

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**Atribuciones de los mecanismos del control y fiscalización ambiental de
los gobiernos regionales en las concesiones mineras**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

Marcia Patricia Carrasco Estela

ASESOR

Percy Orlando Mogollon Pacherre

<https://orcid.org/0000-0002-1360-2647>

Chiclayo, 2024

**Atribuciones de los mecanismos del control y fiscalización ambiental de
los gobiernos regionales en las concesiones mineras**

PRESENTADA POR

Marcia Patricia Carrasco Estela

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR

Ricardo Vicente Silva Peralta
PRESIDENTE

Carla Emperatriz Ortiz Castañeda
SECRETARIO

Percy Orlando Mogollon Pacherre
VOCAL

Dedicatoria

Dedico esta investigación en primer lugar a Dios y a mis dos ángeles que me cuidan Cristóbal Estela Lazo y Teodoro Pablo Carrasco Sampen. A mis padres Pablo Carrasco y Patricia Estela, quienes siempre han estado conmigo en cada proceso de mi vida y a mis hermanos Sebastián Carrasco y Fátima Carrasco, por quienes luché a diario por ser su ejemplo a seguir.

Agradecimientos

A mi constante esfuerzo dedicado, de igual forma a mis asesores Percy Mogollón y Ana María Llanos, quienes cordialmente y en conjunto a mis maestros les guardo un gran aprecio por los conocimientos que impartieron a lo largo de mi carrera universitaria.

ARTICULO FINAL - MARCIA CARRASCO.pdf

ORIGINALITY REPORT

18%

SIMILARITY INDEX

18%

INTERNET SOURCES

13%

PUBLICATIONS

9%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	hdl.handle.net Internet Source	2%
2	repositorio.ucv.edu.pe Internet Source	1%
3	tesis.pucp.edu.pe Internet Source	1%
4	documentop.com Internet Source	1%
5	tesis.usat.edu.pe Internet Source	1%
6	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Student Paper	1%
7	www.mimdes.gob.pe Internet Source	1%
8	www.prodes.org.pe Internet Source	1%
9	qdoc.tips Internet Source	1%

Índice

Resumen	6
Abstract	7
Introducción	8
I. Revisión de literatura	9
II. Materiales y métodos.....	23
III. Resultados y discusión.....	23
Conclusiones.....	35
Recomendaciones	36
Referencias	37

Resumen

La presente investigación trata sobre el impacto que está generando la actividad que desarrolla la minería en el Perú, el lado positivo ha sido el aumento de ingresos económicos que ha hecho crecer y desarrollar al país, principalmente en los sectores de economía, educación, salud, etc. Pero el lado negativo de esta actividad extractiva minera ha desencadenado el acrecentamiento de los conflictos socioambientales entre las comunidades campesinas y las mineras. Ante ello, se busca evidenciar que, a los Gobiernos Regionales se les atribuyan mecanismos de control y fiscalización en el sector minero. Para ser más específicos en la mediana y gran minería dentro de su jurisdicción, contrarrestando los problemas socioambientales en el país.

Palabras clave: Gobiernos Regionales, control, fiscalización, minería, problemas socioambientales, comunidades campesinas.

Abstract

The present investigation deals with the impact that mining extractive activity is generating in our country, the positive side has been the increase in economic income that has allowed the development of other sectors in Peru, mainly in the sectors of economy, education, health etc But the negative side of this extractive mining activity has triggered an increase in socio- environmental conflicts between peasant communities and mining companies. Given this, it seeks to demonstrate that the Regional Governments are attributed control and inspection mechanisms in the mining sector. To be more specific in the medium and large mining of its jurisdiction, counteracting the socio-environmental problems of the country.

Keywords: Regional governments, control, supervision, mining, socio-environmental problems, peasant communities.

Introducción

En los últimos años, la economía del país ha ido creciendo, debido a la implementación de las actividades extractivas. Y es que, en la actualidad nos encontramos ante el gran boom minero peruano, pues la actividad extractiva minera ha sido el principal factor de este crecimiento económico, en este incremento han destacado los metales de cobre, zinc, plomo, hierro, estaño, molibdeno. Esto ha conllevado que las empresas mineras sigan creciendo de manera descontrolada, considerándose desde el punto ambientalista un saqueo extractivo, porque estas empresas han ocasionado la existencia de conflictos socioambientales.

Estos conflictos socioambientales ocurren entre campesinos y extractores. Aquí las comunidades campesinas muestran su descontento, porque estas empresas mineras se han encargado de la extracción masiva de los minerales. Es por ello, que los pobladores de estas comunidades se han levantado para exigir tutela de sus derechos que son reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico y por tratados internacionales: vida, ambiente sano, etc.

La presente investigación es de suma importancia porque permitirá conocer al lector que existe un gran debilitamiento por parte de las entidades fiscalizadoras ambientales, para controlar y fiscalizar cada etapa del proceso de extracción minera, es decir, desde la explotación hasta el transporte minero que cumple cada empresa de la gran y mediana minería.

Esto trae como consecuencia un descontento por parte de los pobladores de las zonas afectadas, sintiéndose desprotegidos ante las decisiones que toma el Estado peruano. Es por ello, que los Gobiernos Regionales (GORE) deben entrar a tallar como tutores de las comunidades campesinas, interviniendo en el control y fiscalización en la minería. Para así evitar el aumento de conflictos socioambientales y contrarrestar los ya existentes, porque los GORE se encuentran ausentes en el sector de la gran y mediana minería.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente trabajo se plasma en la siguiente interrogante: ¿Por qué es necesario atribuir competencias administrativas en materia de fiscalización minero - ambiental en las concesiones mineras a favor de los Gobiernos Regionales para evitar la generación de conflictos socioambientales frente a las comunidades campesinas?

Para responder esta cuestión, se optó por desarrollar esta investigación en tres

capítulos. En el primer capítulo se desarrollará el objetivo específico de analizar las competencias que tienen los GORE en materia de fiscalización minero-ambiental, para ello se estudiará inicialmente la creación de los Gobiernos Regionales, su estructura y las direcciones regionales que tienen a cargo para cumplir su gestión en su región, entre ellas la Dirección Regional de Energía y Minas.

En el segundo capítulo, se desarrollará el objetivo específico de analizar los conflictos socioambientales y sus efectos frente a las comunidades campesinas. Para ello, se comenzará estudiando a las comunidades campesinas, la consulta previa que se les realiza a estas comunidades, los conflictos socioambientales y se finalizará con el desarrollo de los casos emblemáticos que existen en nuestro país y los efectos que se han generado.

En el tercer y último capítulo se desarrollará como objetivo específico explicar la importancia de atribuir los mecanismos de control y fiscalización en los GORE. Para ello, se estudiará a las entidades que tienen competencia en la minería peruana, los instrumentos ambientales que se desarrollan en la actividad minera y al final se resolverá la pregunta problemática que conlleva a una modificatoria de ley en nuestro ordenamiento jurídico.

I. Revisión de literatura

1.1. Antecedentes

A nivel nacional, Vela (2022), en su tesis para optar el título de abogado, titulada *“Los mecanismos de fiscalización ambiental frente a la informalidad de la actividad minera artesanal en el distrito de Carabayllo, 2022”* El objetivo del estudio fue analizar cómo las autoridades fiscales abordan la fiscalización ambiental en la minería artesanal informal de Carabayllo en 2022. Se empleó una metodología cualitativa con estudio de casos y triangulación de datos a través de recolección de datos, entrevistas y análisis documental. Los hallazgos destacaron la necesidad de una aplicación efectiva de la normativa ambiental para proteger a la población, generando recomendaciones para promover acciones ambientalmente favorables.

Centeno et al. (2022) en su tesis de maestría titulada *“Deficiente planificación de la fiscalización ambiental en minería a cargo de los gobiernos regionales”* El estudio buscó mejorar la planificación de la fiscalización ambiental en el sector minero a cargo de los gobiernos regionales para beneficiar la calidad ambiental y la vida ciudadana. Se encontró una deficiencia en la elaboración de los Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización

Ambiental (Planefa), especialmente en la fiscalización minera, debido a problemas de coordinación interna, capacidades limitadas, recursos escasos y acceso limitado a información. Se recomienda implementar mejoras para optimizar la planificación y ejecución de la fiscalización ambiental.

