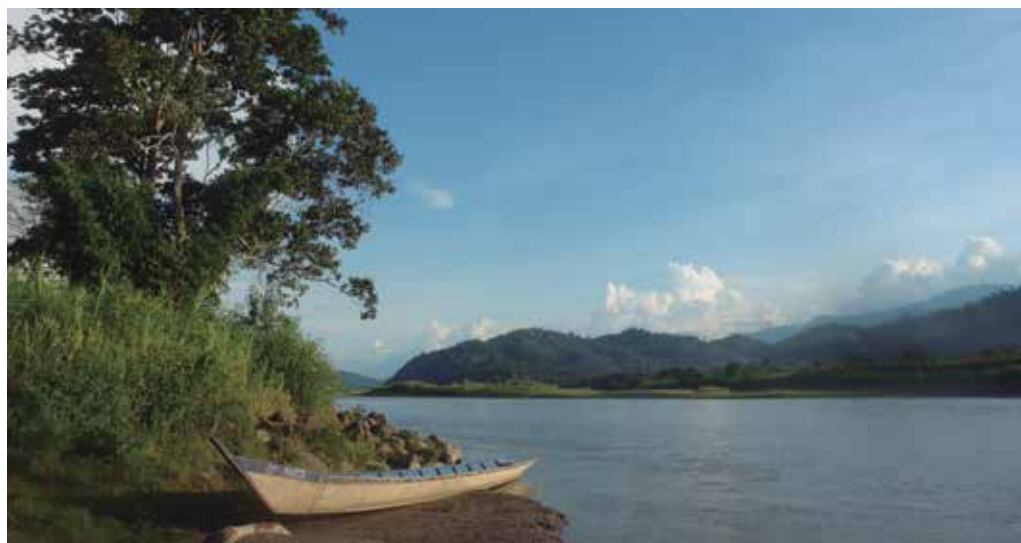
El crecimiento desmedido de la minería ilegal ha generado que gran cantidad de mineros invadan la propiedad y concesiones de terceros, vulnerando los derechos de estos, así como que titulares de concesiones inviten a mineros a operar en sus áreas de operación sin mediar acuerdos o contratos que permitan regular los derechos y obligaciones de ambas partes, siempre en claro perjuicio de una de ellas.

Este escenario permite evidenciar uno de los principales cuellos de botella que ralentiza el proceso y dificulta que los mineros en las últimas décadas hayan tenido la posibilidad de formalizarse, trabajando al margen de la ley, sin pagar impuestos, e incumpliendo con normas ambientales, laborales y de seguridad en sus operaciones.

De otro lado, el desarrollo de la minería en Madre de Dios ha traído como consecuencia en muchos casos que los mineros quieran ampliar sus actividades y dejen de realizar las mismas en el ámbito de la minería artesanal, cambiando la utilización de las herramientas que caracterizan dicha actividad de supervivencia por dragas y artefactos que producen impactos similares, así como la utilización de mercurio, que en ambos casos genera graves impactos en los cuerpos de agua y recursos de nuestra Amazonía.

Esta actividad, realizada al margen de la ley, ha generado graves impactos ambientales, como la deforestación y la contaminación de los cuerpos de agua, lo que ha puesto en riesgo la salud de las poblaciones aledañas, además de haber tenido consecuencias económicas como la falta de percepción de tributos y canon minero para las regiones y otros problemas de índole social como la explotación laboral, trata de personas, entre otros.

Sin embargo, desde otra perspectiva, si bien es cierto hay grandes mafias que se han enriquecido de manera ilícita a partir del desarrollo de esta actividad, también existe un número considerable de personas que dependen y subsisten a partir de



ella, por lo que la formalización minera constituye un reto que debe enfrentarse con esto en mente.

Es por ello que la solución al problema partió por enfrentarlo desde tres frentes: la formalización como un proceso gradual y progresivo que permita enfrentar las principales dificultades de los mineros para que puedan acceder a la formalización; el control de la actividad minera, que a su vez tiene tres flancos: fiscalización ambiental y administrativa, que incluye en este último aspecto el control de insumos químicos, combustibles, la comercialización de oro y de normas de seguridad, entre otros; la interdicción y las acciones penales, y la re-

mediación de los pasivos ambientales, así como la atención de los problemas sociales generados como consecuencia de esta actividad ilícita.

Atendiendo a ello, durante el periodo 2006-2011, un primer esfuerzo serio para atender la problemática de la minería ilegal en Madre de Dios, fue la publicación en febrero de 2010, del Decreto de Urgencia n.º 012-2010 y sus normas complementarias, mediante el cual de manera temporal, se declara de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en dicha región; estableciéndose dentro de sus principales medidas las zonas de minería

aurífera así como zonas de exclusión minera, con lo que se prohibió del uso de dragas en los ríos y se reguló su decomiso y destrucción, en caso se incurra en la prohibición.

Asimismo, en marzo del 2011, mediante Decreto Supremo n.º 013-2011-EM, se aprueba el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal como producto de un trabajo multisectorial que identificó acciones en cada sector para enfrentar dicha problemática. Si bien es cierto que este plan no se llegó implementar, durante este periodo el mismo sirvió de referencia para la estrategia planteada y ejecutada durante el periodo 2011-2016.

Considerando el crecimiento de la minería ilegal, cuya expansión había alcanzado todo el territorio nacional, el reto para el siguiente periodo consistió en aprobar medidas de control que fueran de alcance nacional y no solo restringirlas a Madre de Dios; ampliar las prohibiciones a insumos y otras maquinarias, cuya operación genera impactos similares a las dragas, y que estas acciones sean de carácter permanente para enfrentar dicha problemática.

De otro lado, en cuanto a las medidas vinculadas a la formalización, estas incluyeron

mecanismos que incentivan a los mineros a ingresar progresivamente en la formalización, estableciendo disposiciones que permiten enfrentar los cuellos de botella y dificultades identificadas, así como la adecuación de sus actividades a las normas ambientales.

Es así que en el año 2012 se establece un nuevo marco normativo para enfrentar la problemática de la minería ilegal a partir de la publicación de los Decretos Legislativos n.º 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 y 1107, emitidos en el marco de la Ley n.º 29815, lo que permitió enfrentar el problema de la minería ilegal desde los tres frentes antes mencionados: formalización, control y remediación.

El marco legal para la formalización, que se generó a partir de la emisión del Decreto Legislativo n.º 1105 y sus normas complementarias que posteriormente dieron origen a la estrategia de saneamiento, permitió identificar a miles de mineros que trabajaban hasta esa fecha al margen de la ley, y marcó el inicio de su camino hacia la formalización.

Dicho marco normativo y las acciones ejecutadas como consecuencia de su aplicación, han permitido contar con un proceso que permita brindar seguridad jurídica,

respeto a las concesiones y derechos de propiedad de terceros y resguardo al medio ambiente, con lo que se busca garantizar que la actividad se pueda realizar en zonas permitidas para su desarrollo bajo un marco legal con condiciones claras y estables para la población.

Asimismo, como producto de las acciones de control realizadas derivadas de la aplicación del marco normativo generado a partir de los Decretos Legislativos, ha aumentado la recaudación tributaria por esta actividad; se incrementó el control de combustibles, disminuyó de manera considerable la importación del mercurio y se implementó el control a la comercialización de oro, a través del respectivo registro a cargo del Ministerio de Energía y Minas, así como la compra de dicho metal por parte de la empresa Activos Mineros.

De otro lado, es relevante evidenciar la gran cantidad de mineros procesados y sentenciados por el delito de minería ilegal, así como el número de personas que han sido rescatadas de la trata y la prostitución, además del retroceso de la minería ilegal como consecuencia de las acciones de interdicción que principalmente se aprecia en áreas naturales protegidas.

El camino hacia la formalización y erradicación de actividades mineras ilegales corresponde a un esfuerzo que involucra la participación de varios sectores y escalafones de gobierno, así como también la sociedad civil y el sector privado.

El sector ambiente ha contribuido de forma significativa a la consecución de estos logros, los que se describen de manera detallada en el presente informe; desde



su participación activa en la elaboración del nuevo marco normativo multi-sectorial, así como la aprobación de la normativa específica sectorial vinculada a la materia así como las acciones realizadas por el MINAM y sus organismos adscritos: el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para lograr este fin.

Sobre el particular, es oportuno hacer relevancia a las normas emitidas a través del MINAM, las cuales han permitido a los mineros ilegales, en el marco de la formalización, presentar un instrumento de gestión ambiental acorde al tipo de actividad en curso y que permite la adecuación de sus operaciones a las normas ambientales; instrumento que hasta el 2012 no existía y hacía inviable la formalización de actividades en desarrollo, como las de pequeña minería y minería artesanal.

En esa línea, el MINAM ha brindado facilidades y orientación a los mineros y gobiernos regionales para la elaboración, presentación y aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.

De otro lado, el SERNANP ha participado en defensa de las áreas naturales protegidas amenazadas por el avance de la minería ilegal, participando de manera activa en las acciones de interdicción junto con las entidades correspondientes.

Asimismo, se promovió la modificación del marco normativo que regula la fiscalización ambiental, lo que permitió al OEFA la fiscalización de actividades ilegales disfrazadas como pequeñas o artesanales pero que por sus características en la práctica, corresponden al estrato de la mediana o gran minería. Este nuevo marco normativo ha permitido al OEFA iniciar procedimientos administrativos sancionadores a operadores que se encuentran bajo ese supuesto.

Por otra parte, la intervención del OEFA en el ejercicio de su función de supervisión de entidades ha permitido evidenciar la escasa o nula fiscalización ambiental que ejercen los gobiernos regionales, entidades directamente competentes para la formalización y fiscalización de las actividades mineras de pequeña escala. Ello ha llevado a que el OEFA desarrolle programas de capacitación a los GORE con la finalidad de incentivar el ejercicio efectivo de estas funciones.

No obstante el esfuerzo realizado, la estrategia del Estado frente a la minería ilegal se ha visto permanentemente amenazada por propuestas normativas presentadas en el Congreso de la República con la finalidad de derogar los principales Decretos Legislativos, cuya aprobación permitiría el ingreso de dragas a todos los ríos de nuestra Amazonía, lo que eliminaría la posibilidad de realizar acciones de interdicción y debilitaría el proceso de formalización.

Constituye entonces un reto para el periodo 2016-2021, mantener las prohibiciones y las acciones de interdicción y control, así como consolidar la formalización en los casos que esta resulte viable, a fin de que la pequeña minería y minería artesanal puedan desarrollarse en armonía con el ambiente y no se afecten los derechos de terceros.

En ese orden de ideas, la medición del éxito de las medidas adoptadas no dependerá solamente del número de mineros formalizados que se alcance progresivamente, sino también de seguir enfrentando los factores externos que impiden que este proceso sea expeditivo, como la falta de voluntad política y técnica de algunos gobiernos regionales, la promoción de

propuestas de ley que promueven la minería ilegal, la situación de la formalización respecto a la titularidad de las concesiones mineras y los derechos de propiedad de terceros, así como actividades que se desarrollan al margen de la ley en zonas prohibidas o con maquinaria y artefactos prohibidos.

El presente informe tiene como objetivo dar a conocer a la ciudadanía la estrategia que ha implementado el Estado y el rol que ha desempeñado el Ministerio del Ambiente en el desarrollo de la misma para enfrentar la problemática de la minería ilegal, a efectos de que sobre la base de esta experiencia, las dificultades encontradas y los retos que se plantean para el periodo 2016-2021, se coadyuve a la toma de decisiones responsables y adecuadas sobre una problemática con matices económicos, sociales y ambientales.

Fiorella Bibolini Picón
Jefa de Gabinete de Asesores

Natalia Cauvi Harten
Asistente Legal del Despacho Ministerial

Andrea Dominguez Noriega
Asesora Legal del Despacho Ministerial

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe tiene como propósito hacer de conocimiento a la ciudadanía de manera exhaustiva y precisa el trabajo emprendido por el Ministerio del Ambiente en coordinación con las autoridades competentes para establecer las bases legales e institucionales que permitan la erradicación de la minería ilegal y la formalización de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú. Esta información servirá para tomar decisiones responsables y con adecuado conocimiento de la problemática social y ambiental que causa en nuestro país en base a los logros alcanzados.

La pequeña minería y minería artesanal son actividades extractivas a pequeña escala, y en el caso particular de la minería artesanal, esta se debe realizar principalmente con un fin de subsistencia. Sin embargo, el incremento del precio de los minerales en las últimas décadas ha impulsado un aumento considerable de estas actividades al margen de la ley y la institucionalidad vigente.

Este boom en el precio internacional del oro trajo consigo la aparición de actividades mineras ilegales en todo el territorio. Si bien en un inicio estas actividades se concentraban solo en determinadas re-

giones (Madre de Dios y Puno), luego de algunas décadas, se expandió por todo el territorio nacional. La ilegalidad en la que se desarrolla gran parte de esta actividad minera a pequeña escala constituye el principal y gran obstáculo para alcanzar sus objetivos de desarrollo técnico, ambiental, económico y social.

En tal sentido, el presente documento establece un marco conceptual en virtud del cual se ponen en debate los principales temas a tener en cuenta para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, así como las medidas que deben considerarse cuando dicha actividad devenga en una ilegal. Es importante no perder de vista los conceptos base y las preguntas que fueron el pilar de la regulación actual.

Asimismo, el informe presenta de manera puntual la evolución en las actividades mineras a pequeña escala en el Perú al margen de la legalidad y las consecuencias que estas han generado, tales como la evasión tributaria, deforestación, contaminación por mercurio y delitos conexos, entre otros.

En las páginas que leerá a continuación se describen las políticas y medidas adoptadas en el país para combatir la minería



ilegal, así como para lograr la formalización a lo largo del tiempo, mostrando cómo en la gestión que comprende los años 2011-2016 se ha implementado por primera vez en el Perú una política real de formalización minera y lucha de la minería ilegal que involucra y compromete a todos los sectores del Poder Ejecutivo. Lo mencionado se da con la creación de más de 30 normas para luchar contra

la ilegalidad y las acciones que se han generado a partir de la aprobación del marco normativo en cuestión, así como el establecimiento de un proceso para promover e incentivar la formalización en todo el país, de manera que se puedan enfrentar los crímenes conexos a la minería ilegal, tales como la evasión de impuestos, explotación laboral, trata de personas, lavado de activos, entre otros.



De esta manera, el informe desarrolla los principales frentes para lograr la formalización y la erradicación de la ilegalidad y muestra los avances y desafíos en cada uno, los cuales son (i) la implementación del proceso de formalización y la etapa de saneamiento, explicando cada uno de los requisitos, su desarrollo y logros; (ii) la fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal y el rol de los GORE en ello; (iii) los mecanismos de control, interdicción, zonas de exclusión, prohibiciones y experiencias exitosas en la erradicación de la minería ilegal en áreas naturales protegidas; (iv) defensa y procesos judiciales contra el delito de minería ilegal; (v) remediación, y (vi) atención social y calidad de vida, que comprende la lucha contra la trata de personas y la implementación de actividades alternativas a la minería.

Cabe destacar que pese a los esfuerzos emprendidos y los logros alcanzados durante los años 2011-2016, el Congreso de la República presentó durante la actual legislatura proyectos de ley que, lejos de fortalecer el proceso, lo debilitan, lo cual implica un potencial incremento de la minería ilegal. Ante ello, exponemos dichos proyectos de ley y los motivos que presentó el MINAM para oponerse a los mis-

mos, toda vez que continúan siendo una amenaza para la seguridad jurídica.

Otro aspecto central es identificar y comprender el rol del sector ambiente y otros sectores competentes en la formalización de la minería a pequeña escala y la erradicación de la minería ilegal, dado que esta tarea responde a un esfuerzo de múltiples actores, cada uno con funciones muy precisas, que dependen de la especialidad y competencias de cada sector.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones de este informe y los retos futuros para continuar fortaleciendo los pilares de la formalización minera a pequeña escala y erradicando la minería ilegal que tanto daño genera en el país; principalmente en la Amazonía.



01

MARCO CONCEPTUAL

1.1. LA FORMALIZACIÓN MINERA Y EL PROCESO DE ERRADICACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL: TEMAS PARA EL DEBATE POLÍTICO

Entre los años 2012 y 2016 se adoptaron un conjunto de decisiones, expresadas en normas legales, acciones e iniciativas cuyo objetivo fundamental fue enfrentar el fenómeno de la minería ilegal, a través de su interdicción y a su vez —e incluso con mayor énfasis— brindar asistencia técnica y procedimientos ágiles y simplificados para formalizar a los operadores mineros que calificaran para tal fin.

Es por ello que correspondió, a través del marco normativo, establecer con claridad la diferencia entre minería informal y minería ilegal. No hacerlo generaba

seguir actuando en un marco de incertidumbre, más aun cuando la evidencia reflejaba las dificultades de seguir considerando como operadores mineros de pequeña escala —o más específicamente como pequeños mineros o, peor aún, a mineros artesanales— a operadores con maquinaria del tipo draga, cargador frontal, volquetes u otros de gran valor y contraria al espíritu de la ley. A su vez, resultaba contradictorio seguir tratando como pequeño minero a quienes por su actividad realizaban remoción de tierra o procesamiento, a través del beneficio, en extensiones o volúmenes por encima

del autorizado en la normativa vigente.

Esta confusión se agrava ante la infundada acusación en relación a que el marco legal dictado no reconoce las diferencias existentes entre la minería filoniana, que se desarrolla en especial en las montañas y zonas de la costa, con la minería aluvial o de placeres que se desarrolla en especial en el área amazónica. Estas diferencias no solo se reflejan con claridad en dicho marco legal, sino que además, siendo obvias en el origen de las áreas mineralizadas y los procesos destinados a la obtención de la riqueza metálica, se orien-

tan a la protección ambiental, tanto por los riesgos de contaminación con cianuro o mercurio en zonas como Salpo, Otuzco y La Libertad o deforestación, degradación del suelo y presencia de mercurio en la zona de Madre de Dios. Asimismo, se orientan a la seguridad de la minería subterránea para evitar situaciones como la de Cabeza de Negro, o la derivada de condiciones insalubres e inseguras de la minería aluvial. Es decir, son numerosos los ejemplos que permiten distinguir con claridad que las normas han reconocido las diferentes características entre ambas formas de hacer minería.





Resulta claro que cuando se negociaba con las federaciones que agrupan a estos operadores, ellas incidían en esa confusión y se reconocían como “mineros tradicionales”, “pequeños operadores”, “mineros de subsistencia”, de manera que pudieran apelar a razones sociales para justificar muchas veces su ilegal accionar. Consideremos que este fenómeno en el Perú no es reciente; tiene más de cuarenta años y su crecimiento no había sido enfrentado, salvo el intento desarrollado a inicio de la década del 2000 con la Ley de Formalización, cuyos resultados en el objetivo de formalizar habían sido nulos o extremadamente limitados.

Es ese escenario el que encuentra el Ministro Antonio Brack-Egg en el periodo 2009-2010, y por ello toma la decisión de definir las primeras reglas para enfrentar el problema; en especial en Madre de Dios y Puno, para lo que decreta, con Decreto de Urgencia, normas que a su vez sustentan las primeras acciones de interdicción y control.

Sobre esa experiencia se dictan, ya en el gobierno del presidente Humala y bajo facultades delegadas, los Decretos Legislativos que de manera organizada y a escala nacional, definen las reglas para la formalización y a su vez las acciones para la interdicción de la minería ilegal.

Es por ello que la presente publicación incorpora este marco conceptual. Marco que permitirá entender los grandes retos que el proceso de formalización y la lucha contra la minería ilegal; en especial con relación a la tradición minera, como se puede apreciar en el cuadro a continuación:

EL DEBATE CONCEPTUAL SOBRE LA MINERÍA ILEGAL

¿Qué determina la ilegalidad?

-Tradición minera
-Decisión económica e inversiones
-Fenómeno social
-Características técnicas

Si como ciudadanos nos preguntáramos, de manera conceptual, qué es lo que determina la condición de ilegalidad de una operación minera, podríamos identificar razones de distinta naturaleza, como aparece en el cuadro a continuación. Ello obviamente dificultaba la manera de enfrentar el problema, más aun dada la consecuencia social que se podía derivar del mismo.

¿CUÁL ES LA VERDADERA DISCUSIÓN CONCEPTUAL SOBRE EL TEMA DE LA MINERÍA ILEGAL?

¿Qué determina la ilegalidad?

-• Ausencia de título minero
-• Carencia de título de acceso a la superficie
-• Superposición con otros derechos
-• Carencia de reconocimiento de pequeño productor minero
-• Actuación sin instrumento ambiental
-• No pago de tributos
-• Incumplimiento de derechos laborales y de seguridad
-• Etc.

Es frente a ello que se optó por acotar el concepto de "minería ilegal", a fin de definir las acciones de interdicción y el concepto de "minería informal" orientado a brindar la asistencia técnica necesaria para estos operadores.

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL?

Minería ilegal

- La minería ilegal es aquella que trabaja en zonas no permitidas por la ley, trabaja en cuerpos de agua, usa maquinaria prohibida para la pequeña minería y minería artesanal, no cuenta con una Declaración de Compromiso y es por tanto sujeto de interdicción.
- Los mineros ilegales no pueden formalizarse.

Esta diferenciación que algunos, de manera incorrecta, han interpretado como una sutileza lingüística, no lo es, ya que permite darle claridad a las acciones de la justicia, la persecución del delito, la interdicción y el control cuando se trata de la minería ilegal, a la vez que orienta los esfuerzos del Estado con procedimientos simplificados, ventanilla única, asistencia técnica e incluso recursos financieros, cuando se trata de la minería informal.

Por lo que cabe precisar que es más bien irresponsable plantear propuestas orien-

Minería informal

- El minero informal es aquel que no trabaja bajo ninguna de las condiciones antes mencionadas, y que además se ha acogido al proceso de formalización impulsado por el Estado.
- Si cumple con los requisitos establecidos puede llegar a ser formal.

tadas a derogar todo el marco legislativo e institucional organizado para enfrentar el flagelo de la minería ilegal.

En ese sentido, resulta relevante hacer referencia a otros temas que constituyen el marco conceptual de discusión, y que nos permitirá enfrentar de manera responsable los siguientes pasos en esta difícil tarea:

Los temas del debate conceptual son los siguientes:

A. REALIDAD MINERA EN FUNCIÓN A LA GEOLOGÍA

Son países con especial potencial minero aquellos que han tenido en su conformación territorial procesos geológicos abruptos desarrollados en millones de años y que han dado origen a la existencia de yacimientos de características diversas:

i. Yacimientos filonianos

Son aquellos resultado de la formación geológica, en donde la alta temperatura presente en los procesos plutónicos (o volcánicos) ha generado la formación de los metales y a su vez su presencia fundamental, aunque no exclusivamente, en la parte alta de las montañas. En estos procesos, el magma ascendió, y con sus altas temperaturas y por los procesos químicos presentes, generó la formación de metales al quedar depositado en el subsuelo, enfriando con mayor lentitud, lo que generó el proceso de endurecimiento, en comparación de cuando enfriaron rápidamente en la superficie (que origina minerales más porosos y menos resistentes como el sillar y la piedra pómez).

Así, estos yacimientos se presentan en

forma de: pórfidos, vetas o diseminados. Esta minería, por lo tanto, es naturalmente de subsuelo, de profundidad y de crecimiento vertical, lo que explica la profundidad de los “tajos abiertos” o la de los túneles, chimeneas y niveles en el caso de minería subterránea.

A su vez, en esta minería claramente se distinguen las fases de la actividad minera, desde las preliminares como cateo y prospección, hasta las orientadas al aprovechamiento, como la exploración y explotación.

En la mayoría de los casos en esta minería, la presencia de metales lleva a decisiones para el beneficio, que pueden incorporar técnicas como la flotación, la lixiviación (con ácido sulfúrico), la lixiviación con cianuro (o cianuración), entre otros procesos que originan diversos subproductos por sus características especiales.

EPITERMALES



ii. Minería de placer o aluvial

Es aquella que deriva de procesos a través de los cuales el mineral, que por razones geológicas se presentó cercano a la superficie en zonas altas, se desplazó por las laderas y quebradas a raíz fenómenos como terremotos, erupciones, lluvias, erosión y otros, y se depositó en áreas planas; en especial en cauces, riberas, o en tierras secas.

Estos yacimientos son poco profundos porque el mineral no viene del subsuelo por formaciones geológicas, sino que se

ha desplazado hacia las partes planas. Podríamos señalar en consecuencia, de manera muy simple, que esta es una minería de yacimientos superficiales, al contrario de la filoniana, que lo es de yacimientos subterráneos. Esta minería poco profunda puede llegar a una profundidad de entre 40 y 50 metros, a diferencia de la filoniana, en donde yacimientos como Chuquicamata en Chile tiene en la actualidad más de 1 000 metros de profundidad y proyectan abrir un socavón en la base del tajo, ante el agotamiento de reservas minerales actuales.

La minería de placeres tiene como ejemplo histórico la “fiebre del oro” en California (Estados Unidos), en especial en localidades cercanas a San Francisco, por la presencia de oro en los cursos de agua, derivado de procesos erosivos en las cadena de montañas ubicadas al este. Otro ejemplo de minería aluvial se asocia al “garimpo” brasileño y en la actualidad a la minería en Madre de Dios (Perú).

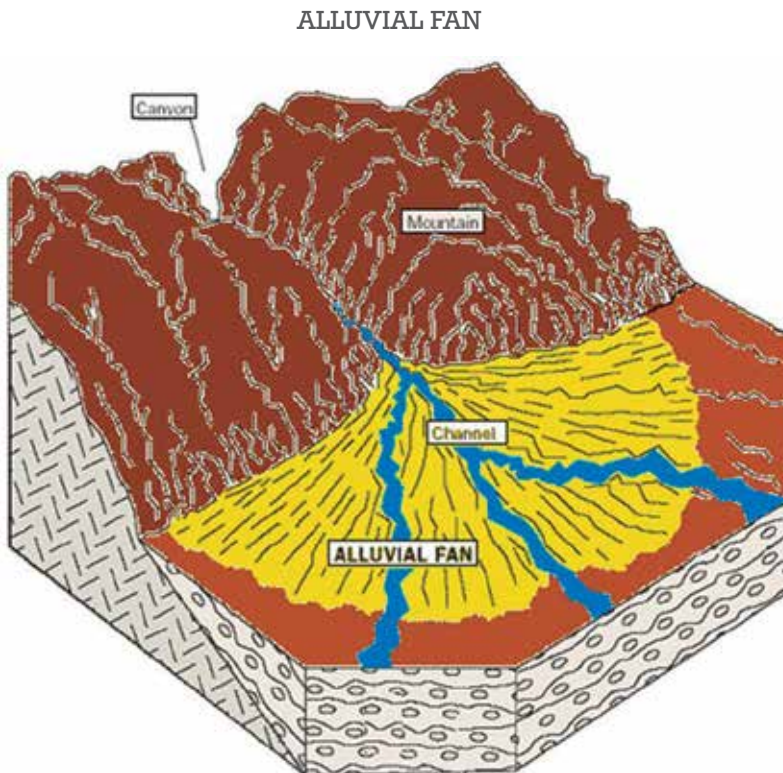
Agreguemos a lo ya expresado, que dadas las características de la minería aluvial, en relación a su profundidad y la presencia del mineral en pequeños volúmenes, ella es un actividad de rápida migración, lo que hace por ejemplo que cuando, en el proceso de formalización cuando se georreferencia la zona declarada en la declaración de compromiso, en muchos casos la operación ya no coincide con el área inicialmente declarada.

A su vez, como veremos más adelante, este proceso minero de alta migración y rápida movilización, se enfrenta con una política, tradición y legislación minera que fue diseñada para yacimientos filonianos, profundos y en donde la figura de la concesión minera como “sólido de

profundidad indefinida.

Finalmente, si consideramos esta característica de poca profundidad, alta migración y rápida movilización de la minería aluvial, en un ecosistema amazónico, en donde la organicidad de la tierra (en especial en las zonas inundables) es pobre por ausencia de top soil (materia orgánica del suelo), y que depende de la presencia del bosque, biodiversidad y bacterias, troncos y hojas y el curso del agua, podremos concluir que su intervención, a través de la masiva remoción de tierra, genera efectos degradantes del suelo, que son de muy difícil recuperación y alta contaminación.

Siendo ello así, los peruanos debemos debatir si en el Perú queremos desarrollar minería aluvial en ecosistemas amazónicos, sabiendo de su potencial deforestador, degradante, contaminante y destructivo. Dicho en otros términos: salvo que esta minería aluvial sea de lavaderos, con herramientas básicas y con fines de subsistencia, y no con dragas o maquinaria equivalente que altere cauces, remueva sedimentos o altere fondo, esta minería no debiera desarrollarse en dicho ecosistema.



B. IMPACTOS AMBIENTALES PROPIOS DE LA ACTIVIDAD MINERA

La actividad minera es, por sus características, una actividad con riesgo ambiental que obliga a un manejo responsable de cada uno de sus procesos y la internalización de las medidas de prevención. No hacerlo implica trasladar los impactos de contaminación, afectación a la salud,

degradación del suelo, pérdida de biodiversidad, deforestación u otros, a los ciudadanos.

i. Minería filoniana: formación de drenaje ácido de mina o agua ácida de mina

La presencia metálica en el subsuelo bajo la forma de sulfuros u óxidos, hace que cuando estos se exponen al oxígeno y

al agua, se genere un proceso que deriva en ácidos. Esta es el agua ácida de mina, efecto natural de cuando se remueven grandes cantidades de tierra, la cual debe ser tratada de manera que se neutralice el pH, para evitar que llegue a los cuerpos de agua.

La formación de sulfuros hace que durante los diversos procesos mineros se presenten agentes contaminantes que deben ser manejados de manera tal que evite afectaciones al ambiente o la salud. El agua ácida, los relaves con presencia de ácidos y el dióxido de azufre en la piro-metalurgia, son tan solo algunos ejemplos de esa realidad.

Partiendo de lo arriba expuesto, ¿podemos entonces suponer que la minería ilegal en filones no contamina? No, eso es falso. El mal manejo minero en estos procesos tiene tanto impacto como la minería aluvial. Obviamente no es tan visible como las “heridas” y tajos en el ecosistema amazónico, pero es igual de dañina cuando no se hace el manejo adecuado. Otros impactos tienen que ver con la presencia de polvos en suspensión, la disposición de material de desmonte, ruidos y la alteración de las propiedades del suelo y del paisaje.

Una buena medida de conservación de las propiedades del suelo es el retiro del top soil para guardarlo y reponerlo en la etapa de cierre de mina. Obviamente esto no se hace ni ocurre en los procesos de minería ilegal de filones. Se agrega a ello que en muchos casos, esta minería se hace en el borde de centros poblados, lo que agrega la variable de inseguridad a las ya antes mencionadas.

Si la minería se lleva a cabo mediante socavones, además del riesgo de afectación a fuentes de agua subterránea, existen riesgos de enfermedades ocupacionales que pueden llevar a la muerte, como la silicosis y los riesgos de seguridad por la debilidad en las medidas de aseguramiento de las condiciones de estabilidad de los túneles.

ii. Impactos de la minería aluvial

La minería aluvial en Amazonía requiere remover el suelo de poca capacidad orgánica y deforestar. Cuando se hace en cauces, cursos de agua o playas, implica —si se usa maquinaria pesada o dragas— remover fondo y sedimentos y trasladarlos en forma de contaminación, y en los peores casos, alterar el curso de los ríos.



C. IMPACTOS DERIVADOS DEL PROCESO METALÚRGICO

La minería, en su fase de beneficio, se somete a un conjunto de procesos metalúrgicos entendidos como procesos físicos, químicos o físico-químicos orientados a obtener la parte valiosa del mineral de la roca desarraigada.

De estos procesos derivan un conjunto de productos y subproductos que obligan a un manejo responsable y en especial al manejo de las sustancias químicas, que en forma de insumos o residuos, pueden asociarse a cada uno de ellos.

Así, el proceso de flotación orientado a la obtención de concentrados y fuertemente

asociado a yacimientos polimetálicos tiene como subproducto en forma de residuo el relave, el cual debe disponerse adecuadamente a fin de manejar la presencia de ácidos y evitar que los agentes contaminantes fluyan hacia cuerpos de agua o contaminen cuerpos de agua subterráneos. Por ello, el uso de geomembranas, el aseguramiento de taludes y el manejo de la acidez, entre otras acciones, es fundamental para garantizar la seguridad y

protección ambiental de estas actividades.

En el caso de minería ilegal en zonas del territorio como Nasca, es visible la disposición de desmonte y relave sin ninguna de las consideraciones expuestas en el párrafo precedente, lo que genera riesgos ambientales y de seguridad. Asimismo, su cercanía a las líneas de Nasca ya viene generando un impacto al patrimonio cultural.



El proceso de cianuración es usado fundamentalmente en yacimientos auríferos, lo que demanda un manejo responsable del cianuro, que es una sustancia altamente tóxica y sobre el cual existe una norma internacional bajo el nombre de Código Internacional para el Manejo del Cianuro. El subproducto de este proceso es el doré, y los cuidados ambientales se orientan al

manejo de las piletas de cianuración.

En el caso de minería ilegal en La Libertad, las evidencias muestran la poca responsabilidad en el manejo del cianuro, con soluciones cianuradas corriendo por quebradas hacia manantiales o piletas inseguras, poco estabilizadas y menos impermeabilizadas.

VIERNES 27 DE MAYO DEL 2016 | 08:26

La Libertad: minería ilegal a tajo abierto y con cianuro

En la primera interdicción minera en la sierra de La Libertad se destruyeron hasta S/10,8 mils. en maquinarias y campamentos

Compartir 0 Twitter 0 G+ 0 LinkedIn 0 Compartir 0 Print 0

3



Los pobladores del distrito de Salpo, provincia de Cajazo, en la sierra de La Libertad, conviven con un tajo de 200 metros de profundidad y pozas de maceración de cianuro. Todo se debe a la minería ilegal. (Video: Johnny Aurazo)

LEA TAMBIÉN...
La agricultura
nacida con sus

Johnny Aurazo
Corresponsal en Trujillo
@johnnyaurazo



Un tercer proceso, aunque de limitado uso en la minería ilegal, es el proceso de lixiviación con ácido sulfúrico, utilizado en especial en yacimientos cupríferos, en donde el manejo de esta sustancia requiere un comportamiento ambientalmente responsable. El subproducto derivado de este proceso es la denominada “sustancia preñada” que entra a posteriores procesos, como puede ser la electrólisis para la obtención de cátodos de cobre.

En el caso de yacimientos aluviales, aprovechados bajo la forma de lavaderos, la separación del metal de la parte poco valiosa, se hace a través de la amalgamación, en donde el mercurio asocia el oro, en la forma de una amalgama, que

posteriormente, bajo el denominado “re-fogue”, permite obtener un oro de baja refinación. El uso del mercurio de manera irresponsable es probablemente lo que mayor impacto genera, sin perjuicio de los antes mencionados impactos generados por la deforestación y degradación del suelo.

En el caso del mercurio, el mayor daño se produce por la conversión del mercurio metálico en mercurio orgánico, o metilmercurio, que ingresa en la cadena trófica y se refleja en la realidad actual de peces contaminados que lo transmiten a quienes tienen en su dieta un mayor consumo de recursos hidrobiológicos de esos ríos.

METILMERCURIO EN LA CADENA TRÓFICA

INFOGRAFÍA: EL UNIVERSAL

EL UNIVERSAL

La minería artesanal y a pequeña escala de oro es la mayor fuente de liberación intencional de mercurio del mundo. Al llegar al medio ambiente se convierte en metilmercurio que es un potente neurotóxico; por lo tanto, la exposición de los seres humanos a este compuesto es claramente peligroso y debería ser motivo de preocupación

PROCESO ARTESANAL

1 Se extrae arena, piedras y lodo del área a explotar. Se tritura, generalmente en molinos caseros, hasta conseguir una pasta

2 El mercurio se usa para separar el oro del resto de los minerales. Al agregarlo a la mezcla con agua se disuelve y se une al oro formando una amalgama

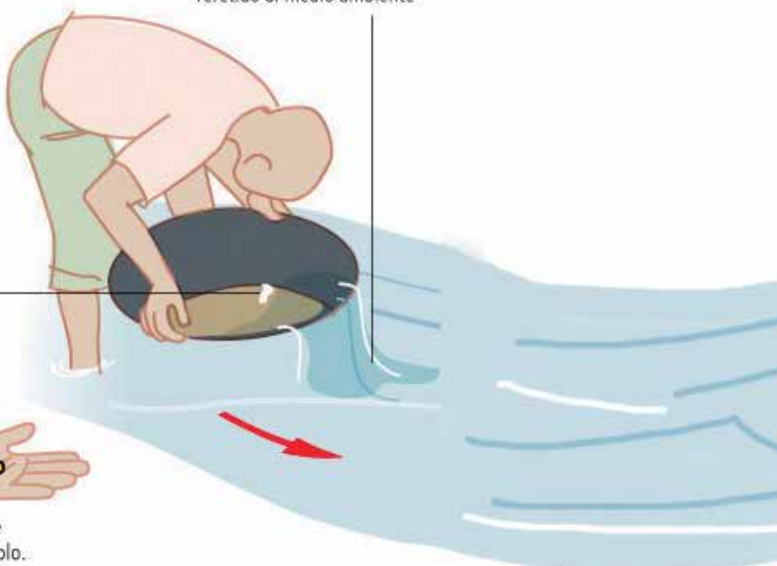


2.1

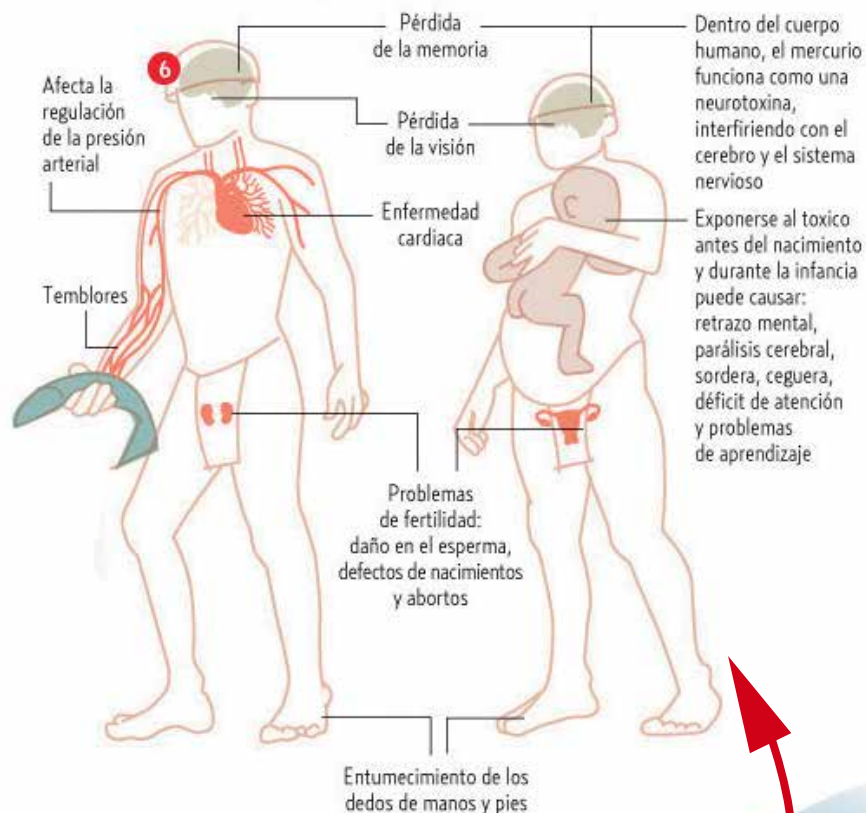


Luego se calienta la amalgama para que se evapore el mercurio y quede el oro solo. Se usan varias técnicas diferentes que liberan distintas cantidades de mercurio

3 Cerca del 10% del mercurio utilizado en la mezcla se une al oro, el restante 90% es veretido al medio ambiente



Los seres humanos que comen pescado contaminado absorben el metilmercurio fácilmente y son muy vulnerables a sus efectos



EN LA CADENA ALIMENTICIA

4 Cuando el mercurio inorgánico entra a un cuerpo de agua, las bacterias lo absorben y lo convierten en **Metilmercurio** (mercurio orgánico)

5 El Mercurio empieza a viajar a través de la cadena alimenticia cuando los peces grandes se comen a los peces pequeños contaminados. En lugar de disolverse el mercurio se acumula a niveles siempre ascendentes

Es claro entonces que en el debate conceptual no se puede seguir insistiendo que los riesgos ambientales —o más bien los impactos ambientales— se dan tan solo en la minería aluvial de la Amazonía. Estos se dan tanto en este tipo de minería, como en la que se realiza en filones, lo que obliga una intervención activa del Estado para su control.

1.2. LA TRADICIÓN MINERA EN EL PERÚ Y EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN

En el Perú tenemos una tradición minera reflejada en la política, el marco normativo y la manera como se entiende esta actividad, dada su importancia económica y sus aportes en divisas y al PBI nacional. Esta evolución legislativa durante la vida republicana se inicia con la ley dictada en el año 1900 y que entró en vigencia en 1901, pero tiene como hito central la ley minera de 1950, que marca la pauta que rige hasta la actualidad, de la regulación de las actividades mineras, la institucionalidad minera y la concesión y sus atributos.

No es materia de este marco conceptual hacer un análisis de cada una de las le-

yes mineras de la República, pero en todo caso vale señalar que ellas han marcado diversas tendencias, en especial en relación a la intervención del Estado en la actividad o promoción de la iniciativa privada en la minería. Por su lado, las leyes mineras de 1970 y 1971 marcaron la pauta de empresas mineras del Estado, dentro de las que cabe recordar CentrominPerú, MineroPerú, HierroPerú, Minero Perú Comercial (MINPECO) entre otras. Por el contrario, el Decreto Legislativo n.º 708, de 1991, que modifica significativamente el Decreto Legislativo n.º 109, dictado al inicio del gobierno del presidente Belaúnde, marca el inicio del boom minero y del desarrollo de yacimientos de la importancia de Yanacocha, Antamina, Pierina, entre muchos otros.

En esta evolución legislativa, las normas ambientales directamente referidas a la actividad minera, recién se empiezan a desarrollar, cuando en 1989, mediante una comisión multisectorial de la PCM, se aprueba el informe que obliga a Southern Perú a adoptar recomendaciones ambientales. Antes de ello, existían algunas normas que de manera indirecta se podían aplicar a estas actividades, como las ya derogadas Ley General de Aguas y Código Sanitario, ambas de 1969.

En 1990, el Código del Medio Ambiente incorpora una regulación minera, y en 1991, este es modificado significativamente por los Decretos Legislativos n.º 708 y 757. Finalmente, en 1993, se dicta el Reglamento Ambiental Minero, que dinamiza las otras regulaciones ambientales sectoriales y que fue modificado en el año 2014.

Toda esta evolución del marco normativo, tanto para la minería, como para la incorporación de consideraciones ambientales a la misma, han llevado a la formación de una reconocida tradición minera, por lo que es pertinente analizar cómo esta obliga a debates públicos abiertos sobre su respeto o eventual modificación, más aún cuando la campaña electoral presidencial del año 2016 trajo a colación, en especial por parte de voceros del partido Fuerza Popular propuestas orientadas a su modificación.



Algunos de los temas de debate sobre la tradición minera, el proceso de formalización y la interdicción de la minería ilegal aparecen en el cuadro a continuación :

¿CUÁL ES LA VERDADERA DISCUSIÓN CONCEPTUAL SOBRE EL TEMA DE LA MINERÍA ILEGAL?

Tradicición minera

- Cuadrículas mineras
- Exploración / explotación
- Características de la concesión
- Plazo de la concesión
- Tamaño de la concesión
- Promoción de la pequeña minería y minería artesanal
- División de la minería por escala.
- Subsidiariedad del Estado.

A. LA CONCESIÓN MINERA Y EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN

Cuando uno piensa en la concesión minera, no puede dejar de referirse a un conjunto de conceptos que la convierten en el acto jurídico más esencial para el desarrollo de esta actividad. En el caso peruano, el desarrollo de la figura de la

concesión minera ha permitido el fomento de inversiones bajo reglas de seguridad jurídica y estabilidad. Ello lleva a interpretar a la concesión minera como una "propiedad económica", en el sentido de constituir un derecho que es universal, transferible y excluyente.

De manera resumida, podríamos identificar un conjunto de elementos referidos a la concesión minera y ver cómo estos entran en conflicto con un conjunto de realidades de la minería ilegal e informal.

i. La concesión minera es un sólido de profundidad indefinida

Este concepto esencial de la figura de la concesión minera expresa claramente el hecho de que la ley minera ha sido desarrollada y ha evolucionado en la perspectiva de la minería de filones, que es vertical y de profundidad, a diferencia de la minería aluvial, que como se señaló anteriormente es una minería de superficie, de poca profundidad, migrante y de rápida movilización.

Ello obviamente no debe llevarnos a concluir en que requerimos una ley minera para cuando se desarrolla en yacimientos aluviales, pues como ha sido señalado,

sus efectos degradantes deben llevar a limitar su ejercicio; más aún cuando se desarrolla con maquinaria como dragas, carrancheras, balsas, cargadores frontales, etc.

ii. La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicado

Este elemento conceptual permite obtener una rápida conclusión: la concesión minera es un título, pero el ejercicio de la actividad requiere un acto jurídico adicional para acceder a la superficie, el que además estará sujeto a una diversidad de requisitos en función a la titularidad existente sobre la tierra.

Lo mencionado se confirma en el Reglamento de Procedimientos Mineros, cuando se señala que la concesión es un título habilitante pero sujeto para el ejercicio de la actividad, a requisitos que acrediten el acceso a la superficie, la certificación ambiental, la inexistencia de restos arqueológicos y otras licencias.

Esto debe llevar a analizar el tema de las superposiciones potenciales. Dicho de otra manera, el titular minero que busca el acceso a la superficie, puede encontrarse

en situaciones en donde el titular es individual o colectivo (a manera de comunidad), o si sobre el área existe un área natural protegida, o es tierra del Estado, o ha sido calificada como bosque de producción permanente, solo por citar algunos ejemplos de decena de situaciones posibles.