Dioses (2021) en su tesis de maestría “*Relación entre fiscalización ambiental y prevención de la contaminación generada por pequeños mineros y mineros artesanales en Huamachuco, 2021*” El estudio investigó la relación entre fiscalización ambiental y prevención de contaminación por pequeños mineros y mineros artesanales en Huamachuco en 2021. Se utilizó un enfoque aplicado y un diseño no experimental correlacional, con una muestra de trabajadores de la Gerencia Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional La Libertad. Se aplicaron dos cuestionarios validados, obteniendo resultados que indican una correlación directa y significativa entre fiscalización ambiental y prevención de contaminación ($Rho = 0.535$, $p = 0.000$, $p < 0.01$). La fiscalización ambiental alcanzó un nivel del 90%, mientras que la prevención de contaminación mostró un nivel alto del 55% en Huamachuco.

Vargas (2021) en su tesis de maestría titulada “*Gestión y simplificación administrativa en la dirección regional de energía y minas del gobierno regional de San Martín, Moyobamba - 2021*” El estudio investigó la relación entre gestión y simplificación administrativa en la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de San Martín, Moyobamba, en 2021. Se utilizó un enfoque básico con un diseño no experimental, transversal y descriptivo correlacional, con una muestra de 42 trabajadores. Se recolectaron datos mediante encuestas y cuestionarios. Los resultados mostraron un nivel medio de gestión (47%) y un nivel bajo de simplificación administrativa (59%). Se concluyó que existe una relación positiva alta entre gestión y simplificación administrativa, respaldada por un coeficiente de correlación de Spearman de 0.832 y un valor de 0.000, con un grado de dependencia del 69.22% entre ambas variables.

A nivel internacional, Cáceres (2021) en su investigación titulada “*La minería y su impacto ambiental*” El estudio examina el caso N°10049/2015, "Lorusso, Sergio Gustavo y Otros s/ envenenamiento o adulteración de aguas", para comprender por qué el juzgado procesó a los imputados por abuso de autoridad sin prisión preventiva. Se utilizó una metodología que involucra la revisión detallada de la documentación legal y la evidencia presentada en el caso, con énfasis en identificar un posible nexo causal entre la conducta de los imputados y el incidente de contaminación del agua potable debido a la rotura de una

válvula. Los resultados de este análisis permitirán evaluar si existen elementos suficientes para sostener la imputación de abuso de autoridad, conforme a los principios de política ambiental nacionales.

Godfrid et al. (2020) en su artículo titulado “*Minería y conflictos en torno al control ambiental: la experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia*” El estudio aborda la problemática hídrica derivada de la expansión de la minería a gran escala en territorios andinos, destacando los conflictos por el acaparamiento del agua, la limitación del acceso para la población y la contaminación de las fuentes. Se evidencia la falta de acceso y participación, así como la desconfianza hacia la información oficial por parte de los Estados y las empresas, a través del análisis de casos en Argentina, Perú y Colombia. En respuesta, se desarrollan procesos de monitoreo comunitario del agua que buscan legitimarse y coordinarse con movimientos de defensa territorial a largo plazo.

Poveda (2021) propone un estudio titulado “*La institucionalidad y la regulación minera en los países andinos Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile, Colombia, Ecuador y Perú*”, El estudio se centró en analizar la institucionalidad y el marco normativo que regula la actividad minera en Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Se adoptó una metodología comparativa que examinó la estructura institucional del sector minero, la normativa sobre la propiedad de los recursos mineros, el régimen de concesiones, las disposiciones ambientales y de consulta previa, así como el marco fiscal relacionado con la minería. Los resultados destacaron similitudes, diferencias y desafíos entre los países, enriqueciendo la comprensión de las políticas públicas mineras en la región andina.

1.2. Bases teórico conceptuales

1.2.1. Las competencias de los GORE en fiscalización minero-ambiental

1.2.1.1. Los GORE

En la actualidad, el Perú, a raíz en la evolución a la descentralización (Ley de Bases de la descentralización N°27783), ha mejorado en sus gestiones relacionadas al funcionamiento de competencias y funciones administrativas; impulsando de esta manera el desarrollo integral, armónico y sostenible del país. Logrando la disminución de las discordancias políticas, económicas y culturales (Contraloría General de la República, 2014); así se da el paso a la modernización del estado.

Recurriendo al principio de subsidiariedad, el Estado tiene como finalidad el desarrollo integral mediante la entrega de poderes entre los niveles de gobierno; logrando un acercamiento a la población para erradicar los conflictos que se presentan actualmente. Siendo ese gobierno, ya sea nacional, regional o local el más idóneo para coadyuvar a resolver la necesidad presentada de acuerdo a la jurisdicción.

En el artículo 2° de la Ley N° 27867, LOGORE (de fecha 16/11/2002), en adelante LOGR, dispone el siguiente concepto:

“Son entidades jurídicas de derecho público con autonomía política, económica y administrativa. Utilizan un Pliego Presupuestal para su gestión económica y financiera.”

Estableciéndose en nuestro país una estructura de manera vertical, estos gobiernos intermedios gozan de su autonomía en la toma de decisiones y coordinaciones que se presenten con los demás niveles de gobiernos; de manera que se logre una conexión entre ellos, siendo liderado por su presidente regional, encargado de proponer y ejecutar los presupuestos, planes y programas regionales.

La LORG, en su artículo 45°, literal b), definen las funciones generales: siendo una de sus principales funciones de los GORE (en adelante GORE), dirigir a la organización según sus objetivos; definen las normas, dirigen y gestionan las políticas existentes en su jurisdicción; fomentando la participación de los ciudadanos.

Estas funciones de los GORE deben ser realizadas en base a lo exigido en la normativa, es decir, en concomitancia con las políticas nacionales y sectoriales; por parte de estas entidades debe existir la incentivación y el apoyo de las direcciones regionales. Los GORE se encuentran conformados por doce direcciones regionales, estas instancias desconcentradas realizan como función principal la implementación de las políticas de conformidad a su competencia y materia. En la presente investigación, nos centraremos en la Dirección Regional de Energía y Minas (en adelante, DREM).

1.2.1.2. Las competencias en fiscalización minero ambiental

La economía nacional ha experimentado avances gracias a la extracción de recursos naturales. Arguedas, Diez y Rodríguez (2011) señalan que como parte de este proceso y en una estrategia de progresividad, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) delegó a los

Gobiernos Regionales (GORE) funciones de fiscalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal.

En el artículo 59° de la LOGR se tipifican las principales funciones para coadyuvar las necesidades de fiscalización y control en la pequeña minería y minería artesanal. Evitando así el aumento de la minería informal, al igual que erradicar la minería ilegal en el país. Para evitar el aumento de la minería informal, se realizan los proyectos de formalización minera desde el año 2017, a cargo de la DREM para los pequeños productores mineros y mineros artesanales; realizándose de la siguiente manera: para lograr la formalización minera se elabora un informe detallado de los lugares y de las personas ubicadas en una determinada jurisdicción que se dedican a la extracción de recursos mineros y que no se encuentran con el permiso correspondiente para realizar la concesión minera, ni mucho menos con los permisos ambientales requeridos para la actividad minera formal (MINEM, 2023).

Los GORE, por intermedio de sus DREM, obtuvieron las facultades de controlar y fiscalizar a la pequeña minería y minería artesanal mediante DS N° 031-2007-EM (de fecha 23/06/2007). El proyecto de Reforma del sector de recursos minerales del Perú (2011) afirma que esta operación de controlar y fiscalizar les compete a los funcionarios designados por los GORE, los cuales evalúan también los impactos ambientales y sociales que son causados por la actividad minera.

La Ley N° 27651 define la pequeña minería y la minería artesanal. Según el MINAM (2016), la pequeña minería implica poseer titulación de hasta 2000 hectáreas y capacidad de producción no superior a 350 TM/día, mientras que la minería artesanal se refiere a titulaciones de hasta 1000 hectáreas y capacidad de producción de 25TM/día, con actividades manuales y equipos básicos, destinadas al sustento directo mediante la explotación de minerales.

Arguedas, Diez y Rodríguez (2011), afirman que las DREM se divide en dos dimensiones: la dimensión interna refiere a la información sobre sus recursos, como el conteo de trabajadores, el equipamiento de los servicios, las capacidades del personal con experiencia, etc.; mientras que la dimensión externa refiere a través de la valorización económica, es decir, lo que se produce por la actividad minera.

Una de las funciones transferidas fueron la supervisión de los títulos de las concesiones mineras para la pequeña minería y minería artesanal, al igual que el inventario de los recursos

mineros, donde le corresponde al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (en adelante INGEMMET) coordinar los datos que le proveerán los GORE; de esta manera a los sujetos que ejercen estas dos divisiones de minería los siguientes puntos: la promoción de mecanismos para proveer la información sobre las actividades a los pequeños productores mineros y los artesanales; como promover el potencial de la minería, mantener informada a la población sobre las actividades y procedimientos administrativos sobre la minería Proyecto de Reforma del sector de recursos minerales del Perú (2011).

El Organismo de Fiscalización y Evaluación Ambiental (en adelante OEFA), capacita al personal de los GORE sobre las funciones de supervisión y fiscalización ambiental en las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, al igual que los sujetos en proceso de formalización y mineros ilegales. El personal de los GORE es constantemente capacitado en talleres de reforzamiento de planes estratégicos minero-energético, ambiental-regional, sostenibilidad en los aspectos minero-energéticos, evaluación en los procedimientos mineros y documentos de gestión; conforme al Plan Anual que establece cada GORE.

1.2.1.3. Las concesiones en la mediana y gran empresa

La minería ha resultado ser la principal actividad extractiva económica de nuestro país, por ende, debido a la riqueza de los metales mineros se están desarrollando importantes inversiones en los yacimientos mineros; siendo en la actualidad considerado el Perú como líder mundial en la producción de metales (MINEM, 2023). Torres y Cueva (2015) afirman que la minería es considerada como una de las principales actividades desde los tiempos del imperio incaico; esto ha conllevado que la economía del país mejore de manera progresiva; es por ello que, gracias a nuestra riqueza minera contamos con la presencia de importantes capitales mineros como BHP Billiton, Rio Tinto, Mistsui, entre otras.

Una concesión es el acto mediante el cual el Estado otorga a un particular el derecho de gestionar un servicio público o explotar recursos del patrimonio estatal, bajo condiciones establecidas por el Estado y asumiendo el riesgo y la responsabilidad el concesionario. (Tejada, 2014).

Cabe resaltar que Dammert y Molinelli (2007) expresan que en el Perú la producción de zinc, plomo y plata en la gran y mediana minería es la más numerosa; siendo el departamento

de Ancash uno de los principales en alta producción minera, pero al mismo tiempo es uno de los departamentos en los cuales existe mayor presencia de conflictos socio-ambientales.

Sobre la gran y mediana minería, la primera tiene una capacidad de producción superior a 500 toneladas métricas diarias, mientras que la segunda alcanza hasta 5000 toneladas métricas diarias. (OSINERGMIN, 2017, p.150).

El D.L. N° 109, Ley General de Minería (LGM), establece que la concesión minera permite explorar y explotar recursos minerales, siendo el INGEMMET el encargado de otorgarla. En América Latina, el Estado tiene el dominio absoluto sobre los yacimientos mineros. (Vinces y Malca, 2015).

El artículo 17° de la Ley General de Minería establece una serie de actividades relacionadas con el beneficio de la minería. Estas actividades incluyen la fundición (a), refinación (b), comercialización (c), transformación (d) e industrialización (e) de los minerales extraídos. Cada una de estas etapas implica procesos específicos que buscan obtener productos finales de mayor valor agregado. En conjunto, estas actividades contribuyen al aprovechamiento óptimo de los recursos minerales y al desarrollo económico de la industria minera.

Al extraer el mineral, se encuentra mezclado con otros minerales e impurezas, por ello debe ser procesado, para luego ser transportado y comercializado; Belaunde (2018) refiere que este proceso forma parte de las concesiones de beneficio y que hasta la actualidad la Dirección General de Minería informó que existen 183 concesiones de beneficio.

1.2.1.4. Control y fiscalización en la gran y mediana minería

Las concesiones de gran y mediana minería se encuentran siempre supervisadas para llevar un adecuado proceso al momento de realizarse la actividad minera. El INGEMMET, mediante D.S. N° 035-2007-EM tiene como principal labor conducir el Procedimiento Ordinario Minero, establecido en el artículo 117° de la LGM, que incluye la recepción de petitorios, otorgamiento de concesiones minera y su extinción. También con la de contar con una información ordenada mediante el Catastro Minero Nacional, administración y distribución del derecho de vigencia y penalidad.

Afirma Belaunde (2018) que, las tramitaciones de los petitorios para la obtención de las concesiones mineras se encuentran a cargo del INGEMMET, siendo la única institución encargada de realizar esta función. Mientras que los GORE a la fecha desarrollan adecuadamente las funciones al otorgar las concesiones mineras para la pequeña y minería artesanal. Esta intervención de los GORE en la gran y mediana minería se consideraría muy importante para la mejora en el control y fiscalización minero-ambiental; contrarrestando el aumento de los conflictos socioambientales existentes entre las comunidades campesinas y las empresas mineras.

La minería a gran y mediana escala representa un pilar fundamental en la economía peruana, contribuyendo significativamente al Producto Bruto Interno (PBI) con aproximadamente el 10% y constituyendo alrededor del 60% de las exportaciones del país. Este sector genera una gran cantidad de empleos tanto directos como indirectos, lo que repercute positivamente en el desarrollo de las regiones donde se encuentran ubicadas las operaciones mineras. Además, aporta considerables ingresos al Estado a través de impuestos, regalías y el canon minero.

Sin embargo, la actividad minera a gran y mediana escala también conlleva impactos sociales y ambientales importantes. Entre ellos se destacan el desplazamiento de comunidades y la afectación a sus medios de vida, así como la contaminación del agua, aire y suelo, junto con la alteración de ecosistemas y la pérdida de biodiversidad. Por tanto, es esencial que las empresas mineras implementen medidas efectivas para mitigar estos impactos y promover el desarrollo sostenible en las zonas donde operan.

La minería en este nivel ha sido objeto de conflictos sociales en Perú, especialmente en lo que respecta a la distribución equitativa de los beneficios mineros, la consulta previa a las comunidades indígenas y el cumplimiento de las normas ambientales y sociales. Para prevenir y resolver estos conflictos de manera pacífica, es necesario fomentar un diálogo abierto y transparente entre las empresas mineras, las comunidades afectadas y el Estado.

En cuanto a la regulación y fiscalización de la actividad minera, el Estado peruano cuenta con un marco legal y regulatorio diseñado para proteger el medio ambiente, salvaguardar los derechos de las comunidades y garantizar la sostenibilidad del sector. La supervisión de la Gran y Mediana Minería está a cargo de OSINERGMIN, entidad encargada de velar por el cumplimiento de las normativas ambientales y sociales. La participación activa de las

comunidades y la sociedad civil en la vigilancia ambiental y la fiscalización minera es crucial para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.

La minería a gran y mediana escala en Perú enfrenta diversos desafíos, como la volatilidad de los precios de los metales, la creciente competencia por recursos, los exigentes requisitos ambientales y sociales, así como la resistencia de algunas comunidades. Para garantizar su sostenibilidad a largo plazo, el sector minero debe adaptarse a estos desafíos mediante la innovación tecnológica, una gestión responsable de los recursos y la construcción de relaciones sólidas con las comunidades locales.

En este contexto, el Estado desempeña un papel fundamental en la promoción de una minería responsable y sostenible. Esto implica la implementación de un marco legal y regulatorio moderno y efectivo, una fiscalización eficiente y transparente, el fomento de la participación ciudadana y el diálogo social, así como la inversión en investigación, desarrollo e innovación tecnológica. Asimismo, se busca promover la diversificación económica en las regiones mineras para reducir la dependencia exclusiva de esta actividad (OSINERMIN, s.f.)

En ese sentido, señala el MINAM (s.f.) que las regiones con mayor ejercicio de minería a gran y mediana escala son: la región Áncash destaca por su diversidad económica, con tres motores principales: la pesca, la minería y la siderurgia. La actividad minera, especialmente en cobre, posiciona a la región como el segundo productor nacional. Además, su actividad pesquera, con la producción de anchoveta, es relevante tanto para el consumo industrial como humano. A nivel de infraestructura, el puerto de Chimbote y la red vial son fundamentales para su desarrollo económico.

Arequipa, la minería, especialmente en cobre, es el pilar económico principal, siendo la región líder nacional en producción de este metal. Además, su sector agropecuario, con cultivos como el olivo y la alcachofa, y su industria manufacturera diversificada, contribuyen a su desarrollo. La infraestructura portuaria y vial, como el Terminal Portuario de Matarani y la red vial nacional, son esenciales para su conectividad y comercio.

Cajamarca se apoya en la agricultura, la minería y la manufactura. Su producción de oro la coloca como la segunda región productora a nivel nacional. Aunque su actividad manufacturera presenta desafíos, como variaciones en la producción de queso y arroz pilado,

la región está en constante desarrollo. La infraestructura vial, con concesiones viales importantes, y su aeropuerto en Cajamarca, son vitales para su integración regional.

Por último, Apurímac, la minería, especialmente con el proyecto Las Bambas, ha transformado su economía. Aunque tradicionalmente agrícola, ahora es la tercera región productora de cobre en el país. La infraestructura vial, con una red nacional en crecimiento y un aeropuerto en Andahuaylas, es fundamental para su desarrollo. Los presupuestos regionales, aunque dependientes de las transferencias del Gobierno Central, reflejan una necesidad de generar recursos propios para un desarrollo sostenible.