El cuadro a continuación muestra la necesidad de articular un análisis frente a cuatro situaciones posibles:

LOS DILEMAS DE LA SUPERPOSICIÓN

TÍTULOS HABILITANTES	SITUACIÓN DE LA SUPERFICIE (TIERRA)	FORMAS DE ACCESO A LA TIERRA	SITUACIONES DIVERSAS SOBRE LA TIERRA
CONCESIÓN MINERA	TIERRA DEL ESTADO NO REGISTRADA	COMPRA VENTA SUJETO A CONDICIONES DE APROBACIÓN	ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS
CONCESIÓN FORESTAL	TIERRA ERIAZA	ARRENDAMIENTO, USUFRUCTO	RESERVAS TERRITORIALES
CONTRATO DE HIDROCARBUROS	TIERRA DEL ESTADO REGISTRADA SBN/ OTRA ENTIDAD	SERVIDUMBRES	ÁREAS FRÁGILES /CABECERAS DE CUENCA
ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	TIERRA PRIVADA INDIVIDUAL	EXPROPIACIONES	RESTOS ARQUEOLÓGICOS
TÍTULOS COMUNALES	TIERRA PRIVADA COMUNAL		ZONAS DE SEGURIDAD NACIONAL / USO PÚBLICO
			OTRAS CONCESIONES

Este análisis es fundamental si consideramos que gran parte del problema, y el mayor cuello de botella en el caso de la minería informal, se da cuando un concesionario formal o un propietario legítimo se niega, sustentado en su derecho a facilitar el acceso a la formalización a quienes considera "invasores". Frente a ello, el Estado no puede actuar con arbitrariedad y privar de su derecho legítimo a quien lo posee. Es por ello que resulta irresponsable articular expresiones como las planteadas por el economista Hernando de Soto en el documento "Conga va pero vamos todos" en donde señala que: "Solo el 1,2 % del territorio minero que ha sido concesionado está siendo trabajado. Queremos tener acceso al 98,8 % restante. Déjenos competir".

Esta frase, que califico como una suerte de "reforma agraria minera" (la concesión es para quien la trabaja), implicaría privar de derechos mineros a quienes han accedido formalmente a ellos, rompiendo la seguridad jurídica y propiciando el caos. Esto se vincula con los plazos que de acuerdo a nuestra legislación corresponden a la vigencia de una concesión, aunque esta no se encuentre operativa.

iii. La concesión minera es irrevocable, en tanto se cumplan las condiciones establecidas por la ley

La concesión minera que no cumpla las condiciones de exploración o explotación, se puede mantener vigente si cumple con el pago del derecho de vigencia y penalidades por un plazo máximo de 15 años prorrogable, bajo ciertas condiciones, a 5 años más.

Ello ha llevado a algunos a proponer la reducción de dicho plazo, a fin de facilitar el acceso de quienes, al haber invadido concesiones formales, vienen operando en ellas. Este es un tema sensible en la discusión alrededor de la tradición minera, por cuanto se considera que el plazo definido por la ley es razonable cuando se trata de grandes inversiones que requieren un largo proceso de maduración. Otros, en cambio, consideran que el plazo es excesivo y debe reducirse. Propuestas alternativas pasan por recomendar un incremento significativo en los montos referidos al derecho de vigencia y la penalidad, a fin de evitar que existan concesiones inactivas.

Todo ello, sin embargo, no considera que desde una perspectiva técnica, no toda

concesión es un yacimiento con potencial a ser aprovechado, por lo que, de acuerdo al mapa de INGEMMET, la proporción de yacimientos activos en relación a concesiones vigentes es bastante bajo.



iv. La concesión minera tiene una extensión en función a la escala de la actividad (artesanal, pequeña, mediana o grande)

La minería artesanal puede llegar hasta a 1 000 hectáreas, y la pequeña minería, hasta 2 000 hectáreas. Esta extensión, sin embargo, para el caso de la minería a pequeña escala, se considera que es

demasiado grande y por ello se genera la figura de concesionarios que invitan a otros a operar en su concesión, sin título o acuerdo (contrato de explotación), lo que ha llevado, en más de una oportunidad, a planteamientos sobre el tamaño de una concesión y que la misma no debiera exceder, para el caso de minería artesanal, las 50 hectáreas.

PARÁMETROS	RÉGIMEN ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA		RÉGIMEN GENERAL	
	ARTESANAL (LEY N.° 27651)	PEQUEÑA ESCALA (LEY N.° 27651)	MEDIANA ESCALA	GRAN ESCALA
Capacidad Productiva Instalada	Hasta 25 TM/día	Hasta 350 TM/día	Desde 350 hasta 5,000 MT/día	Más de 5,000 TM/día
	Hasta 200m ³ /día	Hasta 3,000 m ³ /día	-	-
Extensión de denuncias, peticiones y concesiones mineras	Hasta 1,000 hectáreas	Hasta 2,000 hectáreas	Más de 2,000 hectáreas	
	US\$ 25 por año por hectárea	US\$ 50 por año por hectárea	US\$ 100 por año por hectárea	
Producción mínima anual	5% UIT por año por hectárea por cualquier sustancia		Sustancia Metálica: 10% UIT por año por hectárea	Sustancia Metálica: 1 UIT por año por hectárea
			Sustancia No-metálica: 5% UIT por año por hectárea	Sustancia no metálica: 10% UIT por año por hectárea

PARÁMETROS	RÉGIMEN ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA		RÉGIMEN GENERAL	
	ARTESANAL (LEY N.º 27651)	PEQUEÑA ESCALA (LEY N.º 27651)	MEDIANA ESCALA	GRAN ESCALA
Cuota Derecho Minero	US\$ 0.50 por año por hectárea	US\$ 1.00 por año por hectárea	US\$ 3.00 por año por hectárea	

Entidades a cargo de la promoción y supervisión

* Ministerio de Energía y Minas (MINEM)
* Gobiernos Regionales

* Ministerio de Energía y Minas (MINEM)
* OEFA

La escala de la minería en el Perú está definida por los requisitos que aparecen en el cuadro precedente. Ello sin embargo no parece adaptarse en lo más mínimo a la realidad de la minería informal e ilegal.

Así por ejemplo, ¿alguien podría suponer que es minería artesanal aquella que usa maquinaria tipo dragas, carrancheras o cargadores frontales? ¿O que es pequeña minería el beneficio minero en localidades como Nasca o Palpa, que exceden los 350 TM/día? Definitivamente que no, por lo que tocará revisar los conceptos; más aún cuando en la calificación de minería artesanal se dispone que ella se realiza

con fines de subsistencia y con equipamiento básico.

v. La extensión de la concesión minera está referida, a su vez, a su acceso determinado en forma de cuadrículas mineras, que responde al mapa geológico del país a cargo del INGEMMET

Este sistema de cuadrículas esta obviamente pensado para un tipo de actividad de profundidad y no de desplazamiento. Es por ello que el sistema de cuadrículas muestra dificultades, cuando en el caso de la minería aluvial produce desplazamiento, y peor aún, cuando en el caso de

dragas (que hoy están prohibidas) ellas se desplazan por los cuerpos de agua, que escapan a los límites de las cuadrículas.

vi. La concesión minera otorga a su titular un derecho de explorar y/o explotar un sólido de profundidad indefinida

Esto está referido a las fases de la actividad minera. Las preliminares, como lo son el cateo y la prospección; las orientadas al aprovechamiento, como lo es la exploración y explotación, y las orientadas al beneficio.

La realidad muestra, sin embargo, que en la minería aluvial no se presentan estas fases. La búsqueda es a su vez exploración y explotación. La remoción de tierra constituye una actividad que no distingue la exploración de la explotación y que en muchos casos el beneficio se realiza en el mismo acto. Es claro que las fases de la minería y sus condiciones no se ajustan a esta otra realidad. Reitero en ese sentido lo que se ha mencionado a lo largo de este texto: ello no significa que debamos proceder a regular la minería aluvial, y menos aún si ella representa, por sus características y por la intervención de maquinaria, un alto nivel de destrucción.

1.3. OTRAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PARA EL DEBATE

- La división del procesamiento minero por escalas. Considerar que el procesamiento minero por escalas es un error conceptual que requiere ser corregido. El procesamiento minero es, por sus características, una actividad de riesgo ambiental que debe estar sujeta a condiciones uniformes, bajo un sistema único.
- El ejercicio de competencias regionales en relación a la minería y la ausencia de fiscalización. Este es, quizá uno de los mayores errores generados por la legislación de descentralización de inicios de la década del 2000 y posteriormente en el año 2008. La división de la minería en competencias nacionales y regionales ha generado una fractura en el sistema, agravado por la carencia de capacidades descentralizadas para su manejo, por la pérdida de coherencia en el sistema de registro de concesiones, por la incapacidad para asumir acciones de fiscalización, y más aún por situaciones de corrupción.



- El uso de dragas y otra maquinaria en cuerpos de agua debe ser prohibido en la minería aluvial. Ellas generan —cualquiera sea su dimensión de remoción y alteración del fondo y sedimentos que alteran la calidad de la cuenca— desvío de cursos y pérdida de biodiversidad, entre otros efectos.

Las acciones asumidas en este lustro han permitido enfrentar las presiones de una minería que como en Madre de Dios pretende seguir creciendo.

Informes sectoriales ambiente

Los Decretos Legislativos n.º 1100 y 1105 fueron dictados en febrero y abril de 2012 respectivamente

a. El mal llamado corredor minero en Madre de Dios tiene una extensión de 4 982.96 Km² ó 498 296 Has.

LUGAR	PERÍODO	DEFORESTACIÓN EN KM ²	
Toda la región Madre de Dios	Año 2000 al 2011	507.43 Km ²	
Toda la Región Madre de Dios	Año 2012 al 2015	269.03	
La Pampa. Zona de Amortiguamiento de la RNTC	Año 2000 al 2011	60.5 Km ²	
La Pampa. Zona de Amortiguamiento de la RNTC	Año 2012 al 2015	36.63 Km ²	

1. El total deforestado en Madre de Dios en 15 años, es el 15 % del tamaño del corredor minero. La derogatoria de los D. L., o la autorización de dragas y otra maquinaria destruiría el otro 85 %, que consta de bosques, tierras de comunidades, cuerpos de agua tan importantes como los ríos Madre de Dios y Tambopata y sustento de alimentación de la población de la región.
2. Los mencionados D. L. y la prohibición de dragas, balsas, tracas y otros equipos, adoptada en el año 2012 ha permitido reducir en 50 % la tasa de deforestación causada por este tipo de actividad.
3. La existencia del corredor minero no es una autorización para destruir la Amazonía, sino que es la determinación de una zona en la que se permite la actividad minera responsable como parte de la gestión del territorio. Por eso es que no se deben derogar los mencionados D. L.
4. El análisis con empresas mineras formales debe hacerse, a su vez, en relación con los ingresos por impuestos mineros y canon. Madre de Dios no recibe canon minero por el nivel de informalidad existente y porque a la fecha se ha opuesto a todo impulso y promoción de la formalización.

b. La zona denominada "La Pampa" (Zona de Amortiguamiento de la RNTC) tiene una extensión de 1 240.58 Km² ó 124 058 has.

DEFORESTACIÓN EN HAS.	DEFORESTACIÓN EQUIVALENTE A:
50 743 has	Casi 4 veces el Distrito de San Juan de Lurigancho. Más de 50 veces el Distrito de San Borja Casi el 20% de toda la Provincia de Cajamarca.
26 903 has	5 veces el tamaño de la operación total de una empresa como Yanacocha. Casi 2 veces el tamaño de la Provincia Constitucional del Callao.
6 050 has	1.7 veces el tamaño del Distrito de Villa El Salvador Más de 2 veces la extensión de la operación total de una operación como Toquepala que tiene 50 años de operación y 200 veces más grandes que el tamaño del tajo abierto.
3 663 has	El 20% del total de extensión de la ciudad de Chiclayo.

Finalmente, para seguir mejorando en esta tarea el Perú se merece un debate conceptual en los temas que han sido planteados. Este debate permitirá seguir enfrentando el flagelo de la minería ilegal y el proceso de formalización, pero debe involucrar a todos los actores; no puede derivar de propuestas legislativas que responden a grupos de interés claramente identificables, como ha ocurrido en el lustro 2011-2016. De ello depende

que sigamos mejorando las condiciones ambientales y sociales que nos orientan como país a la sostenibilidad que todos aspiramos.

Manuel Pulgar-Vidal
Ministro del Ambiente
Julio 2016

02

LA INFORMALIDAD E ILEGALIDAD EN LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y LA MINERÍA ARTESANAL¹

2.1. ANTECEDENTES DE LA MINERÍA AURÍFERA A PEQUEÑA ESCALA EN EL PERÚ (S. XVI-2016)

Actualmente, la pequeña minería y la minería artesanal en Perú explotan yacimientos primarios, en la forma de vetas y mantos, o yacimientos secundarios aluviales; es decir, yacimientos en playas, terrazas ribereñas y

lechos de los ríos. De acuerdo con el tipo de yacimiento, por un lado existe la minería filoniana, que explota vetas en socavones y se practica “rascando los cerros” de los Andes, como ocurre en Puno, Ayacucho, Arequipa y Áncash. Pero, en la Amazonía, también se practica la minería artesanal aluvial en placeres de los ríos, como ocurre en Puno, Cusco y Madre de Dios.

1.- Los puntos 2.1., 2.2. y 2.3. de la presente sección han sido elaborados con la colaboración de Álvaro Cano en base a su investigación denominada ¿Small-Scale Curse or Possibility for Inclusive Development? Researching the Politics of Artisanal, Informal and Illegal Mining in Peru (1930-2016). Lima - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

del oro motivaron el crecimiento del sector como alternativa de empleo en un contexto de colapso económico generalizado.

Es necesario precisar que en el Perú, la minería artesanal y pequeña minería se vieron impulsadas por una combinación de supervivencia económica y oportunidad geográfica. Por ejemplo, en Madre de Dios, el descubrimiento de oro en los placeres y lechos de los ríos originó una masiva migración, principalmente desde las regiones más pobres del país. Otro ejemplo es el sur medio (Ayacucho), donde la violencia terrorista de los años 80 obligó a los pobladores de las zonas afectadas a buscar un lugar y actividad económica diferente a la que hasta ese momento ejecutaban. Estas condiciones, sumadas a la existencia de yacimientos de oro que mayormente no son atractivos para las grandes empresas mineras, convirtieron a la minería en la actividad económica principal de miles de personas.

Con el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) se experimenta la primera dramática transformación en la escala productiva del sector. Al practicar una reestructuración del Estado bajo principios neoliberales (Wise, 2010), el "Estado mínimo" liberalizó el comercio del oro y se liquidó el Banco Minero,

precisamente mientras Perú se convertía en el mayor productor de oro de América Latina y uno de los principales en el mundo. A partir de entonces, esta minería en pequeña escala tuvo un crecimiento explosivo, aunque entonces aún se concentraba solo en el norte (La Libertad), en el sur andino-amazónico (Madre de Dios y Puno), y en el sur costeño-andino o sur medio (Ica, Arequipa y Ayacucho).

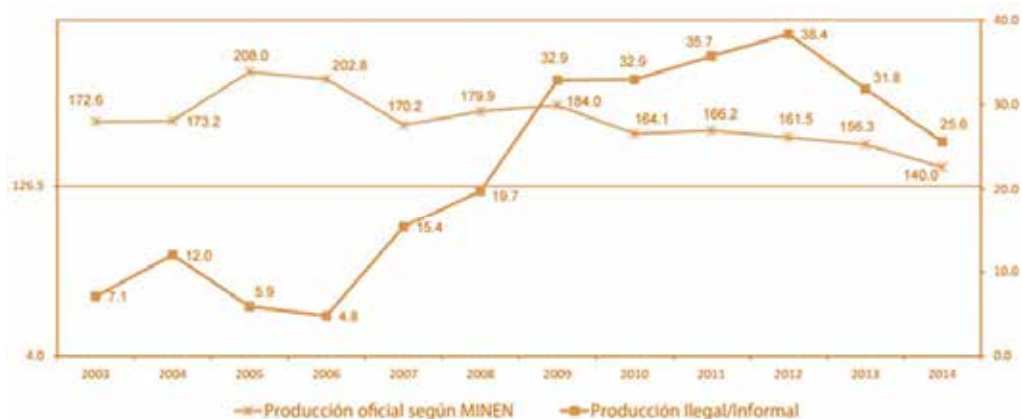
En 1991, la participación de todo el sector minero en el PBI nacional era de 3,5 %, pero con la llegada de grandes empresas mineras, su peso aumentaría considerablemente en los años siguientes. El desarrollo minero contagió a la minería a pequeña escala también: mientras que en 1990 se produjeron 11,8 TM, hacia 1994 se produjeron al menos 57 % de la producción minera aurífera nacional. Este alto porcentaje en la planificación se explica porque la producción aurífera nacional (total) apenas alcanzaba 48 toneladas (Torres, 2014), ya que el Perú no había sido un productor importante de oro sino hasta mediados de 1990. Desde 1990 y hasta 2009, la concentración de la producción de oro fue alta: hacia el año 2000, la gran y mediana minería concentraba el 87,3 % de la producción nacional. Por su parte, los productores infor-

males registrados en el estrato “aluvial y lavaderos” por el MINEM, concentraban el 12,4 %. De hecho, entre 1995 y 2004, debido a los nuevos proyectos extractivos de gran escala, la participación de la pequeña minería y minería artesanal fue decreciendo: de 42 % en 1995 a 12 % en el año 2000 (Torres, 2014). De otra parte, si en 1990 el oro costaba USD 386 por onza, para 2005 ya costaba USD 513 la onza, y la minería había duplicado su participación en la economía nacional hasta el 6,2 % del PBI (Mosquera, 2006).

Sin embargo, a partir del año 2003, pero más dramáticamente aún entre los años 2007 y 2013, el volumen de oro exportado empieza a divorciarse del volumen de oro producido registrado oficialmente. Entre los años 2003 y 2013, el MINEM estimaba que la minería ilegal comprendía 22 % de la minería formal; el 9,9 % del volumen exportado y el 12 % del valor exportado (MINEM, 2015).

La cantidad de productores de oro registrados aumenta notoriamente a partir de 2005, por la proliferación de productores

GRÁFICO 1. ORO: PRODUCCIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL, 2003-2014 (TONELADAS)



“golondrinos”: aquellos que formalizan solo parte de la producción y la restante la venden por circuitos informales. Paralelamente, la crisis financiera internacional del 2008-2009 produce una mayor demanda de oro, porque este mineral es un activo “refugio” en periodos de incertidumbre económica. En consecuencia, para el 2008 se estimaba que la producción de la pequeña minería y minería artesanal había pasado las 36 TM anuales, mientras que los precios ya alcanzaban USD 870 la onza. Entonces se entendía que, además de ser polimetálica (oro, plata, cobre y zinc), la minería artesanal estaba presente en al menos 21 regiones del país, incluyendo Lima (SPDA, 2014).

Hacia 2010, la minería informal/ilegal ya se había extendido por las 25 regiones del territorio, pero la que se desarrollaba en la región amazónica de Madre de Dios destacaba porque concentraba la mayor participación relativa en la producción nacional de oro, por debajo únicamente de las grandes y medianas empresas mineras del régimen general. En términos generales, la

producción de oro a escala nacional desciende porque las dos principales operaciones auríferas entran en franco descenso productivo: Minera Yanacocha de Newmont empieza a extraer oro de baja ley y la mina Pierina de Barrick empieza a agotarse. Así, la producción nacional cae 27 % entre 2005 y 2013, pero el alza continua de precios contrarresta fuertemente los efectos de la menor producción. Para entonces, el precio de la onza troy se había multiplicado seis veces desde el 2002: de USD 281 a su máximo histórico de USD 1 772 por onza.

Un reciente informe realizado por Verité² informa que el 20 % de todo el oro que se produce en nuestro país proviene de la minería ilegal³, y sostiene que la región de Madre de Dios es el principal foco de producción de oro ilegal y del 97 % de la producción total ilegal. La región de Madre de Dios es la que más produce, y su aporte alcanza el 70 % del total, aproximadamente. Otros lugares importantes respecto a esta actividad son Puno (San Antonio de Putina, Carabaya, Sandia), Ica (Palpa y Nazca), Arequipa (Caravelí, Camaná, Condesu-

2.- Verité. (2013). Risk Analysis of Indicators of Forced Labor and Human Trafficking in Illegal Gold Mining in Peru. Recuperado de http://www.verite.org/sites/default/files/images/Indicators%20of%20Forced%20Labor%20in%20Gold%20Mining%20in%20Peru_0.pdf.

3.- Verité: Ministerio de Energía y Minas y Banco Central de Reserva del Perú.

yos), Ayacucho (Lucanas y Parinacochas), La Libertad (Pataz, Otuzco y Huamachuco) y Piura (Ayabaca). Asimismo, se han identificado nuevas zonas de minería ilegal en: Cajamarca (Cajabamba), Apurímac, Áncash y en Lima (Canta)⁴.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES MINEROS (PPM) Y PRODUCTORES MINEROS ARTESANALES (PMA)

Legalmente, el primer reconocimiento que hace el Estado peruano de la minería artesanal como estrato minero formal ocurrió con la Ley de Formalización, Ley n.º 27651, de 2002. Esta ley no solo intenta formalizar operaciones, sino promover la minería artesanal dentro del sector minero formal, afirmándola como potencial “polo de desarrollo”, allí donde el Estado no crea oportunidades de empleo y generación de ingresos. La definición propone que los PMA son aquellos que, individual o colectivamente, como persona natural o jurídica, se dedican habitualmente y como medio de subsistencia a la explotación o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y equipos básicos.

En Perú actualmente (2016), el régimen general comprende la “gran minería” y la “mediana minería”. Por otro lado, el régimen de pequeña escala incluye pequeños productores mineros (PPM) y productores mineros artesanales (PMA). Las definiciones precisas de estos estratos son las siguientes:

- Un PPM posee cualquier tipo de titulación (denuncio, petitorio o concesión minera) que no sobrepase las 2 000 hectáreas, y posee por cualquiera de estos títulos, tomados individualmente, una capacidad instalada de producción no mayor a 350 TM/día.
- Son PMA quienes posean, por cualquier título, hasta 1 000 hectáreas entre denuncios, petitorios y concesiones mineras, y quienes tengan una capacidad instalada de producción y beneficio de 25 TM/día y se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y equipos básicos.

4.- Minería Ilegal en el Perú: Trabajo de Investigación de la XXVIII Convención Minera - IIMP

TABLA 1. ESTRATIFICACIÓN DE LA MINERÍA EN EL PERÚ

PARÁMETROS	RÉGIMEN ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA		RÉGIMEN GENERAL	
	ARTESANAL (LEY N.º 27651)	PEQUEÑA ESCALA (LEY N.º 27651)	MEDIANA ESCALA	GRAN ESCALA
Capacidad productiva instalada	Hasta 25 TM/día	Hasta 350 TM/día	Desde 350 hasta 5 000 TM/día	Más de 5 000 TM/día
	Hasta 200 m³/día	Hasta 3 000 m³/día	-	-
Extensión de denuncios, peticiones y concesiones mineras	Hasta 1 000 hectáreas	Hasta 2 000 hectáreas	Más de 2 000 hectáreas	
Producción mínima anual	USD 25 por año por hectárea	USD 50 por año por hectárea	USD 100 por año por hectárea	
	5 % UIT por año por hectárea por cualquier sustancia	Sustancia metálica: 10 % UIT por año por hectárea Sustancia no-metálica: 5 % UIT por año por hectárea	Sustancia metálica: 1 UIT por año por hectárea Sustancia no-metálica: 10 % UIT por año por hectárea	
Cuota derecho minero	USD 0,50 por año por hectárea	USD 1,00 por año por hectárea	USD 3,00 por año por hectárea	
Entidades a cargo de la promoción y supervisión	* Ministerio de Energía y Minas (MINEM)		* Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	
	* Gobiernos regionales		* OEFA	

Según las estadísticas publicadas por el MINEM, en el año 2009 había 1 826 PMA registrados, y para el año 2015 solo había 52. Lo más probable, teniendo en cuenta el aumento de la producción aurífera, es que hay ocurrido una migración importante hacia la informalidad o hacia la ilegalidad.

TABLA 2. PRODUCTOR MINERO ARTESANAL (PMA) Y PEQUEÑO PRODUCTOR MINERO (PPM)

AÑO	PMA	PPM	PMA Y PPM
31/12/2009	1 826	4 613	6 439
31/12/2010	2 592	5 164	7 756
31/12/2011	3 349	5 737	9 086
31/12/2012	2 019	3 272	5 291
31/12/2013	245	584	829
31/12/2014	53	359	412
31/12/2015	52	346	398

2.3. LAS CAUSAS DE LA ILEGALIDAD E INFORMALIDAD DE LA MINERÍA ARTESANAL Y A PEQUEÑA ESCALA EN EL PERÚ

Es sumamente complejo establecer una causa exclusiva detrás de esta problemática, pues en ella intervienen tanto factores exógenos, como los precios internacionales del oro y el crecimiento de la industria minera global, como también una serie de factores endógenos, como pobreza y desempleo, informalidad estructural y una economía eminentemente primaria y extractiva. Sin embargo, hay algunas variables que concentran varios de estos elementos y pueden explicar mejor el fenómeno.

Informalidad económica estructural

La informalidad de la economía peruana empieza a convertirse en “estructural” a partir de la “llegada” del neoliberalismo al Perú en 1990, con el Consenso de Washington. La apertura comercial que trajo consigo el nuevo modelo económico en un contexto político de instituciones colapsadas, produjo una “revolución informal” de la economía, que asentó el ideal del “emprendedor” peruano como prototipo de las clases populares: un in-

dividuo que crece al margen del Estado y hasta en contra de él, que no pertenece a ninguna clase social o partido y solo aspira a entrar al mercado. Es un agente económico pero no un sujeto legal.

En Perú, la informalidad económica muestra grados alarmantes. Según las cuentas nacionales, el 79 % del trabajo en el país es informal, pero representa el 19 % del producto bruto interno —valorizado en S/. 545 000 millones al cierre de 2013 (INEI, 2015)—, mientras que la economía formal solo comprende un 20 % de la economía nacional y está fuertemente concentrada en actividades extractivas a gran escala y servicios. Obviamente, una informalidad del 70-80 % de la economía impide separar —salvo analíticamente— el sector formal del sector informal de la economía, pues ambos coexisten y se retroalimentan.

En el Perú, parte del sector minero formal también participa de esta convivencia entre la informalidad y la formalidad minera, pues existen empresas formales registradas por SUNAT que “habilitan explosivos, maquinaria, combustible, pago de planillas y alimentación a los campesinos, quienes extraen la roca o hacen un primer proceso con mercurio y

luego venden la roca molida, o el relave luego del proceso de mercurio”⁵.

En ese sentido, la informalidad e ilegalidad de la minería artesanal es una manifestación más de la estructura informal de todos los sectores de nuestra economía. La informalidad, en un país con altas tasas de desigualdad, se vuelve una ventaja comparativa y es precisamente lo que hace rentable a la actividad minera informal o ilegal. El problema, sin embargo, es que un minero informal no tiene capital y tampoco tiene acceso al crédito, por lo que desempeña su actividad “en condiciones incompatibles con las normas, conceptos y relaciones que orientan la economía formal hacia objetivos superiores de desarrollo” (Mosquera, 2006:61).

Algunos investigadores afirman que los mismos mineros artesanales han buscado siempre “alternativas que les permitan funcionar dentro de la formalidad” (Torres, 2007:20). Otros, en cambio, manifiestan que el obstáculo para la inclusión y el empoderamiento económico y político de

estos actores también pasa por la mentalidad y las prácticas de los propios mineros. Ciertamente, existe un sector reducido que tiene intenciones reales de formalizarse, pero ya desde el 2000 existían mineros calificados como los “incontrolables”; es decir, “mineros artesanales intencionalmente informales” (Chaparro, 2000).

Fiebres transnacionales de oro

Otro de los principales factores —acaso el fundamental—, que explica el crecimiento de esta escala minera en el Perú está vinculado con las “fiebres del oro”, que son recurrentes y tienen impactos controlados solo hasta 1970 aproximadamente. Ello, porque desde 1970 se declara la inconvertibilidad del dólar en oro y el precio del oro empieza a “flotar”, abandonando el precio fijo de USD 35 la onza impuesto desde Bretton Woods. Los picos del precio del oro de la segunda mitad de la década del 90, y luego a partir de 2005, cuando se inicia la tercera fiebre del oro y sus máximos históricos, son incentivos importantes en zonas de pobreza donde existen estos yacimientos.

5.- Ocho empresas formales se benefician de la minería informal <http://gestion.pe/noticia/457541/unas-ocho-empresas-formales-se-benefician-mineria-informal>. En el año 2013, 60 exportadoras “formales” de oro (de 120) eran sospechosas comprar oro ilícito, de defraudación, lavado y de tener nexos con paraísos fiscales del Caribe (<http://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/mitad-exportadoras-oro-mira-mineria-ilegal-noticia-1708977>).

No obstante, si bien los booms mineros tienen un impacto socioeconómico local e inmediato positivo; una vez que la escala se magnifica y desborda cualquier posibilidad de fiscalización, la magnitud de los impactos ambientales y sociales se convierten en un serio problema. Por ejemplo, una vez que la escala artesanal fue abandonada en función de métodos semimecanizados en la selva peruana, la tercera fiebre del oro produjo en solo siete años (2005-2012) la misma deforestación que esta había causado en más de veinte años anteriores (SPDA, 2014). Los impactos acumulados en los cuerpos de agua,



en los suelos y en la salud de las personas se convierten en un problema público, y la variedad de externalidades de los booms exige que el Estado aborde la problemática desde una perspectiva multisectorial.

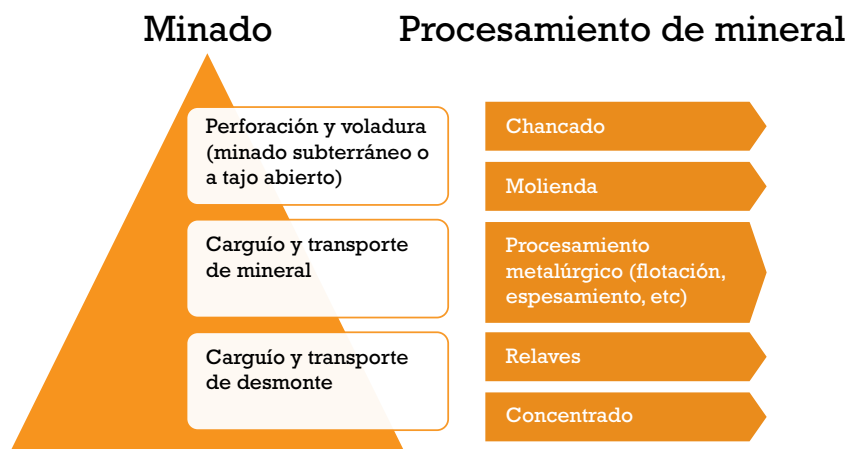
En definitiva, la demanda internacional (legal e ilegal) es una variable exógena sobre la que el Estado peruano, al ser una economía pequeña y abierta, no tiene ningún control. Pero el impacto generado por estas fiebres del oro en términos de practicar la actividad en condiciones sostenibles y reguladas es mayúsculo, pues todos los intentos del Estado por ordenar el territorio y formalizar operadores (1970, 1980, 1990, 2000, 2010) han sido “arrastrados” por la demanda internacional en forma de “fiebres extractivas”.

2.4. SITUACIÓN AL 2011: IMPACTOS NEGATIVOS ACUMULADOS COMO CONSECUENCIA DE LA MINERÍA ILEGAL EN LOS ECOSISTEMAS Y PRÁCTICAS DELICTIVAS CONEXAS

- **Impactos de la actividad minera filoniana ilegal**

La actividad minera de explotación tiene básicamente dos fases: la fase de minado y la fase del procesamiento del mineral.

IMAGEN 1. SOBRE EL MINADO Y PROCESAMIENTO DEL MINERAL



Es importante conocer cómo afectan las fases de la explotación minera (componentes críticos del proceso minero) a los componentes ambientales (agua, sedimentos, suelos y aire, entre otros). Por ejemplo, si hablamos del proceso metalúrgico de flotación, en la fase de minado se generan dos productos: el mineral extraído y el desmonte. El mineral extraído por métodos de voladuras, cuyo diseño depende del método de minado (tajo abierto o galería), tiene como principal problema ambiental la generación de material particulado.

No obstante, hay que recordar que este material particulado trae consigo ele-

mentos metálicos que, dependiendo del yacimiento, pueden poner en riesgo a los componentes ambientales (aire, agua, suelo y otros), y adicionalmente deja superficies expuestas a las condiciones atmosféricas que pueden generar drenaje ácido de roca. Luego, el mineral extraído pasa a la siguiente fase; es decir, a la fase de procesamiento del mineral.

Con respecto a la generación de desmonte, que es el mineral sin valor económico, este es acumulado en un depósito de desmontes que debe ser construido buscando la estabilidad física, química e hidrogeológica, para no crear problemas de generación de drenaje ácido de rocas

y, por ende, movilización de metales hacia los componentes ambientales.

En la fase de procesamiento mineral también se generan dos productos: el concentrado y el relave. El primero es el que contiene el metal con valor económico (oro, plata, cobre, etc.), y es exportado en su mayoría a países como EE. UU., Suiza y Canadá entre otros. Respecto al relave, que es el residuo del proceso metalúrgico sin valor económico, es importante precisar que como resultado del proceso metalúrgico de flotación —en el caso de los minerales de cobre, representa alrededor de un 99 %⁶ y, en el de yacimientos de oro, un 99,99 %⁶—, hay que considerar que los relaves tienen altas concentraciones de metales nocivos al ambiente (en forma de sulfuros y asociaciones) como el arsénico, cadmio, plomo, cromo, etc., dependiendo del tipo de yacimiento que se esté explotando.

En tal sentido, el principal componente ambiental que puede ser afectado por los relaves es el agua superficial y subterrá-

nea, debido a que cuando los relaves son dispuestos en depósitos, estos quedan expuestos a las condiciones atmosféricas (oxígeno, temperatura, presencia de agua, bacterias y otros), lo que produce una serie de reacciones geoquímicas que dan como resultado la generación de drenaje ácido de mina.⁷

En general la minería es una de las actividades industriales con mayor grado de manipulación del agua, pues, por un lado, se emplea en todas las fases de explotación: desde la perforación y voladura (galerías o tajos abiertos), que genera grandes volúmenes de agua fundamentalmente por infiltración de los acuíferos interceptados y de la escorrentía superficial. Como consecuencia de esto, en todos los proyectos mineros es preciso contemplar los medios necesarios para el control y evacuación del agua fuera de las áreas de laboreo mediante bombeo y el empleo de adecuados sistemas de desagüe, así como de la adopción de medidas de prevención de riesgo al ambiente durante la explotación y abandono posteriores.

6.- Dold, B. (2008)

7.- Se denomina "drenaje ácido de mina" a las aguas que tienen muy bajo pH y contienen una gran cantidad de metales disueltos que pueden ser nocivos para el ambiente al mobilizarse fácilmente gracias al bajo pH.

De lo descrito en el proceso de flotación, si bien es cierto que cada actividad desarrollada en cualquiera de las dos fases de la explotación minera tiene un riesgo ambiental, uno de los principales problemas del sector minero son los depósitos de relaves (respecto al componente crítico del proceso minero). Con respecto a los componentes ambientales, las operaciones mineras utilizan en todo su proceso grandes cantidades de agua, y como producto de su operación están en constante interacción con este elemento, lo que genera efluentes que finalmente se integran al ciclo hidrológico. Por eso, el impacto al recurso hídrico es el componente ambiental más crítico de toda escala de minería.

Con respecto al proceso de lixiviación⁸, se utilizan dos principales insumos altamente contaminantes: cianuro y el polvo zinc, que a su vez generan dos subproductos: la solución rica y la solución pobre. El proceso involucra el traslado de la solución a través de diversas tuberías y pozas, para finalmente ser recirculada al proceso (generalmente). El componente

crítico del proceso son las pilas de lixiviación que, al término de la explotación, quedan como residuos sólidos mineros. Respecto al componente crítico ambiental, el recurso hídrico (superficial y subterráneo) es siempre el más expuesto.

Con respecto a las plantas de procesamiento del mineral, por ejemplo de polimetálicos, tenemos el complejo metalúrgico de La Oroya (CMLO), el cual fue diseñado para el procesamiento de concentrados polimetálicos con altos contenidos de impurezas para producir 10 metales refinados: cobre, zinc, plata, plomo, indio, bismuto, oro, selenio, telurio y antimonio, y 9 subproductos de alta pureza: sulfato de zinc, sulfato de cobre, ácido sulfúrico, trióxido de arsénico, óleum, bisulfito de sodio, óxido de zinc, polvo de zinc, concentrado de zinc/plata. El componente ambiental crítico aquí es el aire, y el principal problema ambiental es la generación del dióxido de azufre⁹, que puede comprometer otros componentes ambientales al generar lluvia ácida.

8.- Se denomina "lixiviación" al lavado de una sustancia pulverizada para extraer las partes solubles. Para el caso minero, generalmente en la obtención del oro, se usa la lixiviación con cianuro.

9.- Durante las horas y días siguientes, el SO₂ se oxida todavía más, convirtiéndose en sulfato y ácido sulfúrico suspendidos en pequeñas partículas que se eliminan del aire mediante precipitación y/o deposición seca más conocido como "lluvia ácida".

De tratarse la refinación del oro, un buen ejemplo es la que se realiza en Yanacocha. Aquí, una vez más, el principal componente ambiental en riesgo es el aire y uno de los problemas ambientales asociados es la generación del mercurio (Hg) en los hornos de retortas.

Queda claro, en consecuencia, que el proceso productivo minero es una actividad compleja que involucra una serie de interacciones entre los componentes ambientales (agua, suelo, aire, flora, fauna) versus los componentes del proceso productivo (depósito de relaves, depósito de desmontes, pilas de lixiviación y rellenos sanitarios, entre otros), lo que crea alteraciones en el medio natural; desde las más imperceptibles hasta las que representan claros impactos sobre el medio en que se desarrollan.

Usualmente, nuestra preocupación de evitar o mitigar un impacto negativo al ambiente está centrada en la disposición final de los desechos mineros. Sin embargo, para poder evitar la liberación descontrolada de elementos desde los desechos mineros, es de suma importancia monitorear todo el proceso productivo para establecer los puntos críticos y los factores de riesgo

que permitan proteger efectivamente los componentes ambientales. Por ello, dichas actividades deben realizarse de manera formal.

- **Afectación a los cuerpos de agua como consecuencia de la actividad minera aluvial.** Los impactos más resaltantes ocasionados por la pequeña minería y minería artesanal en los cuerpos de agua son los siguientes:
 - **Alteración de cauces y dinámica fluvial.** Esta situación se produce porque el minado (extracción del material aurífero) se realiza directamente en el cauce del cuerpo de agua (se extrae material del lecho y riberas). Luego de extraído, el material es procesado (lavado) directamente sobre el cuerpo de agua, para así obtener las arenas negras que contienen las laminillas de oro. Estos efectos se producen con cualquier método o maquinaria de extracción que se emplee. Entonces se produce una acción combinada de la extracción de material, depósito de desmontes y sedimentación, con múltiples efectos:

- Pérdida del cauce, corte de meandros
- Desbordes e inundaciones
- Sedimentación y colmatación
- Pérdida de hábitats acuáticos
- Interrupción de procesos ecológicos

Algunos ejemplos de la alteración en cauce y la dinámica fluvial:

IMAGEN 2. ALTERACIÓN DINÁMICA FLUVIAL EN EL RÍO MALINOWSKI EN MADRE DE DIOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD MINERA



IMAGEN 3. CURSO ORIGINAL DE LA QUEBRADA GUACAMAYO, ANTES DE LA EXPLOTACIÓN MINERA EN LA RESERVA NACIONAL DE TAMBOPATA-CANDAMO

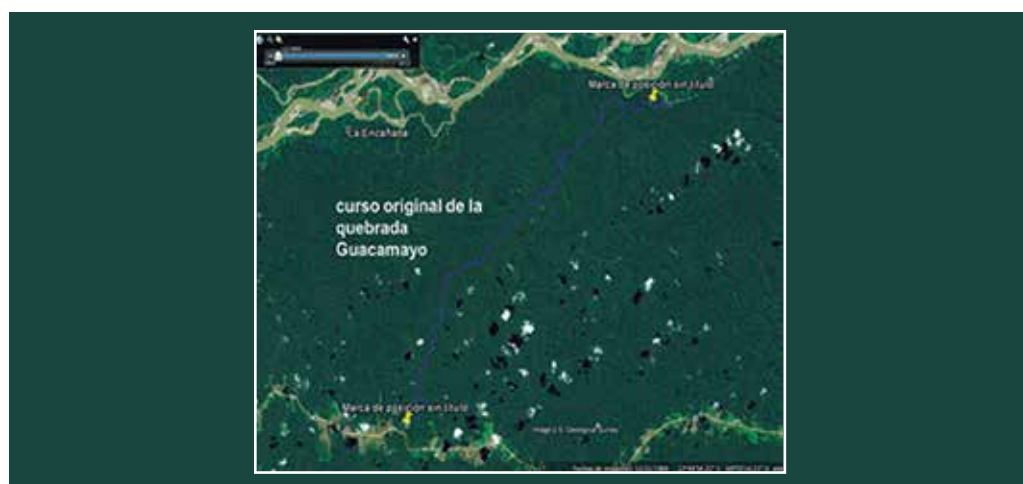


IMAGEN 4. QUEBRADA GUACAMAYO EN LA ACTUALIDAD, DESPUÉS DE LA EXPLOTACIÓN MINERA



Como se puede apreciar en las imágenes, el minado en los cuerpos de agua modifica y altera sustancialmente los cursos, cauces y lechos de los cuerpos de agua, lo que llega en muchos casos (como en Guacamayo) a destruirlos completamente. Actualmente, la quebrada Guacamayo ya no existe.

En estas consideraciones: ¿es posible entonces minar los cuerpos de agua sin modificar o alterar su cauce? La respuesta es negativa; sería como pretender hacer un tajo abierto sin abrir el cerro.

- **Generación de sedimentos y colmatación.** La generación de sedimentos se produce en dos momentos: (1) al extraer el material del fondo o riberas (independientemente del método de extracción), se remueve el material del suelo y parte de este material es arrastrado por la corriente, enturbiando las aguas e incrementando la carga de sedimentos, y (2) cuando el material succionado o extraído es lavado en las tolvas; en este caso, todo el sedimento grueso, fino y cascajo se vierte sobre el cuerpo de agua, lo que incrementa exponencialmente la carga de sedimento.

IMAGEN 5. LAVADO DE MATERIAL EXTRAÍDO EN CUERPOS DE AGUA



En ese sentido, la excesiva carga de sedimento desencadena una serie de problemas, tales como:

- **El incremento de la turbidez.** El enturbiamiento permanente de las aguas no permite el paso de la luz del sol e impide que prosperen las algas, plantas y microorganismos que sustentan todas las formas de vida en los cuerpos de agua. En consecuencia, los cuerpos de agua se vuelven estériles, y ya no es posible que puedan sustentar forma de vida alguna.

IMAGEN 6. DESEMBOCADURA DE LA QUEBRADA GUACAMAYO EN TAMBOPATA ANTES DE LA EXPLOTACIÓN MINERA (IZQUIERDA) Y DESPUÉS DE LA EXPLOTACIÓN MINERA (DERECHA). EL CAMBIO DE COLORACIÓN ES DEBIDO A LA CARGA DE SEDIMENTOS, PRODUCTO DE LA MINERÍA



- **La colmatación de cauces.** Todo el sedimento liberado durante la extracción minera en los cuerpos de agua es arrastrado aguas abajo hasta que termina depositándose en el cauce. Es sabido que este es un proceso natural de los ríos, especialmente en la selva; sin embargo, la excesiva carga de sedimentos supera la capacidad natural de ríos y quebradas, cuyos cauces se llenan (colmatación) de estos sedimentos y se ocasionan constantes desbordes e inundaciones.

IMAGEN 7. CAUCE ACTUAL DEL RÍO HAYPETHUE SE ENCUENTRA COLMATADO POR MILLONES DE TONELADAS DE SEDIMENTO DEPOSITADO



Ante estas consideraciones, ¿es posible controlar los sedimentos de la minería en los cuerpos de agua? La respuesta es negativa, puesto que la única forma efectiva de controlar los sedimentos es que el agua turbia (producida por la extracción minera) se mantenga en reposo el tiempo suficiente como para que los sedimentos se depositen en algún sistema de contención (poza, canales o diques). Esto es imposible sobre un río o quebrada, donde el agua está en permanente movimiento; solo sería posible hacerlo en tierra firme, donde se pueda construir la infraestructura necesaria para retener los sedimentos.

- **Uso de mercurio: afectación a la salud de la personas y al ambiente**

En primer lugar, el mercurio es un elemento que forma parte natural de la tierra y puede ser liberado al ambiente a partir de fenómenos naturales (actividad volcánica, meteorización de rocas, entre otros). Es considerado un metal pesado que está presente en la corteza terrestre, en un promedio de 0,05 mg/km², con significativas variaciones que dependen de la geología de cada zona (geoquímica). Por otro lado, la utilización del mercurio para la obtención del oro no es una práctica ancestral como algunos mineros quieren hacer creer, pues la técnica de amalgamación con mercurio fue introducida por los españoles recién a partir del año 1582. Incluso en las primeras etapas de la minería colonial se utilizaron métodos incaicos sin mercurio en nuestro país.

Como se adelantaba líneas arriba, el mercurio es un metal pesado, cuya liberación al ambiente en sus distintas formas (mercurio metálico, vapores de mercurio, mercurio orgánico y sales de mercurio, entre otros) representa un grave riesgo para la salud de las personas y el ambiente. Bajo determinadas condiciones, puede ser altamente tóxico. Diferentes actividades productivas e

industriales implican la producción y la utilización del mercurio, una de las cuales es la pequeña minería y minería artesanal.

En la pequeña minería y minería artesanal, el mercurio se utiliza para el proceso de amalgamación del oro; es decir, para separar el oro de las partículas sin valor con las que se encuentra mezclado en su yacimiento de origen. Así, el siguiente paso es la extracción del oro mediante la quema de la amalgama, con el fin de evaporar el mercurio del oro extraído.

Desafortunadamente, esta actividad se realiza al aire libre, lo que libera el vapor de mercurio en el ambiente. Esta práctica es altamente dañina, porque al quemarse la amalgama, el mercurio se separa como vapor tóxico, invisible e inodoro, pero que daña la salud de las personas que la realizan y de la comunidad en general.

En el año 2010 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - UNEP realizó una evaluación de las emisiones mundiales de mercurio al ambiente encontrando que el 37 % de todas las emisiones mundiales provienen de la pequeña minería y minería artesanal (UNEP estima que 737 toneladas anuales de emi-

siones de mercurio corresponden a la minería artesanal y de pequeña escala).¹⁰

Además, al ser un elemento metálico líquido, que se volatiliza a temperatura ambiente, existe un riesgo constante de exposición por la vía respiratoria. También es nociva su biotransformación a otros compuestos a través del metilmercurio, que puede ingresar al organismo por otras vías: cutánea y digestiva.