1.2.2. Los problemas socioambientales en Perú y su incidencia en las comunidades campesinas

1.2.2.1. Las comunidades campesinas y su derecho a consulta previa

La existencia de las comunidades campesinas es ya de tiempos ancestrales, pertenecían a la organización de los ayllus, siendo la mejor organización social. Basadre (2000) comenta que los ayllus eran considerados como la base principal (administrativa y tributaria) en el sistema incaico. Estas comunidades con el pasar de los años han perdurado y son dueños de su propia historia, formando lazos sociales dentro de su territorio colectivo.

Urrutia (2014), afirma que estas comunidades se identificaban como los ayllus incaicos, representando un núcleo de identidad y conexión nacional, porque hasta el día de hoy existen y no han perdido su identidad. En la actualidad realizan actividades como la agricultura y la ganadería, siendo la fuente principal de su desarrollo y avance en la mayoría de las comunidades.

Nuestra constitución peruana en su artículo 89° señala que las comunidades son personas jurídicas, autónomas en su organización siendo la propiedad de sus tierras imprescriptible, salvo en el caso de abandono, desde ese momento el Perú respeta su identidad cultural y manifiesta ser el principal protector de estas comunidades campesinas (Vela, 2013). Llegando a ocupar el 20% de la población peruana y el 40% de nuestro territorio nacional, siendo instituciones modernas de carácter territorial (Hall, 2017).

Alejandro Diez (Citado en Castillo, 2007) nos informa sobre las características que presentan las comunidades campesinas: tienen un manejo colectivo conformado por un conjunto de recursos naturales dentro de su territorio; se regulan por medio de sus propios

órganos y; las comunidades campesinas se representan por medio de autoridades elegidas internamente. Las comunidades campesinas distribuyen el territorio según las zonas de producción; en las tierras bajas se desarrolla la agricultura, mientras que en las zonas altas se dedican a la crianza de los animales.

Las comunidades campesinas se encuentran amparadas en el artículo 2° de la Ley N° 24656 de Comunidades Campesinas (de fecha 13/04/1987):

Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros del país.

El estado cuenta con un informe general para descifrar un aproximado de comunidades campesinas, todo ello por las actividades que las empresas del extranjero realizan, teniendo un total de 24, 704, 465 comunidades campesinas en nuestro país (CEPES, 2018). Antes de realizar actividades mineras por parte de las empresas extranjeras, el estado debe informar a los representantes de las comunidades campesinas; por lo que, previamente al otorgamiento de la concesión minera se realiza la consulta previa a la comunidad campesina de la zona para evitar la interrupción por parte de estas empresas mineras en el espacio en donde habitan las comunidades campesinas.

El gobierno peruano ha ignorado a gran parte de las comunidades, desconociendo sus derechos que son reconocidos internacionalmente, con el paso de la globalización, la actividad de extracción ha conllevado una gran alteración en la mayoría de las comunidades campesinas, porque se encuentran minorizadas por parte del Estado y ante la favorable producción que generan estas actividades extractivas (minería, etc.), las comunidades campesinas han sido ignoradas.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT; de fecha 14/08/2014) reconoce los derechos de protección a las tierras de las comunidades campesinas, en su artículo 15° informa que para realizarse la explotación de recursos naturales en una zona campesina se debe realizar la consulta previa a sus comuneros. Vela (2013) dice que el

derecho de la protección a la propiedad solo llega hasta la protección del suelo, quedando el subsuelo a libre disposición del Estado.

Huguet (2014) informa que los departamentos altamente mineros se encuentran en su mayoría en la región de la sierra y existe una mayor intervención minera en los siguientes departamentos: Ancash (40%), La Libertad (42%), Arequipa (41%), Moquegua (69%) y Huancavelica (40%), con ello también son los departamentos que presentan mayor índice de problemas socio-ambientales en el país.

La Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa fue promulgada el 31 de agosto del 2011, la cual en su artículo 3° afirma que esta consulta previa que se realizan a las comunidades campesinas contribuye principalmente en asegurar los derechos a la vida, salud, protección de tierras y vivir en un ambiente saludable. Influyendo en reafirmar la identidad de las comunidades campesinas.

Tanto la sentencia colombiana N° T-002 de 2017 de la Corte Constitucional como la sentencia peruana N° 06316-2008-PA/TC de 2009 conciben la consulta previa como un componente esencial del bloque de constitucionalidad y como un derecho habilitante para las comunidades campesinas, respectivamente. Ambas resoluciones destacan la importancia de este proceso para identificar los impactos ambientales, económicos y sociales de los proyectos mineros, subrayando la necesidad de que se realice de manera transparente, flexible y con el objetivo de alcanzar acuerdos. Tanto el Convenio 169 de la OIT como la Ley de Consulta Previa buscan proteger los derechos fundamentales de estas comunidades, promoviendo su supervivencia y mitigando los conflictos socio-ambientales.

El Convenio 169 de la OIT al igual que la Ley de derecho a la Consulta Previa tienen como finalidad la protección de los derechos fundamentales de las comunidades campesinas; los cuales deben ser amparados por el estado, promoviendo la supervivencia de estos grupos humanos; contrarrestando el aumento de los conflictos socio-ambientales

1.2.2.2. Los conflictos socioambientales

La producción minera de nuestro país ha sido un índice llamativo para las empresas mineras nacionales y extranjeras; por ello al contar con empresas mineras de gran inversión deben tener las posibles alternativas de solución para contrarrestar los conflictos sociales. Los departamentos de Cajamarca, Piura, Ancash, La Libertad presentan el 45.3% de la cartera de

proyectos, resaltando las oposiciones por parte de las comunidades campesinas (24° Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, 2019).

Los conflictos socio-ambientales son provocados por la contaminación que generan las empresas mineras al momento de extraer los productos mineros y estos problemas se exteriorizan porque no se procedió a realizar la consulta previa, vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, salud, propiedad y medio ambiente saludable. Castillo (2016) nos dice “cuando surgen conflictos entre las industrias extractivas y las poblaciones, en general el Estado opta por apoyar a las primeras” (p.9).

Sobre los conflictos socio-ambientales que existen en el país, la Defensoría del Pueblo (2019) afirma que se han reconocido 184 conflictos, de los cuales 135 conflictos se encuentran activos y 49 conflictos se encuentran latentes. Castro y Sipión (2017) afirman que el MINAM tiene como finalidad cautelar el uso racional de los recursos naturales de manera que no sobrepase los estándares de la protección al medio ambiente, mediante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros y junto con el INGEMMET quien se encarga de la base de datos de los estudios mineros que se realizan en el país.

En el Perú las entidades fiscalizadoras ambientales demuestran una gestión ambiental deprimente, acompañada de insuficientes recursos para la función de un nivel apropiado: falta de un control de sistema ambiental flexible, estándar mínimo, no exigen estudios de impacto ambiental, ni el monitoreo del cumplimiento de acuerdos y cuándo deben aplicarse las sanciones pues no las llegan a ejecutar.

León (2019) informa que en la región de Ancash se producen la mayor parte de conflictos socio-ambientales que terminan produciéndose en numerosas manifestaciones por parte de los afectados, dando paso a emplear la violencia por parte de las autoridades estatales. Estela (2012) comenta que los conflictos en la minería datan fuerza en los años 1990, pero ni existían muchos conflictos debido a la desinformación por parte de los comuneros hacia la protección de sus derechos; detallando que existen cuatro grupos de actores en los conflictos: las empresas, el estado, las comunidades campesinas y los actores externos que intervienen ante la solución de los conflictos.

El primer caso emblemático se encuentra ubicado en el departamento de Junín; la empresa minera Doe Run S.R.L. inició sus actividades extractivas en el año 1997, siendo su finalidad como lo establece su página web la extracción de los metales de cobre, plomo, zinc

y metales preciosos. Pero, con el pasar del tiempo esta empresa minera ha incumplido sus compromisos ambientales; los comuneros de la zona fueron los más afectados desde que la empresa inició sus operaciones en el complejo minero, han ocasionado graves afectaciones al medio ambiente (33° Observatorio de conflictos mineros en el Perú, 2023).

Esta empresa minera ha tenido muchos problemas legales por los que ha tenido que confrontarse, uno de ellos ha sido por la afectación a la salud de las personas, recaída en el Expediente 2002-2006 (de fecha 12/05/2006) donde se expresa el grave problema que enfrentan los niños y adultos al tener elevados niveles de plomo, arsénico, cadmio y dióxido de azufre en la sangre, produciendo en la mayoría de los casos cuadros de náuseas y enfermedades que comprometen a los pulmones, riñones e hígado.

El segundo caso emblemático se encuentra ubicado en el departamento de Arequipa, el proyecto de Tía María inició en el año 1994, desarrollando actividades mineras. El 33° Observatorio de conflictos mineros en el Perú (2023) confirma que, el proyecto minero Tía María, operado por Southern Perú en Arequipa desde 1994, ha generado un conflicto debido a la contaminación del agua, afectando la seguridad de los cultivos para consumo humano de los comuneros locales. Esto ha resultado en protestas en las carreteras por parte de los comuneros.

El 23° Observatorio de conflictos mineros en el Perú (2019) detalla que este proyecto minero ha sido suspendido más de dos veces, para ser exactos en los años 2011 y 2015, debido al descontento y rechazo de la población. Se debe acotar que en el último estudio realizado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante OEFA) tuvo como resultado que la cuenca el lugar se encontraba con altos niveles de contaminación compuestos de arsénico, boro y manganeso.

El tercer y último caso emblemático se encuentra ubicado en el departamento de Apurímac, el proyecto Mineral and Metal Group MMG inició sus operaciones en el año 2015 con el llamado proyecto Las Bambas; siendo el principal impacto ambiental el polvo que genera al realizar la explotación y transporte de los minerales y como impacto secundario las fuerte vibraciones con potenciales daños en las viviendas de los comuneros (33° Observatorio de conflictos mineros en el Perú, 2023).

El 24° Observatorio de conflictos mineros en el Perú (2019) afirma que se han realizado estudios de impacto a la salud, teniendo como resultados que varios comuneros de la zona

tienen enfermedades al hígado, dolores y tipos severos de artritis, en conclusión, el estado de salud de la mayoría de los comuneros es grave. Actualidad Ambiental en su página web nos afirma que los comuneros reclaman 40 millones de soles por los daños a la salud y ambientales que ha ocasionado la empresa minera, pero que aún no reciben respuesta a ello.

Estas acciones que provocan las empresas mineras en los departamentos del país deben ser sancionadas, porque violan los derechos humanos y en este caso los afectados serían los comuneros, quienes defienden su vida, salud, territorio y ambiente digno para vivir; además que el gobierno convierte a la policía en seguridad privada de las empresas Cooper Acción (2019).

II. Materiales y métodos

El estudio de este artículo se categoriza en la línea de investigación sobre la democracia y gestión pública dado que se busca modificar una norma ya existente, pero que ahora determine, que los GORE puedan gozar y aplicar las competencias de control y fiscalización en el sector minero de la gran y mediana minería, recolectando de esta manera, la información que corrobore un resultado positivo y logre alcanzar los objetivos ejecutados en esta investigación, los cuales fueron tramitados a través de datos, materiales e informes obtenidos de libros, artículos, revistas digitales, tesis, etc.

En ese sentido, se ha empleado el método cualitativo descriptiva, mediante la recolección de información, generando conocimientos inmensurables para delimitar el problema de investigación.

III. Resultados y discusión

3.1.Mecanismos de transferencia de competencias a los GORE

La descentralización en el Perú es un objetivo de largo plazo que ha sido objeto de implementación durante varios años. Esta iniciativa busca lograr una estructura comunitaria más sólida y una sociedad más equitativa. En esta línea, el Gobierno peruano ha implementado diversos mecanismos con el propósito de transferir la soberanía a los distintos órganos del país, con el fin último de mejorar la eficiencia en la administración de justicia.

La descentralización en el Perú, definida como una política estatal permanente según la Constitución, busca impulsar el desarrollo integral del país. Este proceso se realiza gradualmente mediante la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los GORE y municipios, conforme a las disposiciones de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, y las leyes orgánicas de los GORE y municipalidades.

En ese sentido, el Gobierno peruano ha implementado a través de la Presidencia de Consejo de Ministros, Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los GORE y Locales. Este mecanismo, es una herramienta que guía el proceso de descentralización, delineando las actividades previstas para el año en curso. (PCM, 2023)

Según el Plan anual de 2023, la transferencia de competencias a los GORE y locales se desarrolla en un proceso meticuloso y bien estructurado, conforme al Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los GORE y Locales del Año 2023. Inicialmente, se identifican las competencias susceptibles de transferencia mediante un inventario elaborado por el Ministerio o entidad del gobierno nacional. Estas competencias son evaluadas para asegurar su cumplimiento con los criterios establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización, priorizándolos en función de su impacto regional y local.

Posteriormente, se procede a la elaboración del proyecto de ley de transferencia, donde se redacta un anteproyecto que propone la transferencia de las competencias previamente priorizadas. Este proceso implica una consulta y participación activa de los GORE y locales, la sociedad civil y otros actores interesados. Una vez revisado y aprobado por el Consejo Nacional de Descentralización, el anteproyecto se presenta al Congreso de la República para su debate y aprobación.

Luego de la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la República lo promulga y publica, dando paso a la etapa de implementación. En esta fase, se elabora un plan detallado de implementación en colaboración con los GORE y locales. Se transfieren los recursos financieros, presupuestales, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las competencias transferidas, mientras se brinda capacitación y asistencia técnica para fortalecer las capacidades de gestión en los niveles subnacionales.

Finalmente, se establece un sistema de monitoreo y evaluación para seguir de cerca el progreso de la implementación, identificar desafíos y aprender de las experiencias. Este

proceso integral garantiza una transferencia efectiva y transparente de competencias, promoviendo la autonomía y el desarrollo regional y local en el marco de la descentralización.

Asimismo, cabe recordar que el contexto anterior debe enmarcarse en lo dispuesto por la ley N°28273, ley del sistema de acreditación de los GORE y locales, la cual regula un sistema destinado a garantizar la transferencia efectiva de competencias, funciones, atribuciones y recursos del Gobierno Nacional a los niveles subnacionales, así como a mejorar la calidad de los servicios públicos. Este sistema se define como un conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas que evalúan la capacidad de gestión de los GORE y locales para recibir y ejercer las competencias transferidas. Sus objetivos principales son acreditar la capacidad de gestión efectiva de los GORE y locales, consolidar y ordenar los procesos de descentralización y modernización del Estado, implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada, y certificar el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional.

El proceso de acreditación para asumir la transferencia de competencias comprende la solicitud de transferencia, el cumplimiento de requisitos establecidos, la acreditación propiamente dicha, la resolución de controversias y la suscripción de convenios de cooperación. Los integrantes del Sistema de Acreditación incluyen al Gobierno Nacional, representado por los sectores pertinentes, el Consejo Nacional de Descentralización y los GORE y locales, quienes son responsables de ejecutar el proceso de acreditación de manera consensuada.

Los requisitos para la acreditación incluyen la presentación de planes de desarrollo regional o local, planes de desarrollo institucional, planes anuales y presupuestos participativos, entre otros documentos que demuestren la capacidad de gestión de los GORE y locales. Además, se establecen requisitos específicos para las municipalidades, dependiendo de su percepción de FONCOMUN y capacidad instalada.

Por último, se establecen criterios para la elaboración de indicadores de gestión, que incluyen aspectos como la cobertura, calidad y costos de los servicios, gestión interna, variables económicas y financieras, participación ciudadana, acceso a la información y transparencia, y compatibilización de los planes de desarrollo regional con las políticas nacionales de desarrollo. Estos indicadores serán utilizados para administrar el sistema de información del Consejo Nacional de Descentralización.

La transferencia de competencias a los GORE es fundamental para fortalecer el control y fiscalización en el sector minero. Este proceso, enmarcado en la descentralización, permite una gestión más cercana a las realidades locales y una mejor adaptación a las necesidades específicas de cada región. Al dotar a los GORE de mayores atribuciones en este ámbito, se promueve una supervisión más eficaz de las actividades mineras, garantizando un uso responsable de los recursos naturales y protegiendo el medio ambiente. Además, facilita la implementación de políticas y regulaciones adecuadas a nivel local, fomentando un desarrollo sostenible y equitativo en las zonas mineras del país.

3.2.Los GORE en el sector minero

En el presente apartado se desarrollará la propuesta que consiste en que nuestros GORE, quienes son los organismos autónomos descentralizados y más cercanos a las necesidades del pueblo, entren a solucionar estos conflictos socioambientales que existen en la mediana y gran minería. Todo ello, con la finalidad de mejorar el bienestar de las comunidades campesinas dentro de su jurisdicción, contrarrestar el aumento de conflictos socio-ambientales y exista mejoras en las gestiones de fiscalización y control en el sector minero.