Los efectos sobre la salud incluyen trastornos neurológicos y de comportamiento en seres humanos tras inhalación de vapor de mercurio elemental, tales como: temblores, inestabilidad emocional, insomnio, pérdida de la memoria, pérdida de visión, alteraciones neuromusculares y neurológicas, dolores de cabeza, problemas renales y afectación al desarrollo del feto, entre otros.

Esto se observa mucho en la selva peruana, donde una de las principales fuentes de alimentación son los peces, que actualmente está fuertemente contaminada, por su alta exposición al mercurio.

En el caso peruano Madre de Dios es la más afectada, y existen estudios nacionales e internacionales que dan cuenta de los impactos negativos generados por la minería ilegal e informal sobre la población y el medio ambiente de la región, los que se resumen a continuación:

- i. En el año 2010, el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) realizó un estudio sobre exposición a mercurio en pobladores del distrito de Huepetue, Madre de Dios, el cual concluyó que las características de exposición a mercurio —entre ellas los niveles de mercurio en orina de los pobladores— evidencian la exposición ocupacional y no ocupacional a este elemento tóxico producto de la actividad minera artesanal directa e indirecta que se realiza en la zona como necesidad de supervivencia y oportunidad de trabajo. La muestra del estudio estuvo constituida por 292 personas mayores de tres años y con residencia mínima de 6 meses en el área de influencia¹¹.

10.- UNEP. (2013). Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport. UNEP Chemicals Branch.

11.- Niveles de exposición a mercurio en población de Huepetuhe, Madre de Dios y factores de riesgo de exposición 2010. Informe Técnico del Centro de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud - CENSOPAS.

ii. La organización Cáritas del Perú desarrolló un estudio para determinar el mercurio total en peces, agua y sedimentos en la cuenca del río Malinowsky, ubicado a lo largo de los distritos de Mazuco y Laberinto, en la provincia de Tambopata. Los resultados mostraron que 3 de las 5 especies estudiadas presentan niveles de concentración de mercurio que superan el valor límite permisible. En sedimento se encontraron altos niveles de concentración de mercurio (sobre el límite máximo permisible) en la totalidad de las muestras analizadas. En el agua no se detectaron trazas de mercurio.

- **Evasión tributaria y actividades delictivas conexas**

Además de los impactos agregados de la actividad de pequeña minería y minería artesanal en el ambiente y la salud, también debe anotarse el componente económico de la evasión tributaria. Hacia el año 2012, las cifras oficiales del MINEM señalaban que la producción estimada de oro de procedencia informal

e ilegal era de 40 toneladas anuales, por un valor aproximado de USD 2 146 millones. Similarmente, al 2013, la Defensoría del Pueblo calculaba que la pequeña minería y minería artesanal producía anualmente 18 TM de oro, por un valor de S/. 2 200 millones de soles. Ello indica que el monto de la evasión de impuestos ascendía a S/. 500 millones, alrededor de 0,1 % puntos del PBI (Defensoría, 2013). Más aún, entre 2011 y 2012, la producción informal de oro se calculaba en 20 % de la producción nacional, y cerca del 10 % del volumen total de las exportaciones.¹² Por ello, "Si el monto producido estuviera sujeto al pago del impuesto a la renta, alcanzaría aproximadamente USD 257 millones, monto que representaría un canon de aproximadamente USD 128 millones para los gobiernos subnacionales" (SPDA, 2014:187).

De acuerdo a la última publicación de CooperAcción, elaborada por Víctor Torres Cuzcano, se concluyó que el valor total de la producción ilegal o informal de oro en el Perú, registrada y no registrada, ascendió a USD 15 777 millones durante los años 2003-2014, monto que

12.- <http://www.larepublica.pe/26-08-2013/1a-mineria-informal-tiene-el-20-de-la-produccion-de-oro-del-peru>.

en promedio representó USD 1 315 millones al año¹³. En dicha publicación, se hace un estudio detallado de las variables que influyen para poder estimar el margen de ganancia y la evasión tributaria por la producción ilegal e informal de oro, y señala que durante el 2003-2014:

La evasión tributaria en el Impuesto a la Renta de la Tercera Categoría fluctuó entre USD 94 millones y USD 145 millones en promedio anual en los dos escenarios más probables de los tres considerados en este trabajo. Poco más del 63 % de esta evasión se genera en la producción ilegal/informal que no es estimada/registrada por el MINEM. Los mayores montos de evasión se registraron entre 2007 y 2011, años durante los cuales la cotización del oro alcanzó sus máximos niveles y proliferaron los productores y exportadores “golondrinos”. En consecuencia,

debido a la evasión tributaria, la región de Madre de Dios dejó de percibir por concepto de canon minero entre USD 47 y 73 millones en promedio anual durante el periodo 2003-2014.¹⁴

Asimismo, desde hace varios años se reporta que la minería ilegal, en algunas zonas del país, comparte la misma ruta que el tráfico de armas, explosivos y el contrabando, y se han enfatizado los vínculos de la actividad con una cadena delictiva ligada al narcotráfico. Diversas instituciones, como el portal de investigación Ojo Público¹⁵, han encontrado evidentes vinculaciones entre ambos negocios, y se llega a calcularse que al año, la minería ilegal puede mover más de USD 1 000 millones, y que el 50 % de esa cantidad provenía del narcotráfico. Asimismo, “el volumen de exportación de oro de procedencia ilegal alcanza por lo menos a USD 1 800 millones de dólares (más que el narcotráfico, que alcanza los USD 1 208 millones de dólares): el oro ilegal le gana a la cocaína (Cuba, 2012)”.

13.- Torres Cuzcano, Víctor. (2015). Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto Socioeconómico. Lima: CooperAcción.

14.- Ídem. P.56.

15.- <http://ojo-publico.com>.

TABLA 3. MINERÍA AURÍFERA ILEGAL E INFORMAL: ESTIMACIÓN DE INGRESOS Y DE EVASIÓN TRIBUTARIA. PERIODO ACUMULADO 2003-2013 (EN MILLONES DE USD)

	MG = 11,0 %	MG = 23,9 %	MG = 36,8 %
INGRESOS (VENTAS TOTALES)			
Producción ilegal/informal no registrada por el MINEM	9 999,6	9 999,6	9 999,6
Producción informal registrada por el MINEM	5 777,4	5 777,4	5 777,4
Total	13 127,2	13 127,2	13 127,2
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTO 1/			
Producción ilegal/informal no registrada por el MINEM	1 100,0	2 389,9	3 679,9
Producción informal registrada por el MINEM	635,5	1 380,8	2 126,1
Total	1 735,5	3 770,7	5 806,0

	MG = 11,0 %	MG = 23,9 %	MG = 36,8 %
EVASIÓN EN IMPUESTO A LA RENTA 3.A CATEGORÍA^{2/}			
Producción ilegal/informal no registrada por el MINEM	330,0	717,0	1 104,0
Producción informal registrada por el MINEM	190,7	414,2	637,8
Total (millones USD)	520,6	1 131,2	1 741,8
Promedio anual (Millones USD)	43,4	94,3	145,1
Total (millones S/.) ^{3/}	1 482,5	3 221,1	4 959,7
Promedio anual (millones S/.)	123,5	268,4	413,3

1/ Para estimar las utilidades antes de impuesto, el porcentaje de margen de ganancia (utilidad antes de impuesto/venta) se aplica sobre los ingresos o ventas totales.

2/ Resulta de aplicar la tasa del impuesto de 30 % sobre la utilidad antes de impuesto.

3/ Se utiliza el tipo de cambio promedio anual publicado por el BCRP.

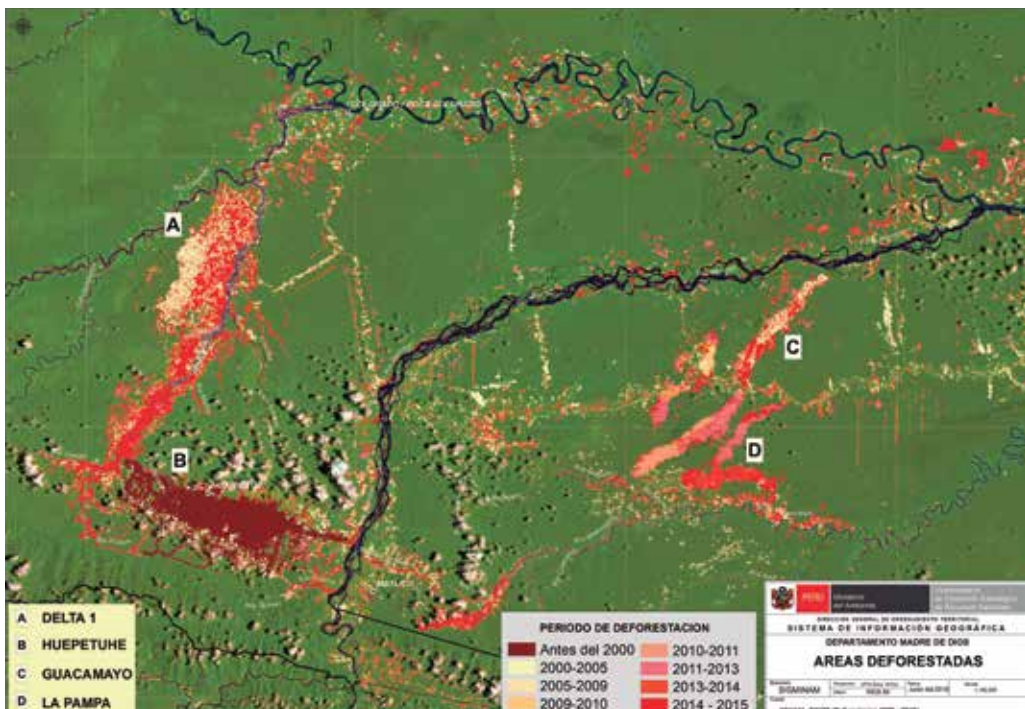
- **Deforestación**

Durante los años 2000-2011, la deforestación por minería ilegal e informal en Madre de Dios fue de 16 303 hectáreas (163,03 km²), casi 17 veces el distrito de Miraflores (Lima), más de 16 veces el distrito de San Borja (Lima), y casi el 6 % de toda la provincia de Cajamarca.

En ese lapso de tiempo, la deforestación en La Pampa, Zona de Amortiguamiento

de la Reserva Nacional Tambopata-Candamo, fue de 2 490 hectáreas (24,9 km²), 70 % el tamaño del distrito de Villa El Salvador (Lima), más de 80 % de la extensión total de una operación como Toquepala que tiene 50 años en funcionamiento.

Cabe precisar que antes del 2000 ya existían 7 714 hectáreas afectadas por minería, las que corresponden al área conocida como Huepetuhe (ver imagen a continuación).



2.5. LAS PROPUESTAS DEL ESTADO PERUANO PARA COMBATIR LA ILEGALIDAD EN LAS ACTIVIDADES MINERAS ANTES DE JULIO DE 2011

- Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.



El 21 de enero de 2002 se promulgó la Ley n.º 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, que de acuerdo a su artículo 1, tenía la finalidad de introducir en la legislación minera un marco legal que permitiera una adecuada regulación de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, proponiendo la formalización, promoción y desarrollo de las mismas.

En ese sentido, se modificaron diversos artículos del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, todos ellos relacionados con la pequeña minería y minería artesanal, entre ellos el numeral III, en donde se estableció que “[...] el Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería y promueve la gran minería”.

La disposición derogada incluía dentro del régimen de protección a la pequeña y mediana minería, y no hacía mención a la minería artesanal. Asimismo, solo establecía la promoción a la gran minería

Asimismo, se modificó el artículo 91 de dicha ley, y se establecieron las características de clasificación y estratificación de la pequeña minería y la minería artesanal de la siguiente manera:

	PEQUEÑA MINERÍA	MINERÍA ARTESANAL
Titulares	Persona natural, conjunto de personas naturales, personas jurídicas conformadas por personas naturales, cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras.	
Tipo de actividad	Actividad de explotación y/o beneficio directo de minerales desarrollada de forma habitual por sus titulares.	Actividad de explotación y/o beneficio directo de minerales desarrollada de forma habitual y como medio de sustento que se realizan con métodos manuales y/o equipos básicos.
Dimensiones máximas del derecho minero	Hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras.	Hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros.
Capacidad instalada máxima:	Minería metálica: 350 toneladas métricas por día.	Minería metálica: Veinticinco (25) toneladas métricas por día.
	Minería no metálica y de materiales de construcción: 1,200 toneladas métricas por día.	Minería no metálica y de materiales de construcción: Cien (100) toneladas métricas por día.
	Minería en yacimientos tipo placeres (ejemplo: aurífera): 3,000 metros cúbicos por día.	Minería en yacimientos tipo placeres (ejemplo: aurífera): Doscientos (200) metros cúbicos por día.

Si bien la Ley n.º 27651 estableció condiciones menos rigurosas para desarrollar la actividad de pequeña minería y minería artesanal, estas no fueron acompañadas con acciones que permitieran una efectiva formalización de los mineros artesanales, por lo que la proliferación de la actividad minera informal alcanzó cifras alarmantes. Dos factores que incidieron en ello fueron que bajo dicho régimen se otorgaron concesiones mineras

sobre otros derechos, como concesiones forestales y comunidades nativas tituladas, lo que ocasionó en Madre de Dios constantes enfrentamientos entre indígenas y mineros, y generó que hasta en dos oportunidades se promulgasen dispositivos que suspendieron el otorgamiento de concesiones. El otro elemento importante fue que una de las bases de dicha norma era el catastro minero, en el que se tenía que hacer un censo de los mineros que

realizaban la actividad para que tuvieran derecho preferente para gestionar su concesión; sin embargo, dicho catastro no se llegó a realizar.

Así, al 2010 se estimaba que aproximadamente 100 000 personas se dedicaban a la minería en todo el territorio nacional sin contar con las autorizaciones correspondientes.

- Decreto de Urgencia n.° 012-2010

El 18 de febrero de 2010 se publicó el Decreto de Urgencia n.° 010-2012 con la finalidad de declarar de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la conservación del patrimonio natural y el desarrollo de actividades económicas sostenibles.

Asimismo, el anexo 1 de la norma estableció zonas en las que se podría realizar actividades de exploración, explotación o beneficio de minería aurífera en la región; sin embargo, todo el resto de áreas no comprendidas en el anexo 1 se declararon excluidas para la actividad minera y respecto de las cuales no se otorgarían

nuevas concesiones ni se ejecutarían actividades de exploración, explotación o beneficio. Ello, con la finalidad de conservar los bosques primarios, concesiones maderables y no maderables.

Con el mismo fin, se prohibió el uso de dragas y artefactos similares de diversos tipos que operan en los ríos. De lo contrario, la DICAPI podría disponer el decomiso de dichos equipos a fin de volverlos inoperativos.

- Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal aprobado por Decreto Supremo n.° 013-2011-EM

El mencionado plan nacional fue elaborado por una comisión multisectorial integrada por distintos sectores con competencias vinculadas a la problemática y con dos de los principales gremios de mineros artesanales, el cual estableció una serie de medidas orientadas a la formalización de la minería artesanal con metas al 2016.

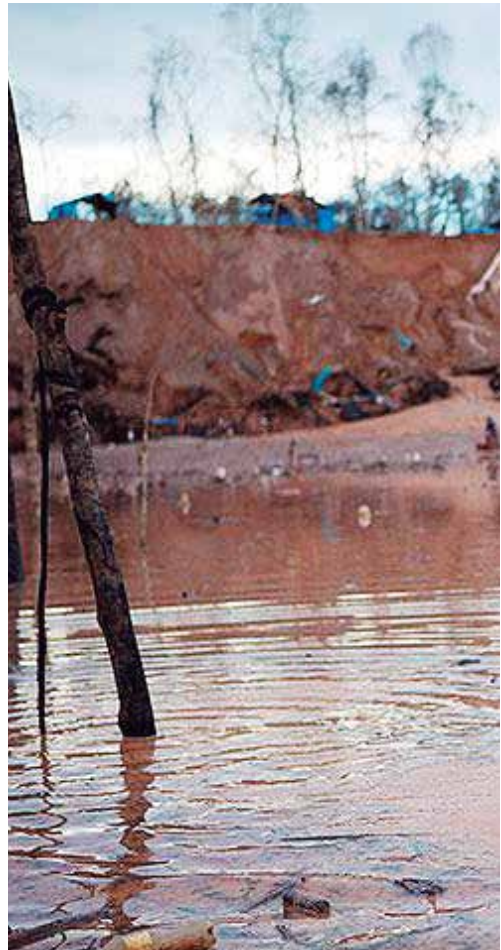
Este plan sirvió de referencia e insumo para la elaboración de los Decretos Legislativos y la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal aprobada posteriormente, la que también incluyó a la pequeña minería.

2.6. LA ESTRATEGIA DEL ESTADO PARA ERRADICAR LA MINERÍA ILEGAL Y PROMOVER LA FORMALIZACIÓN: COMPROMISO Y REALIDAD (2011-2016)

El 20 de diciembre de 2011, mediante Ley n.º 29815, se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo para normar en materias específicas vinculadas a la minería ilegal y particularmente a la lucha contra la criminalidad asociada a la misma. En virtud de ello, se aprobaron Decretos Legislativos y normas reglamentarias que constituyeron una estrategia integral orientada a afrontar la problemática de la minería ilegal en materia ambiental, social, penal, tributaria y administrativa, con la finalidad de:

- Erradicar la minería ilegal y los delitos asociados con ella
- Formalizar la actividad a cargo de quienes han expresado su voluntad de adecuar gradualmente su actividad al marco establecido
- Remediar ambientalmente los impactos ocasionados
- Controlar el combustible e insumos utilizados para el desarrollo de las actividades mineras en pequeña escala

Considerando lo antes señalado, a continuación se listan las principales normas dadas en materia de formalización y lucha contra la minería ilegal durante este periodo (para mayor detalle del aspecto normativo, ver el anexo I):



AÑO	PRINCIPALES PROPUESTAS NORMATIVAS
2012	<p>Ley n.º 29815, se delegan facultades al Poder Ejecutivo para legislar materia de minería ilegal</p> <p>D. L. n.º 1099, en el que aprueban acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches</p> <p>D. L. n.º 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en todo el Perú y establece medidas complementarias</p> <p>D. L. n.º 1101, que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo para la lucha contra la minería ilegal</p> <p>D. L. n.º 1102, se incorporan al Código Penal los delitos de minería ilegal</p> <p>D. L. n.º 1103, que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados para la minería ilegal</p> <p>D. L. n.º 1104, que modifica la legislación sobre pérdida de dominio</p> <p>D. L. n.º 1105, que establece las disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal (requisitos: declaración de compromiso, acreditación de titularidad minera, acreditación de propiedad o uso del terreno superficial, IGAC, autorización de inicio/reinicio)</p> <p>D. L. n.º 1106 - Lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado</p> <p>D. L. n.º 1107 - Medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.</p>
2014	<p>Decreto Supremo n.º 029-2014-PCM, con el que se aprobó la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal</p>
2016	<p>Decreto Supremo n.º 034-2016-PCM, que declaró en estado de emergencia a once distritos de las provincias de Tambopata, Manu y Tahuamanu del departamento de Madre de Dios por contaminación por mercurio en el marco de la Ley n.º 29664 sobre gestión de riesgo de desastres</p>

A continuación se desarrollará el detalle de los principales frentes para erradicar la minería ilegal y promover la formalización.

03

EL CAMINO HACIA LA FORMALIZACIÓN: DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN A LA ETAPA DE SANEAMIENTO

3.1. LA RUTA HACIA LA FORMALIZACIÓN

Debe resaltarse que, a través de la aprobación de los referidos decretos legislativos, se instauró por primera vez un marco legal en virtud del cual los pequeños mineros y mineros artesanales tenían la opción de formalizar sus actividades y aprovechar los beneficios que esta les otorgaría.

En virtud de ello, mediante Decreto Legislativo n.º 1105, se establecieron dispo-

siciones que crearon el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal ejercidas en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a escala nacional. Asimismo, se estableció que el proceso de formalización culminaba en un plazo máximo de 24 meses; es decir, el 19 de abril de 2014 era la fecha de corte del proceso de formalización como tal, por lo que se esperaba que a la fecha los mineros cuenten con la mayoría de requisitos y pasos.

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 4 del D. L. n.° 1105, la formalización podrá ser iniciada o continuada por aquellos que realizan la actividad y cumplen con lo siguiente:

- a. **Presentación de la declaración de compromiso.** Se trata un documento con carácter de declaración jurada, que debió presentar la persona natural o jurídica ante el gobierno regional correspondiente para iniciar el proceso de formalización de sus actividades mineras. Por medio de este documento, el declarante se compromete, además, a cumplir con las obligaciones exigidas por la normativa minera y ambiental vigente.
- b. **Acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera.** De no contar con la titularidad de la concesión, se consideran otros mecanismos previstos por la ley para viabilizar la formalización de actividades mineras, como son los contratos de cesión o de explotación.

Se precisa que el título de concesión minera no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, sino que

para dicho fin se requiere de los requisitos establecidos por ley.

Asimismo, se considera la participación a solicitud de las partes de los gobiernos regionales o el Ministerio de Energía y Minas para intervenir como intermediarios en las negociaciones de los acuerdos o contratos de explotación, en el papel de facilitador y orientador de las partes en negociación.

- c. **Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.** Esta se da a través de un documento que pruebe que el solicitante —sujeto en proceso de formalización— es el propietario del predio donde desarrolla sus actividades mineras o, en su defecto, que está autorizado por el propietario del mismo para tal efecto.
- d. **Autorización de uso de aguas.** Es otorgada por la Autoridad Nacional del Agua (ANA) al usuario que lo solicita. Mediante esta, se autoriza el uso de agua superficial por un plazo no mayor de 2 años para cubrir exclusivamente las necesidades de agua derivadas o relacionadas directamente con la ejecución de estudios u obras y lavado de suelos.

Como parte de la simplificación administrativa brindada a los mineros en formalización, de acuerdo a lo señalado en artículo 6 del Decreto Supremo n.º 032-2013-EM, el requisito de la autorización de uso de aguas se entenderá cumplido con la opinión favorable que emita la ANA para la aprobación del IGAC, siempre y cuando que en el informe que contenga dicha opinión favorable conste la conformidad respecto a la disponibilidad hídrica para la actividad.

e. Aprobación del instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC).

Con carácter temporal se reguló la presentación de este instrumento de gestión ambiental que viabiliza la formalización de actividades de pequeña minería y minería artesanal en curso.

Antes de la emisión de esta disposición, no era viable la formalización de un minero que se encuentre desarrollando actividades, toda vez que correspondía legalmente que el minero presente un estudio de impacto ambiental (EIA) o una declaración de impacto ambiental (DIA), según fuera el caso, antes del inicio de sus operaciones. Es preciso señalar que dicho instrumento tiene carácter correctivo, debido a que busca

corregir los posibles impactos generados por las actividades en curso.

f. Autorización para el inicio/reinicio de exploración, explotación y/o beneficio de minerales.

Documento mediante el cual el GORE acredita el cumplimiento de todos los requisitos para el desarrollo de actividades mineras conforme a ley, autorizando, de esta manera, su ejecución. Para el caso de Lima Metropolitana, será la GDM quien acredite el cumplimiento de los requisitos y otorgue la autorización para el inicio/reinicio de actividades.

El proceso de formalización se iniciaba con la presentación de la declaración de compromiso, lo que permitía al solicitante entrar en el proceso de formalización. Luego, se debía acreditar el resto de requisitos para culminar la formalización, entendiéndose que cada paso era un requisito del anterior, pudiendo también tramitarse de manera simultánea sin perjuicio alguno.

En ese sentido, el 19 de abril de 2014, más de 70 000 mineros habían presentado su declaración de compromiso, en la que manifestaban su voluntad de formalizar sus actividades y señalaban las principales características de su actividad y área de ubicación.

TABLA 4. DECLARACIONES DE COMPROMISO PRESENTADAS POR REGIÓN

REGIÓN	N.º
Arequipa	16 976
Ayacucho	11 186
Apurímac	11 186
Puno	7 229
La Libertad	5 935
Madre de Dios	4 932
Áncash	3 818
Ica	2 579
Cusco	2 446
Piura	2 440
Pasco	1 851
Lima	1 264
Lima Metropolitana	875
Junín	739
Cajamarca	684
Huancavelica	578
Huánuco	519
Tacna	341
Moquegua	177
Amazonas	130
Ucayali	97
San Martín	88
Loreto	64
Tumbes	45
Lambayeque	30
Callao	13
Total	72 917

Fuente: MINEM, elaboración propia



Como consecuencia de ello, y de acuerdo al mandato recibido, la comisión multisectorial permanente de seguimiento de las acciones del gobierno frente a la minería ilegal y del desarrollo del proceso de formalización, creada por el Decreto Legislativo n.º 1105 y Decreto Supremo n.º 075-2012-PCM, elaboró la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, que se aprobó mediante Decreto Supremo n.º 029-2014-PCM, que se publicó el 19 de abril de 2014, con el objetivo de concluir con la etapa de formalización y dar inicio a la etapa de saneamiento, para que la formalización se llevase a cabo de manera gradual, progresiva y ordenada, con miras al desarrollo sostenible de una minería de pequeña escala ordenada y controlada al año 2016.

De este modo, para cada uno de los sectores involucrados, se establecieron 4 ejes estratégicos, a ser cumplidos en virtud de metas anuales entre el 2014 y el 2016:

i. Consolidación de la formalización.

Resolver y presentar propuestas normativas relacionadas principalmente con resolver el tema de la superposición de concesiones, autorización de uso del terreno superficial, titularidad minera y medidas para la reducción de uso de mercurio.

- ii. **Fiscalización y control.** Fortalecer los registros y el control de combustibles, fiscalización ambiental, defensa judicial, control de desbosque y lucha contra el lavado de activos.
- iii. **Remediación de áreas afectadas.** Integrar los sistemas de monitoreo, planes de recuperación de impactos, desarrollo de proyectos de inversión y ratificación de Convenio de Minamata.
- iv. **Atención social y calidad de vida.** Integración del desarrollo regional, atención de necesidades básicas, fortalecimiento de la lucha contra la trata de personas, implementación de programas de empleo y sociales.

Con ello, los mineros que contasen con la declaración de compromiso vigente al 19 de abril de 2014 y con Registro Único de Contribuyente (RUC), entraban a la etapa de registro de saneamiento

A la fecha, más de 40 000 personas se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Saneamiento y la Dirección General de Formalización Minera del MINEM es la encargada de actualizar y depurar dicho registro.

No se llevarán a cabo acciones de adecuación, promoción o formalización de actividades mineras que se realicen en áreas sujetas a procedimientos especiales tales como parques nacionales, santuarios nacionales, santuarios históricos u otras zonas reservadas, según las normas sobre la materia, así como en las zonas no comprendidas en el anexo 1 respecto al departamento de Madre de Dios de acuerdo a lo dispuesto en la quinta disposición complementaria final del D. L. n.º 1100, salvo derechos preexistentes.

3.2. DISTINCIÓN ENTRE MINERO ILEGAL E INFORMAL

Bajo el marco normativo anterior a la entrada en vigencia de los decretos legislativos, no había herramientas ni instrumentos legales efectivos para combatir la ilegalidad y fiscalizar la minería a pequeña escala, que tanto perjuicio genera a la salud humana y al ambiente.

Por ello se generó la necesidad de establecer un tratamiento diferenciado entre aquellos que manifestaran su voluntad de formalizarse, asumiendo obligaciones y habiendo avanzando en el proceso de

formalización, con aquellos que optaron por mantenerse al margen de la ley y el orden público, evadiendo impuestos, contaminando, entre otros. Dicha diferencia, además, permitiría brindar las facilidades para realizar las acciones de fiscalización, como las acciones de interdicción.

La diferencia entre minero ilegal e informal durante el proceso de formalización fue establecida en el artículo 2 del Decreto Legislativo n.º 1105¹⁶, que señala las disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, que señala lo siguiente:

a. Minería Informal. Actividad minera que es realizada: (a) usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA), o (b) sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona,

natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo. (Subrayado agregado).

b. Minería Ilegal. Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad: (a) usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA); (b) sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o (c) que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal. Esta definición sustituye la definición de minería ilegal contenida en el artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 1100. (Subrayado agregado).

16.- http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-z9eb9rz2uz71z5z-DECRETO_LEGISLATIVO_1105.pdf.

MINERO INFORMAL	MINERO ILEGAL
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividad minera desarrollada por persona natural, jurídica o grupo de personas organizadas, que usa equipo o maquinaria que no corresponde a las características de la pequeña minería o minería artesanal, pero ha iniciado el proceso de formalización. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividad minera desarrollada por persona natural, jurídica o grupo de personas organizadas, que usa equipo o maquinaria que no corresponde a las características de la pequeña minería o minería artesanal, sin haber iniciado el proceso de formalización.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividad minera desarrollada por persona natural, jurídica o grupo de personas organizadas, sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, pero que ha iniciado el proceso de formalización. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividad minera desarrollada por persona natural, jurídica o grupo de personas organizadas, sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, sin haber iniciado el proceso de formalización.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividad minera desarrollada por persona natural, jurídica o grupo de personas organizadas, en zonas no prohibidas, pero que ha iniciado el proceso de formalización. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividad minera desarrollada por persona natural, jurídica o grupo de personas organizadas, en zonas prohibidas. ✓ Actividad minera desarrollada sin contar con una declaración de compromiso.



En otras palabras, la minería ilegal es aquella que trabaja en zonas no permitidas o usa maquinaria prohibida, o no cuenta con declaración de compromiso, por lo que no podrá formalizarse. De otro lado, el minero informal es aquel que no trabaja bajo ninguna de las condiciones antes mencionadas, y que además se ha acogido al proceso de formalización y de cumplir con los requisitos podrá formalizarse.

3.3. LA ACREDITACIÓN DE TITULARIDAD MINERA, CONCESIÓN, CONTRATO DE CESIÓN, ACUERDO O CONTRATO DE EXPLOTACIÓN SOBRE LA CONCESIÓN MINERA

Este es uno de los requisitos fundamen-

tales para que cualquier persona pueda realizar actividades mineras en Perú¹⁷, y también para lograr la formalización.

Sin embargo, la mayor parte de los pequeños productores mineros y mineros artesanales que operan principalmente en la sierra del país, no cuentan con este, y se ha convertido en el principal “cuello de botella” de la formalización, toda vez que son pocas las concesiones de libre denunciabilidad.

Asimismo, en los casos de mineros que requieren celebrar contratos de cesión o de explotación, toda vez que operan en concesiones de terceros, se dificulta la celebración de dichos contratos por las siguientes razones:

17.- Texto Único Ordenado de la Ley general de Minería, D. S. n.° 014-92-EM

Artículo 9. La concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o poligonal cerrada, cuyos vértices están referidos a coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM).

La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicada.

Las partes integrantes y accesorias de la concesión minera siguen su condición de inmueble aunque se ubiquen fuera de su perímetro, salvo que por contrato se pacte la diferenciación de las accesorias.

Son partes integrantes de la concesión minera, las labores ejecutadas tendentes al aprovechamiento de tales sustancias. Son partes accesorias, todos los bienes de propiedad del concesionario que estén aplicados de modo permanente al fin económico de la concesión.

Artículo 10. La concesión minera otorga a su titular un derecho real, consistente en la suma de los atributos que esta Ley reconoce al concesionario.

Las concesiones son irrevocables, en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta ley exige para mantener su vigencia.

- El titular de la concesión no celebra el contrato, toda vez que ha optado por tener acuerdos de palabra de naturaleza “leonina”, por los que el titular invita a los mineros a realizar actividades en su concesión exigiéndoles que les venda el producto de su operación a las condiciones establecidas unilateralmente por el concesionario o a cambio de una contraprestación también establecida de manera unilateral sin ningún documento formal de por medio.
- Se trata de una concesión invadida por mineros. En muchos de esas situaciones el titular opta por no denunciar a los invasores por temor a las represalias.

En virtud de ello, el artículo 6 del D. L. n.º 1105 reguló la figura de intervención de los GORE o el MINEM, a solicitud de las partes, como intermediarios en las negociaciones de los acuerdos o contratos de explotación, ejerciendo el papel de facilitador y orientador de las partes en negociación.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en la estrategia de saneamiento de la evaluación efectuada al desarrollo del proceso de formalización, se ha identificado a titulares mineros que, por algún motivo, aún no han iniciado actividades mineras

y que mantienen en las áreas de sus concesiones a mineros informales desarrollando actividad minera sin contratos de explotación. Dicha relación debe ser formalizada ante el Estado como resultado del libre acuerdo entre las partes.

En ese sentido, el MINEM está coordinando con los titulares de concesiones mineras y con los mineros informales para proponer las fórmulas conciliatorias correspondientes. Como consecuencia, a la fecha el MINEM ha logrado, con el apoyo de algunos GORE, que un número considerable de mineros cuenten con este requisito y finalmente hayan logrado la formalización (o estén cerca de lograrla).

De igual modo, en virtud del artículo 13 del D. L. n.º 1105 se estableció que con la finalidad de facilitar la formalización, el titular de la concesión minera deberá presentar ante la autoridad competente un documento en el cual declarará, bajo responsabilidad, la existencia de actividad minera informal en el área de su concesión. Así, el GORE podría hacer un cruce de información entre lo expresado por el minero informal en su declaración de compromiso y lo expresado por el titular respecto de su concesión declarada, con la finalidad de establecer la naturaleza de la relación

existente entre el minero informal, la concesión minera y el titular de esta.

3.4. LA ACREDITACIÓN DE PROPIEDAD O AUTORIZACIÓN DE USO DEL TERRENO SUPERFICIAL

Como consecuencia de lo expuesto en el punto anterior, toda vez que la titularidad minera no otorga al titular de la misma, derechos respecto del terreno o predio donde se desarrolla dicha actividad, la acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial es fundamental. De lo contrario, obviamente, se estarían afectando derechos de terceros o derechos destinados a otros usos.

Si bien la acreditación de la propiedad o autorización de uso del terreno superficial es importante para garantizar la seguridad jurídica de quien va a realizar la actividad minera, de modo que otros no vean su propiedad usurpada, es también unos de los principales “cuellos de botella” de la formalización. Ello ocurre, principalmente, por dos razones: (a) el predio/terreno en el que realizan la actividad minera tiene un propietario distinto al minero y no está dispuesto a negociar, y (b) existe superposición de concesiones en un mismo predio concedido por el

propio Estado a los particulares para realizar distintas actividades con la actividad minera entre sí, como es el caso de la superposición entre de concesiones mineras y concesiones forestales (ecoturismo, reforestación aprovechamiento sostenible de fauna y flora, conservación, recolección de frutos, etc.).

De acuerdo con lo señalado en la estrategia de saneamiento, la superposición de concesiones se presenta principalmente en la Amazonía peruana, donde existe cobertura forestal sobre el terreno superficial y donde las concesiones se otorgan de acuerdo a las distintas capacidades de uso mayor del suelo, entre otros criterios.

Para resolver la problemática de la superposición de derechos es necesario realizar los ajustes normativos, técnicos, procedimentales y legales. Al respecto se han trabajado diversas propuestas normativas, sin embargo estas siguen siendo materia de análisis y discusión.

Un escenario diferente, de acuerdo con lo establecido en artículo 7 del D. L. n.º 1105, es aquel en el que la concesión minera se ubicara en terreno eriazado del Estado, en zona no catastrada, en la que no será necesario contar con un título de

propiedad o autorización de uso del terreno superficial.

3.5. CREACIÓN, IMPLEMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL CORRECTIVO (IGAC)

a. Creación e implementación del IGAC

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley del SEIA, Ley n.º 27446, todas las actividades que puedan generar impactos ambientales deben contar antes de su inicio con un instrumento de gestión ambiental de acuerdo a la magnitud de dichos impactos (DIA, EIA-sd, EIA-d) cuya finalidad es identificar, prevenir, minimizar y corregir los impactos que se generen como consecuencia de la actividad.

Sin embargo, para el caso de la pequeña minería y minería artesanal, cuyas actividades ya se venían desarrollando sin contar con un instrumento de gestión ambiental y requerían ser formalizadas, había la necesidad de regular, desarrollar y diseñar un instrumento de gestión ambiental para lograr la adecuación de dichas actividades, el cual debía comprender medidas de

carácter correctivas y preventivas.

De acuerdo con lo señalado en el Decreto Legislativo n.º 1105 se dispuso como requisito para la obtención de la Autorización de Inicio y Reinicio, y con ello culminar satisfactoriamente el proceso de formalización, contar con el instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC) aprobado cuya regulación corresponde de conformidad con lo establecido en dicha norma al Ministerio del Ambiente.

En ese contexto, mediante Decreto Supremo n.º 004-2012-MINAM, del 06 de setiembre de 2015, el MINAM aprobó las disposiciones complementarias para el IGAC, estableciendo sus objetivos, contenido, etapas del procedimiento tales como la elaboración, revisión, aprobación y seguimiento y control. En el anexo 1 de dicha norma se establecieron además los términos de referencia comunes del IGAC, que tienen por finalidad otorgar facilidades para orientar al sujeto de formalización al desarrollo de los contenidos de dicho instrumento.

Es así que, en el marco del proceso de formalización impulsado por el

Estado, se establece con carácter temporal el IGAC, como un instrumento de gestión ambiental para la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal en curso. Este instrumento es importante, porque permite al sujeto de formalización identificar y evaluar los impactos ambientales producto de su actividad en curso, así como adoptar las medidas ambientales para prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales.

Los objetivos del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) se establecieron en el artículo 6 del Decreto Supremo n.º 004-2012-MINAM, siendo los siguientes:

6.1. Contribuir a la aplicación de las políticas y legislación ambiental en los procesos de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal en curso, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones ambientales vigentes, principalmente, las orientadas a reducir los niveles de degradación y contaminación generada por sus emisiones, efluentes o prácticas no sostenibles y minimizar el impacto sobre la flora, la fauna y los ecosistemas.

6.2. Establecer las obligaciones del sujeto de formalización para prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales, según correspondan.



Luego de la promulgación del Decreto Supremo n.º 004-2012-MINAM, el MINAM dispuso diversas disposiciones normativas para simplificar, fortalecer e incentivar la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), tales como:

- **Resolución Ministerial n.º 121-2013-MINAM** - Aprobación de la Guía para la Evaluación del IGAC Como consecuencia de las capacitaciones dirigidas a los gobiernos regionales por el Ministerio del Ambiente, se identificaron las dificultades en los escalafones e instancias encargados de conducir el proceso de revisión del IGAC, considerando la necesidad de establecer lineamientos específicos, especialmente en lo relacionado con los términos de referencia comunes para la elaboración del IGAC.

En tal sentido, el MINAM elaboró la Guía para la Evaluación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) con la finalidad de que los procesos de evaluación del IGAC se realicen de manera estándar, minimizando la discrecionalidad, de modo que los IGAC aprobados ten-

gan niveles aceptables de calidad y contenido. Esta guía es un medio de consulta importante para los consultores encargados de elaborar los IGAC y los interesados en el mismo.

- **Decreto Supremo n.º 012-2013-MINAM** - Aprobación de disposiciones orientadas a la optimización del proceso de formalización para:
 - a. Facilitar el desarrollo en la elaboración del IGAC, a través de la aprobación de un formato que pueda ser utilizado por los sujetos de formalización.
 - b. Fortalecer las acciones de orientación y atención a las consultas efectuadas por los sujetos de formalización, consultores y gobiernos regionales, respecto de la elaboración y revisión del IGAC.
 - c. Que el IGAC pueda ser elaborado y suscrito, como mínimo, por un profesional inscrito en cualquiera de los registros de entidades autorizadas para la elaboración del IGAC o estudios ambientales a cargo de los gobiernos regionales o del Ministerio

de Energía y Minas. A diferencia de lo dispuesto en el Decreto Supremo n.º 04-2012-MINAM, se determinó que en caso de no contar con dicha inscripción, es posible acreditar experiencia en la elaboración de instrumentos de gestión ambiental a través de la presentación de una declaración jurada, sujeta a fiscalización posterior.

- **Decreto Supremo n.º 012-2014-MINAM** - Regulación de la presentación y revisión del IGAC en cumplimiento de la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.

En dicho D. S., el MINAM dispuso que los requisitos precisados en el numeral 10.3. del artículo 10 del Decreto Supremo n.º 004-2012-MINAM¹⁸ son los únicos

necesarios para tramitar un IGAC¹⁹.

Por lo anterior, la presentación y evaluación del IGAC no está condicionada al cumplimiento de otros requisitos o pasos diferentes a los indicados en el Decreto Supremo n.º 04-2012-MINAM, como son la acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera, así como la acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial, que sí deberán cumplirse de manera obligatoria para la obtención de la autorización para inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación o beneficio de minerales.

Dichas precisiones fueron transmitidas a diversas autoridades del gobierno central, regional y

18.- Aprueba las Disposiciones Complementarias que regulan el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo - IGAC, aplicable en los procesos de formalización de las actividades en curso de la pequeña minería y minería artesanal establecidos en el Decreto Legislativo n.º 1105 y el Decreto Supremo n.º 006-2012-EM

19.- [...] 10.3. Los requisitos para la presentación del IGAC son los siguientes:

- a. Solicitud de aprobación del IGAC dirigida al gobierno regional.
- b. 2 ejemplares (original y copia) impresos y en formato electrónico del IGAC.
- c. Recibo de pago por derecho de trámite, de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del gobierno regional correspondiente.
- d. Copia del cargo o registro vigente de la declaración de compromiso prevista en el anexo n.º 01 del Decreto Legislativo n.º 1105 o, de corresponder, en el anexo 1 del Decreto Supremo n.º 006-2012-EM.

local en reiteradas oportunidades, a través de oficios, informes técnicos y comunicados, tanto en diarios de alcance nacional como regional/local.

Pese a ello, existen gobiernos regionales que han continuado con la paralización injustificada de la evaluación y aprobación de IGAC, y por ende de la formalización, como es el caso del Gobierno Regional de Madre de Dios.

Finalmente, y sin perjuicio a las medidas que se adopten para atender las demoras que podrían originarse en la presentación y evaluación de requisitos que no son de orden ambiental (pero que efectivamente tienen que cumplirse para la formalización), corresponde al Ministerio del Ambiente velar porque se garantice el derecho constitucional de los ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo normal de su vida, durante la formalización y luego de ella, promoviendo la evaluación y aprobación de los IGAC por parte de gobiernos regionales.



b. Importancia del IGAC

La importancia de contar con este instrumento de gestión ambiental reside en que permite la adecuación de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a las obligaciones legales ambientales vigentes. Asimismo, programan la ejecución de medidas de remediación de los impactos ambientales existentes en el ámbito de la operación minera. Esto significa que los IGAC contienen compromisos ambientales planteados por los administrados —y otros sugeridos por el SERNANP— en su rol de garantizar la conservación de las áreas naturales protegidas. Por su parte, el administrado asume estos compromisos como propios para prevenir, mitigar y remediar los impactos ambientales de su actividad, según corresponda.

El cumplimiento de las medidas correctivas y permanentes asumidas por los mineros en proceso de formalización, además, está sujeto a las

labores de supervisión y fiscalización que deben desarrollar los gobiernos regionales, que a su vez son supervisados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), tal como expresamente se establece en las disposiciones complementarias del IGAC, para la formalización de actividades de pequeña minería y minería artesanal²⁰:

Las acciones de fiscalización del cumplimiento de los compromisos asumidos en el IGAC, deben incidir en la verificación del Plan de Manejo Ambiental que contiene la propuesta de medidas preventivas y/o correctivas de carácter individual y colectivo, así como de las responsabilidades comunes y diferenciadas de los sujetos de formalización, cuando aplique.

Estos compromisos ambientales, al estar plasmados en el IGAC formalmente aprobado por el gobierno regional correspondiente, obligan al administrado a cumplir con los compromisos

20.- Ver el numeral 16.2. del artículo 16 del Decreto Supremo n.° 004-2012-MINAM.

contenidos en el IGAC; de lo contrario, quedan expuestos a las sanciones administrativas legalmente establecidas en la escala de multas contemplada en el Decreto Legislativo n.º 1101 y otras normas aplicables.

De acuerdo con la información remitida por la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM²¹, en el país se han presentado a abril del 2016 más de 2 575 IGAC, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla:



21.- Informe n.º 059-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA.

TABLA 5. REPORTE DE IGACS PRESENTADOS A ABRIL DE 2016

REGIÓN	N.º IGAC RECIBIDOS POR LOS GORE	N.º DE IGAC ADMITIDOS A TRÁMITE	N.º DE IGAC COLECTIVOS
Amazonas	4	4	0
Áncash*	110	9	1
Apurímac	20	20	18
Arequipa*	200		13
Ayacucho	109	109	16
Cajamarca	60		0
Callao	4	4	1
Cusco*	82	66	2
Huancavelica	58	58	3
Huánuco	36		12
Ica	124		8
Junín	89	89	4
La Libertad*	151	105	45

	N.º DE IGAC EVALUADOS O EN EVALUACIÓN	N.º DE IGAC OBSERVADOS	N.º DE IGAC DECLARADOS EN ABANDONO	N.º DE IGAC DECLARADOS IMPROCEDENTES/ INADMISIBLES
	4	4		4
	92	6	92	
	20	20	7	8
	171		3	
	108	63		37
	60	4		48
	1	0		
	77	6	5	
	58	58		
	35	18		
	99	37	0	7
	76	76	0	1
	105	57		

Informes sectoriales ambiente

REGIÓN	N.º IGAC RECIBIDOS POR LOS GORE	N.º DE IGAC ADMITIDOS A TRÁMITE	N.º DE IGAC COLECTIVOS
Lambayeque	4	4	2
Lima Metropolitana*	22		
Lima	63		
Loreto	15	15	9
Madre de Dios	997**		136
Moquegua	23	20	0
Pasco	46	46	5
Piura	60	60	3
Puno*	246	210	9
San Martín*	18	15	0
Tacna	5	0	0
Tumbes	19	19	0
Ucayali	10		
Total	2 575	853	287

	N.º DE IGAC EVALUADOS O EN EVALUACIÓN	N.º DE IGAC OBSERVADOS	N.º DE IGAC DECLARADOS EN ABANDONO	N.º DE IGAC DECLARADOS IMPROCEDENTES/ INADMISIBLES
	4	0		
	58	12		11
	15	15		
	324			275
	23	20		10
	44	7		
	60	40	0	26
	210	200		
	15	10		
	5	2		
	17	17		1
	1 681	672	107	428

A la fecha contamos con más de 100 IGAC aprobados como consecuencia de la formalización de los 2 156 mineros formalizados.

c. Fortalecimiento de capacidades a los gobiernos regionales en su función de evaluación y aprobación del IGAC

El MINAM fortaleció la asistencia técnica dirigida a los gobiernos regionales, a través del desarrollo de talleres de capacitación para la aplicación de la normativa que regula el IGAC, con especial énfasis en las etapas de revisión y aprobación.

Asimismo, el MINAM ha desarrollado jornadas de asistencias técnicas para fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales a más de 700 funcionarios del país en materia de elaboración (consultores) y revisión (GORE) de los IGAC.

A partir de las asistencias técnicas se ha podido hacer seguimiento al avance de la formalización y saneamiento de la pequeña minería y de la minería artesanal en las regiones priorizadas. Otro de los mecanismos utilizados es

la coordinación a distancia, que se realiza de manera frecuente con los distintos gobiernos regionales, a fin de apoyar en las consultas sobre el IGAC y todo lo relacionado con dicho instrumento y el proceso en sí.

El SERNANP ha mostrado múltiples avances en el proceso de formalización y en la etapa de saneamiento durante el periodo 2011-2016, entre los cuales se destaca lo siguiente:

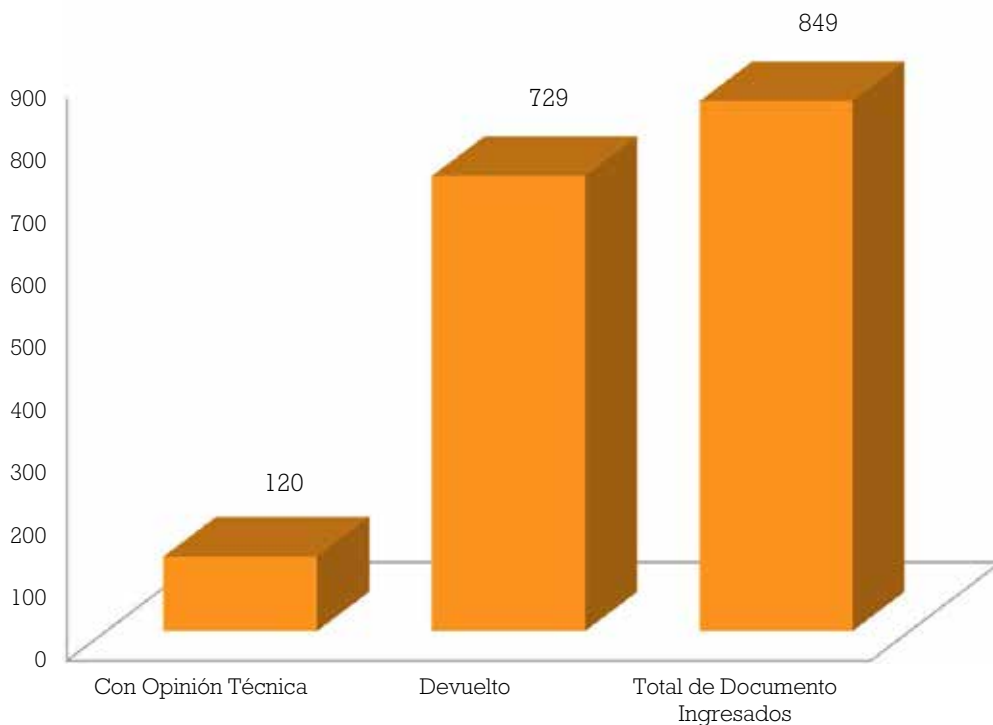
Hasta el año 2015, el SERNANP ha emitido opinión técnica a todos los instrumentos de gestión ambiental correctivo (IGAC) dentro de los plazos de ley, y se han atendido todos los expedientes cargados en la bandeja de Ventanilla Única del SERNANP. No obstante, debe resaltarse que más del 85 % de los documentos ingresados no eran competencia del SERNANP, debido a que las áreas donde se desarrolla la actividad minera no se superponía a ninguna zona de amortiguamiento de un área natural protegida. A pesar de ello, el SERNANP atendió todos los documentos con los Oficios correspondientes. Ello, porque los gobiernos regionales enviaban a la Ventanilla Única del

SERNANP todos los instrumentos que ingresaran sin hacer el trabajo previo de evaluar si correspondía al SERNANP emitir un pronunciamiento.

A pesar de ello, durante el periodo 2013-2015 el SERNANP ha emitido

opinión técnica favorable a 66 IGAC, de los cuales, 64 corresponden a la región de La Libertad y 2 a la región de Madre de Dios, por parte de la Jefatura del Parque Nacional del Río Abiseo y el Parque Nacional Bahuaja Sonene, respectivamente.

TABLA 6. DOCUMENTOS ATENDIDOS EN LA BANDEJA DEL SERNANP DEL SISTEMA DE VENTANILLA ÚNICA

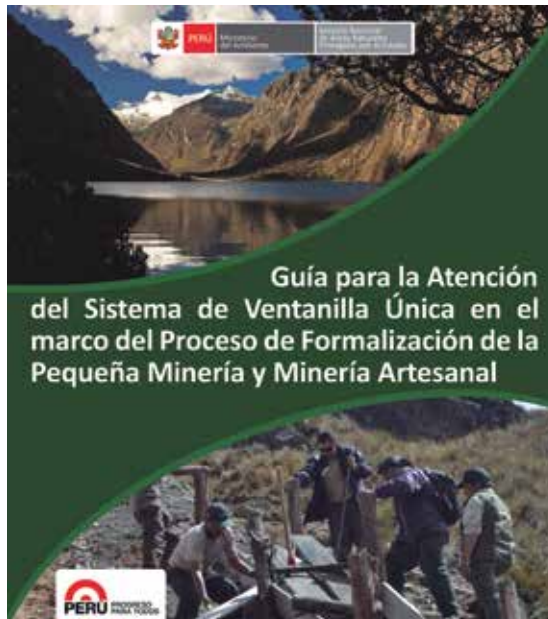


En tal sentido, el SERNANP elaboró la Guía para la Atención del Sistema de Ventanilla Única en el marco del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, la cual tiene como público objetivo al personal de las jefaturas de las áreas naturales protegidas, las cuales, en el marco de la normatividad vigente, son las encargadas de la atención de

la mencionada ventanilla única.

En esta guía se indican los pasos a seguir para la atención oportuna de la VU. Asimismo, contiene los formatos de memos, oficios e informes, con el objetivo de uniformizar las respuestas que emite el SERNANP a la solicitud de opinión técnica de los IGAC.

IMAGEN 8. GUÍA ELABORADA POR SERNANP PARA LA ATENCIÓN AL SISTEMA DE VENTANILLA ÚNICA



3.6. CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE VENTANILLAS ÚNICAS (VU)

En el artículo 15 del Decreto Legislativo n.º 1105 se estableció la creación de la Ventanilla Única como herramienta para la agilización de los trámites de formalización de la actividad minera, ventanilla ante la cual el interesado podrá realizar los trámites y solicitar información sobre su proceso de formalización. En ese sentido, el MINEM, el SERNANP, El Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional del Agua (ANA), en coordinación con el gobierno regional, ejecutarán las acciones necesarias para efectos de brindar servicios relacionados con la formalización a través de la Ventanilla Única.

Las ventanillas únicas se encuentran a cargo de las gerencias y direcciones regionales de energía y minas (DREM) competentes, quienes administran un sistema operativo virtual web que permite el acceso mediante claves de usuario, a la base de datos de los diversos trámites administrativos generados durante el cumplimen-

to de los requisitos establecidos para el proceso de formalización²². Estas se encuentran presentes en todas las regiones del país, salvo en Arequipa y Callao.

Con la finalidad de fortalecer la VU, mediante Decreto Supremo n.º 203-2014-EF, se autorizó la transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2014 a favor de diversos GORE, para cubrir los costos de implementación del mecanismo de Ventanilla Única en el marco del proceso de formalización. Por ello, el pliego del MINEM transfirió S/. 7 658 543 para la adecuación de las mismas.



22.- LA VETA. Publicación del ACAFMIRA - PCM, julio 2015.

Sin embargo, es de conocimiento público que pese a la transferencia de presupuesto por parte del MINEM a los GORE para fortalecer las Ventanillas Únicas, algunas de estas se encuentran inoperativas por mandato de sus gerencias y direcciones regionales de energía y minas, lo cual ha generado retrasos y la práctica paralización de los avances en la formalización.

Este es el caso del Gobierno Regional de Madre de Dios, cuya Ventanilla Única se encuentra a la fecha inoperativa de manera injustificada, pese a haber recibido del MINEM la suma de S/. 531 310 en el marco del Convenio de Cooperación para la implementación de la Ventanilla Única, cuyo uso se debía encontrar justificado para la operatividad del funcionamiento exclusivo de la misma.

Sin embargo, de acuerdo al informe de auditoría n.º 060-2016-CG/MA-AC se ha determinado que el Gobierno Regional de Madre de Dios ha utilizado la suma ascendente a S/. 109 896,14 para gastos y bienes no contemplados en el convenio de cooperación, transgrediendo por tanto el fin para el cual se le transfirió el presupuesto.

En consecuencia, y de acuerdo al Informe de Auditoría antes citado, al no lograrse la

constitución de la Ventanilla Única (cuya función es la coordinación y comunicación para la emisión de opiniones técnicas de entidades involucradas en la revisión de IGAC), no se han logrado los objetivos de formalizar a las personas naturales y jurídicas que practican la actividad.

3.7. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE FORMALIZACIÓN: MINEROS FORMALIZADOS, CON AUTORIZACIÓN DE INICIO/REINICIO DE ACTIVIDADES

De acuerdo con lo señalado en el artículo 10 del D. L. n.º 1105, para iniciar o reiniciar actividades de exploración o explotación, así como para beneficiar minerales, se requiere la autorización del gobierno regional correspondiente, previa opinión favorable del Ministerio de Energía y Minas, basada en la verificación del cumplimiento de los requisitos para lograr la formalización. En otras palabras, la formalización concluye satisfactoriamente una vez que el gobierno regional otorga al minero la autorización de inicio/reinicio de actividades.

Asimismo, es crucial para los mineros en formalización que los gobiernos regionales y autoridades competentes cumplan satisfactoriamente con sus funcio-

nes de formalización, y además adopten y comprendan los beneficios que esta traerá para sus regiones.

En tal sentido, y de acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Energía y Minas²³ existen 2 156 mineros formalizados de diferentes departamentos del Perú, entre ellos Puno, La Libertad, San Martín, Arequipa y Lima Metropolitana, beneficiados por la formalización. Sobre la formalización de dichos mineros, cabe destacar algunos casos, como los siguientes:

a. Formalización en San Martín²⁴

Más de 50 familias de la Región San Martín se han visto beneficiadas, luego de que sus mineros concluyeran satisfactoriamente la formalización y recibieran del gobierno regional las correspondientes resoluciones de inicio de actividad minera en dicha jurisdicción.

En tal sentido, el coordinador regional de la Dirección General de Formali-

zación Minera, Christian Boceta Ortiz, señaló lo siguiente:

Estos cinco mineros dan trabajo a más de cincuenta familias, los mismos que contribuirán al Estado pagando sus impuestos y protegiendo el medio ambiente. De esta manera, se convierten en los primeros mineros formalizados en la Amazonia peruana.

[...] Sabemos que es una labor compleja pero la formalidad de la actividad minera va a generar beneficios a los titulares mineros, a la comunidad y al Estado.²⁵

b. Formalización en La Libertad²⁶

En diciembre del 2015, en La Libertad, más de 1 000 mineros culminaron el proceso de formalización. Por ejemplo, más de 330 mineros de la comunidad campesina de Llacubamba han concluido

24.- Información obtenida de la página web del MINEM http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=20&idTitular=7186.

25.- Idem.

26.- Información obtenida de la página web del MINEM http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=20&idTitular=7129 y http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=20&idTitular=7152.

satisfactoriamente con el proceso de formalización y han recibido la resolución de inicio de la actividad minera. Al respecto, el Presidente de la comunidad campesina de Llacuabamba, Elías Villanueva Silva señaló que:



Llacuabamba es la primera comunidad a nivel nacional cuyos mineros son reconocidos como formales. Es un orgullo para nosotros ser ejemplo para todo el Perú y quisiéramos que se formalicen todos los mineros del país que se encuentren en esta situación.²⁷

Asimismo, William León, gerente general adjunto del Gobierno Regional de La Libertad señaló que:

También se encuentran en proceso de formalización las comunidades La Soledad y Amachíc. Con ellas vamos a superar las mil familias que se van a formalizar y vamos a ser la primera región, a escala nacional, en dar ese gran ejemplo a las personas que trabajan informalmente. Todo esto es un trabajo técnico de forma coordinada entre la sociedad, comunidades, empresa privada, gobierno regional y el gobierno nacional.²⁸

27.- Idem.

28.- Idem.

También se otorgó la autorización de inicio a los representantes de la empresa minera Amachic S. A. conformada por 76 representantes que suscribieron contratos de explotación con la empresa minera Barrick Misquichilca S. A. En ese sentido, el gerente general de Amachic S. A., Justo Quispe Valderama, sostuvo lo siguiente:



Hemos demostrado que sí es factible la formalización, y hemos cumplido con todos los pasos que exige el Gobierno. Ahora tenemos que trabajar ordenadamente, cuidando el medio ambiente y brindando una mejor calidad de vida a los trabajadores.²⁹

Luego, el 16 de mayo de 2016 más de 500 mineros de la comunidad campesina La Soledad se formalizaron, ubicados en el distrito de Parcoy, provincia de Patate. En tal sentido, el gobernador regional, Luis Valdez, señaló que la formalización es muy significativa para su región porque:

Permitirá dinamizar la economía. Esto significa cumplir con los beneficios laborales, así como los pagos y los tributos, que generará más colegios, más carreteras. Somos la primera región en formalización y deseamos seguir liderando este proceso.³⁰ (Subrayado agregado).

29.- Idem.

30.- http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=20&idTitular=7364

c. Formalización en Arequipa

Por otro lado, el 5 de febrero de 2016 se suscribió el contrato de explotación entre el titular minero denominado Compañía Minera Cruz de Oro S. A. y la empresa sujeta a formalización, Empresa Minera Maraycasa S. A., el mismo que beneficiará a 84 operarios. Asimismo, en el mes de abril, mediante Resolución de Gerencia Regional n.º 026-2016-GRA-GREM, el Gobierno Regional de Arequipa otorgó a la empresa Minera Confianza S. A. C. la autorización de inicio de actividades en el distrito de Chala, provincia de Caravelí, convirtiéndose en la primera empresa de pequeña minería en la región que logró formalizarse.

En dicho acto, la autoridad regional anunció que Arequipa se encuentra próxima a convertirse en la región líder a escala nacional en formalización, toda vez que el próximo mes más de 500 mineros estarían ingresando a la formalidad en el distrito de Chaparra y a fines de diciembre del 2016 la meta es llegar a 2 500 mineros formalizados.

d. Paralización de la formalización en Madre de Dios

Si bien a la fecha en el departamento de Madre de Dios no hay ni un minero formalizado, es importante señalar que esta situación no se debe a la falta de voluntad de los mineros, sino únicamente a la constante y reiterada negativa del Gobierno Regional de Madre de Dios en incumplir con sus funciones en materia de formalización, pese a los reiterados oficios enviados por el MINAM y a la presión ejercida por los propios mineros interesados en la formalización.

En ese sentido, en el Informe de Auditoría de Cumplimiento n.º 060-2016-CG/MA-AC, elaborado por la Contraloría General de la República respecto al cumplimiento de las funciones por parte del Gobierno Regional de Madre de Dios se concluye lo siguiente:



Se tomó conocimiento que existen 652 expedientes relacionados con IGAC que se encuentran pendientes de evaluación, de los cuales se revisó una muestra de 195, acreditándose que, de estos, 109 cumplen con los requisitos establecidos por la normativa. Sin embargo, la Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos no ha evaluado ninguno, debido a que ha paralizado el proceso de evaluación.

[...]

Los hechos expuestos se han originado porque el Gobernador Regional y los funcionarios de la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos han incumplido con sus obligaciones funcionales para evaluar y resolver los IGAC en el marco de los establecido en el Decreto Legislativo n.º 1105 y el Decreto Supremo n.º 004-2012-MINAM, al haber condicionado estos al cumplimiento de requisitos no exigidos por la norma y al haber paralizado el proceso de revisión pese a que los administrados en su mayoría han cumplido con presentar su solicitud de aprobación.

Por tanto, hubiésemos contado también con mineros formalizados en el departamento de Madre de Dios si el gobierno regional hubiese cumplido con sus funciones en materia de formalización de la pequeña minería y minería artesanal.

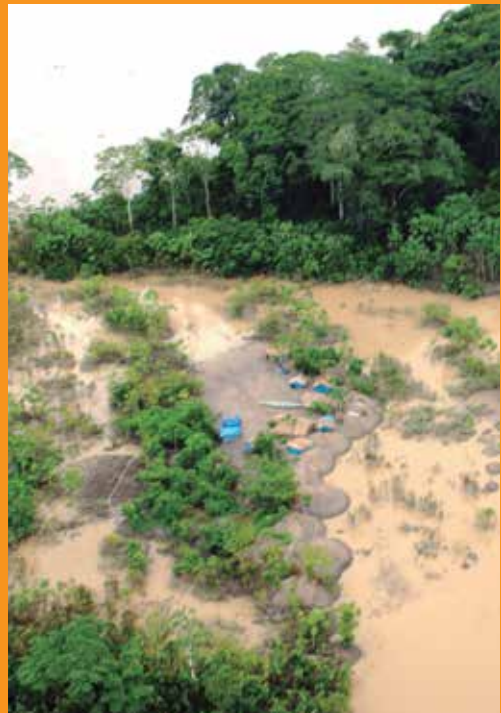


04

FISCALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

4.1. CUMPLIMIENTO DEL ROL DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN BASE A LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

El OEFA, en el marco de su función de supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), establecida en la Ley n.º 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley n.º 30011, supervisa a los 25 GORE y a la DGM, a fin de verificar el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental en materia de minería, lo cual abarca su función de supervisión y fiscalización a actividades de la pequeña minería, minería artesanal, así como de los sujetos en proceso de formalización y mineros ilegales.



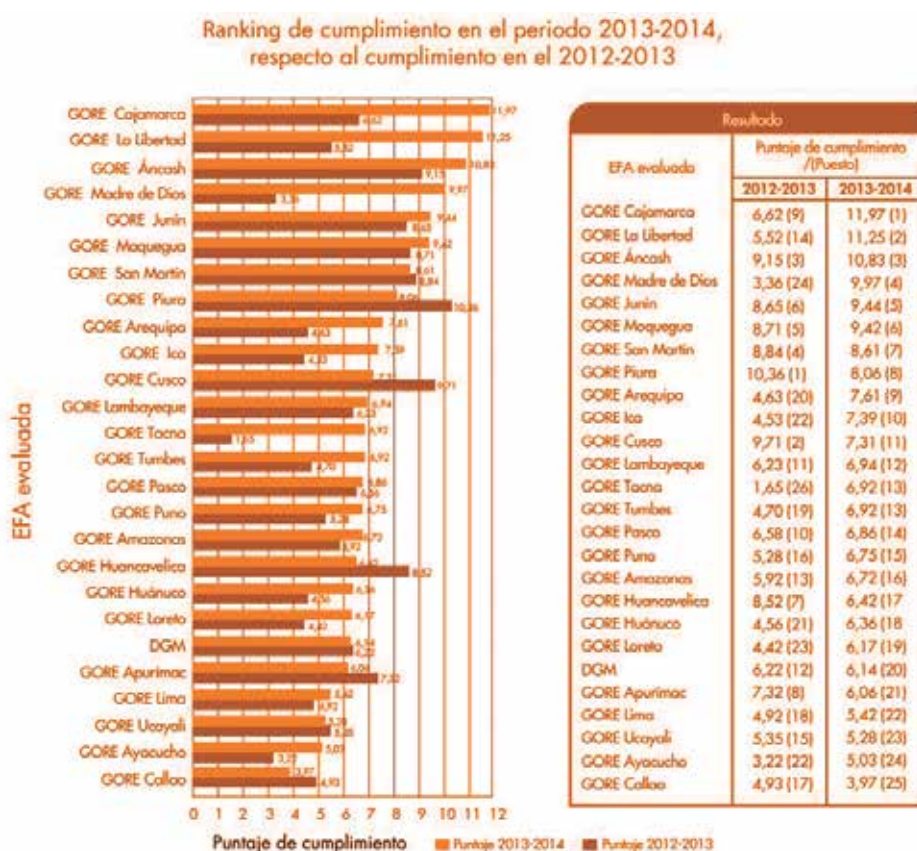
- Supervisa las actividades de minería ilegal.
- Realiza el seguimiento de las recomendaciones efectuadas en las supervisiones.
- Implementa acciones conjuntas según el D. S. n.º 010-2012-MINAM - Protocolo de Intervención Conjunta.
- Desarrolla acciones conjuntas con otras EFA sin seguir el Protocolo de Intervención Conjunta.
- Desarrolla acciones conjuntas con otro tipo de autoridades (Ministerio Público, PNP).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que los GORE y la DGM tienen la obligación de identificar a las actividades mineras que se desarrollan sin contar con las autorizaciones requeridas para tal fin y/o sean desarrolladas en zonas en las que esté prohibido su ejercicio. Además, en el caso de hallar actividades mineras ilegales en sus regiones, estas entidades deben comunicarlas al Ministerio Público, con la finalidad de que se inicien las acciones de interdicción correspondientes para la erradicación de estas actividades.

En la siguiente tabla se pueden observar las calificaciones obtenidas por los GORE y la DGM respecto al cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental (en sistema vigesimal); estas se encuentran contenidas en el informe institucional del OEFA publicado en el 2015.



TABLA 7. ENTIDADES PÚBLICAS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (EFA) QUE CUMPLIERON CON LOS INDICADORES



Fuente: Elaboración propia (2015)

Por otro lado, en la siguiente tabla se puede observar las notas obtenidas, también en sistema vigesimal, por los GORE y la DGM respecto al cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental, también contenidas en el informe institucional del OEFA, publicado en el 2016.

TABLA 8. PUNTAJES DE CUMPLIMIENTO OBTENIDOS POR LOS GORE EN RELACIÓN CON SUS FUNCIONES DE FISCALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL (COMPARACIÓN CON EL PERIODO ANTERIOR)

GOBIERNO REGIONAL	PUNTAJE VIGESIMAL DE CUMPLIMIENTO 2014	PUNTAJE VIGESIMAL DE CUMPLIMIENTO 2015
Piura	10,83 (8.º)	11,47 (1.º)
Cajamarca	11,25 (1.º)	11,08 (2.º)
San Martín	3,97 (7.º)	11,08 (2.º)
Madre de Dios	7,61 (4.º)	9,53 (3.º)
Amazonas	6,17 (16.º)	9,31 (4.º)
Moquegua	5,42 (6.º)	9,17 (5.º)
Ica	5,03 (10.º)	8,64 (6.º)
DGM	6,92 (20.º)	8,19 (7.º)
Huancavelica	6,86 (17.º)	8,19 (7.º)
Junín	5,28 (5.º)	8,00 (8.º)
Huánuco	6,75 (18.º)	7,97 (9.º)
Lambayeque	6,92 (12.º)	7,97 (9.º)
Cusco	7,31 (11.º)	7,81 (10.º)
Apurímac	6,06 (21.º)	7,67 (11.º)
Tacna	6,92 (13.º)	7,56 (12.º)
Puno	6,75 (15.º)	6,92 (13.º)
Ucayali	5,28 (23.º)	6,61 (14.º)
Arequipa	7,61 (9.º)	6,42 (15.º)
Pasco	6,86 (14.º)	6,42 (15.º)
Tumbes	6,92 (13.º)	6,36 (16.º)
Ayacucho	5,03 (24.º)	6,22 (17.º)
Lima	5,42 (22.º)	6,17 (18.º)
Loreto	6,17 (19.º)	6,11 (19.º)
Callao	3,97 (25.º)	4,97 (20.º)
La Libertad	11,25 (2.º)	4,69 (21.º)
Áncash	10,83 (3.º)	3,78 (22.º)

4.2. ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES REALIZADAS POR EL OEFA A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y A LA DIRECCIÓN GENERAL DE MINERÍA

El OEFA ha realizado diferentes acciones a fin de fortalecer a los GORE y la DGM, en su calidad de EFA, en el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental a la minería. En esa línea, el OEFA ha venido realizando las siguientes acciones:

- a. **Talleres macrorregionales.** Anualmente, el OEFA realiza un promedio de 6 talleres, en los que se cita a los funcionarios de los diferentes GORE, para capacitarlos en temas de fiscalización ambiental (supervisión y fiscalización ambiental), competencias ambientales, entre otros.
- b. **Asistencias técnicas.** El OEFA realiza asistencias técnicas para capacitar a los funcionarios de determinada EFA sobre temas de fiscalización ambiental, o temas relacionados con las condiciones básicas para el cumplimiento de las mismas.

Además de las asistencias realizadas



a solicitud de las EFA, en el 2014 y 2015 el OEFA ha realizado asistencias técnicas a los funcionarios de los GORE y la DGM, en el marco de las supervisiones programadas.

Así pues, en el marco de las supervisiones programadas para el segundo semestre del 2014, se realizó la asistencia técnica a los funcionarios de los gobiernos regionales en los siguientes asuntos:

- Supervisión y fiscalización ambiental;
- Reporte trimestral sobre las actividades de fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal;
- Protocolo de Intervención Conjunta en las Acciones de Supervisión y Fiscalización Ambiental Minera, aprobado por Decreto Supremo n.º 010-2012-MINAM.

Por otro lado, en el marco de las supervisiones programadas para el primer semestre del 2015, se realizó la asistencia técnica a los funcionarios de los gobiernos regionales en cuanto al:

- Reporte trimestral sobre las actividades de fiscalización ambiental a la

pequeña minería y minería artesanal, establecida en la Resolución de Consejo Directivo n.º 022-2014-OEFA/CD.

- c. **Mesas de trabajo.** A partir del 2016, el OEFA ha venido implementando mesas de trabajo con 8 GORE a fin de fortalecerlos en lo relacionado con el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental, por medio de la aprobación de instrumentos técnicos y/o legales que permitan un eficiente cumplimiento de dichas funciones.

4.3. IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA REALIDAD Y REAL ESTRATO MINERO PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN

Durante el proceso de formalización minera se detectó que determinados titulares mineros ostentaban la condición de pequeños mineros o mineros artesanales pese a que la extensión de sus hectáreas (ya sea a título personal o grupo económico) excedían el límite de 2 000 hectáreas establecido en la ley de la materia, por lo que realmente se comportaban como titulares de la mediana y gran minería.

TABLA 9. ESTRATOS DE MINERÍA, REQUISITOS Y LÍMITES

ESTRATO	TAMAÑO DE CONCESIONES	CAPACIDAD PRODUCTIVA
Minería artesanal	Hasta 1 000 Hectáreas	Menos de 25 TM/ día
Pequeña minería	Hasta 2 000 Hectáreas	25-350 TM/ día
Mediana minería ³²	No se establece un tamaño máximo	350-5 000 TM/ día
Gran minería	No se establece un tamaño máximo	Más de 5 000 TM/ día

Fuente: Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo n.° 014-92-EM y Decreto Supremo n.° 002-91-EM-DGM.

La fiscalización ambiental realizada a los estratos de la pequeña minería y minería artesanal es competencia de los gobiernos regionales; correspondiéndole únicamente al OEFA la competencia para fiscalizar los estratos de mediana y gran minería.

No obstante, el OEFA sí puede fiscalizar a aquellos titulares mineros que incumplan los requisitos establecidos para los estratos de pequeña minería y minería artesanal. En efecto, la Ley n.° 30011, cuyo proyecto fue promovido desde el Ministerio del Ambiente, modificó el artículo 17 de la Ley n.° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental³³ el mismo que dispone que, cuando el OEFA obtenga indicios razonables

32.- Artículo 1, Literal g) del Decreto Supremo n.° 002-91-EM-DGM, norma que modifica las atribuciones asignadas a las Jefaturas Regionales de Minería.

33.- Artículo 17. Infracciones administrativas y potestad sancionadora.

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas: [...]

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del cumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales y, por tanto, su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar. (Subrayado agregado).

y verificables del incumplimiento de las condiciones para que determinada actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales y, por tanto, su condición debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encontrará facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a las que hubiere lugar.

Asimismo, y con el objetivo de establecer la reglas para determinar el real estrato al que pertenecen los administrados que desarrollan actividades mineras e identificar correctamente la entidad competente para fiscalizarlos, el OEFA publicó la Resolución de Consejo Directivo n.º 031-2014-OEFA/CD que aprobó las reglas jurídicas para la aplicación del artículo 17 de la Ley n.º 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera (en adelante, las reglas jurídicas).

Dicha norma incluyó la figura del “grupo económico” como titular de actividades

de mediana y gran minería, definiéndolo como “conjunto de personas, naturales o jurídicas, que si bien individualmente poseen personalidad propia, están sujetos a una fuente de control común, de modo que en realidad actúan como una sola unidad económica”.³⁴

De acuerdo con este criterio, durante el periodo 2014-2015, el OEFA ha tramitado más de 23 procedimientos administrativos sancionadores (PAS) aplicando lo establecido en el artículo 17 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y las reglas jurídicas. Sin embargo, la tarea no ha sido fácil; entre las principales complicaciones detectadas se puede mencionar problemas en la ubicación y notificación de los administrados, como en la falta de información que muestran los gobiernos regionales.

De igual manera, el OEFA ha acudido a los indicios (denominados “sucedáneos de los medios probatorios”) para la determinación de los estratos mineros,

34.- Asimismo, las reglas jurídicas para la aplicación del artículo 17 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera aprobadas por Resolución de Consejo Directivo n.º 031-2014-OEFA/CD, establecen que: (i) el solo hecho de conformar un grupo económico por sí mismo no constituye un acto ilícito; y que (ii) la calificación como grupo económico que realiza el OEFA no implica, en sí mismo, que las actividades de dicho grupo económico sean de mediana o gran minería.

recurriendo a lo señalado por la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y la legislación sobre la utilización de los indicios como auxilios para determinar si un determinado hecho ocurrió o no.

De acuerdo con ello, el OEFA ha adoptado medidas para fortalecer la fiscalización ambiental de este sector, con atención especial para evitar que quienes desarrollen actividades de mediana o gran minería eludan la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, simulando ser pequeños mineros o mineros artesanales.

En ese sentido, y en virtud de la implementación del principio de primacía de la realidad y real estrato minero, y de 9 de los procedimientos administrativos sancionadores (PAS), la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) determinó que el real estrato minero de los administrados es el de mediana y gran minería, en virtud a lo señalado por el Numeral 5.3. del artículo 5 de las reglas jurídicas para la aplicación del artículo 17 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo n.º 031-2014-OEFA/CD.



TABLA 10. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN LOS QUE SE DETERMINÓ EL REAL ESTRATO MINERO

EXPEDIENTE	ADMINISTRADO	
467-2013-OEFA/DFSAI/PAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Paul Mario Mendoza Quispe ● Maria Hanco Hanco ● Nora Julissa Mendoza Hanco ● Inversion Amazonico ● Menja E. I. R. L. ● SMRL Gamaliel II ● S. M. R. L. Gemima Angie 	
546-2013-OEFA/DFSAI/PAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Dante Renso Jorge Marsano Bacigalupo ● José Rodolfo Marsano Bacigalupo ● Luis Alberto Pedro Marsano Bacigalupo ● Cecilia Luzmila Moyano López De Marsano ● Mary Lynn Joyce St John De Marsano ● María Esther Brambilla De Marsano ● Dante Renzo Marsano Moyano ● Pamela María Johanson Bettocchi ● Carlos Alberto Marsano Brambilla ● Juan Diego Marsano Brambilla ● Natalia Lorena Garrido Berendson ● David Winfred Marsano Joyce ● Rosa Olga Agüero Cáceres De Marsano ● Minera Shuntur S. A. C. ● Sociedad Minera Adriana V De Huaraz S. A. ● Minera Pampas S. A. C. ● Minera Antamiray S. A. C. 	

RESOLUCIÓN	PRONUNCIAMIENTO
573-2015-OEFA/DFSAI/PAS	<p>Se determinó que los señores Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E. I. R. L. conforman un grupo económico, el cual pertenece al estrato de la mediana y gran minería.</p> <p>Dicha resolución fue apelada.</p>

400-2016-OEFA/DFSAI	<p>Se declaró que David Winfred Marsano Joyce, Rosa Olga Agüero Cáceres, Minera Antami-ray S. A. C. y Minera Pampas S. A. C. conforman un grupo económico, el cual pertenece al estrato de la mediana y gran minería.</p> <p>Dos administrados apelaron.</p>
---------------------	--

EXPEDIENTE	ADMINISTRADO
869-2013-OEFA/DFSAI/PAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Minera Huario S. A. C.
345-2013-OEFA/DFSAI/PAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Cristóforo Emanuele De Rosa ● Complejo Minero Industrial S. R. L.
444-2013-OEFA/DFSAI/PAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Ricardo Añorga Zamudio ● Erika Muller Sohn ● Corporación Minera del Perú S. A. ● Representaciones Casasi S. A. ● Corporación Minera y Técnicas Aplicadas a Minería S. A.

35.- Mediante Resolución Directoral n.º 130-2015-OEFA/DFASI del 17 de febrero del 2015, se declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Minera Huario S. A. C. contra la Resolución Directoral n.º 587-2014-OEFA/DFSAI del 13 de octubre de 2014. Mediante R. D. n.º 270-2015-OEFA/DFSAI del 23 de marzo del 2015, se declara consentida la Resolución Directoral n.º 130-2015-OEFA/DFASI del 17 de febrero del 2015, que declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Minera Huario S. A. C. contra la Resolución Directoral n.º 587-2014-OEFA/DFSAI del 13 de octubre de 2014.

36.- Mediante Resolución Directoral n.º 655-2014-OEFA/DFSAI del 4 de noviembre del 2014 se concede recurso de

RESOLUCIÓN	PRONUNCIAMIENTO
587-2014-OEFA/DFSAI	<p>Se declaró que Minera Huario S. A. C. pertenece al estrato de la mediana minería.</p> <p>Dicha resolución fue materia de reconsideración, la cual fue declarada infundada. Esta decisión ha quedado consentida.³⁵</p>
595-2014-OEFA/DFSAI	<p>Se declaró la existencia de un grupo económico, el cual pertenece al estrato de mediana minería.</p> <p>Dicha resolución fue materia de apelación y ha sido confirmada en segunda instancia.³⁶</p>
594-2014-OEFA/DFSAI	<p>Se declaró la existencia de un grupo económico, el cual pertenece al estrato de mediana minería.</p> <p>Se archivó el procedimiento en el extremo referido a la señora Erika Muller Sohn de Añorga.</p> <p>Dicha resolución fue declarada consentida.³⁷</p>

apelación interpuesto por el señor Cristóforo Emanuele De Rosa y por la empresa Complejo Minero Industrial S. R. L. contra la Resolución n.º 595-2014-OEFA/DFSAI del 14 de octubre del 2014. Mediante Resolución n.º 019-2015-OEFA/TFA-SEM del 24 de marzo del 2015, la Sala Especializada en Minería del Tribunal de Fiscalización Ambiental ha confirmado la Resolución Directoral n.º 595-2014-OEFA/DFSAI del 14 de octubre del 2014.

37.- Mediante Resolución Directoral n.º 045-2015-OEFA/DFSAI del 26 de enero del 2015 se declara consentida la Resolución Directoral n.º 594-2014-OEFA/DFSAI del 14 de octubre del 2014.

EXPEDIENTE

ADMINISTRADO

648-2013-OEFA/DFSAI/PAS

- Exploraciones Bella Unión S. A. C.

501-2014-OEFA/DFSAI/PAS

- Juan Adriano Puglisevich Vásquez
- Importaciones y Exportaciones J&J Puglisevich S. A. C

38.- Mediante Resolución Directoral n.º 128-2015-OEFA/DFASI del 17 de febrero del 2015, se declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Exploraciones Bella Unión S. A. C. contra la Resolución n.º 592-2014-OEFA/DFSAI del 14 de octubre del 2014. Mediante Resolución Directoral 269-2015-OEFA/DFSAI del 23 de marzo del 2015, se declara consentida la Resolución Directoral n.º 128-2015-OEFA/DFASI del 17 de febrero del 2015, se declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Exploraciones Bella Unión S. A. C. contra la Resolución n.º 592-2014-OEFA/DFSAI del 14 de octubre del 2014.

RESOLUCIÓN	PRONUNCIAMIENTO
592-2014-OEFA/DFSAI	<p>Se declaró que el administrado pertenece al estrato de la mediana minería.</p> <p>Dicha resolución fue materia de reconsideración, la cual fue declarada infundada.³⁸</p>
596-2014-OEFA/DFSAI	<p>Se declaró la existencia de un grupo económico, el cual pertenece al estrato de mediana y gran minería.</p> <p>Dicha resolución fue materia de reconsideración, la cual fue declarada improcedente.³⁹</p> <p>También fue materia de apelación, la cual se encuentra en trámite.⁴⁰</p>

39.- Mediante Resolución Directoral n.º 069-2015-OEFA/DFSAI/PAS del 30 de enero de 2015, se declaran improcedentes los recursos de reconsideración interpuestos por la empresa Importaciones y Exportaciones J&J Puglisevich S. A. C. y el señor Juan Adriano Puglisevich Vásquez contra la Resolución Directoral n.º 596-2014-OEFA/DFSAI del 14 de octubre del 2014.

40.- Mediante Resolución Directoral N° 198-2015-OEFA/DFSAI del 3 de marzo del 2015 se conceden los recursos de apelación interpuestos por el señor Juan Adriano Puglisevich Vásquez y la empresa Importaciones y Exportaciones J&J Puglisevich S. A. C. contra la Resolución Directoral n.º 596-2014-OEFA/DFSAI del 14 de octubre del 2014.

EXPEDIENTE	ADMINISTRADO	
505-2013- OEFA/DFSAI/PAS	<ul style="list-style-type: none">● Alexander Lukiyayev● Ayperi Aymatova● Tempro Investment S. A. C.● Luk Up Minerals E. I. R. L.	
429-2013- OEFA/DFSAI/PAS	<ul style="list-style-type: none">● Jorge Enrique Guerra Rodas● Cristóforo Emanuele De Rosa● Cielo Verónica Carneiro Ponce● Perú Metal Trading & Process S. A. C.● Perú Metal Trading S. A. C.● JY R Ingenieros S. A. C.● Perú Metal Transport S. A. C	

41.- Mediante Resolución Directoral n.º 068-2015-OEFA/DFSAI del 30 de enero del 2015 se declara consentida la Resolución Directoral n.º 612-2014-OEFA/DFSAI del 23 de octubre del 2014.

42.- Mediante Resolución Directoral n.º 663-2014-OEFA/DFSAI del 11 de noviembre de 2014 se conceden los recursos

RESOLUCIÓN	PRONUNCIAMIENTO
612-2014-OEFA/DFSAI	<p>Se declaró la existencia de un grupo económico, el cual pertenece al estrato de mediana y gran minería.</p> <p>Dicha resolución fue declarada consentida.⁴¹</p>
617-2014-OEFA/DFSAI	<p>Se declaró que los señores Cielo Verónica Carneiro Ponce y Jorge Enrique Guerra Rodas, así como las empresas J y R Ingenieros S. A. C., Perú Metal Trading S. A. C., Perú Metal Trading & Process S. A. C. y Perú Metal Transport S. A. C. conforman un grupo económico, el cual pertenece al estrato de mediana y gran minería.</p> <p>Se archivó el procedimiento en el extremo referido al señor Cristóforo Emanuele De Rosa.</p> <p>Dicha resolución fue materia de apelación y ha sido confirmada en parte.⁴²</p>

de apelación interpuestos por los señores Cielo Verónica Carneiro Ponce y Jorge Enrique Guerra Rodas, y por las empresas J y R Ingenieros S. A. C., Perú Metal Trading S. A. C., Perú Metal Trading & Process S. A. C. y Perú Metal Transport S. A. C. contra la Resolución Directoral n.º 617-2014-OEFA/DFSAI del 24 de octubre del 2014.

Sobre los PAS en los que se determinó el real estrato minero de los administrados, 3 han sido apelados y 4 se han declarado consentidos. De las 3 resoluciones apeladas, 2 casos se encuentran pendientes de resolver por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Asimismo, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos resolvió un procedimiento administrativo sancionador, mediante R. D. n.º 071-2014-OEFA/DFSAI del 23 de enero del 2014 que sancionó al señor Yanguang Yi con una multa de 498,19 UIT, al haberse acreditado que realizaba actividades mineras sin contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad competente.

Asimismo, se ordenó al señor Yanguang Yi, como medida correctiva, el cese de actividades en la provincia de Puerto Inca hasta que cumpla con los procedimientos, procesos, licencias, autorizaciones u otros trámites contenidos en las normas que regulan su estrato de mediano o gran minero. Dicha resolución se sustentó en los siguientes fundamentos:

i. La actividad minera que realiza el señor Yanguang Yi pertenece al estrato de la mediana o gran minería,

ya que se verificó su vinculación con la empresa Shuanghesheng Mining Group S. A. C. y con la señora Wei Luo. Asimismo, se acreditó que el señor Yanguang Yi gestiona y representa a la citada empresa y que los derechos mineros de ambos suman un total de 3 900 hectáreas.

ii. El señor Yanguang Yi realiza actividad minera, ya que presentó 2 declaraciones de compromiso y se verificó el ingreso de maquinaria pesada en áreas de titularidad de la empresa Shuanghesheng Mining Group S. A. C. en Puerto Inca.



Fuente: El Comercio, 14 de setiembre 2015

El caso del señor Yanguang Yi es el más emblemático; sin embargo, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos cuenta con 2 procedimientos administrativos sancionadores en trámite, los cuales se encuentran iniciados y cuya resolución está priorizada.

TABLA 11. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN TRÁMITE

EXPEDIENTE	ADMINISTRADO	RESOLUCIÓN DE INICIO
346-2013-OEFA/ DFSAI/PAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Cecilio Baca Fernández ● Gregoria Casas Huamanhuillca ● Cecilio Baca Casas ● Violeta Baca Casas ● Maruja Baca Casas ● Jose Luis Baca Cazas ● Marco Baca Cazas ● Goya E. I. R. L. ● S. M. R. L. Chavinsa n.º 3 de Madre de Dios ● Yony Baca Casas 	552-2013-OEFA/ DFSAI/SDI
868-2013-OEFA/ DFSAI/PAS (*)	<ul style="list-style-type: none"> ● Luis Alberto García García ● Jesús Ignacio García García ● José García García ● José Manuel Zegarra Freund ● Exploraciones Ccori Condor S. A. C. ● Exploraciones Dos Lukas S. A. C. ● Minera Laytaruma S. A. 	1069-2013- OEFA/DFSAI/SDI

Definitivamente; este mecanismo es muy valioso para identificar, controlar y sancionar aquellas actividades mineras que fingen ser de pequeña escala para obtener beneficios económicos, cuando en realidad pertenecen a la mediana y gran minería. Desafortunadamente; la estrategia de utilizar estratos mineros falsos para confundir a los órganos fiscalizadores es un serio obstáculo para establecer una minería más sincera y en el marco de la ley.

05

MECANISMOS DE CONTROL

5.1. CONTROL DE INSUMOS QUÍMICOS Y ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS

En virtud del Decreto Legislativo n.º 1103 se establecieron medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos⁴³ que puedan ser utilizados en la minería ilegal.

En tal sentido, se determinó que la SUNAT sea la autoridad competente en controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de los insumos químicos, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de otras entidades del Estado. Asimismo, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), brindarán el apoyo y colaborarán con la SUNAT en las acciones de control y fiscalización de los mismos.

Asimismo, la SUNAT procederá a la incautación de los insumos químicos, así como de los medios de transporte utilizados para su traslado, cuando en el ejercicio de sus acciones se detecte la presunta comisión del delito de comercio clandestino es-

43.- De acuerdo con el D. L. n.º 1103 se entiende por "insumos químicos" a los hidrocarburos (diésel, gasolinas y gasoholes), mercurio, cianuro de potasio y cianuro de sodio.

tablecido en el artículo 272⁴⁴ del Código Penal, debiendo comunicar la situación al Ministerio Público para que tome las acciones correspondientes. Así; para controlar los insumos químicos en el territorio nacional, se dispusieron las siguientes medidas:

5.1.1. Establecimiento de rutas fiscales

Se entiende por rutas fiscales a las vías de transporte de uso obligatorio autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para el traslado de insumos químicos. Por tanto, será considerado transporte ilegal todo aquel traslado de insumos químicos que no utilice la ruta fiscal aplicable o que no tenga la documentación que corresponda, conforme lo dispuesto en el Reglamento de Comprobantes de Pago, Resolución de Superintendencia n.º 007-99/SUNAT.



44.- Artículo 272. Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 1 año ni mayor de 3 años y con 170 a 340 días-multa, el que:

1. Se dedique a una actividad comercial sujeta a autorización sin haber cumplido los requisitos que exijan las leyes o reglamentos.
2. Emplee, expendo o haga circular mercaderías y productos sin el timbre o precinto correspondiente cuando deban llevarlo, o sin acreditar el pago del tributo.
3. Utilice mercaderías exoneradas de tributos en fines distintos de los previstos en la ley exonerativa respectiva.
4. Evada el control fiscal en la comercialización, transporte o traslado de bienes sujetos a control y fiscalización dispuesto por normas especiales.
5. Utilice rutas distintas a las rutas fiscales en el transporte o traslado de bienes, insumos o productos sujetos a control y fiscalización [...].