Aguinaga (2015), expresa que no en todas las áreas mineras de nuestro país se deben realizar las extracciones mineras, solo en aquellas áreas donde no se vea gravemente afectada la vida de las personas y el medio ambiente. Pero este concepto se ha reducido debido al aumento de los problemas socio-ambientales entre los comuneros, el estado, empresas mineras y terceros.

Carhuarica (2017) explica que las actividades que realizan los GORE en su jurisdicción son a través de sus Direcciones Regionales. Al referirnos al sector minero, nuestros GORE solo tienen competencia en la pequeña y minería artesanal; la cual lo están desarrollando de manera idónea, gracias a las constantes capacitaciones y talleres que recibe el personal por parte de la Dirección Regional de Energía y Minas.

El Ministerio de Energía y Minas (en adelante MINEM) es el principal organismo que se encargará de evaluar el manejo de políticas en materia minero-energéticas, evitando el aumento de la contaminación. La página del Estado peruano (s/a) expresa que el MINEM trabaja con entidades públicas y estas se regulan conforme a la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y una de estas entidades es el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (en adelante INGEMMET).

El INGEMMET tiene como objetivo principal el almacenamiento y administración de la información relacionada a los recursos ambientales (geológicos, mineros, etc.); también cuenta con demás objetivos administrativos, siendo los más destacados el de guiar el procedimiento ordinario minero, abarcando esto a otorgamiento de concesiones mineras, entre otros actos regulados en el artículo 2° del Reglamento de Organización y Funciones del INGEMMET (de fecha 05/07/2007).

Esta entidad recibe apoyo de los países extranjeros, un claro ejemplo es que estos países le proporcionan maquinarias modernas, las cuales tienen la función de realizar monitoreos de los minerales, sus peligros al extraerlos, etc., promoviendo a la entidad a el estudio y la investigación científica; también el INGEMMET proporciona información administrativa y capacitaciones a su personal interno y personal externo, como es el caso de los GORE (INGEMMET, 2019).

Esta entidad se conforma de direcciones; y una de ella es la Dirección de Concesiones Mineras; siendo la encargada de tramitar y resolver los petitorios mineros para llegar a obtener el otorgamiento de la concesión minera; supervisa además las actividades propias de su competencia como la resolución de denuncias, asistencia legal a demás entidades y terceros; todo ello regulado en el D.S. N°035-2007-EM (de fecha 05/07/2007) Reglamento de Organización y Funciones del INGEMMET. Esta dirección envía un informe trimestral a la Dirección General de Minería de manera trimestral para una actualización de datos e información.

Como parte del proceso de descentralización en el sector minero, el MINEM transfirió a los GORE las funciones vinculadas a las actividades de concesión, fiscalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal. La Defensoría del Pueblo (2019) describe que la transferencia de competencias en el sector minero ha sido lenta, pero progresiva, cada año se presenta un Plan Anual, que contiene todos los objetivos que se deben alcanzar en el transcurso del año, también que se identifiquen las necesidades que pueda pasar este sector, ya sea con el personal o implementos a necesitar, pues solo así será posible que la ejecución de los objetivos trazados en el Plan Anual tenga un impacto positivo.

Los GORE, en el sector minero son supervisados mediante las programadas o imprevistas, con esto queda claro que, el personal de nuestros GORE debe cumplir con sus actividades de gestión como otorgar las concesiones, petitorios, y demás trámites administrativos mineros,

con la finalidad que su gestión logre ser efectiva, dando paso a que en algún futuro puedan ver casos de mayor magnitud. Desde el año 2007 han sido partícipes de las capacitaciones y talleres realizados en su misma jurisdicción o también en un departamento elegido por la entidad INGEMMET. Los talleres en el tema minero siempre se realizan de manera anual: siendo talleres de reforzamiento en aspectos minero, planes estratégicos, sostenibilidad en aspectos mineros, sociales y ambientales; por último, la evaluación de estudios y procedimientos mineros, adecuadas a las funciones transferidas.

En el transcurso de los años 2009 y 2010 lograron avanzar en la disminución de la minería ilegal y lograr la formalización de varios operadores mineros. También se realizaron los talleres y desarrollo de capacitaciones al personal de los GORE en los aspectos mineros, ambientales y participación ciudadana, realizaron talleres de manejo y solución de conflictos, en ámbito de pequeña minería y minería artesanal. Siendo esto un motivo más para afirmar que los GORE vienen siendo capacitados desde hace años para tratar asuntos mineros y solucionar los conflictos que se puedan presentar en este sector.

Para el año 2011, se realizó un informe sobre las acciones que se realizaron en los sectores mineros, teniendo como resultado la elaboración de guías para el ejercicio de las funciones de fiscalización en la pequeña minería y la minería artesanal, la elaboración del manual para el manejo de metales como el mercurio, también elaboraron manuales para el pequeño productor minero y el pequeño minero artesanal (Defensoría del Pueblo, 2015).

Cumpléndose todas las expectativas por el avance en el sector minero, en el año 2017 se publicó el D.S. N° 018-2017-EM (de fecha 01/06/2017), el cual trata sobre el procedimiento de Formalización Minera Integral, según esta norma los GORE ejercen las funciones de fiscalización y/o verificación de las actividades mineras en la pequeña minería y minería artesanal, siendo los GORE los encargados de la verificación en gabinete; es decir que mediante documentos y en el campo, se compruebe lo que dicen los documentos. Un ejemplo de esto es que sean las cuadrículas establecidas, el equipo en buen estado, el número de personas que realizan la actividad minera, etc.

Con todo ello se comprueba que, en el marco de descentralización y transferencia de competencias y funciones, los GORE mediante sus Direcciones Regionales han ido desarrollando de manera gradual y ordenada las funciones que les han otorgado, con la

finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas y seguir impulsando el desarrollo, tanto regional como nacional.

3.3. Propuesta de mejora

Desde los últimos diez años se ha presenciado en nuestro país el aumento de daños ambientales y conflictos sociales que la minería ha generado. Siendo esto el resultado de una estrategia de crecimiento económico, que lo apuesta todo a la inversión minera, sin tener en cuenta que no solo el MINEM es el encargado de dar todas las capacidades de gestión, sino que también los GORE deben participar de estas grandes gestiones de las actividades realizadas a la gran y mediana minería que se encuentren dentro de su jurisdicción.

Los GORE en su sector minero realiza todas las competencias que le fueron atribuidas conforme al artículo 59° de la Ley Orgánica de GORE, por ello, es menester responder la interrogante de la presente tesis: ¿Por qué es necesario atribuir competencias administrativas en materia de fiscalización minero-ambiental en las concesiones mineras a favor de los GORE para evitar la generación de conflictos socioambientales frente a las comunidades campesinas?

Para resolver dicha cuestión se debe citar el artículo 59° de la Ley N°27867 Ley Orgánica de los GORE (de fecha 16/11/2002) que nos permitirá observar las atribuciones que tienen los GORE en la pequeña minería y minería artesanal y que deberán tener en la gran y mediana minería, mejorando la gestión y contribuyendo al desarrollo integral.

Artículo 59.- Funciones en materia de energía, minas e hidrocarburos. (...)

c) Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley(...)

a) Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional. (...)

Para mejorar la gestión minera a nivel nacional, evitando el aumento de conflictos socioambientales y contrarrestar los ya existentes se modificará este artículo con los incisos c) y g) ya citados. Porque es necesario que los GORE interactúen de manera cercana con las empresas mineras que se encuentran dentro de su jurisdicción, estos conocen mucho mejor las necesidades que tienen los ciudadanos de su región, al mismo tiempo las inseguridades que presentan frente a las actividades de las grandes empresas mineras, cuestión que no tienen de conocimiento las entidades del gobierno central.

Se modificarán el inciso c) y g) del Artículo 59° de la Ley N°27867 Ley Orgánica de los GORE (de fecha 16/11/2002), tipificándose de la siguiente manera:

c) Fomentar y supervisar las actividades de la gran minería, mediana minería, pequeña minería y minería artesanal; y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.

g) Otorgar concesiones para la gran minería, mediana minería, pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.

Realizada la modificación se permitirá que los GORE que cuenten con actividad minera grande y mediana escala, intervengan en la fiscalización de las actividades mineras, lográndose que las gestiones mejoren y haya un respaldo por parte de las comunidades campesinas, generando más confianza en las gestiones de fiscalización, al finalizar cada visita se realizará la elaboración de actas.

Los GORE que cuenten con gran y mediana minería, estarán aptos para fiscalizar estos trámites administrativos que son los plasmados en documento y que deberán comprobar en las visitas a las empresas mineras, dentro de su jurisdicción como ya lo vienen realizando en la pequeña minería y minería artesanal, permitiendo que estas transferencias de competencias se realicen de forma progresiva y ordenada, de acuerdo a ley, como lo estipula el artículo 188° de la Ley de Base de datos de la Descentralización.