Debido a la importancia del establecimiento de rutas fiscales que sirvan para poder controlar los insumos químicos utilizados por la minería ilegal, se aprobaron las siguientes 17 rutas fiscales por resoluciones ministeriales:

- Ruta fiscal Lima-Cusco-Iñapari
- Ruta fiscal Panamericana Norte
- Ruta fiscal Carretera Central
- Ruta fiscal Ica-Ayacucho-San Francisco
- Ruta fiscal Cusco-Quillabamba-Echarate
- Ruta fiscal Cusco-Quillabamba-Echarate-Kimbiri
- Ruta fiscal La Oroya-Huancayo-Huanta-Pacaycasa
- Ruta fiscal Cusco-Abancay-Ayacucho
- Ruta fiscal La Oroya-Tarma-Satipo-Mazamari
- Ruta fiscal La Oroya-Huánuco-Tingo

María-Pucallpa

- Ruta fiscal Von Humboldt-Puerto Inca (ramal)
- Ruta fiscal Tingo María-Tarapoto (ramal)
- Ruta fiscal Juliaca-Putina-dv. Ananea-Sandia
- Ruta fiscal Juliaca-Azángaro-Cruce-ro-Quiscupunco
- Ruta fiscal dv Huancané-Vilquechico-Suches-Ananea
- Ruta fiscal Lima-Nazca-Atico

5.1.2. Establecimiento de puestos de control

De acuerdo con las resoluciones de superintendencia n.º 162-2012/SUNAT y 243-2015/SUNAT, se han establecido los siguientes puestos de control para el ingreso de bienes sujetos a control y fiscalización (utilizados en la minería ilegal):

PUESTOS DE CONTROL	REGIÓN
Pucusana-Salida	Lima
Palmeras-Coincri	Madre de Dios
Unión Progreso	Madre de Dios
Puente Inambari	Madre de Dios
Centro de facturación-Petroperú	Madre de Dios
Iñapari	Madre de Dios

Al respecto, la SUNAT, a través del Informe n.º 026-2016-SUNAT/6C0000, señaló que en los mencionados puestos se realiza actividades de control y fiscalización de ingreso, salida, permanencia, transporte y/o traslado de los insumos químicos y maquinarias utilizadas en la minería ilegal, y se encuentran realizando gestiones para implementar puestos de control móviles a fin de ejercer sus funciones de control y fiscalización en los lugares donde no se hayan establecido rutas fiscales o en aquellos donde no exista un puesto de control permanente.

En el departamento de Madre de Dios se han implementado, además, puntos de control en las zonas de acceso a la minería ilegal, controlando el traslado del combustible desde los grifos hasta estas zonas.

5.1.3. Control de combustibles

En los artículos 9 y 11 del D. L. n.º 1103 se otorgó a la SUNAT y al OSINERGMIN competencias para establecer los mecanismos de control y fiscalización especiales para la comercialización de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles y consumidores directos, con la finalidad de ejercer un adecuado control y combate a la minería ilegal. Se

dispuso en la quinta disposición complementaria final del Decreto Legislativo, incorporada por la Ley n.º 30193, que mediante Decreto Supremo se establecerán medidas de registro, control, fiscalización, intervención, establecimiento de cuotas de comercialización, de uso y consumo de insumos químicos, así como de rotulado y exigencias administrativas y documentarias que permita solamente el desarrollo de la minería legal en el país, incluyendo la pequeña minería y la minería artesanal.

Se dispuso asimismo el uso obligatorio del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades de transporte de hidrocarburos, sin perjuicio de las obligaciones y disposiciones establecidas en las normas especiales, en particular, aquellas dispuestas en los decretos supremos n.º 045-2009-EM y 001-2011-EM, que establecen el uso obligatorio de GPS en las unidades de transporte de hidrocarburos que circulen en el departamento de Madre de Dios.

Asimismo, se detectó que en el departamento de Madre de Dios el consumo de combustibles a escala nacional en los establecimientos de venta al público de combustibles, es superior, en promedio, en siete veces (20 galones de combustible

por cada 100 habitantes a escala nacional, comparado con 138 galones de combustible por cada 100 habitantes en el citado departamento). Esta situación puede incidir en el crecimiento de las actividades de minería ilegal en dicho departamento.

Como consecuencia, el Decreto Supremo n.º 016-2014-EM estableció mecanismos especiales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal. Se estableció un régimen complementario de control de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal en determinadas zonas geográficas, y se incorporó al departamento de Madre de Dios en el Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos. Similarmente, se establecieron cuotas de hidrocarburos⁴⁵ para los establecimientos de venta al público de combustibles y consumidores directos.

Mediante Decreto Supremo n.º 036-2015-EM, que ajustó las cuotas de combustible con el objetivo de garantizar el abastecimiento diario a usuarios finales que desa-

rollan actividades económicas menores formales. De manera que las cuotas de diésel se incrementaron en un 11 % en las zonas no mineras, y las cuotas de gasolinas se incrementan en 25 % en total (15 % en las zonas mineras y 29 % en las zonas no mineras).

También se incorporaron nuevas actividades económicas a la figura del “consumidor menor”, en virtud de las actividades formales que se vienen realizando en el departamento de Madre de Dios, tales como las agropecuarias, la pesca o el transporte fluvial, construcción y obras públicas. En estos casos, dichos usuarios pueden adquirir hasta un máximo de 10 galones de gasolinas y/o gasoholes, por día, en envases que no sean de vidrio o material frágil (anteriormente, el máximo era de 5 litros).

Será necesario que la estrategia de control por parte de SUNAT continúe fortaleciéndose en lugares críticos e incluir a INDECOPI en esta labor dado que la escasez de combustibles se debe a un acaparamiento por parte de los grifos para la venta de prácticas ilícitas.

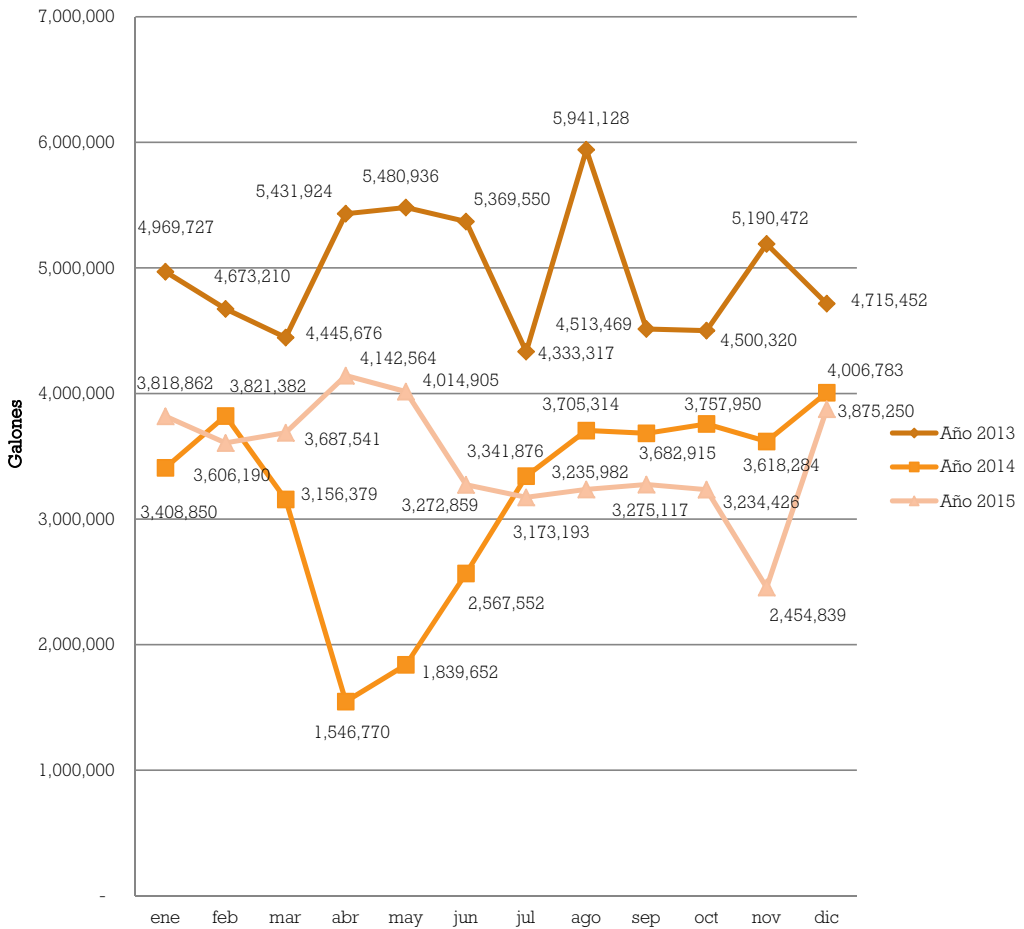
45.- Se entiende por “cuota de hidrocarburo” al volumen total máximo mensual o anual, por tipo de combustible, que un establecimiento de venta al público de combustible o un consumidor directo, ubicado en una zona sujeta al régimen complementario, pueda comprar.

Como consecuencia, de las medidas implementadas se ha disminuido la compra de combustibles en Madre de Dios en el periodo 2013-2015 en base a información compartida por SUNAT, y de acuerdo a lo señalado en la siguiente tabla:

TABLA 12. COMPRAS DE COMBUSTIBLE EPV (2013-2015)

	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015
Enero	4 969 727	3 408 850	3 818 862
Febrero	4 673 210	3 821 382	3 606 190
Marzo	4 445 676	3 156 379	3 687 541
Abril	5 431 924	1 546 770	4 142 564
Mayo	5 480 936	1 839 652	4 014 905
Junio	5 369 550	2 567 552	3 272 859
Julio	4 333 317	3 341 876	3 173 193
Agosto	5 941 128	3 705 314	3 235 982
Setiembre	4 513 469	3 682 915	3 275 117
Octubre	4 500 320	3 757 950	3 234 426
Noviembre	5 190 472	3 618 284	2 454 839
Diciembre	4 715 452	4 006 783	3 875 250

Comparativo mensual de combustible EVP 2013-2015



Fuente: SUNAT

En ese sentido, es necesario comunicar claramente los beneficios de dicha norma a efectos de que la población pueda conocer los impactos positivos respecto de las actividades económicas formales en la región.

5.1.4. Control de mercurio

De acuerdo a lo señalado en el punto 2.4. del presente informe existe una relación dependiente entre la pequeña minería y minería artesanal con la utilización del mercurio. Es por ello, que una de las estrategias para erradicar la minería ilegal es a través del control del mercurio.

Así, con el D. L. n.º 1103 se iniciaron las acciones para el control del mercurio a cargo de SUNAT utilizado en la minería informal e ilegal; así como para el orde-

namiento de su consumo.

Si bien el Perú ha sido un país importador de mercurio, principalmente para satisfacer la demanda de la actividad minera aurífera artesanal y a pequeña escala, y en los últimos años ha estado importando más de 100 toneladas al año, es claro que como consecuencia de las acciones adoptadas por la SUNAT, su importación a disminuyó considerablemente al año 2015 y a la fecha la importación es de cero. Esto es un gran logro y avance en la materia.

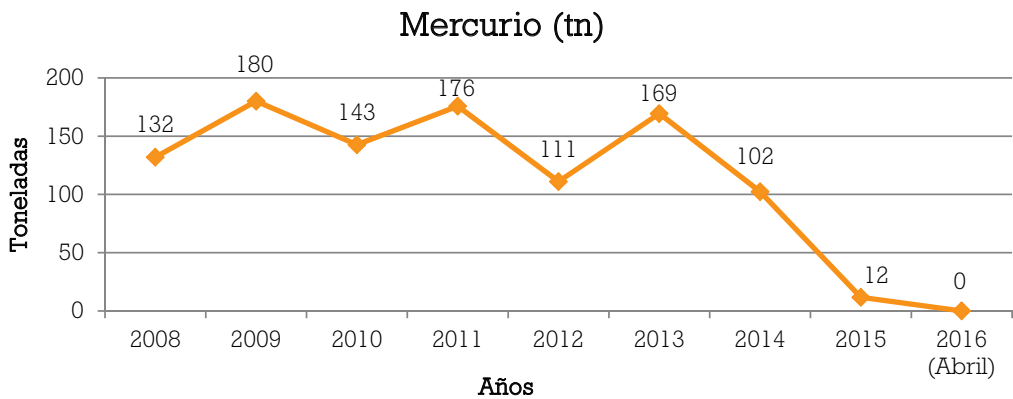
TABLA 13. IMPORTACIÓN DE MERCURIO EN KG Y T POR MESES ANUALMENTE (2008-2016)

PERIODO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Enero	12 076	8 970	17 259	10 004	13 221	18 772	8 246	5 003	-
Febrero	18 665	14 704	6 911	32 022	5 850	16 795	4 170	2 243	-
Marzo	3 450	10 353	18 980	18 916	11 006	8 254	12 171	2 070	-
Abril	15 528	10 696	6 900	13 800	-	18 057	11 011	690	-
Mayo	8 626	10 108	25 013	9 065	6 313	13 293	13 006	690	-
Junio	863	26 118	-	21 827	1 898	2 864	15 742	-	-
Julio	21 631	11 562	26 048	-	7 080	24 252	15 939	1 035	-

PERIODO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agosto	7 451	13 146	22 770	38 560	9 461	20 712	8 812	-	
Setiembre	6 900	26 221	6 389	14 782	8 869	14 129	3 968	-	
Octubre	14 076	11 496	-	3 105	14 936	13 110	8 763	-	
Noviembre	15 215	19 890	7 901	6 728	20 356	7 935	-	-	
Diciembre	7 763	17 006	4 452	6 922	12 056	11 199	518	-	
Total anual (kg)	132 241	180 269	142 621	175 729	111 045	169 370	102 344	11 730	-
Total anual (t)	132	180	143	176	111	169	102	12	-

Fuente: SUNAT-SIGAD

GRÁFICO 2. DISMINUCIÓN EN LA IMPORTACIÓN DE MERCURIO 2008-2016. A LA FECHA, CONTAMOS CON 0 IMPORTACIÓN DE MERCURIO COMO CONSECUENCIA DE MEDIDAS DE CONTROL



Fuente: SIGAD SUNAT



Esta disminución se debe a que el control de mercurio vinculado con la pequeña minería y la minería artesanal se encuentra regulado mediante el Decreto Legislativo n.º 1103, que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal. En la primera disposición complementaria final de este decreto legislativo se establece que, a partir de su entrada en vigencia, el mercurio se incorpora al registro único al que se refiere el artículo 6 de la Ley n.º 28305, modificado luego por la Ley n.º 29307. En estas normas se establecía la competencia del Ministerio de la Producción (PRODUCE) en cuanto al Registro Único para el Control de insumos químicos y productos fiscalizados.

Posteriormente, el 1 de noviembre de 2012 se aprobó el Decreto Legislativo n.º 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y otros productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas. Así, de acuerdo con la primera disposición final del Decreto Legislativo n.º 1126, la SUNAT asume las funciones y facultades conferidas a PRODUCE por la Ley n.º 28305 y la Ley n.º 29037. En ese

sentido, SUNAT reemplaza a PRODUCE en lo que se refiere al Registro Único para el Control de insumos químicos y productos fiscalizados de acuerdo al Decreto Legislativo n.º 1126, incluyendo al mercurio.

Asimismo, con la Resolución de Superintendencia n.º 207-2014-SUNAT, se dictaron normas complementarias para el registro de este químico, así como para la autorización de ingreso y salida de mercurio. Su alcance no solo es para uso en minería artesanal sino para todo tipo de usuario.

Sin perjuicio de lo antes señalado, es importante indicar que a pesar de los esfuerzos diseñados para lograr el control de combustible existe ingreso de mercurio de contrabando que abastece a la minería ilegal, cuyo control debe ser reforzado.

5.1.5. Importancia e implicancias de la ratificación del Convenio de Minamata

Por otro lado, un elemento clave para consolidar el compromiso del Estado para la reducción y eliminación del uso de mercurio, es la ratificación del Convenio de Minamata sobre Mercurio, bajo el liderazgo y conducción del MINAM. El Convenio de Minamata es un acuerdo global que ha sido suscrito por 147 paí-

ses y ratificado por 14 países, y responde a una de las prioridades mundiales acordadas por todos los países en el marco de la Asamblea de Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEA). Fue acordado en octubre de 2013, en Minamata (Japón), con la finalidad de contar con un instrumento mundial que prevenga emisiones y vertimientos de mercurio que pongan en riesgo la salud humana y el medio ambiente. El texto del convenio consta de 35 artículos y 5 anexos, que abordan el ciclo de vida del mercurio, desde su generación, comercialización, productos y procesos donde se utiliza, hasta su destino final como residuo.

Asimismo, el convenio articula el fortalecimiento de las acciones en materia de salud para prevenir, controlar y brindar atención en las poblaciones expuestas al mercurio. La Asamblea Mundial de la Salud, órgano supremo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en mayo del 2014 adoptó la decisión 67.11., la cual hace referencia específica a la necesidad de fortalecer las acciones y articulación entre salud y ambiente en el marco del Convenio de Minamata. Bajo este mecanismo, la OMS apoyara las políticas públicas de los estados miembros en materia de investigación, prevención

y reducción de la exposición a mercurio y atención de salud, entre otros.

El convenio entrará en vigor al nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. A la entrada en vigor, que se prevé ocurra en junio del 2017, los países debemos estar preparados para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el mismo.

El Gobierno peruano, al haber suscrito y ratificado el Convenio de Minamata, destinado a la reducción y eliminación del uso del mercurio, promueve la eliminación gradual del uso del mercurio en la pequeña minería y minería artesanal, y la implementación de alternativas tecnológicas no contaminantes. A la vez, se tiene previsto ejecutar proyectos de descontaminación, rehabilitación, recuperación y restauración de las áreas degradadas y contaminadas con mercurio en Madre de Dios y Puno, para lo cual se viene trabajando en la identificación de sitios contaminados desde el año 2015 y se continuará en el 2016⁴⁶.

- El Poder Ejecutivo, mediante Resolución Suprema n.º 038-2015- RE del 4 de marzo del 2015, remitió al Congreso de la República el proyecto de ley para la ratificación del Convenio de Minamata.
- La Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, el 8 de junio del 2015, aprobó en comisión el proyecto de ley.
- El pleno Congreso de la República ratificó el Convenio de Minamata el 7 de octubre del 2015, mediante resolución Legislativa n.º 30352 publicada el 15 de octubre del 2015.
- El 21 de enero 2016 la cancillería hizo el depósito del instrumento de ratificación, ante el Secretario General de las Naciones Unidas, con lo cual queda formalmente registrado ante las Naciones Unidas.

Con este propósito el MINAM ha elaborado el Plan de Acción Multisectorial para la implementación del referido convenio, identificando las medidas a implementarse, actores involucrados, y el cronograma para su cumplimiento. Así, el 4 de mayo

46.- Programa Presupuestal n.º 0136 - Prevención y Recuperación Ambiental de Sitios Contaminados y Áreas Degradadas por Minería Ilegal e Informal (pequeña minería y minería artesanal).

del 2016 el MINAM convocó a los diversos sectores con la finalidad de consensuar las medidas nacionales orientadas a implementar las disposiciones del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Dichas medidas fueron remitidas con fecha 9 de mayo del 2016 a la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) con el objeto de aprobarlas a través de un decreto supremo, proponiéndose las siguientes medidas:

TABLA 14. MEDIDAS A IMPLEMENTARSE PARA EL PLAN DE ACCIÓN MULTISECTORIAL

ACTIVIDAD	ENTIDADES A CARGO DE LA MEDIDA	CRONOGRAMA
Fuentes de suministro y comercio de mercurio		
1 Disposiciones para prevenir la extracción primaria de mercurio.	Ministerio de Energía y Minas (Propuesta de instrumento legal sobre la base de una evaluación del marco normativo)	Diciembre 2016
2 Identificación de existencias de mercurio y compuestos de mercurio \geq 50 t.	Ministerio del Ambiente (Identificación de existencias) En coordinación con SUNAT para la inclusión de la información contenida en el registro para el control de bienes fiscalizados	Julio 2016
3 Identificación de fuentes de suministro de mercurio que generan existencias > 10 ton/año	Ministerio del Ambiente (Identificación de fuentes) En coordinación con SUNAT para la inclusión de la información contenida en el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados	Noviembre 2016

ACTIVIDAD	ENTIDADES A CARGO DE LA MEDIDA	CRONOGRAMA
4	<p>Ministerio de la Producción</p> <p>Ministerio del Ambiente</p> <p>Ministerio de Salud/Digesa</p> <p>(Propuesta de norma reglamentaria en el marco de la Actualización de la Ley General de Residuos Sólidos)</p>	Diciembre 2016

Productos con mercurio añadido

5	<p>Ministerio de Salud/Digemid/Digesa</p> <p>Ministerio del Ambiente</p> <p>Ministerio de la Producción</p> <p>Ministerio de Economía y Finanzas/SUNAT</p> <p>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo</p> <p>(Propuesta de instrumento legal sobre la base de una evaluación del marco normativo)</p> <p>Ministerio de Salud</p> <p>(Programa Salud Bucal)</p>	<p>Marzo 2017</p> <p>Diciembre 2016</p>
---	--	---

Procesos de fabricación en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio

6	<p>Ministerio de la Producción</p> <p>Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>(Propuesta de instrumento legal sobre la base de una evaluación del marco normativo)</p>	Marzo 2017
---	---	------------

ACTIVIDAD	ENTIDADES A CARGO DE LA MEDIDA	CRONOGRAMA
7 Medidas para restringir el uso del mercurio en los procesos de producción de cloruro de vinilo, producción de metilato o etilato sódico o potásico, y producción de poliuretano	Ministerio de la Producción Ministerio de Economía y Finanzas (Propuesta de instrumento legal sobre la base de una evaluación del marco normativo)	Marzo 2017
Extracción de oro artesanal y en pequeña escala		
8 Medidas para reducir o eliminar el uso del mercurio y compuestos de mercurio, y las emisiones y liberaciones de mercurio al ambiente	Ministerio de Energía y Minas MINAM Ministerio de Economía y Finanzas PCM (Propuesta de instrumento legal sobre la base de una evaluación del marco normativo)	Diciembre 2016
9 Elaboración del Plan de Acción Nacional para la minería artesanal y a pequeña escala	Ministerio de Energía y Minas Ministerio del Ambiente Ministerio de Salud Ministerio de Economía y Finanzas SUNAT Presidencia del Consejo de Ministros (Propuesta de Plan de acción para la minería artesanal y a pequeña escala)	Diciembre 2017

ACTIVIDAD	ENTIDADES A CARGO DE LA MEDIDA	CRONOGRAMA
Emissiones		
<p>Medidas para controlar las emisiones de mercurio y compuestos de mercurio a la atmósfera, metas, objetivos y resultados previstos, aplicables a fuentes puntuales del anexo D (expresadas como mercurio total):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centrales de carbón • Calderas industriales de carbón, procesos de fundición y calcinación utilizados en la producción de metales no ferrosos (plomo, zinc, cobre, oro industrial) • Planta de incineración de desechos • Fábricas de cemento clínker 	<p>Ministerio del Ambiente (ECA mercurio para aire)</p> <p>Ministerio del Ambiente Ministerio de la Producción Ministerio de Energía y Minas Ministerio de Salud (Propuesta de Plan para control de emisiones)</p>	<p>Mayo 2016</p> <p>Mayo 2017</p>
<p>11 Inventario de emisiones de mercurio de fuentes pertinentes (fuentes del anexo D)</p>	<p>Ministerio del Ambiente (Desarrollo del inventario)</p>	<p>Junio 2016</p>

ACTIVIDAD	ENTIDADES A CARGO DE LA MEDIDA	CRONOGRAMA	
12	Valores límite de emisión para controlar y cuando sea viable reducir las emisiones procedentes de las fuentes pertinentes (Límites máximo permisibles - Emisiones)	Ministerio de la Producción Ministerio de Energía y Minas Ministerio de Salud	Abril 2017

Liberaciones

13	Medidas para controlar las liberaciones de mercurio y compuestos de mercurio, metas, objetivos y resultados previstos (Propuesta de Plan para control de liberaciones)	Ministerio del Ambiente Ministerio de la Producción Ministerio de Energía y Minas Ministerio de Salud	Junio 2017
----	---	--	------------

14	Inventario de liberaciones de mercurio de fuentes pertinentes (fuentes del anexo D)	Ministerio del Ambiente	Enero 2017
----	---	-------------------------	------------

15	Valores límite de liberación para controlar y cuando sea viable reducir las liberaciones procedentes de las fuentes pertinentes (Límites máximo permisibles - Efluentes)	Ministerio de la Producción Ministerio de Energía y Minas Ministerio de Salud	Mayo 2017
----	---	---	-----------

Almacenamiento provisional ambientalmente racional de mercurio, distinto del mercurio de desecho

16	Medidas para el almacenamiento provisional de mercurio y compuestos de mercurio. (Propuesta de instrumento legal sobre la base de una evaluación del marco normativo)	Ministerio del Ambiente	Diciembre 2016
----	--	-------------------------	----------------

ACTIVIDAD	ENTIDADES A CARGO DE LA MEDIDA	CRONOGRAMA
Desechos de mercurio		
17 Medidas para la gestión ambientalmente racional de los desechos que constan, contienen o están contaminados con mercurio o compuestos de mercurio	Ministerio del Ambiente Ministerio de Salud (Actualización de la Ley General de Residuos Sólidos)	Diciembre 2016
18 Medidas para el movimiento transfronterizo de desechos de mercurio y compuestos de mercurio	Ministerio del Ambiente Ministerio de Salud Ministerio de Economía y Finanzas/ SUNAT (Actualización de la Ley General de Residuos Sólidos)	Diciembre 2016
Sitios contaminados		
19 Remediación de sitios contaminados por mercurio	Ministerio de Energía y Minas Ministerio de la Producción Ministerio del Ambiente PCM (Priorización de ejecución de Planes de descontaminación que dictaminen las Autoridades Competentes en aplicación de los ECA para suelo) (Planes de cierre no regulados)	Febrero 2017

ACTIVIDAD	ENTIDADES A CARGO DE LA MEDIDA	CRONOGRAMA
Plan de implementación del Convenio		
<p>20 Evaluación inicial para la implementación del Convenio de Minamata</p>	<p>Ministerio del Ambiente Ministerio de Relaciones Exteriores (Informe de evaluación inicial)</p>	<p>Marzo 2017</p>
<p>21 Actualización del Plan de implementación del Convenio de Minamata</p>	<p>Ministerio del Ambiente Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Energía y Minas Ministerio de la Producción Ministerio de la Salud Ministerio de Economía y Finanzas/ SUNAT Ministerio de Comercio Exterior y Turismo PCM (Actualización del Plan de implementación del Convenio de Minamata)</p>	<p>Julio 2017</p>

5.2. PROHIBICIONES: MAQUINARIA, ZONAS DE EXCLUSIÓN E INTERDICCIÓN

En un primer momento, en el año 2009, de acuerdo con el artículo 120 de la Ley de Recursos Hídricos, y luego con el artículo 277 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, vigentes a la fecha, se determinaron como infracciones y sanciones “dañar, obstruir o desviar los cauces o los cuerpos de agua y los correspondientes bienes asociados” en virtud de la afectación que estas alteraciones generan en los ecosistemas.

En un segundo momento, mediante Decreto de Urgencia n.º 012-2010⁴⁹ del 18 de febrero de 2010, se declaró de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en el departamento de

Madre de Dios, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la conservación del patrimonio natural y el desarrollo de actividades económicas sostenibles. En tal sentido, el ordenamiento minero en Madre de Dios comprendió principalmente lo siguiente:

- Suspender los petitorios mineros
- Establecer zonas de exclusión minera
- Prohibir el uso de dragas y artefactos similares de diverso tipo que operan en los ríos⁵⁰

Asimismo, se determinó cuál sería la zona permitida de minería aurífera en el departamento de Madre de Dios, donde se podría realizar actividades de exploración, explotación y/o beneficio, siempre y cuando el minero cuente con el título minero y la certificación ambien-

47.- Artículo 120. Infracción en materia de agua
Constituye infracción en materia de agua, toda acción u omisión tipificada en la presente Ley. El Reglamento establece el procedimiento para hacer efectivas las sanciones. Constituyen infracciones las siguientes: [...]

5. dañar u obstruir los cauces o cuerpos de agua y los correspondientes bienes asociados;

6. ocupar o desviar los cauces de agua sin la autorización correspondiente; (...)

48.- Artículo 277. Tipificación de infracciones

Son infracciones en materia de recursos hídricos las siguientes: [...]

f. Ocupar, utilizar o desviar sin autorización los cauces, riberas, fajas marginales o los embalses de las aguas. [...]

49.- Fue derogado por el D. L. n.º 1100.

50.- Mediante Resolución Ministerial n.º 038-2010-MINAM, publicada el 17 marzo 2010, se desarrolló lo que se comprendía por “dragas y artefactos similares”. Posteriormente, la citada Resolución Ministerial fue dejada sin efecto por el artículo único de la Resolución Ministerial n.º 034-2011-MINAM, publicada el 18 febrero 2011.

tal correspondiente. Por ello, las áreas no comprendidas en la zona permitida quedarían prohibidas para la actividad aurífera, con la finalidad de conservar los bosques primarios, las concesiones forestales, las áreas naturales protegidas, entre otros tipos de concesiones.

Además, se determinó que los titulares que cuenten con concesiones mineras auríferas, antes de la vigencia del referido decreto de urgencia, y aquellos con petitorios en trámite en zonas de exclusión minera podrían realizar esas actividades, siempre y cuando cuenten con certificación ambiental.

En un tercer momento, mediante D. L. n.º 1099 del 2012 se declaró de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria, las acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y la remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, entre otras.

Luego, mediante D. L. n.º 1100, del 18 de febrero de 2012, se declaró de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria las acciones de interdicción



relacionadas con la minería ilegal en todo territorio nacional, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas frágiles, la recaudación tributaria y el desarrollo de actividades económicas sostenibles.

Asimismo, y considerando lo expuesto en la Resolución Ministerial n.º 038-2010-MINAM posteriormente derogada, se estableció en el artículo 5 del D. L. n.º 1100 las prohibiciones en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal. En caso de incurrir en alguna de ellas la actividad se convertiría en ilegal. Dichas prohibiciones son las siguientes:

- El uso de dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales. Entiéndase por “artefactos similares” a los siguientes:
 - Las unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los lechos de ríos, lagos y cursos de agua con fines de extracción de oro u otros minerales.
 - Draga hidráulica, dragas de succión, balsa gringo, balsa castillo, balsa draga, tracas y “carrancheras”.
 - Otros que cuentan con bomba de succión de cualquier dimensión, tengan o no incorporada una zarama o canaleta.
 - Cualquier otro artefacto que ocasione un efecto o daño similar.
- Los bienes, maquinarias, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de actividades mineras ilegales, tales como el uso de cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas, camión cisterna que proveen combustible o agua y otros equipos que sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga estén destinados al mismo fin.
 - La instalación y uso de chutes, quimbales, molinos y pozas de cianuración para el procesamiento de mineral, motobombas y otros equipos, sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga, y que se utilizan en el desarrollo de actividades mineras ilegales. Las entidades correspondientes de fiscalización, y los ministerios del Interior, de la Producción, de Transportes y Comunicaciones, en el marco de sus funciones y competencias, son los encargados de

controlar y supervisar la distribución, transporte, comercialización, posesión y utilización de mercurio o cianuro.

Al respecto, es importante tener en cuenta que en el año 2012 la Empresa Minera de Servicios Generales S. R. L. y otros presentaron una demanda de amparo contra la Presidencia del Consejo de Ministros por estar en contra del Decreto de Urgencia n.º 012-2010 al prohibir el uso de dragas. Sin embargo, la norma impugnada fue derogada por el D. L. n.º 1100, un mes después de interpuesta la demanda, por lo que el Colegiado estimó que era factible que se había generado una sus-tracción de la materia y que era pertinente emitir un pronunciamiento de fondo al advertir que el D. L. abordaba aspectos similares a los cuestionados en el decreto de urgencia derogado.

En consecuencia, mediante la sentencia n.º 0316-2011-PA/TC del 17 de julio de 2012, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la prohibición del uso de dragas para la actividad minera, concluyendo que las restricciones y prohibiciones contenidas en la norma impugnada no afectaban derechos fundamentales y, por tanto la prohibición del uso de dragas constituye una

medida idónea que cumple con el objetivo de evitar el impacto que su utilización produce en el ambiente.

Asimismo, se determinó que dicha medida resultaba necesaria y proporcional, toda vez que la intensidad del daño que causan las dragas al ambiente y salud de la población justifica la intensidad de su prohibición. Considerando, además, que el impacto por la utilización de las dragas no solo afectaría las poblaciones actuales, sino también a las poblaciones futuras.

Similarmente, el D. L. n.º 1100 también declaró como únicas zonas permitidas para realizar pequeña minería y minería artesanal en el departamento de Madre de Dios, aquellas comprendidas en el anexo 1. Eran las mismas señaladas en el D. U. n.º 012-2010, y las zonas no comprendidas en dicho anexo quedarán prohibidas para realizar actividades mineras. De este modo, estas concesiones quedan exentas de recibir una concesión minera y serán consideradas como ilegales. Ello ha generado que la zona permitida para realizar actividades de pequeña minería y minería artesanal en Madre de Dios se haya denominado incorrectamente como "corredor minero", señalado a continuación en color rosado:

IMAGEN 9. EN ROJO LA ZONA PERMITIDA PARA REALIZAR ACTIVIDADES MINERAS EN MADRE DE DIOS



En tal sentido, se dispuso que las actividades mineras que se ejecuten incurriendo en las prohibiciones y restricciones antes expuestas son ilegales. En esos casos, debe determinarse el inicio de acciones de interdicción sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas a que hubiere lugar. Estas pueden implicar:

- Decomiso de los bienes, maquinaria, equipos e insumos prohibidos, así como los utilizados para el desarrollo de actividades mineras ilegales; los

mismos que serán puestos a disposición del Gobierno Nacional

- Destrucción o demolición de bienes, maquinaria o equipos citados prohibidos, donde por sus características o situación no resulte viable su decomiso.
- Para ello se dispuso que el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP) y la Dirección General de Capitanía y Guardacostas (DICAPI) realicen las acciones de interdicción, las cuales podrían también ser solicitadas por los procuradores

públicos del MINEM, MINAM o regional. Las acciones de interdicción establecidas serán activadas por el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú. Adicionalmente, podrán solicitarlo los procuradores públicos de los Ministerios de Energía y Minas o del Ambiente, el procurador público regional o el procurador público de la respectiva municipalidad provincial o distrital.

Para fortalecer las acciones y coordinaciones de los operativos de interdicción se publicó el Decreto Supremo n.º 003-2014-PCM, aprobando la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal, con el objeto de erradicar los principales enclaves de la minería ilegal y reducir significativamente los delitos conexos a esa actividad en todo el territorio nacional.

En tal sentido, se determinaron las siguientes zonas prioritarias para realizar las operaciones de interdicción:

- Cuenca del río Ramis: Pampa Blanca, Vizcachani, Ananea, Chaquiminas, Anccoacala, zona de Huacchany (Puno)

- Cuenca del río Suches: Distrito Cojata (Puno)
- Otros ámbitos: Lechamyo Chico, Carmen y Loromayo de la provincia de Carabaya (Puno)
- Cuenca del río Madre de Dios (Madre de Dios, Cusco y Pruno): (i) zonas de la región Madre de Dios excluidas para la minería, principalmente la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata - La Pampa, (ii) distrito de Camnti-Quincemil, provincia de Quispicanchis, Cusco, y (iii) cuenca del río Inambari, distrito Alto Inambari, en la provincia de Sandia y San Gabán, Carabaya, Puno
- Plantas concentradoras en la provincia de Nazca y Pisco (Ica), especialmente aquellas ubicadas en las zonas declaradas Patrimonio Mundial o Reserva Natural
- Otras que sean priorizadas por la comisión.

Según información compartida por el ACAFMIRA⁵¹, durante los últimos años se han llevado a cabo los siguientes operativos de interdicción:

51.- Oficio n.º 0198-2016-PCM/ACAFMIRA/04.

TABLA 15. OPERATIVOS DE INTERDICCIÓN LLEVADOS A CABO POR ACAFMIIRA 2013 - MAYO 2016

REGIÓN	2013	2014	2015	2016
Loreto	12	8	11	
Junín	0	3	0	
Amazonas	1	1	4	
Ancash	1	0	0	1
Arequipa	0	1	0	
Cajamarca	0	0	1	
Huánuco	2	1	9	
Ica	1	3	1	2
Lima	0	9	0	1
Madre de Dios	49	22	28	1
Ucayali	10	0	0	
Piura	1	1	2	1
Puno	0	4	4	1
Pucallpa	0	1	0	
San Martín	0	0	2	
La Libertad				1
Total	77	54	62	9

Fuente: ACAFMIIRA, elaboración propia

Los operativos de interdicción han sido importantes para disuadir prácticas ilegales y así desincentivar que más personas sigan incurriendo e invirtiendo en las mismas. Sin embargo, es importante seguir reforzando los operativos de interdicción al interior de áreas naturales protegidas, el SERNANP provee las condiciones para que los operativos puedan ser prolonga-

dos hasta garantizar que las actividades ilegales hayan fenecido, como en el caso de Tambopata y las interdicciones lideradas por la Marina de Guerra del Perú.

Asimismo el presente, año se llevó a cabo un importante operativo de interdicción en el departamento de La Libertad en la localidad de Salpo en el yacimiento de tajo

abierto de 200 metros de profundidad ubicado en una zona urbana. Dicha actividad además es altamente contaminante al utilizar cianuro en su proceso productivo.

5.3. PÉRDIDA DE DOMINIO

Con la finalidad de lograr una firme lucha contra la minería ilegal se requería instituir un ordenamiento eficaz de pérdida de dominio y del sistema de incautaciones o decomisos de objetos, instrumentos, efectos y ganancias provenientes del delito. Por ello; en virtud del D. L. n.° 1104 se modificó la legislación sobre pérdida de dominio para regular la aplicación y los procesos, así como establecer los mecanismos de distribución y administración de los bienes o fondos recaudados.

De acuerdo con el art. 2 del D. L. n.° 1104 la pérdida de dominio es una consecuencia jurídico-patrimonial a través de la cual se declara la titularidad de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito a favor del Estado por sentencia de la autoridad jurisdiccional, mediante un debido proceso. Se aplica cuando se trata de objetos, instrumentos, efectos o ganancias de los siguientes delitos: tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, de-

litos aduaneros, defraudación tributaria, concusión, peculado, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, delitos ambientales, minería ilegal y otros delitos y acciones que generen efectos o ganancias ilegales en agravio del Estado.

En ese sentido, el proceso de pérdida de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quién los tenga en su poder o cómo haya adquirido los bienes comprometidos. Se tramita como proceso especial, constituyendo un proceso distinto e independiente de cualquier otro y el proceso será conocido en primera instancia por el juez especializado en lo penal o mixto del lugar donde se encuentren ubicados.

En virtud de dicho D. L., se creó la Comisión Nacional de Bienes Incautados (CONABI), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, para la recepción, registro, calificación, custodia, seguridad, conservación, administración, arrendamiento, asignación en uso temporal o definitiva, disposición y venta en subasta pública, de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias generadas por la comisión de delitos en agravio del Estado.

5.4. EXPERIENCIAS EXITOSAS DE ERRADICACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) está constituido por 77 ANP, de las cuales según los últimos reportes del presente año, existe presencia de minería ilegal en 4 de ellas y en 7 zonas de amortiguamiento. Combatir esta ilícita actividad ha sido una prioridad de la actual gestión, toda vez que implica la deforestación de bosques, daños ambientales a consecuencia de la contaminación generada por el uso de combustible, mercurio y cianuro, pero también la afectación al paisaje, tanto por el cambio del curso de los ríos como por el movimiento de tierras.

A efectos de trabajar una adecuada estrategia, se han gestionado acuerdos de cooperación con diferentes actores, tanto privados como públicos. Entre ellos destacan el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMC) y la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA) la Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral (AIDER), la Asociación

para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA), a través de la cual se remite al SERNANP información de imágenes satelitales y fotografías aéreas para el monitoreo de las actividades de minería ilegal, las cuales son verificadas posteriormente en campo por el personal guardaparque mediante patrullajes. Dicha información ha sido siempre compartida con los sectores públicos involucrados en las acciones contra la minería ilegal, tales como la FEMA, ACAFMIRA, PNP, DICAPI, entre otras.

Asimismo; en base al diagnóstico realizado, se han priorizado las siguientes ANP para las acciones de interdicciones:

- Reserva Comunal El Sira
- Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas
- Reserva Nacional San Fernando
- Parque Nacional Huascarán
- Reserva Comunal Amarakaeri
- Reserva Nacional Tambopata

A partir del año 2015, gracias al apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas, el SERNANP pudo contar con una cadena presupuestal exclusivamente destinada a combatir la actividad de minería ilegal en las ANP (PPR 0128: reducción de la minería ilegal y fondo fideicomiso).

Gracias a dicho presupuesto se han incrementado las acciones contra la minería ilegal, las cuales se concentraron en las siguientes actividades:

- Elaboración de mapas de áreas con presencia de minería ilegal
- Apoyo logístico al desarrollo de interdicciones
- Patrullaje y vigilancia para la protección de ANP
- Capacitación y asistencia técnica a las organizaciones y comunidades para la gestión y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad
- Otorgamiento y renovación de derechos para el aprovechamiento de recursos renovables en ANP

Así, durante los años 2015 y 2016, el SERNANP ha realizado 19 operativos de interdicción contra la minería ilegal al interior de las ANP.

Por otro lado, durante el año 2015 el SERNANP logró la erradicación de las actividades de minería ilegal en 2 ANP (Reserva Comunal El Sira y Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas) como consecuencia de la aplicación de la estrategia implementada. A continuación, se detallan los principales logros obtenidos

por SERNANP en la protección de las áreas naturales protegidas amenazadas por actividades de minería ilegal:

a. Reserva Comunal El Sira

A inicios del año 2015 se llevaron a cabo patrullajes especiales por parte del personal del SERNANP, identificando 12 campamentos mineros localizados al interior de la Reserva Comunal El Sira, por lo que se empezó a trabajar una estrategia para la erradicación de esta actividad ilegal en dicha localidad.

Los patrullajes especiales se llevaron a cabo con una frecuencia mensual, para poder tener actualizada la información sobre el desarrollo de la actividad minera. Asimismo; se trabajó con aliados de la zona, para que sean la primera voz de alerta. Se convocaron reuniones con la FEMA, la DICAPI y la PNP, para tratar la problemática de la minería ilegal. Además, la Marina de Guerra del Perú empezó a realizar patrullajes especiales conjuntos con el personal del SERNANP, para levantar información de inteligencia y empezar con la planificación de las acciones de interdicción.

Así, con el apoyo logístico del SERNANP se llevaron a cabo 4 interdicciones a cargo de la FEMA, DICAPI y la PNP durante todo el año 2015 con resultados exitosos. Es necesario recalcar que luego de cada interdicción, el SERNANP realizaba un sobrevuelo y una serie de patrullajes especiales con el objetivo de verificar los resultados y el comportamiento posterior o presencia de los sujetos dedicados a esta ilícita actividad.

En forma paralela, el personal del SER-

NANP ha realizado talleres y reuniones de sensibilización con la población local, comunidades nativas y autoridades regionales y municipales, exponiendo los daños e impactos generados por el desarrollo de la actividad minera ilegal. Como resultado de las acciones antes mencionadas, el SERNANP logró erradicar la actividad de minería ilegal en un 100 % de la Reserva Comunal El Sira, logrando desalojar aproximadamente 180 mineros ilegales. Continúan los monitoreos a fin de que no resurja la actividad ilícita.

IMAGEN 10. ACCIONES PARA LA ERRADICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE MINERÍA ILEGAL EN LA RESERVA COMUNAL EL SIRA



b. Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas

A inicios del año 2015 se identificó el desarrollo de la actividad minera ilegal en los sectores de Dinamarca y Huacullo, localizados al interior de la Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas, por lo que se empezó a trabajar una estrategia para la erradicación de esta actividad ilegal.

Debido a que Nor-Yauyos Cochas es un ANP con alta presencia de comunidades campesinas, y estas en su mayoría permitían el desarrollo de esta actividad ilegal, la estrategia del SERNANP se enfocó en el desarrollo de talleres y reuniones de sensibilización con las autoridades comunales, locales y regionales. Ello permitió que, progresivamente, la población tome conciencia sobre los daños que esta actividad ilegal generaba sobre su propia salud, su calidad de vida y sobre el entorno del cual depende su desarrollo, toda vez que los bosques son su principal fuente de ingreso.

A pesar de que un alto porcentaje de la población local entendió la problemática de minería ilegal, hubo quienes continuaron apoyando el de-

sarrollo de actividades mineras ilegales, motivo por el cual se activaron las coordinaciones correspondientes con la FEMA y la PNP para el desarrollo de una serie de operativos de interdicción. En consecuencia, con el apoyo logístico del SERNANP, durante el año 2015 se llevaron a cabo 2 interdicciones, una a cargo de la FEMA y la otra a cargo de la PNP. Luego de estas, el SERNANP realizó una serie de patrullajes especiales con el objetivo de verificar los resultados y el comportamiento posterior o presencia de los sujetos dedicados a esta ilícita actividad.

Como resultado de las acciones antes mencionadas, el SERNANP logró erradicar la actividad de minería ilegal en la Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas al 100 %.

c. Reserva Nacional San Fernando

Se han realizado constantes patrullajes especiales en la Reserva Nacional San Fernando, con el objetivo de tener información actualizada sobre la localización y estado de la actividad minera ilegal. Esta se localiza en el cerro Huaricangana (sector norte y

sector sur), donde actualmente se tiene identificado un promedio de cuatro campamentos con 45 personas en el sector norte y cuatro campamentos de 15 personas en el sector sur.

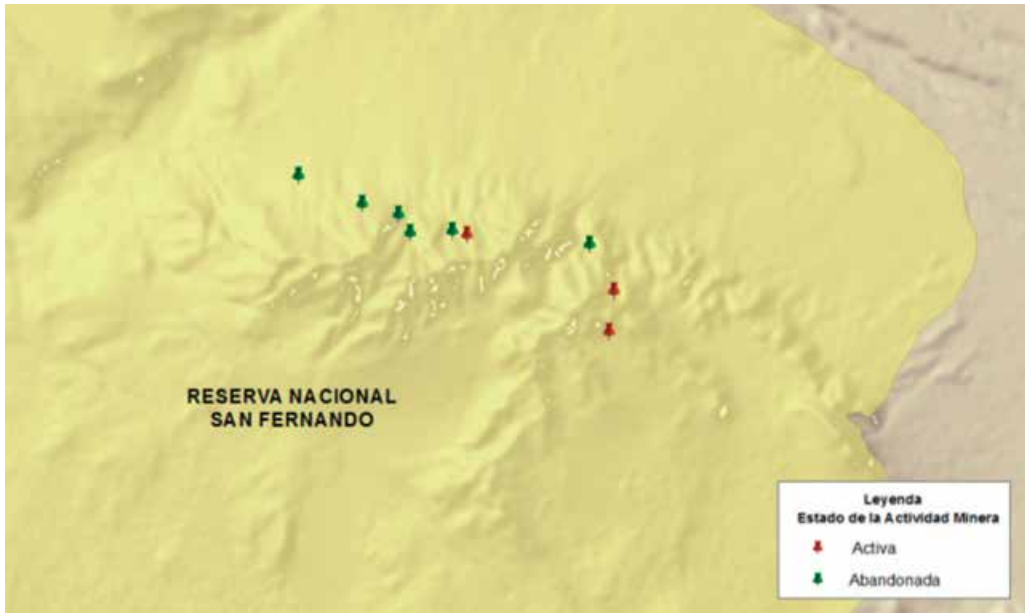
Luego de las coordinaciones realizadas por el SERNANP y la información de campo obtenida en los patrullajes especiales en marzo del año 2015, la FEMA, la PNP y la ACAFMIRA, en acompañamiento del SERNANP, realizaron una acción de interdicción en la zona denominada Cerro Huaricangana, gracias a la cual fueron intervenidos cuatro campamentos mineros.