Los GORE se encargarán de realizar estas visitas observando el cumplimiento de estos compromisos para luego enviar el informe mensual a la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMMET, esta entidad se encargará de recibir la información y almacenarla en la base de datos, del mismo modo de existir alguna denuncia con respecto a los otorgamientos en las concesiones mineras, serán los encargados de anular dichos otorgamientos de concesiones.

Estos parámetros legales de seguridad son de obligatoria fiscalización y con intervención del GORE para lograr un mejor desarrollo de actividades mineras en las zonas de comunidades campesinas, contrarrestando el descontento de los pobladores parte de las empresas mineras, generando condiciones que permitan el crecimiento económico y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional.

Es importante que los GORE formen parte de la fiscalización y el control en la minería a gran escala, es decir de la mediana y gran minería. Porque se ha demostrado anteriormente que cuentan con el personal y que desde tiempo atrás vienen siendo capacitados, gracias a ello las gestiones que realizan en su sector de la minería de pequeña escala, han logrado formalizar a los mineros informales siguiendo las normativas del D.S. N°018-2017-EM (de fecha 31/05/2017).

Las supervisiones por parte del INGEMMET que han sido programadas y otras sin programar; en un inicio mostraron déficit, pero luego con la creación del D.S. N°018-2017-EM (de fecha 31/05/2017) se mostró una gestión más ordenada y eficiente, con incentivo por parte del MINEM a también otorgarle funciones en materia minero-ambiental para la gran y mediana minería (MINEM, 2016). Evaluándose la propuesta por parte del personal de dicho ministerio, teniendo como sustento principal que los pobladores que se encuentran en las zonas altamente mineras ya no tienen la plena confianza en las autoridades y entidades mineras del gobierno central.

Por lo cual piden que el gobernador regional y sus representantes intervengan también en los asuntos mineros. Esta complementación de roles dará a los GORE una mayor credibilidad a la aplicación de sus instrumentos de desarrollo económico dentro de su jurisdicción que se encuentra expresado en el artículo 6° de la Ley Orgánica de los GORE.

Como antecedente a ello se ha desarrollado que los GORE vienen trabajando de manera coordinada con la entidad del INGEMMET, otorgando el permiso de concesiones y registrando el catastro minero, funciones que le fueron delegadas y que La Contraloría General de la República del Perú manifestó que el índice de otorgamiento de concesiones mineras se está gestionando de una manera más ordenada que en los años anteriores, en el cual el INGEMMET solo se encontraba a cargo de todo el sector minero.

Defensoría del pueblo (2015) manifiesta también que el otorgamiento de las concesiones mineras en el año 2012 por parte del INGEMMET era de casi de manera automática, llevándose un crecimiento acelerado, por ello la existencia de problemas sociales y ambientales. Con la delegación gradual de estas funciones a los GORE, la función de otorgar las concesiones mineras a las empresas se realiza más ordenadamente. Cumpliéndose con los objetivos ambientales y sociales de la descentralización establecida en el artículo 6° de la Ley de base de descentralización N° 27783 (de fecha 26/06/2002).

Defensoría del pueblo (2015) nos explica los motivos más resaltantes del porqué de la existencia de los conflictos socioambientales:

- El primero es el temor por parte de la población a la contaminación que puedan ocasionar o que ya estén ocasionando las actividades extractivas en su zona.
- Estas comunidades temen que se vea transformada su diversidad cultural como su dialecto, formas de vivir, etc., por la llegada de estas empresas mineras a la zona.
- La falta de confianza de los comuneros por parte de las entidades que representan al Estado, debido a que éstos no muestran la capacidad de prevenir la contaminación y la degradación de su hábitat.
- La incompatibilidad que presentan las actividades de los pobladores como la agricultura y ganadería, frente a las nuevas actividades que les puede ofrecer la empresa minera como mano de obra para cargar, limpiar, etc.

Si bien estas actividades pueden generar impactos positivos en la economía peruana, pero al costo que se vulneren bienes jurídicos de las personas como la vida, la salud y el medio ambiente, considerándose estas causas como el inicio de los grandes conflictos socioambientales. Los representantes de cada GORE que cuenten con la minería a gran escala promoverán sus objetivos basados en su Ley orgánica como preservar la salud ambiental y la ayuda social de su región, esto conlleva a que también ampare por la salud de los pobladores de las comunidades campesinas, ante el aumento de contaminantes en la zona por las empresas mineras.

Los GORE serán supervisados por el Gobierno Nacional, mediante las entidades fiscalizadoras como el INGEMMET. De esta manera, se debe precisar las obligaciones principales que tendrían los GORE frente al sector de la gran y mediana minería:

1. Presentar el Plan Nacional Ambiental y el informe de su ejecución de la gran y mediana minería, como se ha realizado, las metas alcanzadas, al igual que especificar en qué deben mejorar.
2. Realizar el informe sobre el control y fiscalización realizados a las empresas mineras en el desarrollo de su ciclo minero.
3. Presentar de forma trimestral el informe del control y fiscalización que tendrían a cargo en la gran y mediana minería a la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMMET.

Esta propuesta consiste en que los GORE de forma gradual como lo establece el artículo 81° de su Ley Orgánica, vayan adquiriendo estas competencias de fiscalización minera en la gran y mediana minería, porque ya vienen realizando estas competencias con la pequeña y minería artesanal, es decir, no se sienten ajenos a las funciones que se realizan en esos sectores.

De esta manera se puede observar que este proceso estaría articulado en los distintos niveles, permitiendo así una mejor visión y participación por parte de los GORE. Se debe precisar que para que esto sea posible se debe implementar el presupuesto pedido por el Gobierno Regional al MEF, el cual debe estar detallado con los gastos a realizar, con la finalidad de realizar una adecuada gestión en ese sector.

Al realizarse esta propuesta de mejora para las regiones (que cuenten con la gran y mediana minería), se logrará en forma gradual una organización democrática y descentralizada conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización, se debe modificar los incisos c) y g) del artículo 59° de la Ley N°27867 Ley Orgánica de los GORE (de fecha 16/11/2002); y así lograr la intervención de los GORE, cumpliéndose las relaciones de coordinación y cooperación con el gobierno central, establecido en el artículo 49° de la Ley de bases de la Descentralización N°27783 (de fecha 26/06/2002).

La discusión sobre quién debe llevar a cabo la fiscalización de la minería en Perú ha cobrado relevancia en los últimos tiempos, y hay un argumento sólido a favor de otorgar mayores facultades de control y fiscalización a los GORE. La descentralización de esta responsabilidad hacia las regiones no solo es viable, sino que también es altamente beneficiosa para el país, especialmente en lo que respecta a la minería de gran y mediana escala.

Los GORE, al estar más cerca de la realidad local, poseen un conocimiento profundo de las necesidades y desafíos específicos de la minería en sus territorios. Esta cercanía les otorga una ventaja significativa para entender y abordar los impactos ambientales y sociales que pueden surgir de las actividades mineras a gran escala. Además, la transferencia de competencias de fiscalización fortalecería la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones y en el monitoreo de las operaciones mineras, promoviendo así una mayor transparencia y responsabilidad en el sector.

La Ley Orgánica de GORE ya reconoce la capacidad de los GORE para fiscalizar la pequeña y la minería artesanal. Ampliar esta prerrogativa para incluir la gran y mediana minería es coherente con el principio de descentralización y con el objetivo de fortalecer la gobernanza

a nivel local. Al dotar a los GORE de estas facultades, se promueve el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión ambiental en las regiones, lo que contribuye a una fiscalización más efectiva y a una respuesta más rápida ante posibles incidentes o incumplimientos ambientales.

En resumen, otorgar mayores facultades de control y fiscalización a los GORE en materia de minería de gran y mediana escala es una medida viable y beneficiosa para el país. Esta descentralización fortalecería la gobernanza a nivel local, promovería la participación ciudadana y contribuiría a una gestión más eficiente y sostenible de los recursos minerales en Perú.

Conclusiones

Es fundamental analizar las competencias de los GORE, en fiscalización minero-ambiental, como lo indica el estudio. La descentralización en Perú, como proceso de largo plazo, busca fortalecer la equidad social mediante la transferencia gradual de competencias establecidas en la Constitución y leyes correspondientes. El Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los GORE y Locales es una herramienta clave en este proceso, asegurando una transferencia efectiva y transparente que fortalezca la estructura comunitaria.