Similarmente; se han llevado a cabo dos operativos en la Reserva Comunal San Fernando, donde se obtuvo como resultado la inutilización de 7 socavones y 2 respiradores y costales de mineral, así como la detención de 3 personas por parte de la autoridad competente en el sector norte del cerro Huaricangana.

A pesar de los operativos realizados según los últimos reportes remitidos por la Jefatura de la Reserva Nacional San Fernando la actividad minera ha regresado al ANP, por lo que es necesario que se sigan desarrollando las acciones de interdicción.

IMAGEN 11. LOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE MINERÍA ILEGAL EN LA RNSF





d. Parque Nacional Huascarán

Actualmente, la minería ilegal de socavón realizada en el Parque Nacional Huascarán (PNH) se encuentra ubicada en el sector de quebrada Honda y es altamente contaminante, al no disponer correctamente los residuos de cianuro. Al respecto, se ha erradicado la minería ilegal en algunos sectores del Parque Nacional Huascarán a través de la sensibilización de las Comunidades Campesinas de Huallín, Santa Cruz de Cochabamba, Yanama y Catac. Asimismo, se han desarrollado talleres a las autoridades regionales y locales

para sensibilizarlos y fortalecer sus capacidades en relación a los impactos y daños generados por esta actividad.

En vista de ello, se vienen realizando constantemente patrullajes especiales en estas zonas, con el objetivo de impedir la reactivación de la minería. También se trabaja en el levantamiento de información de todos los pasivos mineros generados por esta actividad, para orientar las futuras acciones de remediación ambiental. Además, se han celebrado algunas reuniones de coordinación para el desarrollo de acciones de interdic-

ción en el único sector en donde todavía persiste la actividad minera ilegal: quebrada Honda. Esta actividad persiste en la zona debido a su inaccesibilidad y porque la comunidad campesina de Vicos no permite el libre acceso del personal del parque ni de otras instituciones.

Asimismo, se han presentado denuncias penales en contra de las personas que han venido realizando actividad minera ilegal al interior del

parque nacional, consiguiendo resultados favorables para el SERNANP.

El 2 de junio de 2016 se llevó a cabo por primera vez un operativo de interdicción en Quebrada Honda, luego de 6 años sin que las autoridades pudiesen ingresar como consecuencia de la oposición y amenazas de la comunidad de Vicos. Como resultado de las acciones antes mencionadas, se ha logrado erradicar en parte la minería ilegal en el Parque Nacional Huascarán.

IMAGEN 12. LOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE MINERÍA ILEGAL EN EL PNH





IMAGEN 13. OPERATIVO DE INTERDICCIÓN DEL 2 DE JUNIO 2016



e. Reserva Comunal Amarakaeri

La actividad minera ilegal en la Reserva Comunal Amarakeri se concentra en 3 sectores: Setapo-Siete Diablos, Colorado y Santa Isidora Nusinoscato. En estas zonas tenemos identificados un aproximado de 120 personas distribuidos en 32 puntos de operación, en donde se identificó campamentos, motores, cargadores frontales, entre otras maquinarias e insumos.

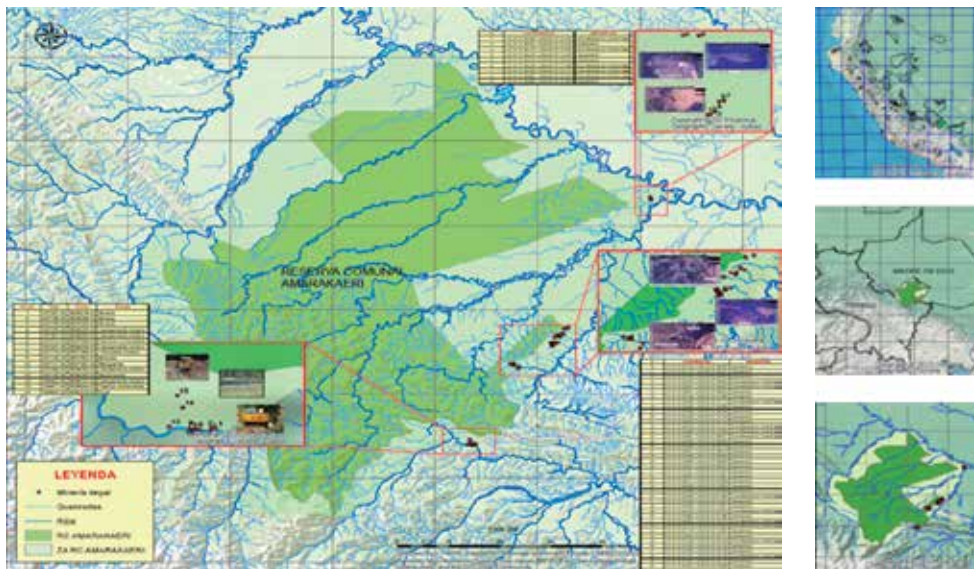
Con el apoyo del ACAFMIRA, FEMA, DICAPI y PNP, se llevaron a cabo 2 acciones de interdicción en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaeri. Con ello se logró disuadir y retirar temporalmente la actividad minera ilegal en el sector de Setapo y Salvación, reduciendo así la presión a la Reserva Comunal Amarakaeri. Sin embargo, las amenazas aún continúan, al ser la propia comunidad quienes permiten que dicha actividad ilegal se lleve a cabo. Más aún, la presión constante de la actividad minera se agudiza debido a que los mineros de la Pampa vienen trasladándose hacia otros sectores (Siete Diablos, Boca Colorado-Playa Oculta-Masenawa y Quincemil-Santa Isadora), por lo que

es necesario que se continúen desarrollando acciones de interdicción en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaeri.

Con el apoyo de las comunidades nativas, la Jefatura de la Reserva Comunal Amarakaeri desarrolló 4 acciones en contra de la actividad de minería ilegal, con lo que se consiguió desalojar a los mineros ilegales y destruir 9 de sus campamentos.



IMAGEN 14. LOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE MINERÍA ILEGAL EN LA RCA



f. Reserva Nacional Tambopata

La Reserva Nacional Tambopata es una de las ANP más afectadas por la minería ilegal. Aquí se han identificado actividades de minería ilegal a lo largo del río Malinowsky, concentrados en el sector A7, A8, A4, campamento Panterita y campamento Fofoca, ambos localizados en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, con unas 500 balsas entre chupaderas, carrancheras, gringos, tracas, y

unos 1 000 mineros ilegales.

Como consecuencia de lo antes señalado, la estrategia contra la actividad de minería ilegal diseñada contempla la colocación de carteles informativos a lo largo del límite de la Reserva Nacional Tambopata (río Malinowsky), así como la redistribución de personal guardaparque de otras ANP a favor de la Reserva Nacional Tambopata, con el objetivo de contrarrestar el avance de la

actividad minera ilegal, y contar con la presencia de la Marina de Guerra del Perú para que realicen operativos de interdicción continuos, hasta que no regresen las actividades ilegales a la zona.

Además; se ha implementado el puesto de control Correntada, con una capacidad para 50 personas, a fin de tener mayor presencia institucional frente a la minería ilegal. Se ha realizado el acondicionamiento del puesto de control y vigilancia Azul en un espacio de 150 m², con camarotes, colchones, cocinas y todos los servicios básicos, asegurando también la alimentación y el transporte fluvial (4 botes para capacidad de 10 personas).

Gracias a estas coordinaciones, actualmente se cuenta con la presencia permanente de 15 efectivos de la DICAPI en el puesto de control y vigilancia azul. Ello permite el desarrollo de operativos de interdicción con una mayor frecuencia, sumando hasta la fecha 9 acciones interdicción en la Reserva Nacional Tambopata y su zona de amortiguamiento, además de las realizadas directamente por el SERNANP, FEMA y DICAPI.

Debe resaltarse que en todos los operativos se ha podido destruir un número considerable de maquinaria, lo que ha generado que los mineros ilegales se desplacen río abajo en dirección al puesto de control y vigilancia Otorongo. Por este motivo, el SERNANP viene realizando las coordinaciones para que exista la presencia permanente de efectivos de la DICAPI en el puesto de control y vigilancia Otorongo, y así seguir desarrollando acciones de interdicción de manera constante.



El SERNANP tiene como objetivo para este año, erradicar la minería ilegal en la Reserva Nacional de Tambopata y no permitir que se siga deforestando y perjudicando la conservación del área. En ese sentido, se están brindando las facilidades para que la Marina de Guerra del Perú pueda llevar a cabo acciones de interdicción permanente, las cuales muestran más éxito que intervenciones esporádicas.

IMAGEN 15. IDENTIFICACIÓN DE LAS RUTAS DE ACCESO A LA RESERVA NACIONAL TAMBOPATA

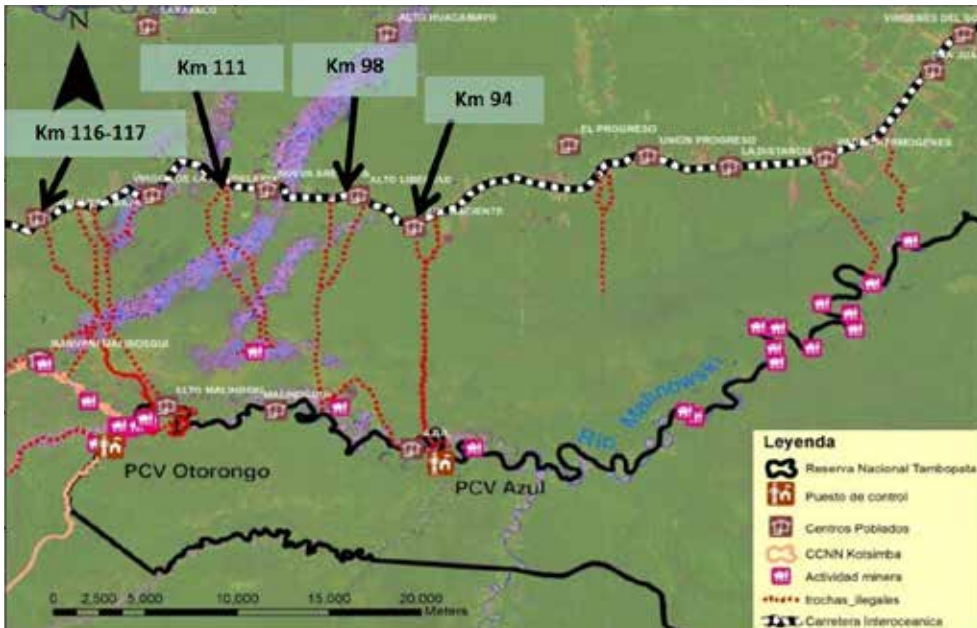




IMAGEN 16. ZONAS AFECTADAS POR LA ACTIVIDAD DE MINERÍA ILEGAL

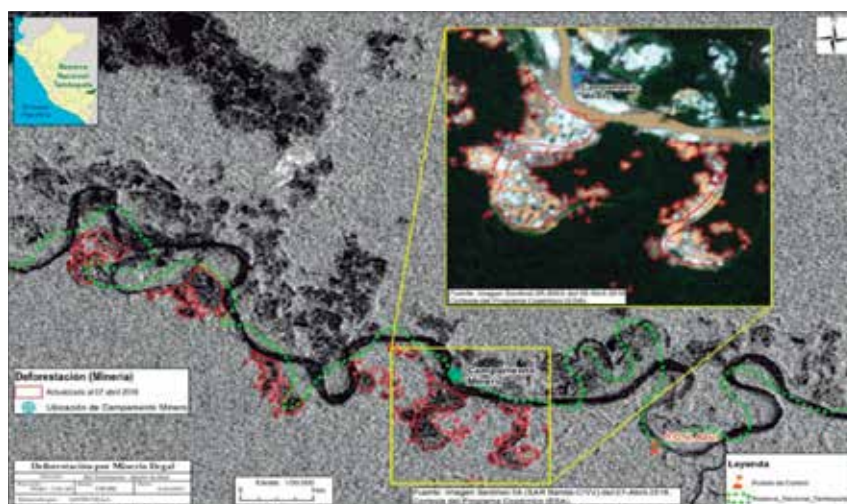


IMAGEN 17. DESARROLLO DE ACCIONES DE INTERDICCIÓN EN LA RESERVA NACIONAL TAMBOPATA



Asimismo, como parte de las acciones de gestión participativa entre el SERNANP y la Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral (AIDER) se ha puesto en marcha el primer Sistema de Alerta Tempranas de Geoinformación (SAT-GI) en los ámbitos del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Nacional Tambopata⁵², el mismo que se basa en la recopilación, interpretación, evaluación y reporte de información de imágenes aerosatelitales ópticas (LADSAT, SENTINEL-2A) y radar (SENTINEL-1^a, UAVSAR-NASA/JPL-Caltech).

El monitoreo continuo que ofrece este sistema podrá reportar de manera directa y oportuna al SERNANP sobre cambios de uso de suelo, ayudando y fortaleciendo definitivamente la lucha contra las amenazas de la minería ilegal y otras actividades ilícitas, a través de la activación de los protocolos de actuación correspondientes.



52.- En Madre de Dios, el SERNANP y AIDER mantienen un contrato de administración parcial sobre las ANP referidas, a través del cual se implementan acciones conjuntas para lograr sus objetivos de conservación.

DEFENSA Y PROCESOS JUDICIALES CONTRA EL DELITO DE MINERÍA ILEGAL Y CRÍMENES CONEXOS

6.1. TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE MINERÍA ILEGAL

Como consecuencia de los impactos en el ambiente por el incremento de la minería ilegal y las actividades ilícitas conexas en el territorio peruano (lavado de activos, delitos aduaneros, tráfico de drogas, defraudación tributaria, corrupción, trata de personas y abuso infantil), la reacción del Estado fue promover y proponer cambios normativos para la penalización de las actividades relacionadas con la minera ilegal.

Por ello, y en virtud de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo, otorgadas

mediante Ley n.º 29815, entre las medidas normativas que se adoptaron para luchar contra la minería ilegal, se promulgó el Decreto Legislativo n.º 1102, que tipifica los delitos de minería ilegal en el Código Penal, y que reprime los actos de minería metálica y no metálica realizados al margen de lo dispuesto por la normatividad administrativa específica. Aquí se especifica que la minería ilegal es aquella actividad minera que opera sin las autorizaciones respectivas y en zonas prohibidas, afectando o alterando el medio ambiente o alguno de sus componentes.

Además, se incorporaron formas agravadas al delito de minería ilegal, en razón

de la pluriofensividad de dichas conductas⁵³, cuando además de afectarse el ambiente se afecta bienes jurídicos valiosos de terceras personas, o se valen de medios peligrosos o personas vulnerables para la comisión del delito. Asimismo, se reprime a quienes realizan actos de financiamiento y tráfico de elementos o insumos para la comisión del delito de minería ilegal.

En ese sentido, se tipificaron los siguientes delitos de minería ilegal, los cuales forman parte del título XIII del Código Penal denominado “Delitos ambientales”:

- Delito de minería ilegal (art. 307-A⁵⁴), y sus formas agravadas (art. 307-B⁵⁵)



53.- Se denomina delito pluriofensivo aquel delito que afecta a más de un bien jurídico protegible a la vez.

54.- Artículo 307-A. Delito de minería ilegal:

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 4 años ni mayor de 8 años y con 100 a 600 días-multa, el que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otros actos similares, de recursos minerales, metálicos o no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental. Si el agente actuó por culpa, la pena privativa de libertad no será mayor a tres años o con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.

55.- Artículo 307-B. Formas agravadas:

La pena será no menor de 8 años ni mayor de 10 años y con 300 a 1 000 días-multa, cuando el delito previsto en el anterior artículo se comete en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. En zonas no permitidas para el desarrollo de actividad minera.
2. En áreas naturales protegidas, o en tierras de comunidades nativas, campesinas o indígenas.
3. Utilizando dragas, artefactos u otros instrumentos similares.
4. Si el agente emplea instrumentos u objetos capaces de poner en peligro la vida, la salud o el patrimonio de las personas.
5. Si se afecta sistemas de irrigación o aguas destinados al consumo humano.
6. Si el agente se aprovecha de su condición de funcionario o servidor público.
7. Si el agente emplea para la comisión del delito a menores de edad u otra persona inimputable.

- Delitos de financiamiento de la minería ilegal (artículo 307-C⁵⁶)
- Delito de obstaculización de la fiscalización administrativa (artículo 307-D⁵⁷)
- Delito de tráfico ilícito de insumos químicos y maquinaria destinada a minería ilegal (artículo 307-E⁵⁸)
- Responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos⁵⁹

6.2. CREACIÓN DE FISCALÍAS ESPECIALIZADAS

En el año 2008, el Ministerio Público, con la finalidad de contribuir a fortalecer el cumplimiento de la normativa penal ambiental, así como la prevención y persecución de los delitos contra el ambiente, y mediante Resolución de Junta de Fiscales Supremos n.º 038-2008-MP-FN-PJFS (13 de marzo de 2008), establece crear

56.- Artículo 307-C. Delito de financiamiento de la minería ilegal

El que financia la comisión de los delitos previstos en los artículos 307-A o sus formas agravadas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 4 años ni mayor de 12 años y con 100 a 600 días-multa.

57.- Artículo 307-D. Delito de obstaculización de la fiscalización administrativa

El que obstaculiza o impide la actividad de evaluación, control y fiscalización de la autoridad administrativa relacionada con la minería ilegal, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de 4 años ni mayor de 8 años.

58.- Artículo 307-E. Tráfico ilícito de insumos químicos y maquinarias destinados a minería ilegal

El que, infringiendo las leyes y reglamentos, adquiere, vende, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena insumos químicos, con el propósito de destinar dichos bienes a la comisión de los delitos de minería ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 3 años ni mayor de 6 años y con 100 a 600 días-multa.

El que adquiere, vende, arrienda, transfiere o cede en uso bajo cualquier título, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena maquinarias, a sabiendas de que serán destinadas a la comisión de los delitos de minería ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 3 años ni mayor de 6 años y con 100 a 600 días-multa.

59.- Artículo 314. Responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos

El funcionario público que, sin observar leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes, por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, autoriza el otorgamiento, renovación o cancelación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de la obra o actividad a que se refiere el presente título, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 4 años ni mayor de 7 años, e inhabilitación de un 1 a 7 años conforme al artículo 36 incisos 1, 2 y 4.

El servidor público que sin observar leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes se pronuncia favorablemente en informes u otro documento de gestión sobre el otorgamiento, renovación o cancelación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de la obra o actividad a que se refiere el presente título, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 4 años ni mayor de 7 años, e inhabilitación de un 1 a 7 años conforme al artículo 36, incisos 1, 2 y 4.

La misma pena será para el funcionario público competente para combatir las conductas descritas en el presente título y que, por negligencia inexcusable o por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, facilite la comisión de los delitos previstos en el presente título.

las primeras Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, con competencia para prevenir e investigar los delitos ambientales contenidos en el título XIII del Código Penal. También, se dictó la Resolución n.º 054-2008-MP-FN-JFS estableciendo que en aquellos distritos judiciales en los que no se hayan creado fiscalías especializadas en materia ambiental serán competentes las fiscalías provinciales de prevención del delito para conocer tanto en prevención, como en investigación preliminar y judicial del delito.

A partir del año 2012, por mandato del Decreto Legislativo n.º 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en todo el Perú, se estableció que el Ministerio Público actúe como entidad ejecutora en las acciones de interdicción, esta intervención la realiza a través de los fiscales ambientales.

Actualmente, como parte de la estrategia del Gobierno para erradicar la minería ilegal se han creado más de 8 despachos fiscales ambientales adicionales, alcanzando actualmente los más de 40 despachos fiscales dedicados a atender el elevado número de investigaciones por delitos ambientales. Ello ha permitido acelerar los procesos, que puedan intervenir con mayor objetividad en base

a la especialización, que puedan evitar la continuación del daño ambiental o su acontecimiento mediante la interposición de medidas cautelares y lograr la imposición de sanciones a los responsables.

En conclusión, el rol de las fiscalías ambientales para erradicar la minería ilegal y perseguir las acciones delictivas afines a la misma, es fundamental, dado que ellos tienen como función en el tema procesal, conducir la investigación por los delitos de minería ilegal, y adoptar la medida de interdicción de la minería ilegal.

No obstante; a pesar de los esfuerzos realizados para fortalecer a las fiscalías especializadas en materia ambiental, estas siguen contando con un número reducido de personal, quienes deben atender los actos propios de la investigación penal y adicionalmente deben participar en los operativos de interdicción.

En ese sentido, se vienen impulsando iniciativas con el MEF y con el Ministerio Público, para que se designe un mayor presupuesto para la contratación de más personal fiscal y poder distinguir la competencia de investigador del delito (parte procesal) de la actividad propia de la interdicción minera. Esta duplicidad de tareas

compromete las funciones propias del Ministerio Público; por ello, es necesaria la implementación de fiscales dedicados exclusivamente a atender las acciones de interdicción.

6.3. PROCESOS JUDICIALES EN CURSO, SENTENCIAS Y PENAS EFECTIVAS

A la fecha, la procuraduría del MINAM viene participando en calidad de agraviado por la comisión de delitos ambientales en más de 1 400 procesos por minería ilegal a escala nacional. De hecho, en los últimos años, la incidencia por la comisión del delito de minería ilegal ha crecido considerablemente, siendo los distritos judiciales de Madre de Dios y La Libertad los que mayores casos presentan.

TABLA 16. NÚMERO DE PROCESOS PENALES LLEVADOS A CABO EN LOS DISTINTOS AÑOS

PROCESOS PENALES	2009-2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Delito de minería ilegal	165	260	369	608	19	1 421

TABLA 17. NÚMERO DE PROCESOS PENALES LLEVADOS A CABO POR REGIÓN

	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Amazonas	4	14	28	3	49
Áncash	23	35	26	0	84
Apurímac	2	1	24	5	32
Arequipa	7	24	15	3	49
Ayacucho	2	6	10	0	18
Cajamarca	6	23	47	2	78

	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Cañete	0	4	13	1	18
Cusco	22	27	47	3	99
Del Santa	11	10	26	5	52
Huancavelica	3	5	13	1	22
Huánuco	11	9	20	3	43
Huaura	3	6	6	4	19
Ica	0	10	5	1	16
Junín	8	19	23	7	57
La Libertad	21	20	63	4	108
Lambayeque	2	16	24	0	42
Lima	6	8	4	4	22
Lima Norte	5	6	4	0	15
Loreto	8	7	4	1	20
Madre de Dios	76	58	106	19	259
Moquegua	1	0	4	0	5
Pasco	8	7	13	2	30
Piura	17	20	33	3	73
Puno	4	9	21	0	34
San Martín	7	12	6	1	26
Tacna	1	1	2	0	4
Tumbes	0	7	2	0	9
Ucayali	2	1	7	0	10
Sentencias a escala nacional por minería ilegal				97	
Personas sentenciadas				190	
Personas con pena efectiva (cárcel)			4 (3 en Madre de Dios y 1 en Áncash)		

Los casos de mayor relevancia llevados a cabo por la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales, en términos de la magnitud del impacto social y ambiental se señalan a continuación:



a. **Caso Duberly Neyra Meléndez y otros (frontera con el Ecuador)**

Se inició un proceso contra por Duberly Neyra Melendez y otros por la presunta comisión del delito de minería ilegal en agravio del Estado a cargo del Juzgado de Investigación Preparatoria de Condorcanqui-Amazonas, expediente n.º 044-2014. La difusión en los medios de comunicación de la actividad minera ilegal en la zona de frontera de Ecuador ocasionó mucha preocupación en la opinión pública por la afectación de nuestra soberanía a causa de la incursión de mineros ecuatorianos y peruanos que cruzaban la frontera para realizar la extracción de oro y para luego trasladarlo hacia plantas de procesamiento en Ecuador.

Como consecuencia de ello, desde el año 2014, la Fiscalía Ambiental de Amazonas inició las diligencias preliminares y, posteriormente, dispuso la formalización de la investigación preparatoria por el delito de minería ilegal. Dada la complejidad del caso, se requirió una intervención multisectorial (Relaciones Exteriores, Ejército del Perú, Dirección Regional de Ener-

gía y Minas de Amazonas, entre otras) para lograr la identificación y ubicación de los ciudadanos ecuatorianos.

Por parte de la procuraduría, además de impulsar la investigación y participar de las principales diligencias, en su constitución de actor civil, ha solicitado por reparación civil el monto de S/. 150 000, por el daño ambiental ocasionado en la zona de frontera.

b. Caso Yi Yanguang (Huánuco)

Complementando la información señalada en el punto 3.2.3. del presente informe, mediante Expediente n.º 023-2013, a cargo del Juzgado de Investigación Preparatoria de Puerto Inca, se inició un proceso contra Yi Yanguang y otros, por la presunta comisión del delito de minería ilegal en agravio del Estado.

En enero del año 2013 se constató que el ciudadano chino Yi Yanguang trasladó maquinaria (4 excavadoras y 2 cargadores frontales) desde la ciudad de Lima hasta la localidad de Yuyapichis, provincia de Puerto Inca (Huánuco), con la finalidad de utilizarlos en trabajos de extracción de

oro en los terrenos de la comunidad nativa Nuevo Unidos de Tahuantinsuyo, sin contar con las autorizaciones correspondientes.

En consecuencia; aparte de la sanción puesta por OEFA, la procuraduría ha fundamentado, en la etapa intermedia, una valorización económica por el agravio ocasionado el monto de S/. 3 000 000 (tres millones y 00/100 soles).

c. Caso La Chilca (Cajamarca)

El proceso inicia como consecuencia de actividades mineras ilegales con expediente n.º 1989-2014 por la Asociación de Mineros Artesanales de La Chilca (Cajamarca), con expediente n.º 1989-2014. Esta asociación no solo hurtaba mineral, sino que venía haciendo invasiones sistemáticas desde el año 2005, en la planicie colindante con el Cerro Algamarca; es decir, en la zona de La Chilca o Sinche Chico, lo que afectó los derechos mineros de las empresas Sulliden Shahuindo S. A. C. y Algamarca S. A.

En vista de ello, la procuraduría interpuso la medida cautelar de cese de actividades contaminantes, la misma

que fue admitida y declarada fundada, y posteriormente se materializó la medida de interdicción en la zona (setiembre de 2015).

d. Caso Carretera para la minería ilegal en la Reserva Comunal Amaraeri (Madre de Dios)

En virtud de la Carpeta Fiscal n.º 485-2015, investigación en curso y a cargo del Primer Despacho de la Fiscalía Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios, seguido contra Luis Otzuka Salazar, Gobernador de Madre de Dios, y otros, por la presunta comisión del delito ambiental en la modalidad del delito de alteración del ambiente o paisaje, y delito contra los bosques o formaciones boscosas en agravio del Estado.

A mediados del año 2015, el Gobierno Regional de Madre de Dios inició las obras de construcción de la carretera denominada “Apertura del Ca-

mino Vecinal Nuevo Edén-Diamante” y “Rehabilitación del Camino Vecinal Nuevo Edén-Shipetari”. El trayecto comprende la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amaraeri. Dicho proyecto contaba con un avance de 3 km y 5,5 km respectivamente, así como con movilización de maquinaria pesada, sin contar con la opinión técnica previa vinculante del SERNANP⁶⁰.

Dicha situación fue notificada y puesta en conocimiento al Gobierno Regional de Madre de Dios en diversas ocasiones, pero las obras continuaron ejecutándose y generando impactos ambientales negativos al Ambiente y a la Reserva Comunal Amaraeri.

Al respecto, la procuraduría interpuso la denuncia penal correspondiente y la medida cautelar contra el Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD); a efectos de que

60.- De acuerdo con lo señalado en el Decreto Supremo n.º 004-2010-MINAM, las entidades del ámbito nacional, regional y local tienen la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante al SERNANP en las actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que se realicen al interior de las áreas naturales protegidas. El incumplimiento de la obligación prevista en el numeral anterior constituye falta administrativa prevista en el numeral 9) del artículo 239 de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley n.º 27444.

se ordene al GOREMAD suspender la ejecución de las obras de construcción y rehabilitación de los proyectos de infraestructura vial, hasta que se cuente con la opinión técnica previa vinculante del SERNANP. El Juzgado de Investigación Preparatoria Transitorio Ambiental resolvió dictar de oficio la medida cautelar innovativa⁶¹ en la forma de suspensión inmediata de la actividad extractiva o depredatoria.

e. Caso Los Varones del Oro

La Procuraduría del Ministerio del Ambiente interpuso una denuncia ante la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio de Lima, expediente n.º 07-2014, contra Modesto Figueroa Minaya (congresista electo), Filiberto Contreras Vargas, Miriam Yolanda Villegas Meza, Vilma Contreras Vargas, Fortunato Valer Carpio, Walter Valer Carpio, conocidos como "Los Varones del Oro", con fecha 31 de marzo de 2014.

Actualmente, la denuncia se encuentra en curso, debido a la ampliación de la investigación preliminar en la Segunda Fiscalía Supraprovincial Corporativa especializada en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio de Lima - Primer Despacho.

f. Caso Celfio Gregorio Albújar Cerda (Parque Nacional Huascarán)

Se inició un proceso contra Celfio Gregorio Albújar Cerda, expediente n.º 905-2014, al haber realizado extracción ilegal de mineral sin contar con los permisos correspondientes dentro del ANP Parque Nacional Huascarán, considerado patrimonio cultural de la humanidad.

En vista de ello; el Juzgado Penal Colegiado Supraprovincial de Huaraz impuso una pena privativa de libertad de 8 años en calidad de efectiva, ordenando su inmediata captura e internamiento en el Establecimiento Penal de Huaraz. Se fijó un pago por concepto de reparación civil de S/. 15 000.

61.- Cuando el juez restituye al estado de hecho o de derecho que se tenía cuando se interpuso la demanda para asegurar la efectividad de la sentencia.

g. Caso zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata

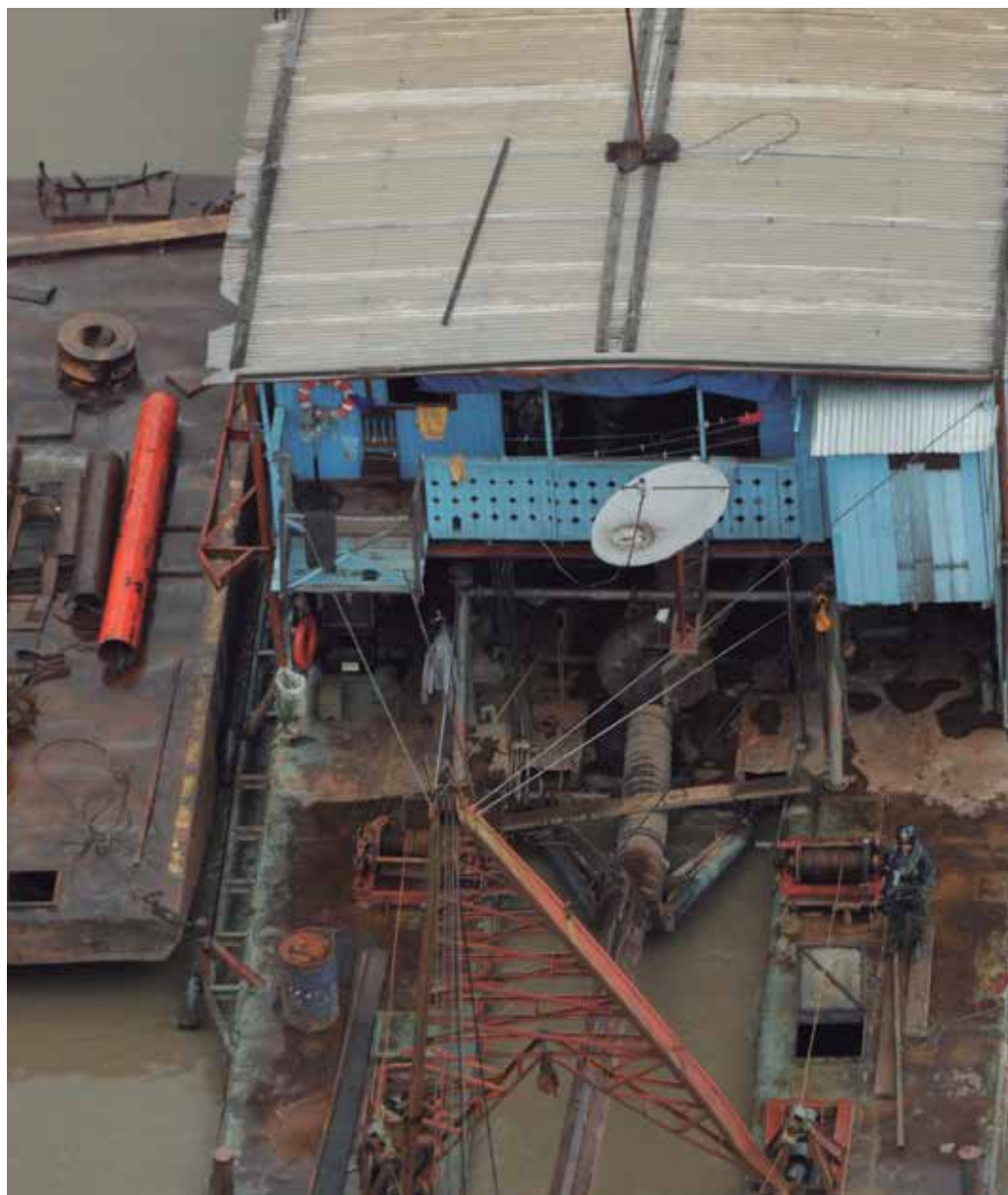
En este caso, se inició un proceso contra Richard Vargas Sánchez, Guido Mariño Calle y Benito Atauchi Huamán, expediente n.º 987-2013, por realizar actividad minera ilegal dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata. En vista de ello, el Juzgado Penal Colegiado de Tambopata impuso pena privativa de libertad de 6 años a Richard Vargas Sánchez, 5 años a Benito Atauchi Huamán y 5 años a Guido Mariño Calle, con carácter de efectiva a cumplirse en el Establecimiento Penitenciario de Puerto Maldonado y fijó el pago por concepto de reparación civil la suma de S/. 15 000.

h. Caso contra gobernador regional de Madre de Dios y otros, tras informe de la contraloría

Se interpuso una denuncia penal contra el gobernador regional de Madre de Dios, Luis Otzuka Salazar; el exgobernador regional de dicha región, Jorge Aldazabal Soto y al exdirector regional de minería de Madre de Dios, Milner Oyola Valencia. La

denuncia se efectúa por la comisión de delitos ambientales en la submodalidad de negligencia inexcusable por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, de la modalidad de responsabilidad por otorgamiento ilegal de derechos por funcionario público.

Esta decisión de la Procuraduría del MINAM responde a la negligencia y omisión por parte del GOREMAD, que durante los últimos años no evaluó ni aprobó los instrumentos de gestión ambiental correctivos (IGAC) contemplados en el D. S. n.º 004-2012, uno de los requisitos para lograr la formalización de la pequeña minería y minería artesanal. Dicha inacción permitió que estos grupos mineros ilegales continúen con sus actividades ilícitas, deforestando y contaminando la Amazonía.



LA REMEDIACIÓN AMBIENTAL DE LAS ÁREAS IMPACTADAS POR LA MINERÍA ILEGAL

7.1. PLAN DE RECUPERACIÓN DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES POR MINERÍA ILEGAL

De acuerdo con lo señalado en el artículo 9 del D. L. n.º 1100, el Estado promueve la recuperación de las zonas degradadas por la minería ilegal. Para este efecto, mediante decreto supremo refrendado por el MINEM y el MINAM, se elaborará y aprobará el Plan de Recuperación de los Impactos Ambientales generados por la minería ilegal, así como por la pequeña minería y minería artesanal, en el marco del proceso de recuperación de las zonas degradadas por la minería ilegal. Para ello se realizarán las acciones necesarias

y, de ser el caso, se gestionarán los recursos para tales efectos. En los casos donde la actividad minera ilegal haya producido desbosque, el Plan de Recuperación de Impactos Ambientales incluirá necesariamente un plan de reforestación.

El MINAM ha coadyuvado con el MINEM, autoridad ambiental sectorial en la materia, remitiendo con fecha 7 de julio de 2015 los lineamientos para la formulación del Plan de Recuperación de las Áreas impactadas generadas por la minería ilegal en cumplimiento de la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Asimismo, para contribuir en el cumpli-

miento al referido D. L., se creó el Programa Presupuestal n.º 0136 - Prevención y Recuperación ambiental de sitios contaminados y áreas degradadas por minería ilegal e informal (pequeña minería y minería artesanal), siendo la entidad responsable de su ejecución el Ministerio del Ambiente, el Programa Presupuestal n.º 0136 tiene un alcance nacional, y focaliza anualmente su intervención.

Por otro lado, se estableció en el artículo 11 que el Estado promoverá la participación de la empresa estatal Activos Mineros S. A. C. para remediar los pasivos ambientales mineros originados por la actividad minera ilegal, para lo cual se deberá constituir un fondo de remediación ambiental. Sin embargo, hasta la fecha aún no se ha constituido dicho fondo por lo que está pendiente intervención por parte de Activos Mineros S. A. C. en ese aspecto.

7.2. PROGRAMA PRESUPUESTAL N.º 0136 - PREVENCIÓN Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL DE SITIOS CONTAMINADOS Y ÁREAS DEGRADADAS POR MINERÍA ILEGAL E INFORMAL (PPR136)

El PPR136 está compuesto por dos productos principales y una serie de activi-

dades que en su conjunto buscan no solo la recuperación de las zonas degradadas por la minería ilegal sino también la prevención de áreas degradadas y sitios contaminados.



Las actividades son las siguientes:

PRODUCTO I	ENTIDADES CUENTAN CON SISTEMA DE PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN Y DEGRADACIÓN AMBIENTAL POR MINERÍA ILEGAL E INFORMAL
Actividad 1	Educación ambiental para la prevención y recuperación ambiental
Actividad 2	Sistema de detección temprana y vigilancia ambiental
PRODUCTO II	ÁREAS DEGRADADAS POR MINERÍA ILEGAL E INFORMAL INTERVENIDAS CON UN SISTEMA DE RECUPERACIÓN AMBIENTAL
Actividad 1	Implementación y operación de un sistema de identificación, categorización y priorización de áreas contaminadas y degradadas
Actividad 2	Investigación para la remediación ambiental de sitios contaminados
Actividad 3	Investigación para la recuperación ambiental de áreas degradadas.
Actividad 4	Sistema de mantenimiento de áreas recuperadas

Para el año 2015, y a través del PPR136 se priorizó la intervención en la región de Puno, en minería metálica y teniendo como principal elemento contaminante al mercurio (Hg), en coordinación con las autoridades regionales, locales y organizaciones de mineros se dio a conocer el alcance del programa presupuestal, luego de lo cual se desarrollaron las ac-

ciones de campo para el levantamiento de información y la evaluación preliminar de sitios potencialmente contaminados en los distritos de Ananea, Alto Inambari, Ayapata, Cojata, Ollachea, Phara, San Gabán y Sina⁶². Así, se evaluaron 35 sitios potencialmente contaminados, en los que se definieron 111 puntos de muestreo y se tomaron 135 muestras de suelos para

62.- La superficie total de los distritos atendidos es de 761 299,16 ha.

el análisis de los parámetros inorgánicos establecidos en el anexo I del Decreto Supremo n.º 002-2013-MINAM.

Finalmente, los resultados de los análisis mostraron concentraciones de mercurio que superan el ECA para suelo agrícola (6,6 mg/kg MS) en 6 sitios localizados en los distritos de Alto Inambari, Ananea y Ollachea, con valores de mercurio que oscilan entre 12,9 y 204 mg/kg MS.

Para el presente año se priorizó la intervención en la región de Madre de Dios bajo las mismas características de Puno.

Es preciso mencionar que la remediación de áreas degradadas es un proceso largo, sin embargo el MINAM ha intervenido desde el 2015 con dicho proceso, incorporando la investigación como uno de los ejes principales para la remediación y recuperación de áreas degradadas. Los requisitos para la remediación de las áreas afectadas dependen de varios factores, entre ellos las características naturales de la zona impactada (a manera de meta en la remediación), tecnologías existentes para la remoción de contaminantes, establecimiento de lineamientos para la estabilización geoquímica, usos futuros del terreno, entre otros.



08

ATENCIÓN SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA



8.1. LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ASOCIADA A LA MINERÍA ILEGAL: TRATA DE PERSONAS

La minería ilegal e informal tiene un alto impacto social que, a su vez, ha incrementado la criminalidad, como, por ejemplo, en la trata de personas, que es un delito que vulnera los derechos fundamentales de las personas al engañar, coaccionar, amenazar y violentar a los individuos, constriñendo su libertad y violando su dignidad, con el fin de explotarlos. Las modalidades de captación más comunes son las falsas ofertas de empleo, enamoramientos falsos que ofrecen una mejor vida en otro distrito, padrinzos incluso a través del internet (redes sociales, chats, entre otros).

Sin embargo, ¿cuál es la relación entre la minería ilegal y la trata de personas? Regiones como Madre de Dios, Cusco y Puno se han convertido en zonas de alta incidencia en trata de personas, específicamente en los campamentos mineros, donde abundan los bares denominados

nightclubs o prostibares, que captan a jóvenes, muchas veces menores de edad, para trabajar ofreciendo servicios de entretenimiento sexual. En relación con esto; la ONG Asociación Huarcaayo de Madre de Dios ha calculado que, en el 2010, cerca de 1 200 menores de edad fueron empleadas en 100 prostíbulos solo en el centro poblado Delta I en Madre de Dios, y que el 60 % de las mismas serían menores de edad²¹. Asimismo, entre julio de 2011 y el 2013, más de 2 000 víctimas de trata de personas fueron rescatadas por la PNP.

De acuerdo con información remitida por el Ministerio del Interior²², su Dirección de Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad ha participado de tres megaoperativos de interdicción en el 2015 y uno en el 2016, planificados por el ACAFMIRA en la zona conocida como La Pampa, en el departamento de Madre de Dios, lugar en el que el delito de minería ilegal y trata de personas se da de manera conjunta y se ha podido comprobar la existencia de bandas organizadas dedicadas a la trata de personas.

21.- Las rutas del oro: Perú. Mineros ilegales siguen explotando sexualmente a niñas y adolescentes. 6 julio 2015. Recuperado de <http://www.lasrutasdeloro.com/peru-mineros-ilegales-siguen-explotando-sexualmente-a-ninas-y-adolescentes/>.

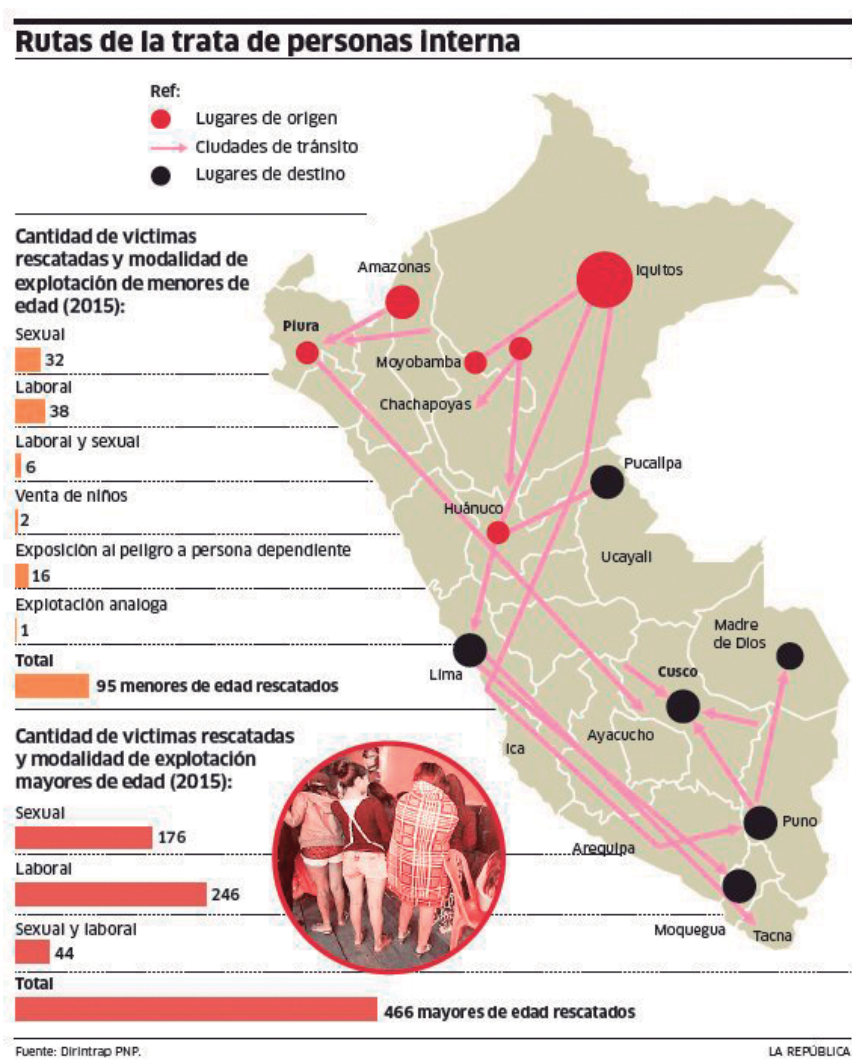
22.- Oficio n.º 001404-2016-IN-SG.

En virtud de la información proporcionada, a continuación se detalla una tabla resumen de intervenciones por el delito de trata de personas, con motivo de las interdicciones de los años 2015-2016, que señala el número de detenidos, víctimas mayores y menores rescatadas. Se ha podido constatar que el número promedio de las víctimas es 18-25 años de edad.

TABLA 18. NÚMERO DE VÍCTIMAS RESCATADAS EN MADRE DE DIOS EN 2015 Y 2016

FE-CHA	NOMBRE DEL ESTABLECI-MIENTO	UBICACIÓN	DISTRITO	DETE-NIDOS	VIC-TIMAS MAYO-RES	VIC-TIMAS MENO-RES
13/7/15	Bar Mística	Mega 15 km 107C Interoceánica	Tambopata	2	15	
13/7/15	Bar La Estrella	Mega 15 km 107C Interoceánica	Tambopata	2	4	
13/7/15	Bar La Rica Miel	Mega 15 km 107C Interoceánica	Tambopata	2	3	
11/8/15	Bar Paraíso	Mega 15 km 107C Interoceánica	Tambopata		4	
23/2/16	Bar Club de Moda	Km 107,5 C Interoceánica	Tambopata	3	16	
23/2/16	Bar La Cusqueña	Km 107,5 C Interoceánica	Tambopata	1		1
23/2/16	Bar La Choza	Km 107,5 C Interoceánica	Tambopata	1	23	
23/2/16	Bar El Caribe	Km 107,5 C Interoceánica	Tambopata	6	16	2
Total				18	81	3

IMAGEN 18. PRINCIPALES RUTAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL PERÚ



Con resolución Ministerial n.º 049-2010-IN/0105, del Ministerio del Interior, el 9 de febrero del 2010 se institucionalizó la Línea Contra la Trata de Personas, y con fecha 15 de diciembre de 2014 se creó la Central Única de Denuncias del Ministerio del Interior 1818, a la cual se le asignó, de manera exclusiva a la Línea Contra la Trata de Personas, los numerales 1818 opción 1. Esta línea debe ser difundida por los ministerios, gobiernos regionales y locales, con la finalidad de:

[...] brindar atención, derivar y gestionar las denuncias o solicitudes de información de víctimas, potenciales víctimas y público

en general sobre trata de Personas; asimismo brinda consejería y orientación especializada en el tema en el horario de atención de lunes a domingo las 24 horas al día.

De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio del Interior, los resultados de las denuncias coordinadas con la Policía Nacional de Perú, el Ministerio Público y con otras entidades involucradas, han permitido en 5 de los casos la detención de 14 personas implicadas como presuntos tratantes y el rescate de un total de 36 víctimas del delito de trata de personas en las modalidades de explotación sexual y laboral.

IMAGEN 19. REPORTE DE LA LÍNEA GRATUITA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS



Fuente: MININTER

Asimismo, el 9 de febrero del 2016 se aprobó el Reglamento de la Ley n.º 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y se creó la comisión multisectorial de naturaleza permanente contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes para hacer frente a dichos delitos la que se constituye sobre la base del grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas.

Adicionalmente, con fecha 23 de enero de 2015 se aprobó la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus formas de explotación, a través del Decreto Supremo n.º 001-2015-JUS, con el objetivo principal de asegurar la prevención, control y reducción del delito.

8.2. DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA EN 11 DISTRITOS EN MADRE DE DIOS POR CONTAMINACIÓN POR MERCURIO

En los últimos años estudios nacionales e internacionales han dado cuenta de los impactos negativos generados por la minería ilegal e informal sobre la salud y calidad de vida de la población, así como la afectación del medio ambiente en Madre de Dios como consecuencia de la contaminación y mal uso de mercurio, entre ellos se cuentan los siguientes:

- i. En el año 2010, el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) realizó un estudio sobre exposición a mercurio en pobladores del distrito de Huepetue, Madre de Dios, el cual concluyó que las características de exposición a mercurio, entre ellas los niveles de mercurio en orina de los pobladores, evidencian la exposición ocupacional y no ocupacional a este elemento tóxico producto de la actividad minera artesanal directa e indirecta que se realiza en la zona como necesidad de supervivencia y oportunidad de trabajo. La muestra del estudio estuvo constituida por 292 personas mayores a 3 años y con residencia mínima de 6 meses en el área de influencia.
- ii. La organización Caritas del Perú desarrolló un estudio para determinar mercurio total en peces, agua y sedimentos en la cuenca del río Malinowsky ubicado a lo largo de los distritos de Mazuco y Laberinto, en la provincia de Tambopata. Los resultados mostraron que 3 de las 5 especies estudiadas presentan niveles de concentración de mercurio que superan el valor límite permisible. En sedimento se encontraron altos niveles de concentración de

mercurio (sobre el límite máximo permisible) en la totalidad de las muestras analizadas. En agua no se detectaron trazas de mercurio.

- iii. Estudio de investigación sobre mercurio en Madre de Dios realizado en el año 2012 por el Instituto Carnegie para la Ciencia, identificó que de 15 especies de pescados comprados en varios mercados de Puerto Maldonado, el 60 % tenían niveles de mercurio superiores a los límites de referencia internacional para la salud humana (0,3 ppm). Los peces con mayores niveles de concentración eran peces predadores carnívoros. Asimismo, se observó entre el 2009 y 2012 un aumento en los niveles promedio en la mayoría de especies de peces analizados (10 de las 11 especies analizadas) llegando en algunos casos a superar 5 veces el valor límite de referencia internacional. Ello sugiere que los ecosistemas acuáticos donde viven los peces están fuertemente impactados por el mercurio liberado por las acciones del hombre en dicha región.

El citado estudio también analizó muestras de cabello de adultos en Puerto Maldonado, y del cual se ob-

servó que el 70 % tenía niveles de mercurio en cabello superior a los límites de referencia internacional para la salud humana (1 ppm), en algunos casos hasta tres veces por encima de los límites de referencia. Adicionalmente, se observó que las mujeres en edad fértil tenían los niveles de mercurio más alto de mercurio.

El estudio determinó que las comunidades nativas son unos de los sectores poblacionales más afectados por la exposición al mercurio, debido a que la base de la alimentación proteica de las poblaciones indígenas es el pescado, muchas de las cuales se ubican fuera de la zona de extracción minera.

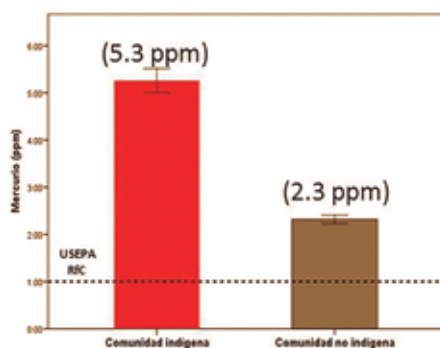
El estudio también evaluó las concentraciones de mercurio ocupacional y ambiental en las tiendas de oro donde se realiza la quema de la amalgama para la purificación del oro, encontrándose niveles de mercurio elemental que superan de 10 a 20 veces los límites permisibles para la exposición ocupacional (20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) y niveles de mercurio elemental que superan de 400 a 700 veces los límites permisibles de exposición ambiental (1 $\mu\text{g}/$



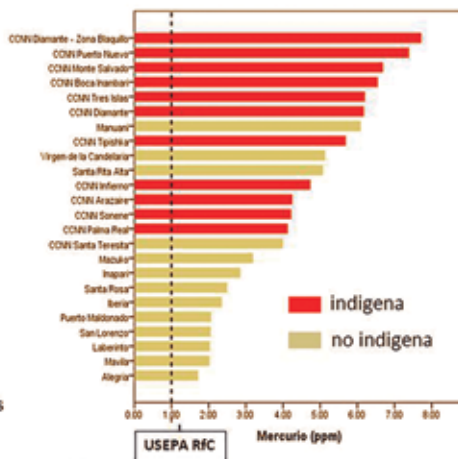
Comunidades Indígenas



Niveles Promedios de Mercurio en Cabello en Comunidades de Madre de Dios



- Comunidades **indígenas** tienen niveles de mercurio más de 5 veces encima de los niveles máximos permisibles
- Comunidades **indígenas** tienen niveles de mercurio 2.3 veces mayor que comunidades no indígenas



De las 10 comunidades con niveles más elevados, 7 eran comunidades indígenas

m3), lo que implica un evidente riesgo a la salud de los trabajadores de las tiendas de oro y la población del entorno de estas.

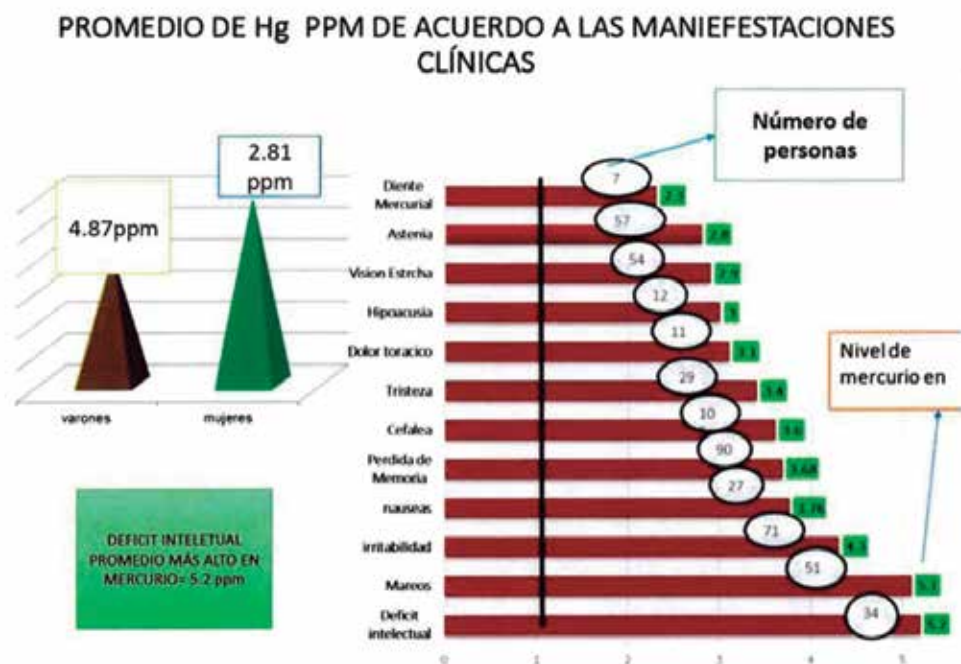
- iv. Estudios de investigación sobre mercurio en sedimentos y peces en el río Madre de Dios, realizado por la Universidad de Duke, determinó que las concentraciones de mercurio en los sedimentos eran relativamente bajas pero la concentración de metilmer-

curio era elevado en las secciones 2 y 3 del río Madre de Dios, lo que guarda relación con los altos niveles de mercurio encontrado en diversas especies de peces muestreados, representando un riesgo significativo para las comunidades locales que se alimentan con estos peces. El estudio determinó también que los ríos de las zonas mineras contribuyen mercurio al río Madre de Dios, y que la erosión del suelo exagera el transporte flu-



vial de sólidos contaminados. Esta universidad desarrolló también el estudio de investigación sobre migración, salud y medio ambiente a lo largo de la carretea interoceánica, el cual mostró que la exposición a mercurio está generalizada en la región del estudio, y que el 41 % de las personas cuyos cabellos fueron muestreados excedieron el valor referencia de la OMS. Los resultados evidencian que la exposición a mercurio está fuertemente relacionada a la edad y al consumo de pescado en el hogar.

- v. Otro estudio realizado en el 2014 por la Universidad de Yale sobre exposición al mercurio entre las mujeres en edad fértil (18-49 años) de 3 comunidades urbanas de Madre de Dios: Mazuco (zona minera), Puerto Maldonado (río debajo de la zona minera), e Iberia (fuera de la zona minera), mostraron que incluso gente fuera de la zona minera puede ser afectada por la contaminación de mercurio, tal como lo evidenciaron los resultados de metilmercurio en cabello de las mujeres de Iberia que superaban el valor límite de referencia internacional.
- vi. También, el monitoreo participativo hidrobiológico realizado en el 2014 por el biólogo Julio Araujo en la Reserva Comunal Amarakaeri, evidenció la contaminación de varias especies de pescado con mercurio.
- vii. El 2015, un estudio realizado por la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios, el CENSAP y la Universidad de Florida determinó que en el estudio de las manifestaciones epidemiológicas relacionadas al mercurio en madre de Dios, el 58,33 % de los pacientes analizados mos-



Fuente: Cruz 2015 (UNAMAD, CENSAP, Universidad de Florida)

tró concentraciones de mercurio en cabello por encima de los valores de referencia de la OMS, evidenciando que no solo hay niveles de exposición a mercurio, sino que ya hay manifestaciones clínicas de sus efectos.

Asimismo, el 4 de mayo de 2016, mediante Comunicado n.º 004-2016-SA-

NIPES/DSNPA, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera del Ministerio de la Producción dispuso la medida sanitaria de suspensión de actividades de extracción, comercialización y almacenamiento de la especie mota punteada (*Calophrysus macropterus*) y recomienda su no-consumo en Madre de Dios por haber detectado, como consecuencia de

IMAGEN 20. COMUNICADO SANIPES

	PERÚ	Ministerio de la Producción	Organismo Nacional de Sanidad Pesquera	Dirección Sanitaria y de Bromatología Pesquera y Acuicola
---	------	-----------------------------	--	---

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

COMUNICADO N° 004-2016-SANIPES/DSNPA
Prohibición de Comercialización de Mota Punteada en Madre de Dios

Señores:

- Autoridades Regionales de Madre de Dios.**
- Dirección Regional de la Producción de Madre de Dios.**
- Autoridades locales de Madre de Dios.**
- Autoridades competentes en Materia Ambiental.**
- Comercializadores de productos Hidrobiológicos.**
- Público Consumidor.**

Con la finalidad de salvaguardar la salud de la población de Madre de Dios, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera -SANIPES, hace de su conocimiento que a través de la vigilancia sanitaria efectuada y de la evaluación de los resultados obtenidos del monitoreo de niveles de mercurio en la especie mota punteada¹ (*Calophrys macropterus*) en Madre de Dios, se han detectado niveles de mercurio por encima del límite máximo permisible y cerca de este según el Informe N° 017-2016-SANIPES/DSNPA (LMP=0.5 mg/kg según el Manual de Indicadores o Criterios Microbiológicos de Seguridad Alimentaria e Higiene para Alimentos y Piensos de Origen Pesquero y Acuicola)

En este sentido, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES, como Autoridad competente y en cumplimiento de las facultades conferidas en los artículos 3° y 9° de la Ley N° 30063, Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES y de los artículos 4° "Derecho a consumir alimentos inocuos" y 24° "Medidas sanitarias de seguridad", Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos aprobado por el Decreto Supremo N° 034-2008-AG, dispone la Medida Sanitaria de Suspensión de Actividades de Extracción, Comercialización y Almacenamiento de la Especie Mota Punteada (*Calophrys macropterus*), asimismo recomienda el NO consumo de esta especie en la región de Madre de Dios.

En consecuencia y en resguardo de la salud pública, está prohibida la extracción, comercialización y almacenamiento de esta especie en la región de Madre de Dios, por contener mercurio en niveles no aptos para la salud.

Lima, 04 mayo del 2016

ORGANISMO NACIONAL DE SANIDAD PESQUERA
SANIPES


José López de la Cruz López
Director

Dirección Sanitaria y de Bromatología Pesquera y Acuicola - DSNPA

¹ Ver anexo.

30/05/16

los resultados de monitoreo, que dicha especie cuenta con niveles de mercurio por encima de los límites máximos permisibles (LMP).

El 16 de mayo de 2016, el Ministerio de Salud, a través del Oficio n.º 559-2016-DM/MINSA, en base a informes y oficios elaborados por el Ministerio de Salud, Ministerios del Ambiente, Ministerio de Cultura y la Dirección Ejecutiva del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) da cuenta del estado de contaminación por mercurio de la población por valores superiores a los LMP a consecuencia de la minería ilegal que se está desarrollando en Madre de Dios.

Como consecuencia, el 17 de mayo de 2016, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), mediante Informe n.º 00008-2016-INDECI/11.0, señaló que distintos grupos poblacionales del departamento de Madre de Dios presentan niveles de mercurio en su organismo, por encima por encima de los LMP, lo que conlleva serios, crónicos y complejos problemas de salud, particularmente en niños y mujeres embarazadas. Asimismo, que la contaminación con mercurio del aire, agua, sedimentos y peces, es consecuencia de las prácticas

inadecuadas utilizadas por la minería ilegal e informal durante la extracción y beneficio del oro aluvial; y que además existe población que se ubica fuera de las zonas de extracción minera que están en alto riesgo de ser afectadas por contaminación de mercurio en razón de los niveles altos de concentración de este mineral detectados en el ambiente y en distintas especies de peces, en especial de la especie mota punteada que forma parte de la dieta habitual de la población en Madre de Dios.

En ese sentido, el 22 de mayo de 2016, mediante Decreto Supremo n.º 034-2016-PCM, se declaró el estado de emergencia en los distritos de Tambopata, Inambari, Las Piedras, y Laberinto en la provincia de Tambopata; Fitzcarrald, Manu, Madre de Dios y Huepetuhe, en la provincia de Manu, e Iñapari, Iberia y Tahuamanu, en la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios por la contaminación por mercurio, en el marco de la Ley n.º 29664 sobre Gestión de Riesgo de Desastres, por el plazo de 60 días calendario, para la ejecución de acciones inmediatas y necesarias de respuesta y rehabilitación orientadas a reducir los efectos dañinos causados por dicha situación.



Esta medida ha sido adoptada toda vez que el Estado se debe a la protección de las personas y su salud. Por tanto, la presente declaratoria de emergencia es para atender la salud de las personas afectadas por contaminación o en riesgo de ser contaminadas por el mercurio, siendo las comunidades indígenas las poblaciones más vulnerables al incluir el pescado en su dieta diaria. Asimismo, forma parte de la voluntad del estado por implementar el reciente ratificado Convenio de Minamata para la reducción gradual del mercurio.

8.3. ACTIVIDADES ALTERNATIVAS A LA MINERÍA: INCENTIVANDO ACTIVIDADES ECONÓMICAS SOSTENIBLES

Como consecuencia del alza del precio de los minerales, muchas personas y familias encontraron en la minería informal e ilegal una oportunidad para obtener mayores ingresos económicos en el corto plazo, generando la migración de personas a lugares remotos en búsqueda de trabajo²³. Un ejemplo de ello

23.- Tenemos conocimiento de que el pago mensual por jornada de un minero ilegal en la zona de La Pampa en Madre de Dios es de S/. 2 500-5 000, dependiendo de la especialización del trabajador (dominio de uso de maquinaria prohibida y reparación de motores) y lugar de operación, pero también se obtienen ganancias adicionales a la remuneración mensual en función a la cantidad de oro extraído.

es que más del 70 % de los mineros ilegales en el departamento de Madre de Dios no son nativos ni originarios de la zona y han migrado de los Andes, principalmente de Cusco y Puno, para dedicarse a dicha actividad.

Entonces, el motivo principal de la migración hacia los principales enclaves mineros ilegales en todo el territorio nacional es la búsqueda de una mejor situación económica para satisfacer las necesidades familiares, aun cuando ello signifique poner en riesgo su vida y salud como consecuencia de las jornadas laborales.

Ante dicho escenario, surge la necesidad e importancia de trabajar en alternativas económicas sostenibles en las diferentes regiones del país para brindar mejores y mayores ofertas y alternativas laborales y al mismo tiempo desincentivar y hacer menos atractiva la migración hacia los enclaves mineros ilegales, que además han ocasionado lamentables daños ambientales.

Al respecto, el sector ambiente viene trabajando en diferentes proyectos para apoyar e incentivar actividades económicas sostenibles que permite a muchas familias tener una fuente de ingresos considerable.

A continuación se señalaran algunas de las acciones que se vienen adoptando.

a. Actividades económicas dentro de áreas naturales protegidas

El SERNANP ha venido incentivando actividades económicas sostenibles en las siguientes ANP:

- **Reserva Nacional Tambopata.** A la fecha existen 88 contratos de aprovechamiento de frutos de castaña, *Bertholletia excelsa*, que permite la comercialización del recurso por un ingreso de más de S/. 1 522 481,60 que beneficia a 88 familias. Los contratos de aprovechamiento otorgan el derecho para el aprovechamiento de recursos naturales de flora y fauna silvestre al interior de ANP, asumiendo compromisos y obligaciones para el desarrollo de actividades de control y vigilancia, manejo de recursos, monitoreo y generación de información de la actividad para determinar la sostenibilidad de la misma.
- **Reserva Nacional San Fernando.** En la Reserva Nacional San Fernando se realiza el aprovechamiento de macroalgas que se encuentran bajo competencia del Ministerio de la

Producción, la autoridad que regula el aprovechamiento mediante planes de manejo. Por su parte, el SERNANP, a través de la Jefatura del ANP, viene promoviendo el ordenamiento de la actividad a través de la identificación de usuarios, registro del aprovechamiento y acciones de manejo de residuos sólidos. Para el año 2014 se reportó el aprovechamiento de 2 973,79 toneladas de macroalgas que generaron un ingreso de S/. 3 227 399, que benefició a 600 familias.

- **Reserva Comunal El Sira.** En esta reserva comunal se registró el aprovechamiento de látex de siringa *Hevea brasiliensis* que generó S/. 8 853 en el 2014. En el 2015, se impulsó la elaboración de planes de manejo de copaiba y semillas de 8 especies forestales, que tienen el objetivo de formalizar el aprovechamiento a través de contratos de aprovechamiento.

b. Guía de inversión en bionegocios

El MINAM viene trabajando en la elaboración de una Guía de Inversión en Bionegocios que tiene como finalidad fomentar la inversión de los bionegocios en el Perú, promoviendo el desarrollo sostenible, con responsabilidad social y ambiental, basa-

do en los estándares internacionales de biocomercio y comercio justo. La Guía de Inversión en Bionegocios busca dar un nuevo impulso al sector, especialmente para posicionarlo políticamente en la agenda nacional, destacando su potencial para contribuir al crecimiento y desarrollo del Perú de manera sostenible y desincentivar otras actividades económicas en perjuicio del ambiente. Así, las principales categorías de bionegocio en el Perú son:

- **Productos hidrobiológicos.** Este sector se encuentra trabajado tanto en el ámbito marino como continental, y son de particular interés la piscicultura andina (truchas) y amazónica (peces nativos).
- **Productos maderables.** El Perú tiene un enorme potencial forestal, al ser la cuarta área más importante de bosques tropicales en el mundo.
- **Agrobiodiversidad.** Existe un gran potencial en agrobiodiversidad debido a la gran variedad de sistemas agroecológicos que se encuentran a en todo el país, tanto en la sierra (granos, cereales, tubérculo, raíces, etc.), selva (aguaje, camu-camu, sacha inchi, etc.) y costa (banano, palto, cítricos, etc.).
- **Plantas medicinales y aromáticas.** El Perú ha aportado cerca de 2 000

plantas nativas con propiedades curativas. En su mayoría estas plantas se encuentran en la sierra (menta, manzanilla, toronjil, etc.) y selva (sangre de grado, uña de gato, etc.).

- **Productos fitoquímicos y farmacéuticos.** Entre los productos más representativos son la cochinilla (tinte) y tara (goma y polvo), que son usados con fines cosméticos, colorantes, industria alimentaria y otros.
- **Zoocría de animales.** Este trabajo busca obtener algún beneficio económico y a la vez conservar especies en peligro de extinción, permitiendo

realizar algunas investigaciones, toda vez que algunas son de gran importancia para la medicina.

- **Ecoturismo.** El Perú tiene un enorme potencial en ecoturismo gracias a su diversidad biológica, paisajística y de culturas ancestrales, que a la vez debe ser un turismo social y ambientalmente responsable.
- **Artesanía.** Estos trabajos, principalmente, están compuestos de fibras, maderas, pelos, semillas, plumas, entre otros, y básicamente son trabajos presentados a través de cerámica, bisutería, textil, adornos, etc.



COMPROMISOS INTERNACIONALES EN LA LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL

El Perú tiene un avance reconocido en el establecimiento de acuerdos internacionales con países vecinos relacionados con la problemática vinculada con la lucha contra minería ilegal y la erradicación del mercurio. Asimismo, el marco normativo desarrollado ha sido un ejemplo para tratar la problemática en la región. En tal sentido, señalamos a continuación algunos de los avances en dicha materia:

9.1. ACUERDOS REGIONALES

Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La Comunidad Andina acordó mediante Decisión Andina n.º 774 del 2012 la Política

Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, estableciendo los principios, los mecanismos de cooperación, las medidas de prevención y control y el procedimiento de decomiso e incautación, destrucción de bienes, maquinaria e insumos usados en minería ilegal, incluyendo el mercurio y creando el Comité Andino Contra la Minería Ilegal.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónico (OTCA)

En el 2012 en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico, los países miembros acordaron la Decla-

ración de Lima para unir esfuerzos para la lucha contra la minería ilegal y sus efectos en el ambiente y la salud, estableciendo un grupo de trabajo especializado para desarrollar la estrategia común sobre minería ilegal en la Amazonía y proponer mecanismos de cooperación necesarios para hacer efectiva dicha estrategia.

9.2. ACUERDOS BILATERALES

Encuentro Presidencial y VI Reunión del Gabinete Binacional de Ministros del Ecuador y Perú

Mediante la Declaración Presidencial del Encuentro Presidencial y VI Reunión del Gabinete Binacional de Ministros del Ecuador y Perú se reconoció el esfuerzo de ambos países en el combate de la minería ilegal y para organizar las actividades mineras en la cuenca del río Puyango (Tumbes). Asimismo, se reiteró el compromiso para promover el desarrollo de actividades mineras con tecnologías apropiadas y respeto al ambiente, favoreciendo la inclusión social de las poblaciones de las zonas de influencia.

En tal sentido, en marzo del 2015 en la III Reunión de Viceministros del Eje de Seguridad y Defensa del Gabinete Bi-

nacional Perú-Ecuador se creó el grupo de trabajo *ad hoc* sobre minería ilegal. La primera reunión de trabajo del grupo *ad hoc* se llevó a cabo en julio del 2015 y se trabajó la hoja de ruta denominada "Implementación de acciones coordinadas en temas de prevención y erradicación de la minería ilegal en la zona de frontera Perú-Ecuador", que fue aprobada en julio 2015 la cual incluye acciones vinculadas al intercambio de información sobre marcos legales y experiencias nacionales, así como campañas de sensibilización, capacitación, cooperación, asistencia técnica, operativos de interdicción en las áreas más afectadas, entre otros.

Encuentro Presidencial y I Reunión del Gabinete Binacional de Ministros de Colombia y Perú

Mediante la Declaración Presidencial del Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional Perú-Colombia se acordaron compromisos afines a la gestión del mercurio para el intercambio de experiencias en la reducción del uso del mercurio, incluyendo la formulación de un plan de acción aprobado en el 2014 del grupo de coordinación de lucha contra la minería ilegal en zona de frontera.

Ello permitirá el control de la minería ilegal y delitos conexos en la cuenca del río Putumayo y en el río Amazonas, mediante el intercambio de información y operativos coordinados. También facilitará la colaboración entre institutos de investigación amazónica y universidades de Perú y Colombia para evaluar y atender los impactos del mercurio en la salud ambiental de la población humana de las fronteras compartidas.

Encuentro Presidencial y I Reunión del Gabinete Binacional de Ministros de Bolivia y Perú

Encuentro Presidencial y Primera Reunión del Gabinete Binacional que se llevó a cabo en junio de 2015 en Puno, estableciendo un mandato para implementar acciones conjuntas de recuperación del medioambiente, control, fiscalización y erradicación de las actividades mineras ilegales y/o contaminantes en la cuenca del río Suches.

Se estableció además un plan de acción para combatir ilícitos transfronterizos, entre ellos, la minería ilegal, enmarcados en una estrategia binacional integral.

En el año 2015 se presentó una propuesta

de Protocolo de Coordinación simultánea para la realización de acciones de control y fiscalización e interdicción de la minería ilegal. En virtud de ello, en noviembre del 2015 se realizó el operativo coordinado en la cuenca del río Suches, interviniéndose un proyecto minero ilegal y simultáneamente se intervino la localidad de Pampa Blanca en el distrito de Ananea, cuenca del río Ramis.

Comisión Binacional Fronteriza Perú-Bolivia (COMBIFRON)

En el marco de la Comisión Binacional Fronteriza Perú-Bolivia, mediante declaración conjunta de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, acordaron retomar las acciones de la comisión técnica binacional del río Suches.

La Comisión fue conformada a fin de inspeccionar la contaminación del río Suches y el daño ambiental producido por la minería ilegal en esta parte de la frontera. En el marco de la Declaración Presidencial de Cusco del 2011, la Comisión propondrá mecanismos de coordinación para solucionar la contaminación causada por la minería ilegal en la citada cuenca e impulsar acciones coordinadas para remediar dicho daño en el río Suches y lago Titicaca.

De igual modo, en la segunda reunión del Comité de Frontera Amazónica Perú-Bolivia realizada el 14 de mayo del 2015 se acordó fortalecer acciones para el monitoreo de la contaminación por mercurio transfronterizo en Madre de Dios y Puno (zona amazónica) en el Perú y el departamento de Pando en Bolivia.

Comisión técnica binacional del río Suches (CTB Suches)

El MINAM, a través de la Dirección General de Calidad Ambiental participa en la comisión técnica binacional del río Suches, presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, donde también participa la comisión multisectorial cuenca río Ramis, presidida por el Ministerio de Energía y Minas, el ACAFMIRA y la comisión multisectorial para la prevención y el segui-

miento del Decreto Legislativo n.º 1099⁶⁶ con la finalidad de lograr la recuperación ambiental del lago Titicaca y sus afluentes.

La CTB Suches surge como propuesta de coordinación binacional para la definición de alternativas de solución ante los graves daños ambientales causados por la minería ilegal en la referida cuenca, gestados y promovidos a través de los Acuerdos Presidenciales entre Perú y Bolivia de los años 2010 (Declaración de Ilo)⁶⁷, 2011 (Declaración de Cusco)⁶⁸ y 2015 (Declaración de Isla Esteves).⁶⁹

El Plan de Acción de la Declaración de Isla Esteves estableció plazos para la elaboración y aprobación del Plan maestro binacional de manejo sustentable de la cuenca del río Suches y el Plan de monitoreo binacional de calidad de aguas y

66.- Que aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches.

67.- Uno de los acuerdos fue la declaratoria de la cuenca del río Suches como "Zona Crítica de Daño Ambiental de Prioridad Binacional", e instruyen a sus ministros competentes aplicar medidas que permitan corregir los daños ambientales originados por la actividad minera y el encargo a sus autoridades competentes para la formulación de un Plan Maestro para la Gestión Sustentable de la Cuenca del Río Suches.

68.- Se acuerda desarrollar acciones conjuntas y coordinadas para combatir la minería informal en la cuenca del río Suches, declarada como zona crítica de daño ambiental y remediar la grave situación de contaminación que genera dicha actividad en esta área.

69.- En el octavo acuerdo, y en aras de combatir los graves daños ambientales causados por la minería en la cuenca del río Suches, instruyen a las entidades competentes de ambos países a determinar e implementar, a la brevedad, acciones conjuntas o coordinadas de recuperación del ambiente, de control, fiscalización y erradicación de las actividades mineras ilegales o contaminantes que se realicen en dicha zona. Asimismo, como noveno compromiso del Plan de Acción, establece adoptar medidas de coordinación bilateral en el seno de la CTB Suches.

sedimentos en la cuenca del río Suches, que incluye la homologación de parámetros y metodologías de monitoreo, los cuales se detallan a continuación:

a. Plan maestro binacional de manejo sustentable de la cuenca del río Suches

El Plan Maestro tiene como objetivo promover acciones conjuntas en el ámbito binacional para el desarrollo, la sustentabilidad y el fortalecimiento de las medidas de reversión del daño ambiental, gestión integrada de los recursos hídricos y el manejo integral de la cuenca.

b. Plan de monitoreo binacional de calidad de aguas y sedimentos en la cuenca del río Suches

El Plan de Monitoreo tiene como objetivo evaluar el estado de la calidad del agua del río Suches, así como la calidad y cantidad de sedimentos generados por la actividad minera y su efecto en la calidad del agua. Al respecto, se cuenta con la propuesta del Plan de

monitoreo binacional, presentada por el Perú en la VII reunión de la CTB Suches. Posteriormente, Bolivia alcanzó sus observaciones; sobre las que Perú está definiendo una respuesta oficial, que incluye insistir en el monitoreo de sedimentos en los vertimientos de las operaciones mineras en la cuenca, entre otros aspectos.

A la fecha, el Perú ha compartido el protocolo de monitoreo de calidad de aguas superficiales, mientras que Bolivia ha compartido la Guía para la evaluación de condiciones biológicas de cuerpos de agua utilizando macroinvertebrados biológicos, en cumplimiento de los acuerdos previos.

De otro lado, la comisión multisectorial de la cuenca río Ramis⁷⁰, presidida por el MINEM y el Ministerio del Ambiente participa apoyando aspectos técnicos generales, pues los compromisos establecidos en el Plan de Acción fueron cumplidos en su momento por el CONAM.

70.- Creada mediante Resolución Ministerial n.º 192-PCM, con el objetivo de coordinar y efectuar el seguimiento de los compromisos contemplados en el Plan de Acción dirigido a lograr la recuperación de la cuenca del río Ramis, aprobado por el D. S. n.º 034-2007-EM.

Como consecuencia del desarrollo de actividades de minería ilegal en la parte alta de la cuenca han surgido recientes demandas por parte de las autoridades, dirigentes y pobladores de las comunidades de la cuenca del río Ramis, por la presunta contaminación por metales pesados y sedimentos en la parte media y baja de la cuenca. Ante ello, el MINAM, en el marco de la comisión multisectorial del lago Titicaca, en coordinación con el ACAFMIRA, ha desarrollado reuniones de trabajo en la ciudad de Lima con las autoridades y dirigentes de la referida cuenca, para analizar las alternativas de atención e intervención a dicha problemática, fortalecer la asistencia técnica y seguimiento del cumplimiento del D. L. n.º 1099.

Asimismo, el 30 de marzo de 2016 se llevó a cabo en Puno, el taller de fortalecimiento de capacidades en remediación ambiental dirigido a las autoridades, dirigentes y pobladores de las comunidades de la cuenca, donde los sectores nacionales competentes presentaron los aspectos y el enfoque sobre los proyectos de inversión pública en el marco del D. L. n.º 1099, en cumplimiento

de los compromisos asumidos en las reuniones previas.

Las acciones de seguimiento de los proyectos de remediación ambiental se vienen desarrollando constantemente en coordinación estrecha entre los sectores y las municipalidades de la cuenca, en los cuales el MINAM participa como apoyo técnico, pues, en el marco del D. L. n.º 1099, no existen compromisos a través de proyectos específicos.



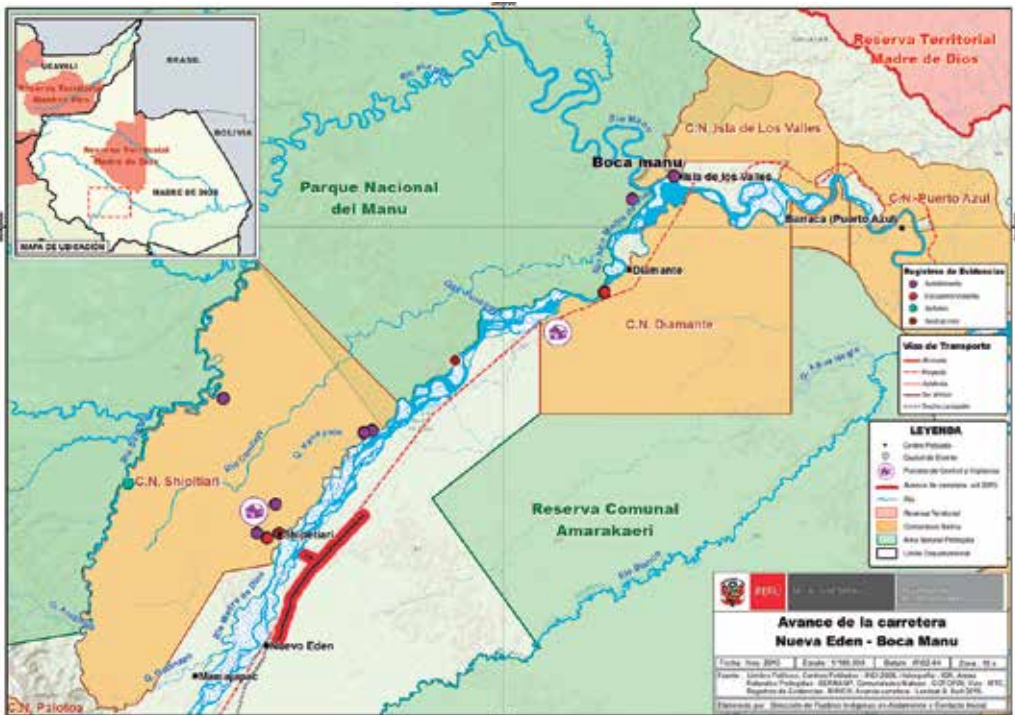
10

RESPUESTAS ANTE LOS PROYECTOS DE LEY DEL CONGRESO QUE BUSCAN PROMOVER LA MINERÍA ILEGAL

Durante los años 2011 al 2016 diversos Congresistas de la República han venido presentando distintos proyectos de ley con la finalidad de promover y favorecer las actividades mineras ilegales en el territorio nacional, a costa de la salud de la población y a pesar de los daños ambientales ocasionados. Ante dichas propuestas, el MINAM ha expresado oportunamente su rechazo.

Sin embargo, al cierre de este informe,

esas propuestas continúan siendo una amenaza para la lucha contra la minería ilegal y erosionan el proceso de formalización que este Gobierno viene impulsando. Por ello es fundamental que estos proyectos de ley no pasen desapercibidos y que los argumentos del MINAM para rechazarlos sean defendidos desde distintos frentes también en el futuro. A continuación se desarrolla el contenido de dichos proyectos de ley y los principales argumentos para rechazarlos.



• **Pronunciamiento del MINAM**

Este proyecto de ley buscaría legitimar la actuación ilegal promovida por el Gobierno Regional de Madre de Dios en la construcción del tramo Nuevo Edén y Shipetiari, al haber iniciado las obras de construcción sin contar con un estudio de impacto ambiental aprobado por el MTC y sin contar con la opinión previa del SER-

NANP. Ello atenta contra el patrimonio natural y cultural del Parque Nacional del Manu y la Reserva Comunal Amarakaeri, por pretender validar actividades que ya se vienen realizando con la construcción de la carretera sin contar con los requisitos previos, aparentemente con la finalidad de favorecer el transporte de combustible para minería ilegal, la extracción de madera de las zonas de amortiguamiento de ambas áreas naturales protegi-

das y la invasión de territorios indígenas. Ante dicha situación, la Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente presentó una denuncia penal que ha sido atendida por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios. En respuesta, el Poder Judicial ha dictado una medida cautelar ordenando la suspensión inmediata de la actividad extractiva o depredatoria (tala), producto del desarrollo de actividades de construcción de infraestructura en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Amarakaeri.

Asimismo, se argumenta el proyecto de ley de aprobarse sería inconstitucional por las razones expuestas en el oficio n.º 243-2015-PR, en virtud del cual el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros sustentan la observación a la autógrafa de ley señalando que el proyecto de ley:

- Afecta el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, amparado en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado.
- Incumple la obligación de primer orden constitucional de promover la conservación de la diversidad bioló-

gica y de las áreas naturales protegidas en base a lo dispuesto en el artículo 68 de la propia Carta Magna.

- Desacata lo establecido en el artículo 79 de la Constitución, toda vez que no corresponde al Congreso de la República priorizar un proyecto de inversión a través de una ley. En el marco de un estado de derecho, con separación de poderes para la gestión efectiva y eficiente de la cosa pública, es el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, quien resulta competente para tomar estas decisiones sobre la base de las políticas públicas existentes, la normatividad vigente y la disponibilidad presupuestal correspondiente.

Teniendo estos elementos en consideración; el MINAM, SERNANP, el Procurador Público Supranacional del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Cultura han expresado oportunamente su posición en contra del proyecto de ley, y han manifestado que no desean detener las inversiones ni el desarrollo de las comunidades de Madre de Dios. Sin embargo, sí se exige el cumplimiento de la normativa vigente para una debida planificación y desarrollo de la infraestructura vial en el país, respetando el marco legal ambiental

y de los derechos de los pueblos indígenas. Por su parte, el defensor del pueblo (e), Eduardo Vega Luna, mediante oficio n.º 765-2015/DP, coincide con el Gobierno Nacional, al resaltar que la mencionada iniciativa legislativa contraviene las disposiciones establecidas en la Ley n.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas; la Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley n.º 28736, Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Asimismo, a partir de una queja presentada por la Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes (Fenamad) mediante oficio n.º 0650-2015/DP, el defensor del pueblo solicitó al gobernador regional de Madre de Dios que detenga la ejecución de obras que no cuentan con la debida certificación ambiental.

También las organizaciones representativas de las comunidades nativas existentes en el ámbito de aplicación de la autógrafa de ley han cuestionado públicamente la construcción de una carretera desde la localidad de Nuevo Edén hasta Shipetiari, a ser ampliada hasta Boca Colorado. La Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), que representa a 33 comunidades del departamento de

Madre de Dios, así como el ejecutor del contrato de administración de la Reserva Comunal Amarakaeri (ECA-RCA), quien representa a 10 comunidades indígenas beneficiarias de la reserva, han expresado su preocupación por la inobservancia de la normativa del Estado, pues no se ha realizado la consulta previa a los pueblos indígenas (requisito indispensable para la ejecución de obras de esta magnitud).

Por otro lado, el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO emitió la Decisión n.º 35-COM-7B.34, a través de la cual

[...] Anotó con preocupación que la carretera prevista desde Boca Manu a Boca Colorado probablemente daría lugar a una mayor presión sobre los recursos naturales del bien, y en ese sentido solicitó al Estado parte [el Perú] a elaborar un estudio de impacto ambiental y social sobre el proyecto de la ruta para equilibrar los riesgos y beneficios asociados, y garantizar que el proyecto no tenga un impacto negativo sobre el Valor Universal Excepcional del bien [...].

Claramente; la aprobación de la vía sin contar con dicho estudio pone en peligro

la plena conservación del valor universal excepcional del Parque Nacional del Manu y supondría un incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos frente a UNESCO.

Por último, la Contraloría General de la República, de acuerdo con el Informe de Auditoría n.º 060-2016-CG/MA-ACha determinado respecto de la construcción de dicha carretera lo siguiente:

Los hechos expuestos han generado “impactos ambientales muy altamente significativos”, tales como: disminución de fertilidad de suelo, compactación del suelo, afectación del ciclo hidrológico y sedimentos, pérdida de cobertura vegetal, pérdida de la capacidad de captura de carbono y pérdida de hábitat, afectando las rutas de desplazamiento de las especies, así como la disminución de la oferta de alimento para las mismas.

La situación descrita se ha originado, debido a que los funcionarios del Gobierno Regional de Madre de Dios no han cumplido con los compromisos asumidos en los expedientes técnicos de los proyectos, toda vez que establecían la obligación de realizar el estudio de impacto ambiental; quienes al no solicitar la aprobación de la certificación ambiental por parte del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ni la opinión técnica previa favorable del Sernanp, para dichos proyectos, han generado impactos ambientales significativos, en las áreas de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y en la Reserva Comunal de Amarakaeri.



10.3. PROYECTO DE LEY N.º 3831/2014-CR

El Proyecto de Ley n.º 3831/2014-CR propone declarar de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el proceso de formalización minera del pequeño productor minero y productor minero artesanal, a fin de garantizar el desarrollo económico y social sostenible de las zonas y regiones donde se ejerce esta actividad. Sin embargo, hasta el momento se encuentra sin dictamen. La iniciativa legislativa promovida por el señor congresista Amado Romero (ex Partido Nacionalista) plantea una serie de medidas, entre ellas:

- Flexibiliza el concepto de minería ilegal sin sustento técnico
- Permite el uso de dragas y equipos similares sin tener en cuenta que existen diversos estudios que determinan el alto impacto negativo
- Permite obtener la calificación de pequeña minería y minería artesanal con la sola presentación de una declaración jurada
- Amplía el plazo para la presentación de la declaración de compromiso
- Amplía el proceso de formalización de 24 meses a 10 años

- Desconoce los escalafones de gobierno que ejercen fiscalización ambiental en el Perú

- **Pronunciamiento del MINAM**

El Ministerio del Ambiente se pronunció oportunamente sobre el mencionado proyecto, mediante el Oficio n.º 066-2015-MINAM/SG, pues contraviene con el conjunto de normas vigentes que regulan el proceso de formalización de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal, al pretender iniciar un nuevo proceso de formalización, regresar “a foja cero” y permitir la perpetración de la minería ilegal. Los plazos que se conceden son excesivos y los beneficios injustificados, por lo cual, en lugar de afianzar el actual proceso de formalización, representaría un retroceso.

10.4. PROYECTO DE LEY N.º 5139/2015-CR

El grupo de trabajo de seguimiento y evaluación del proceso de formalización de la minería informal de la Comisión de Energía

y Minas del Congreso de la República⁷¹, ha propuesto el Proyecto de Ley n.º 5139/2015-CR, denominado Ley de Fortalecimiento del Proceso de Formalización de la Minería Informal, mediante el cual se propone dejar sin efecto el actual marco normativo de lucha contra la minería ilegal.

Ciertamente; en lugar de corregir para fortalecer el actual proceso, este proyecto de ley pretende derogar y desconocer importantes normas que se vienen ejecutando en materia de formalización y erradicación de la minería ilegal, así como iniciar un nuevo proceso de formalización, sin asegurar que se mantengan los avances obtenidos hasta la fecha. Las principales normas a derogarse con este proyecto de ley son las siguientes:

- Decreto Legislativo n.º 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- Artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo n.º 1100, referidos a las prohibiciones y la competencia de los

71.- Tomas Zamudio Briceño (Coord.), Eduardo Cabrera Ganoza, Eulogio Amado Romero, Martín Belaunde Moreyra y Lourdes Alcorta, quienes pertenecen a la Comisión de Energía y Minas del Congreso.

GORE en materia de fiscalización.

- Decreto Supremo n.º 029-2014-PCM, que aprueba la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- Decreto Supremo n.º 012-2012-EM, que otorga encargo especial a la empresa Activos Mineros S. A. C. y dicta medidas complementarias para la comercialización del oro.
- Decreto Supremo n.º 075-2012-PCM, que crea la comisión multisectorial permanente con el objetivo de realizar seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.
- Decreto Supremo n.º 025-2013-E, que modifica el reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas y crea la Dirección General de Formalización Minera.

• **Pronunciamiento del MINAM**

Al respecto, el Ministerio del Ambiente se pronunció en contra dicho proyecto señalando lo siguiente:

- El proyecto de ley no considera un fortalecimiento a la formalización porque justamente pretende eliminar

y derogar las normas que crearon y sentaron las bases de la formalización, como el Decreto Legislativo n.º 1105 y la Estrategia de Saneamiento. Por tanto; no plantea acciones alternativas o mejoras al proceso de formalización actual. Con ello se pretende iniciar de foja cero una nueva formalización sobre la base de nuevas entidades a cargo, requisitos y procedimientos, desconociendo el esfuerzo de más de 30 000 mineros encaminados hacia la formalización, y generando importantes vacíos normativos que permitirán el avance e incremento de la minería ilegal en todo el territorio nacional.

- Elimina la diferencia entre minería ilegal e informal, generando un mismo tratamiento a aquellos mineros identificables que manifestaron su voluntad en formalizarse, asumiendo obligaciones y han avanzado en dicho proceso, con aquellos que prefieren mantenerse al margen de la ley y el orden público, evadiendo impuestos, contaminando y deforestando. En virtud de ello, se dificultaría la realización de acciones de fiscalización, así como los operativos de interdicción.
- Deroga las bases y requisitos para lograr la formalización que son re-

cogidos en la Estrategia de Saneamiento. Los requisitos para lograr la formalización son: (i) declaración de compromiso, (ii) acreditación de titularidad minera, a través de una concesión o contrato de explotación, (iii) acreditación de propiedad o uso del terreno superficial, y (iv) contar con un IGAC. Cada requisito es indispensable para que la formalización se concrete, puesto que genera seguridad jurídica a los mineros formalizados, logra que la actividad sea sostenible y cumpla con los estándares ambientales necesarios.

- Desconoce los avances en materia de formalización y perjudica a aquellos que han invertido en ello. A la fecha existen más de 30 000 mineros encaminados en la formalización, con más de 3 000 IGAC presentados y más de 1 000 mineros ya vienen trabajando de manera formal gracias al actual marco normativo. Asimismo, en el departamento de Arequipa y La Libertad, por ejemplo, un importante número de mineros se encuentran próximos a celebrar contratos de explotación importantes para lograr la formalización.
- Es preocupante la derogación del artículo 5 del D. L. n.º 1100, por ser crucial para la lucha contra la minería ilegal

al establecer la prohibición de maquinaria, equipos y artefactos para el uso en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal, especialmente en los cuerpos de agua. Asimismo, la afectación de los ecosistemas fluviales y, por tanto, de sus recursos, impacta directamente en la calidad de vida y la salud de las poblaciones, toda vez que la maquinaria prohibida contamina con mercurio los cuerpos de agua. En primer lugar, el mercurio se acumula en los tejidos de los peces y otros organismos, interfiriendo en su reproducción y afectando la principal fuente de alimentación de las poblaciones que habitan en las riberas de los ríos y quebradas. En segundo lugar, existen estudios que revelan que la población de Madre de Dios cuenta con altos niveles de concentración de mercurio en la orina, superando los índices del Organismo Mundial de la Salud (OMS), como consecuencia de consumir pescado contaminado.

- De derogarse el artículo 5 del D. L. n.º 1100, se impedirían las acciones de interdicción a mineros ilegales que incurran en dichas prohibiciones y restricciones. Actualmente, los mineros que incumplen las prohibiciones relacionadas a las maquinarias y

equipos son considerados ilegales y, por tanto, sujetos a interdicción. Por tanto, derogar dicho artículo impediría las interdicciones a mineros ilegales que estén utilizando maquinaria y artefactos prohibidos destruyendo la amazonia peruana y afectando la salud de la población.

- INGEMMET no puede ser la autoridad competente para la formalización, porque dicha competencia excede el mandato que tiene el INGEMMET en relación con su objetivo, funciones y competencias. La aprobación de la norma conllevaría a que el INGEMMET, para que pueda ejercer esa nueva competencia, y que de manera ilegal se le pretende atribuir, tenga que modificar todos sus instrumentos de gestión, tales como Reglamento de Organización y Funciones, y Manual de Organización y Funciones, Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), así como sus procesos de capacitación de los equipos encargados de la evaluación, seguimiento, monitoreo y desarrollo de la formalización. Evidentemente, todo ello tomaría un tiempo no previsto en la iniciativa y, entre tanto, la minería ilegal crecería exponencialmente sin control alguno.

Por otra parte, cabe señalar que el sustento de dicho proyecto no contiene un informe de la Secretaría de Gestión Pública sobre la modificación de competencia de funciones, naturaleza de las mismas y posible conflictos que se podrían generar, informe que debe sustentar este tipo de propuestas; así como tampoco contiene ninguna evaluación de las capacidades técnicas, administrativas ni financieras del INGEMMET para asumir dichas funciones.

Asimismo y sin perjuicio de la posición contraria al dictamen del Ministerio del Ambiente y Ministerio de Energía y Minas, el propio INGEMMET, directamente afectado con la propuesta, ha manifestado su oposición a asumir dichas funciones.



11

EL ROL DEL SECTOR AMBIENTE Y OTROS SECTORES COMPETENTES EN LA FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL Y EN LA ERRADICACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL

11.1. ROL DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM

El MINAM es el organismo rector del sector ambiental y tiene como objetivo promover la sostenibilidad ambiental del país, conservar, proteger, recuperar y asegurar las

condiciones ambientales, los ecosistemas y los recursos naturales. Así, desde la aprobación de los Decretos Legislativos emitidos en el marco de las facultades delegadas a través de la Ley n.º 29815, el MINAM, como autoridad ambiental nacional rectora del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) y Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), de acuerdo a la naturaleza de dichas funciones vela por que las actividades mineras que vienen desarrollando los mineros informales se realicen cumpliendo con la normativa ambiental y se garantice el derecho constitucional de los ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el normal desarrollo de su vida. Ello se logra cumpliendo los compromisos y respetando las obligaciones asumidas en el instrumento de gestión ambiental correspondiente.

En ese sentido, mediante el Decreto Legislativo n.º 1105 se estableció que el MINAM aprobara, mediante Decreto Supremo, las disposiciones referidas al IGAC como requisito obligatorio para la obtención de la autorización de inicio y reinicio de operaciones otorgada por el gobierno regional respectivo. Por ello, en el marco de la formalización y la Estrategia de Saneamiento, el MINAM tiene como competencia:

- Aprobar las normas relacionadas a la aplicación del IGAC, de conformidad con su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)
- Brindar asistencia técnica para mejorar la etapa de revisión y aprobación de los IGAC

11.2. ROL DEL SERVICIO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO - SERNANP

El SERNANP, creado a través del Decreto Legislativo n.º 1013, es un organismo público técnico especializado adscrito al MINAM, encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las áreas naturales protegidas (ANP), así como de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica y de los servicios ecosistémicos que brindan beneficios a la comunidad.

Para ello desempeña el rol de ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), y se constituye en su autoridad técnico-normativa, mientras que las jefaturas de ANP son las unidades básicas de gestión de cada ANP de administración nacional, y constituyen órganos desconcentrados

del SERNANP. En todos los casos, realiza su trabajo en coordinación con gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada (ACP), generando sinergias y maximizando resultados. Debe resaltarse que este modelo de gestión se aplica en el marco de un esfuerzo interinstitucional para lograr el ordenamiento de la actividad minera de pequeña escala, para lo cual SERNANP cumple un rol fundamental, tanto en el proceso de formalización como en el de erradicación de la minería ilegal.

También debe advertirse que el marco normativo dictado con el propósito de impulsar el proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal se circunscribe a las zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a escala nacional⁷². De allí que la norma-

tiva expresamente disponga que no pueden acogerse al proceso de formalización “aquellas personas naturales o jurídicas que ocupen áreas no permitidas para el ejercicio de la minería, tales como zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas y otras de acuerdo a la legislación vigente”⁷³.

En consecuencia, conforme a sus funciones para garantizar la conservación de las ANP, el SERNANP se encarga de evaluar y emitir una opinión técnica vinculante respecto a los procesos de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal llevadas a cabo en las zonas de amortiguamiento de las ANP⁷⁴; Es decir, en aquellas zonas adyacentes a las ANP, que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida, bajo la lógica de que las actividades que allí

72.- Artículo 1 del Decreto Legislativo n.º 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

73.- Artículo 14 del Decreto Legislativo n.º 1105, que establece restricciones para el acceso al programa de formalización; concordado con la quinta disposición complementaria final del Decreto Legislativo n.º 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la república y establece medidas complementarias. Está igualmente restringido el acceso al proceso de formalización a aquellas actividades de pequeña minería y minería artesanal que se realicen fuera de las zonas de pequeña minería y minería artesanal en el departamento de Madre de Dios, comprendidas en el anexo 1 del Decreto Legislativo n.º 1100. En tales casos, corresponderá aplicar la normativa del régimen general de la actividad minera a los titulares de concesiones mineras otorgadas o petitorios solicitados antes de la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia n.º 012-2010.

74.- Ver el artículo 27 de la Ley n.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, así como el artículo 116 de su Reglamento, modificado por Decreto Supremo n.º 003-2011-MINAM.

se realicen no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del ANP.

Esta opinión técnica vinculante que corresponde emitir al SERNANP se materializa en dos momentos distintos: (i) la emisión de compatibilidad respecto al otorgamiento del derecho; y, (ii) la opinión técnica previa favorable en la evaluación del instrumento de gestión ambiental. La compatibilidad se emite en el marco del proceso administrativo de otorgamiento de concesiones de pequeña minería y minería artesanal, es decir, el requisito 2 del proceso de formalización⁷⁵, el cual es conducido por la DREM del gobierno regional correspondiente. A través de esta emisión de compatibilidad, el SERNANP evalúa la posibilidad de que una propuesta de actividad coexista con respecto a la conservación del ANP de administración nacional, o del ACR, en función de la categoría, zonificación, plan maestro y objetivos de creación del área en cuestión.

Por su parte, la opinión técnica previa favorable es emitida por el SERNANP al evaluar y verificar la viabilidad ambiental de las medidas correctivas⁷⁶ y las medidas permanentes⁷⁷ que contempla el IGAC, respecto de los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del ANP en cuya zona de amortiguamiento se ubica la actividad en proceso de formalización.

11.3. ROL DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA

El OEFA, en el marco de su función de supervisión a entidades de fiscalización ambiental (EFA), establecida en la Ley n.º 29325 (Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental), y modificada por la Ley n.º 30011, supervisa a los 25 gobiernos regionales y a la DGM, a fin de verificar el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental en materia de

75.- No corresponde, sin embargo, que el SERNANP emita una opinión en caso de los Contratos de Explotación Minera o Contratos de Cesión en Uso, pues en ambos casos el derecho de aprovechamiento del recurso mineral ya fue concedido por el Estado.

76.- Son las dirigidas a corregir a niveles aceptables los impactos ambientales ya generados, que deberán ejecutarse en un plazo no mayor a 3 años.

77.- Son las que buscan prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos que se produzcan a lo largo del ciclo de vida de la actividad.

minería. Ello abarca la función de los GORE de supervisión y fiscalización de los sujetos en proceso de formalización de actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, así como de los mineros ilegales.

Asimismo, si un titular minero de la pequeña minería y minería artesanal no cumple con cualquiera de las condiciones previstas en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería para ser calificado como tal, la fiscalización ambiental será competencia del OEFA.

Por otro lado, el OEFA se encuentra facultado para desarrollar acciones de fiscalización ambiental cuando existan indicios razonables y verificables de que una actividad de la pequeña minería y minería artesanal aparentemente no cumplen con las condiciones legales para ser calificada como tal, y que debe corresponder al ámbito de competencias del OEFA, de conformidad con el principio de primacía de la realidad y lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley n.º 29325. Para ello OEFA aprobó las normas para determinar el

real estrato de los administrados que desarrollan actividades mineras.

11.4. ROL DE LA PROCURADURÍA PÚBLICA DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

Las procuradurías integran el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, cuyo ente rector es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y su marco de actuación dependen de los temas que afecten a la entidad de la cual dependen administrativamente. A partir de esa estructura, el Ministerio del Ambiente cuenta con dos procuradurías, una institucional que se encarga de la defensa en materia civil, laboral y arbitral de temas vinculados a la gestión del propio Ministerio del Ambiente y de sus organismos públicos adscritos (SENAMHI, IGP, SERNANP, IIAP, SENACE e INAIGEM)⁷⁸, y de otro lado la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, que se encarga de la defensa del Estado en todos los procesos penales por la comisión de delitos ambientales (minería ilegal, delitos forestales y corrupción ambiental).

78.- A excepción del OEFA que cuenta con su propia procuraduría.

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales ha tenido un rol fundamental en la erradicación de la minería ilegal, pues su principal objetivo es impulsar acciones legales contra aquellas personas vinculadas a los delitos ambientales, posibilitando el cobro de reparaciones civiles.

Las tareas vinculadas con este objetivo son: formular denuncias, elaborar estrategias de defensa y contribuir con los actos de investigación y participación en los operativos de interdicción, así como promover su realización y hacer el debido seguimiento de las acciones de mitigación dispuestas por el Poder Judicial.

11.5. COMPETENCIAS DE OTROS SECTORES

11.5.1. Rol del Alto Comisionado para la Formalización, Interdicción y Remediación Ambiental - ACAFMIRA

Mediante Decreto Supremo n.º 075-2012-PCM se creó la comisión multisectorial de naturaleza permanente, con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y desarrollar el proceso de formalización, presidido por la Presidencia del Consejo de Ministros.

En tal sentido, por Decreto Supremo n.º 014-2015-PCM se determinó que al representante titular de la Presidencia de Consejo de Ministros se le denominara como Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la minería ilegal y Remediación Ambiental (ACAFMIRA), y estaría a cargo de la coordinación y supervisión de la ejecución de la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal, dentro de la política del gobierno de luchar contra la minería ilegal. Además, el ACAFMIRA es quien preside la comisión multisectorial.

Dicha figura se creó ante la necesidad de contar con alguna autoridad que vincule sistémicamente a todas las autoridades del Poder Ejecutivo y demás escalafones de gobierno en la labor emprendida para erradicar la minería ilegal y fortalecer la formalización de los pequeños productores mineros y mineros artesanales.

En ese sentido, las principales acciones ejecutadas por parte del ACAFMIRA son las siguientes:

- Coordinación y logística de los megaoperativos de interdicción. El ACAFMIRA se encarga de gestionar y comprometer a los otros sectores

competentes para que provean los recursos humanos y materiales necesarios.

- Coordinación de las acciones de verificación o inteligencia de la información que sirva de sustento para la acción de interdicción.
- Requerimiento de la información necesaria a las autoridades competentes para las actividades de planeamiento y ejecución de las operaciones de interdicción.
- Supervisión del cumplimiento del operativo en las zonas materia de interdicción.
- Erradicar los principales enclaves de minería ilegal y reducir significativamente el delito de minería ilegal en todo el territorio nacional.

11.5.2. Rol del Ministerio de Energía y Minas - MINEM

El MINEM tiene por finalidad promover el desarrollo integral y sostenible de las actividades minero-energéticas, normando y/o supervisando el cumplimiento de las políticas de alcance nacional. Asimismo, y de acuerdo con el artículo 16 del D. L. n.° 1105, se estableció que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), en coordinación con los gobiernos regionales, llevará

a cabo las acciones que sean necesarias para ejecutar el proceso de formalización de la actividad minera a través de sus oficinas desconcentradas, las que podrán encargarse de una o más regiones.

Con este propósito, el MINEM creó, a través del Decreto Supremo n.° 025-2013-EM, la Dirección General de Formalización Minera, como un nuevo órgano de línea encargado de proponer y evaluar la política y monitorear las acciones de formalización minera, así como de proponer la normatividad relacionada con la formalización minera y brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales en el marco de sus competencias, para garantizar la conducción, coordinación y seguimiento de los mecanismos con los que cuenta el Estado para la formalización de la minería. Así, entre las principales funciones de la Dirección General de Formalización Minera, encontramos:

- Mejorar, proponer y expedir la normatividad relacionada con la formalización de las actividades mineras.
- Fortalecer la gestión de los gobiernos regionales a través de la capacitación y asistencia a las direcciones regionales de energía y minas (o los que cumplan con esas mismas tareas).

- Promover la aplicación de mejores estándares de operación e innovación tecnológica en la pequeña minería y la minería artesanal.
- Participar en la implementación de la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal, coadyuvando la intervención planificada y conjunta de todas las entidades competentes del Poder Ejecutivo y de los diferentes escalafones de gobierno en las acciones de interdicción contra la minería ilegal.
- Elaborar indicadores para verificar los avances en la lucha contra la minería ilegal y en el proceso de formalización de la minería a pequeña escala.
- Emitir opinión previa favorable a la autorización de inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales en el ámbito del proceso de formalización minera, en los casos que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente.

Asimismo, y de acuerdo al Decreto Supremo n.º 076-2013-PCM, la Dirección Gene-

ral de Formalización Minera actúa como Secretaría Técnica de la comisión multisectorial, y como órgano de apoyo está a cargo de coordinar las acciones necesarias a fin de coadyuvar al cumplimiento de la función encomendada a la comisión y otras establecidas en el reglamento interno de la comisión, aprobado por Resolución Ministerial n.º 227-2014-PCM.

11.5.3. Ministerio Público

El Ministerio Público es un organismo autónomo del Estado, y sus principales funciones son la defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos. Representa a la sociedad en los juicios, a fin de defender a la familia, a los menores e incapaces, así como garantizar el interés social y velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil⁷⁹. Asimismo, el Ministerio Público es el titular de la acción penal pública, que ejercita de oficio a instancia de la parte agraviada, o por "acción popular", si se trata de delito de comisión inmediata o de aquellos contra los cuales la ley la concede expresamente.

79.- Página web del Ministerio Público: <http://www.mpfn.gob.pe/index.php?K=406>

En consecuencia, el Ministerio Público es el sector competente para legitimar la ejecución de las operaciones de interdicción. Es un actor fundamental, sin cuya participación no se pueden llevar a cabo los operativos pues brinda la seguridad jurídica en el desarrollo de la medida. De hecho, de conformidad con el artículo 7 del Decreto Legislativo n.º 1100, la ejecución de las acciones de interdicción se realizan con la presencia del representante del Ministerio Público, quien levantará el acta correspondiente con indicación de la información sustentatoria, previamente recabada en la etapa de planeación, e incluso puede registrarlos con medios filmáticos o fotográficos; debiendo realizar la descripción de las circunstancias que determinaron la aplicación de la medida de interdicción. Por ello; su intervención resulta vital para avanzar en uno de los ejes de la lucha contra la minería ilegal.

El Despacho de la Fiscalía de la Nación ha establecido una Fiscalía Superior Coordinadora de las Fiscalías Ambien-

tales, que se encarga de las acciones de coordinación y supervisión de los despachos fiscales a escala nacional. Y en la lucha contra la minería ilegal ejerce las coordinaciones de alto nivel para los megaoperativos de interdicción, y designa al personal fiscal que participará en los operativos.

11.5.4. Gobiernos regionales

Por las siguientes razones, los GORE⁸⁰ tienen un rol fundamental en la lucha contra la minería ilegal y promover la formalización:

- a. En primer lugar, porque son las entidades encargadas de llevar a cabo el proceso de formalización en sus distintas etapas, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Legislativo n.º 1105. Están a cargo de la evaluación y aprobación de los IGAC, de otorgar la autorización para el inicio/reinicio de actividades, y de recibir, tramitar y resolver los petitorios mineros que presenten los administrados.

80.- El artículo 192 de la Constitución Política del Perú establece que los GORE son competentes para promover y regular actividades y servicios, entre otros, en materia de minería. Por su parte el inciso c) del artículo 36 artículo de la Ley n.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización establece que la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas, en el ámbito y escalafón correspondiente al sector minas, es una competencia compartida entre el Gobierno Nacional y el gobierno regional.

- b. En segundo lugar, porque son entidades de fiscalización ambiental (EFA) competentes para fiscalizar y sancionar en materia ambiental a la pequeña minería y la minería artesanal en su circunscripción, de acuerdo con lo señalado en el artículo 14 de la Ley n.º 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, modificado por el Decreto Legislativo n.º 1100. Así, los GORE deben realizar de manera eficiente las acciones de fiscalización ambiental sobre las actividades que se encuentren dentro del ámbito de sus competencias. De esta manera, por ejemplo, deberán verificar que sus administrados, en el desarrollo de sus actividades, cumplan con sus obligaciones ambientales, con la finalidad de garantizar la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Asimismo, corresponde al Gobierno Nacional la aprobación de los planes y la determinación de las acciones relacionadas con la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Estos serán de obligatorio cumplimiento de las autoridades en los tres escalafones de gobierno y de los que ejercen dicha actividad minera.



12

LOGROS ALCANZADOS EN FORMALIZACIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA MINERÍA ILEGAL

Teniendo en consideración el análisis antes efectuado, señalando todas las medidas y acciones adoptadas para lograr y sentar las bases de la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, así como luchar por la erradicación de la minería ilegal, señalamos a continuación los principales logros en la materia:



TEMA	AVANCES Y LOGROS
Voluntad de formalización	<p>Se daba inicio al proceso de formalización con la presentación de la declaración de compromiso. Luego, se debía acreditar el resto de requisitos para culminar la formalización. El 19 de abril de 2014 más de 70 000 mineros habían presentado su declaración de compromiso manifestando su voluntad de formalizar sus actividades y señalando las principales características de su actividad y área de ubicación.</p>
Registro de contribuyentes	<p>40 648 operadores mineros que presentaron su declaración de compromiso cuentan con RUC, lo que evidencia su voluntad de incorporarse al sistema legal.</p>
Operadores formalizados	<ul style="list-style-type: none"> — 2 156 operadores han logrado formalizarse a mayo del 2016 en los departamentos de La Libertad, Puno, San Martín, Piura, Pasco, Arequipa y Lima provincias. — Ellos están asociados en más de 100 empresas, cumpliéndose el incentivo de asociatividad que los decretos legislativos promueven. — Arequipa espera formalizar 500 operadores en mayo 2016 y 2 500 hacia finales de este año. — La Libertad cuenta con más de 1 000 formalizados.

TEMA	AVANCES Y LOGROS
Instrumentos de gestión ambiental correctivos - IGAC	<ul style="list-style-type: none"> — Se creó un instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC), como instrumento simplificado, para lograr la adecuación de las actividades en curso de la pequeña minería y minería artesanal, el cual debía comprender medidas de carácter correctivas y preventivas. — Capacitaciones a los gobiernos regionales para la evaluación y aprobación de los IGAC. — Implementación de Ventanillas Únicas. — Más de 2 000 instrumentos de gestión ambiental correctivos han sido presentados a escala nacional. — De acuerdo con el Informe de Auditoría de Cumplimiento n.º 060-2016-CG/MA-AC, elaborado por la Contraloría General de la República se ha podido evidenciar que existen 652 expedientes relacionados al IGAC que se encuentran pendientes de evaluación y 109 cumplen con los requisitos establecidos por la normativa. Sin embargo, la Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos no ha evaluado ninguno, debido a que ha paralizado el proceso, con lo que han incumplido sus obligaciones funcionales para evaluar y resolver los IGAC.
Prohibición del uso de dragas y artefactos similares	<ul style="list-style-type: none"> — Se prohibió el uso de (i) de dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales, y (ii) el uso de maquinaria pesada y equipos en operaciones de minería ilegal por los impactos ambientales negativos que estas ocasionan. — El Tribunal Constitucional determinó en la sentencia n.º 0316-2011-PA/TC que las prohibiciones del uso de dragas y artefactos similares eran constitucionales y proporcionales al daño que ocasionan al ambiente.

TEMA	AVANCES Y LOGROS
Uso de mercurio	<ul style="list-style-type: none"> — De 2012 a 2015 se ha reducido en 60 % la importación del mercurio, al ser una sustancia fiscalizada. — Perú ratificó Convenio de Minamata y se aprobó el Plan de Acción Multisectorial para la implementación del convenio. — Se declaró en estado de emergencia a 11 distritos de las provincias de Tambopata, Manu y Tahuamanu del departamento de Madre de Dios por contaminación por mercurio en el marco de la Ley n.º 29664 sobre Gestión de Riesgo de Desastres (D. S. n.º 034-2016-PCM), así como los respectivos planes de acción presentados por las distintas entidades que firmaron el D. S. — Al 2016 no hay importación de mercurio.
Persecución del delito	<ul style="list-style-type: none"> — Se tipificó el delito de minería ilegal en el Código Penal. — Se incorporaron formas agravadas al delito de minería ilegal. — Se crearon las primeras fiscalías especializadas en materia ambiental. — Se han iniciado más de 1 000 procesos judiciales por delito de minería ilegal. — Se cuenta con más de 30 sanciones penales. — 4 operadores mineros ilegales están en prisión por delito de minería ilegal.
Pago de tributos	<ul style="list-style-type: none"> — 5,9 millones de soles fueron recaudados por detracción tributaria.

TEMA	AVANCES Y LOGROS
Transacciones formales de comercialización de oro	<ul style="list-style-type: none"> — Al año 2014, se realizaron a través de Activos Mineros S. A., 23 752 transacciones formales, por un valor de S/. 508 474 895 al amparo de los convenios de comercialización. Entre enero y junio de 2015 se registraron 9 390 operaciones de compra-venta de oro por un valor de S/. 985 785 545. — Registro de comercializadores y procesadores de oro con más de 4 500 inscritos (es necesaria una depuración del mismo).
Control de insumos químicos	<ul style="list-style-type: none"> — Se crearon 17 rutas fiscales a escala nacional y 8 puestos de control en Madre de Dios. — En el segundo semestre del 2015 en Madre de Dios se realizaron 3 607 intervenciones a vehículos que transportaban combustible (incautaron 20 885 galones de diésel, 1 086 kg de mercurio, 33 800 kg de cianuro y 106 medios de transporte por el delito previsto en el art. 272 del Código Penal). — Se dispuso el uso obligatorio de del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades de transporte de hidrocarburos. — Se incorporó en el departamento de Madre de Dios el Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos. Se establecieron cuotas de hidrocarburos para los establecimientos de venta al público de combustibles y consumidores directos.
Interdicciones	<ul style="list-style-type: none"> — Establecieron las disposiciones para realizar las acciones de interdicción y cómo serán activadas. — Se han realizado más de 200 acciones de interdicción lideradas por ACAFMIRA. — Entre los meses de abril y mayo 2016, la Marina de Guerra del Perú, asentada en los puestos Azul y Otorongo de SERNANP en el río Malinowski, ha destruido 20 campamentos, 62 máquinas, 41 motores y 34 bombas de succión.

TEMA	AVANCES Y LOGROS
Erradicación de la actividad minera ilegal en áreas naturales protegidas	<p>Se ha logrado erradicar la minería ilegal en la Reserva Comunal El Sira, en la Zona Reservada San Fernando y en la Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochis y en parte del Parque Nacional Huascarán como consecuencia de los esfuerzos de SERNANP junto con la FEMA.</p>
Personas sometidas a trata o explotación sexual rescatadas	<ul style="list-style-type: none"> — Entre el año 2014 al 2016, más de 250 víctimas del delito de trata de personas han sido rescatadas de zonas de incidencia de minería ilegal. — Se creó la Central Única de Denuncias del Ministerio del Interior y se asignó de manera exclusiva a la Línea Contra la Trata de Personas al 1818, opción 1 (ha tenido más de 2 700 llamadas atendidas durante el 2015). — El 9 de febrero del 2016 se aprobó el Reglamento de la Ley n.º 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y se creó la comisión multisectorial de naturaleza permanente contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
Inmovilizaciones de oro	<p>Desde finales del 2013 al 2015, la Intendencia de Control Aduanero realizó 35 inmovilizaciones a 24 empresas con un peso total de 1 021 658 kg por el valor de USD 37 692 473 25.</p>

TEMA	AVANCES Y LOGROS
Fiscalización a cargo de OEFA y supervisión de entidades	<ul style="list-style-type: none">— Fortaleció el marco normativo en materia de fiscalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.— OEFA supervisa a los 25 GORE a fin de verificar el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental en materia de minería, siendo la Región Piura la mejor calificada y Áncash la última.— OEFA realiza aprox. 6 talleres macrorregionales anuales de capacitación en fiscalización ambiental.— Instalación de mesas de trabajo con 8 GORE.— El OEFA ha impuesto una multa 498,19 UIT, por realizar actividades mineras sin contar con Certificación Ambiental.— El OEFA ha declarado en 9 procedimientos administrativos sancionadores, que el real estrato al que pertenecen los administrados es el de la mediana y gran minería.



ANEXO N.º 1

LISTADO DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL Y DE LA LUCHA CONTRA LA MINERÍA INFORMAL

NORMA	DISPOSICIÓN
Constitución Política del Perú	<p>Toda persona tiene el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (inciso 22, artículo 2).</p> <p>Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal (artículo 66).</p> <p>El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales (artículo 67).</p> <p>El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68).</p>
Ley de Bases de la Descentralización, Ley n.º 27783	
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley n.º 27867	Promoción, gestión, y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y escalafón [...] correspondiente al sector minas (inciso 2c, artículo 10).

NORMA	DISPOSICIÓN
Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, Ley n.º 27651	Reconocimiento de la minería artesanal y pequeña minería.
D. U. n.º 012-2010	Declaran de Interés Nacional el Ordenamiento Minero en el Dpto. Madre de Dios.
Ley n.º 29815	Delegación al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de Minería Ilegal.
D. L. n.º 1099	Aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches.
D. L. n.º 1100	Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.
D. L. n.º 1101	Establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.
D. L. n.º 1102	Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.
D. L. n.º 1103	Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.

NORMA	DISPOSICIÓN
D. L. n.° 1104	Modifica la legislación sobre pérdida de dominio.
D. L. n.° 1105	Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
D. L. n.° 1106	Promueve la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.
D. L. n.° 1107	Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.
Ley n.° 30193	Modifica el D. L. n.° 1103, que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.
Decreto Supremo n.° 013-2002-EM	Aprueban el Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.
Decreto Supremo n.° 045-2010-PCM	Crean Comisión Técnica Multisectorial para la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.
Decreto Supremo n.° 006-2012-EM	Aprueban medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el anexo 1 del Decreto Legislativo n.° 1100.

NORMA	DISPOSICIÓN
Decreto Supremo n.º 012-2012-EM	Encargo especial a Activos Mineros S. A. C. y medidas complementarias para la comercialización del oro.
Decreto Supremo n.º 023-2012-EM	Plazo adicional para declaración de compromisos en Madre de Dios
Ley n.º 29910	Establece un nuevo plazo para la presentación de la declaración de compromisos en el marco del proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
Decreto Supremo n.º 027-2012-EM	Dicta normas complementarias al D. L. n.º 1105 para la comercialización del oro.
Decreto Supremo n.º 039-2012-EM	Modifica el Decreto Supremo n.º 027-2012-EM sobre comercialización de oro obtenido por modalidades tradicionales.
Decreto Supremo n.º 043-2012-EM	Establecen disposiciones complementarias a D. L. n.º 1100 y D. L. n.º 1105 e incorporan modificaciones al marco normativo minero.
Decreto Supremo n.º 046-2012-EM	Regulan procedimiento para otorgar Certificado de Operación Minera Excepcional – COME.
Decreto Supremo n.º 004-2012-MINAM	Aprueban disposiciones complementarias para el instrumento de gestión ambiental correlativo (IGAC), para la formalización de actividades de pequeña minería y minería artesanal en curso.

NORMA	DISPOSICIÓN
Decreto Supremo n.º 303-2012-EF	Especifica subpartidas arancelarias objeto de control de acuerdo al Decreto Legislativo n.º 1107.
Decreto Supremo n.º 003-2013-EM	Establecen precisiones para la formalización minera a escala nacional.
Decreto Supremo n.º 025-2013-EM	Crean Dirección General de Formalización Minera a cargo del Ministerio de Energía y Minas
Decreto Supremo n.º 032-2013-EM	Fortalecen proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal al amparo de lo dispuesto por el Decreto Legislativo n.º 1105.
Decreto Supremo n.º 001-2013-MINAM	Adecúan plazos para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo a los establecidos en el proceso de formalización.
Decreto Supremo n.º 012-2013-MINAM	Aprueban nuevas medidas de asistencia técnica en materia de elaboración y revisión del IGAC.
Decreto Supremo n.º 003-2013-MC	Aprueban procedimiento simplificado para otorgamiento del PROSIC.
Decreto Supremo n.º 003-2014-PCM	Aprueban la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal.

NORMA	DISPOSICIÓN
Decreto Supremo n.° 029-2014-PCM	Aprueban Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.
Decreto Supremo n.° 012-2014-MINAM	Regulan presentación y revisión del instrumento de gestión ambiental correctivo en cumplimiento de la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.
Decreto Supremo n.° 016-2014-EM	Establece mecanismos especiales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal.
Decreto Supremo n.° 006-2014-IN	Excluyen a la región Madre de Dios de los alcances del artículo 1 del D. S. n.° 009-2013-IN, modificado por los D. S. n.° 013-2013-IN, 015-2013-IN y 004-2014-IN, relacionados al Régimen Especial para el Control de Bienes Fiscalizados.
Decreto Supremo n.° 013-2015-EM	Aprobación de las cuotas de hidrocarburos aplicables en las zonas geográficas sujetas al régimen complementario de control de insumos químicos y dictas disposiciones complementarias.
Decreto Supremo n.° 036-2015-EM	Modifican cuotas de hidrocarburos aprobadas mediante D. S. n.° 013-2015-EM y dictan disposiciones complementarias.
R. M. n.° 179-2006-MEM/DM	
R. M. n.° 550-2006-MEM/DM	Aprueban la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y la adecuación de los instrumentos de gestión ambiental.
R. M. n.° 121-2008-MEM/DM	

NORMA	DISPOSICIÓN
R. M. n.º 038-2010-MINAM	Dictan medidas complementarias para la mejor aplicación del Decreto de Urgencia n.º 012-2010.
R. M. n.º 247-2012-EM	Crean el registro nacional de declaraciones de compromiso.
Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos n.º 106-2012-SUNARP/SN	Aprueban Reglamento de Inscripciones de Bienes vinculados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Registro de Bienes Muebles.
R. M. n.º 121-2013-MINAM	Aprueban la Guía para la Evaluación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo - IGAC.
Resolución del Consejo Directivo n.º 022-2014-OEFA/CD	Aprueban los Lineamientos para remitir al OEFA el reporte trimestral sobre la ejecución de actividades de fiscalización ambiental realizadas a la pequeña minería y minería artesanal.

NORMA	DISPOSICIÓN
Resolución de Presidencia del Consejo Directivo n.º 104-2012-OEFA/PCD	Aprueban procedimiento para remitir al OEFA el reporte trimestral sobre la ejecución de actividades de supervisión y fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal.
R. M. n.º 236-2015-MEM/DM	Aprueban la guía de contenidos que establecen especificaciones técnicas sobre requisitos del expediente técnico para autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales de los sujetos en vías de formalización; y los procedimientos de fiscalización y de modificación de la información contenida en el registro de saneamiento.
Resolución Jefatural n.º 481-2013-ANA	Regulación para opinión técnica favorable de ANA para los instrumentos de gestión ambiental correctivos.
Resolución Jefatural n.º 509-2013-ANA	Aprobación de criterios técnicos para la evaluación de contenidos hídricos de los instrumentos de gestión ambiental correctivos.

ANEXO N.º 2

CAMPAÑA COMUNICACIONAL #NOMÁSMINERÍAILEGAL Y PRINCIPALES DOCUMENTOS DE DIFUSIÓN



La Minería ilegal ha devastado más de **50,000 DE BOSQUES** en la cuenca del río **hectáreas Madre de Dios** casi



71mil canchas de futbol

#NoMásMineríaIlegal

Los **decretos 1100 y 1105** han generado **voluntad de formalización**

70 000 operadores han presentado su **Declaración de Compromiso**. Sin los Decretos 1100 y 1105 **iniciaría una amnistía a la ilegalidad** sin otra alternativa.



#NoMásMineríaIlegal

Foto: Actualidad Ancestral

Los **decretos 1100 y 1105** han **incrementado** el registro de **contribuyentes**

40 648 operadores han gestionado su **RUC**. Esto evidencia su **voluntad para incorporarse al sistema legal**. Sin los Decretos 1100 y 1105 no tendrían incentivo alguno para ser formales.



#NoMásMineríaIlegal

Foto: proactivacongo

Los **decretos 1100 y 1105** han logrado **formalizar operadores** en todo el Perú

1056 operadores asociados en 107 empresas, han sido **formalizados a febrero del 2016** en La Libertad, Puno, San Martín, Piura, Pasco, Arequipa y Lima Provincias



#NoMásMineríaIlegal



Los **decretos 1100 y 1105** han fortalecido los instrumentos de **Gestión Ambiental**

#NoMásMineríaIlegal

Se han **desarrollado más de 2 000 Instrumentos de Gestión Ambiental** Correctivos a nivel nacional. Sin los Decretos 1100 y 1105 se **desconocería la responsabilidad ambiental**.



Los **decretos 1100 y 1105** han **reducido el uso de mercurio**

#NoMásMineríaIlegal

Del año **2012 a 2015** se ha **reducido en 60% la importación del mercurio**. Sin los Decretos 1100 y 1105 dejaría de ser una **sustancia fiscalizada y perjudicaría el ambiente y la salud**.



#NoMásMineríaIlegal

Los **Decretos Legislativos N° 1100 y 1220** permiten la interdicción de la minería ilegal, el decomiso de productos forestales ilegales y la destrucción de maquinaria ilícita. Su **derogación permitiría que Madre de Dios sea devastada en impune**nte.



El **Decreto Legislativo N° 1237** permite que se sentencie con penas privativas efectivas a quienes cometan delitos forestales. Su **derogación facilitar**ía la acción de aquellos que delinquen en contra del patrimonio del Perú.

#NoMásMineríaIlegal



Los **Decretos Supremos N° 016 y 013** controlan el consumo y distribución de combustibles evitando que se destinen a la minería ilegal. **Derogarlos es facilitar el delito y la corrupción contra la sostenibilidad de la región.**



PERÚ
Ministerio del Ambiente

#NoMásMineríaIlegal

Madre de Dios es el único departamento del Perú donde existen **árboles de castaña en densidad suficiente para su aprovechamiento económico**, con una extensión de 2.5 millones de hectáreas. La minería ilegal atenta contra esta valiosa riqueza.



PERÚ
Ministerio del Ambiente

#NoMásMineríaIlegal

En 1994 **Madre de Dios fue declarada Capital de la Biodiversidad del Perú** porque sus Áreas Naturales Protegidas albergan el 17% de todas las especies de plantas del mundo además de fauna única.



PERÚ
Ministerio del Ambiente

#NoMásMineríaIlegal

El 32.2% del territorio de Madre de Dios está conformado por bosques de alta producción que garantizan el desarrollo sostenible de la región. **No permitamos su destrucción a causa de la minería ilegal.**



PERÚ
Ministerio del Ambiente

#NoMásMineríaIlegal

Madre de Dios alberga al **Parque Nacional del Manu, declarado por la UNESCO como Reserva de Biosfera y Patrimonio Natural de la Humanidad**. Detener la minería ilegal es también garantizar la preservación del Manu para el futuro del Perú y el mundo.



#NoMásMineríaIlegal

Los bosques de **Madre de Dios poseen culturas indígenas vivas**, atraen más de 40 mil turistas al año y son los únicos con densidad suficiente para la producción de castaña. **No permitamos su devastación, son el primer destino de ecoturismo nacional.**



#NoMásMineríaIlegal

Madre de Dios es una de las regiones más extraordinarias del Perú y del mundo.

Lamentablemente, hoy es **amenazada por actividades ilegales** que buscan legitimarse, propiciando **desgobierno e inseguridad ciudadana**.



#NoMásMineríaIlegal

El **paro en Madre de Dios** pretende **anular normas que combaten actividades ilícitas** y destructivas en la región.



#NoMásMineríaIlegal

¿Derogar el Decreto Legislativo N° 1100?



Más del 25% de todos los cuerpos de agua de Madre de Dios sufren el **impacto de la explotación minera.** Ceder a los intereses de la minería ilegal sería exponer a más ríos, como el Pachitea, Napo, Ucayali, y otros, a una contaminación irreversible.

#NoMásMineríaIlegal

¿Derogar el Decreto Legislativo N° 1220?



#NoMásMineríaIlegal

Dejar de decomisar productos forestales ilegales y destruir su maquinaria **implicaría consentir la evasión tributaria y permitir la pérdida del patrimonio natural;** dejando a su suerte a comunidades nativas y productores forestales responsables.

¿Derogar el Decreto Legislativo N° 12377?



#NoMásMineríaIlegal

Dejar de sentenciar con penas privativas efectivas a quienes cometen delitos forestales sería dejar de reprimir las conductas criminales en el ámbito forestal y **debilitar los derechos de tala por autoconsumo de las comunidades nativas.**

¿Derogar los Decretos Supremos 016 y 013?



Dejar de controlar el consumo y distribución de combustibles para que no se destinen a la minería ilegal y tráfico de drogas **es debilitar el incentivo para la formalización y desarrollo de una economía sostenibles con recaudación tributaria.**

#NoMásMineríaIlegal

En **Madre de Dios** las denuncias por comisión de delitos se **incrementaron en 312%** y por **violación sexual en 442%** desde el 2010.



#NoMásMineríaIllegal



Estos son los efectos de la **ilegalidad que las autoridades locales permiten en la región**. Pongármolos un alto a esta situación.

1352 PERSONAS SON **PROCESADAS E INVESTIGADAS** por el delito de **MINERÍA ILEGAL**



#NoMásMineríaIllegal

Se establecieron **16** **Rutas Fiscales** para el control de insumos químicos y bienes fiscalizados.



#NoMásMineríaIllegal

Solo en el **2013** se realizaron **78** **INTERDICIONES Y SE DESTRUYERON** **2586** artefactos usados para la **minería ilegal**



#NoMásMineríaIllegal

#NoMásMineríaIlegal



ANTES
NO EXISTÍA UNA ESTRATEGIA CLARA E INTEGRAL CONTRA LA MINERÍA ILEGAL.

AHORA
SE HA DESARROLLADO UNA ESTRATEGIA MULTIFUNCIONAL CON RESULTADOS CONCRETOS.

#NoMásMineríaIlegal

AHORA
CON NORMAS Y LEYES CLARAS

Más de **30 NORMAS PARA LUCHAR FRONTALMENTE CONTRA LA MINERÍA ILEGAL** en todo el país, no sólo en Madre de Dios.

- Se diferencia entre los mineros informales e ilegales: 70 132 mineros que ingresaron al **PROCESO DE FORMALIZACIÓN**.
- Contamos con una **ESTRATEGIA NACIONAL DE INTERDICCIÓN**.
- Tenemos un Instrumento de **GESTIÓN AMBIENTAL CORRECTIVO (IGAC)** para supervisar que la actividad minera respete el ambiente.

#NoMásMineríaIlegal

AHORA
CON NORMAS Y LEYES CLARAS

Más de **30 NORMAS PARA LUCHAR FRONTALMENTE CONTRA LA MINERÍA ILEGAL** en todo el país, no sólo en Madre de Dios.

- Contamos con la figura del **ALTO COMISIONADO** para lucha contra la minería ilegal.
- Se ha implementado el **REGISTRO ESPECIAL DE COMERCIALIZADORES Y PROCESADORES DE ORO**.
- Se ha puesto en marcha la **VENTANILLA ÚNICA** para la formalización minera.
- Existen prohibiciones por el uso de **DRAGAS Y ARTEFACTOS SIMILARES QUE DAÑAN EL AMBIENTE**.

#NoMásMineríaIlegal

AHORA
CON OPERATIVOS EN CAMPO

QUE TIENEN RESULTADOS CONTUNDENTES

1270 artefactos destruidos

- 78 INTERDICCIÓNES EN 9 REGIONES** durante el 2013. Se destruyeron más de **1270 ARTEFACTOS PROHIBIDOS**.
- Sólo en Puno, un megaoperativo destruyó maquinaria por un valor de más de **5 MILLONES DE DÓLARES**.
- MÁS DE 30 INTERDICCIÓNES** en los primeros 5 meses del 2014. Se destruyeron más **171 artefactos prohibidos**.

PERÚ #NoMásMineríaIlegal

AHORA
CON OPERATIVOS EN CAMPO

QUE TIENEN RESULTADOS CONTUNDENTES

INTERDICCIÓN EN LA PAMPA. Por primera vez, un operativo de lucha contra la minería ilegal incluye también los delitos conexos como la trata de personas, prostitución infantil, secuestro de personas, explotación laboral de menores, reforestación con la participación de diversas sectores.

- Intervención 400 efectivos de las FF.AA. y policías y 75 helicópteros, el principal componente minero donde se movilizó al año **más de treinta millones de dólares.**
- Se intervinieron **33 haciendas y 25 barros** donde se encontraron 20 juveniles de **16 a 23 años** víctimas de la trata de mujeres.
- Se incautaron **48 generadores** de energía camuflados bajo tierra, **52 botellas litas** para la distribución de mercancía, **94 botas nuevas y 20 alfombras** que sirven en el proceso de obtención del mineral.

PERÚ #NoMásMineríaIlegal

AHORA
CON PROCESOS DE FISCALIZACIÓN

A NIVEL NACIONAL EN MARCHA

23 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS

- 23 PROCEDIMIENTOS** administrativos sancionatorios en **13 REGIONES** contra empresas y/o personas naturales que desarrollan actividades mineras ilegales o malabara minero bajo la apariencia de pequeñas producciones mineras o minería a pequeña escala.
- 16 RUTAS** fiscales establecidas con el Control y Fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos, químicos, aceites para la minería ilegal.
- Se estableció **LA COMPETENCIA DE DEFA** para fiscalizar actividades. Apoyos gubernamentales, calificar control de mercurio o gran minería.

PERÚ #NoMásMineríaIlegal

AHORA
CON CANDADOS EN LA CADENA DE COMERCIO ILEGAL

- 938.858 kg. de oro** incautados por orden judicial con un valor FOB de **US \$ 34.825.163,59**
- Importante reducción en la exportación de oro legal. En mayo de 2014 se exportó **82% MENOS ORO** legal en comparación a noviembre de 2013 por parte de exportadoras consideradas de riesgo.
- 5 AEROPUERTOS** cuentan con equipos que permiten evitar la exportación ilegal de oro (Cusco, Lima, Madre de Dios, Arequipa).
- Las personas que llevan oro en el aeropuerto son intervenidas y de **NO PODER PROBAR LA PROCEDENCIA LEGAL DEL ORO SERÁ DECOMISADO** y las personas serán procesadas.

PERÚ #NoMásMineríaIlegal

AHORA
CON JUSTICIA FIRME

Se tipificó el delito de MINERÍA ILEGAL Y DELITOS CONEXOS

21 millones de personas afectadas por minería ilegal.

Se sancionó a **8 MINEROS CON 6 AÑOS** de prisión efectiva (Madre de Dios).

Se **DESTITUYÓ A UN PRESIDENTE DE LA CORTE SUPLENTE** por corrupción vinculada a la minería ilegal (Madre de Dios).



Ministerio del Ambiente

Av. Javier Prado Oeste 1440, San Isidro

Lima, Perú

www.minam.gob.pe/informesectoriales