El estudio también aborda los conflictos socioambientales y su impacto en las comunidades campesinas (casos emblemáticos, Doe Run, Tia María y Las Bambas), destacando la necesidad de una intervención regional en la solución de estos conflictos, en la gran y mediana minería. Aunque los GORE ya tienen competencias en la pequeña minería y minería artesanal, se discute sobre su papel en la supervisión y regulación de la minería a gran y mediana escala. Mejorar la gestión y fiscalización minera a nivel regional es crucial para evitar conflictos y promover un desarrollo sostenible.

Finalmente, se propone una modificación en la LOGORE para otorgarles mayores competencias en la fiscalización de la gran y mediana minería, siendo muy importante para lograr así la gobernanza a nivel local y promoviendo una participación más activa de las comunidades en la gestión ambiental y social de la minería. Esta colaboración entre GORE y entidades nacionales como INGEMMET, OSINERGMIN es esencial para garantizar una fiscalización integral y efectiva del sector minero, contribuyendo así a un desarrollo sostenible y la prevención de conflictos socioambientales en Perú.

Recomendaciones

Fortalecimiento de los mecanismos de transferencia de competencias a los GORE, con grande y mediana minería, pues es fundamental continuar con el proceso de descentralización en el sector minero peruano a esa escala, asegurando una transferencia efectiva y transparente de competencias a los GORE. Esto podría lograrse mediante una mayor coordinación entre las instituciones pertinentes y la implementación de planes anuales específicos para cada región.

Capacitación y apoyo a los GORE con gran y mediana actividad minera, es decir que, es necesario brindar capacitación especializada y apoyo técnico a los GORE para que puedan asumir de manera adecuada las nuevas competencias en la fiscalización minero-ambiental a gran y mediana escala. Esto podría incluir programas de formación sobre regulación minera, gestión ambiental y resolución de conflictos socioambientales, así como el acceso a recursos y herramientas necesarias para llevar a cabo estas tareas de manera efectiva.

Revisión y modificación legislativa: Se recomienda revisar y, si es necesario, modificar la Ley Orgánica de los GORE para otorgarles mayores competencias en la fiscalización de la gran y mediana minería. Esta modificación legislativa debería realizarse en consulta con las partes interesadas y tener en cuenta las mejores prácticas internacionales en materia de descentralización y gestión ambiental en el sector minero.

Referencias

- Aguinaga, L. (2015). Hacia la necesidad de consolidar un Estado Unitario y Descentralizado en el Perú. (Tesis para optar el Título de abogado). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo, Perú.
- Aldana, M. (2017). Avances y Desafíos en la Fiscalización Ambiental de títulos Habilitantes otorgados por el SERNANP. *Foro Jurídico* 16, 29 – 43.
- Arguedas, C., Diez, C., Rodríguez, V. (2011). La experiencia de descentralización en el sector minero. Lima, Perú: Editorial PERCAN.
- Basadre, J. (2000). *Historia del Derecho*. Lima, Perú. Editorial: Praxis.
- Belaunde, M. (2018). *Derecho Minero y Concesión*. Lima. Perú: Editorial San Marcos.
- Cáceres, A. (2021). “La minería y su impacto ambiental”. *Esencia*, 23(3). <https://doi.org/https://www.minambiente.gov.co/wpcontent/uploads/2021/06/Investigacion-cientifica-y-sociologica-respecto-a-los-impactos-de-la-actividad-minera-y-la-explotacion-ilicita-de-minerales.pdf>
- Carhuarica. (2017). *Estrategias y mecanismos para la acción intergubernamental*. Lima, Perú. Editorial: Promoción y Capacitación para el Desarrollo.
- Castillo, P. (2007). *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima, Perú. Editorial: Allpa Comunidades y Desarrollo.
- Castillo. (2016). El Poder Judicial ordena: sin consulta previa, no más concesiones mineras. *La Revista Agraria*, 183, 9-11.
- Cepes. (2018). *Derechos de las comunidades campesinas y nativas – Principales leyes y reglamentos*. Lima, Perú. Editorial: Cepes.
- Centeno Leguía, J., Lopez Aguilera, J., & Santillan Tafur, R. (2022). Deficiente planificación de la fiscalización ambiental en minería a cargo de los gobiernos regionales. [Tesis de maestría, Universidad del Pacífico]

- Contraloría General de la República. (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, Perú. Editorial: Contraloría General de la República.
- Cooper Acción. (2019). Actualidad minera del Perú (junio). *Revista Cooper Acción*. 240, p. 30
- Dammert, A. y Molinelli, F. (2007). Panorama de la Minería en el Perú. Lima, Perú: Editorial: Osinergmin.
- Defensoría del Pueblo. (2015). Defensoría del Pueblo identificó 4, 353 pasivos ambientales de alto riesgo. *Diario Gestión*.
- Defensoría del pueblo. (2019). Reporte de Conflictos Sociales N° 185. Lima, Perú. Editorial: Defensoría del Pueblo.
- Dioses Díaz, E. (2021). Relación entre fiscalización ambiental y prevención de la contaminación generada por pequeños mineros y mineros artesanales en Huamachuco, 2021. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]
- Estela, P. (2012). La actuación de la Administración Pública en la negociación frente a los conflictos socio-ambientales originados por la actividad minera en el departamento de Lambayeque. (Tesis para optar por el Título de abogado). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo, Perú.
- Flores Vela, R. (2022). Los mecanismos de fiscalización ambiental frente a la informalidad de la actividad minera artesanal en el distrito de Carabayllo, 2022. [Tesis de titulación, Universidad César Vallejo]
- Godfrid, J., Ulloa, A., Damonte, G., Quiroga, C., & López, A. (2020). Minería y conflictos en torno al control ambiental: la experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia. *Grade* (104).
- Hall, I. (2017). De la colectividad a la comunidad. Reflexiones acerca del derecho de propiedad en Lanchu, Perú. *Antropología Social* N° 26, 379 – 398.
- Huguet, A. (2014). El derecho de las comunidades campesinas a la Consulta Previa.

- Ingemmet. (2019). Memoria Anual 2018. Lima, Perú. Editorial: Franco E.I.R.L.Junín.
Recuperado de: <https://www.scribd.com/document/392986208/Juan-Alfredo-Tesis-Abogado-2016-pdf>.
- León, J. (2019). Determinantes económicos y sociopolíticos de los conflictos socioambientales en el Perú. *Revista de Investigación Altoandina* N° 2. Puno, Perú.
- Ley N° 27783, de título Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 24656, de título Ley de Comunidades Campesinas.
- Ley N° 27867, de título Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
- Ley N° 29158, de título Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 29785, de título Ley de Derecho a la Consulta Previa.
- Ministerio de energía y minas. (2023). Perú: La tierra del oro, plata y el cobre. Lima, Perú: Editorial Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio del Ambiente. (2016). La Lucha por la legalidad en la actividad minera. Lima, Perú: Editorial Ministerio de Ambiente.
- Osinergmin. (2017). La Industria de la minería en el Perú: 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país. Lima, Perú. Editorial: Osinergmin.
- Pachas, D. (2014). La Exploración Minera en el Perú: Un breve alcance sobre las principales autorizaciones para el desarrollo de un proyecto de exploración en el Perú. *Derecho & Sociedades* 42, 321-328.
- Página web del Gobierno. Obtenido en: <https://www.gob.pe/estado/gobiernos-regionales>.
- Perú - Anuario Minero. (2009). Minería en el Perú – Mining in Peru. Lima, Perú. Editorial: Ministerio del Medio Ambiente.
- Póveda, R. (2021) La institucionalidad y la regulación minera en los países andinos Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile, Colombia, Ecuador y Perú. *Cepal*. Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). Plan Anual de Transferencia de Competencias. PCM.

- Proyecto de Reforma del sector de recursos Minerales del Perú. (2011). Manual de Procedimientos Mineros y de Fiscalización en Pequeña Minería y Minería Artesanal para funcionarios Regionales. Lima, Perú: Editorial Ministerio del Ambiente.
- Sentencia, recaída en el expediente N° 06316-2008-PA/TC de fecha 11 de noviembre del 2009.
- Sentencia, recaída en el expediente N° T-002 de 2017 de fecha 17 de enero del 2017.
- Torres, H. y Cueva, S. (2015). El Panorama de la Minería en el Perú. Revista Ius Et Veritas, N° 50, 424 - 432.
- Urrutia, J. (2014). Las Comunidades Campesinas. Algunas Reflexiones. Lima, Perú.
- Vargas Lozada, P. (2021). “Gestión y simplificación administrativa en la dirección regional de energía y minas del gobierno regional de San Martín, Moyobamba - 2021”. [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/67161>
- Vela, C. (2013). El derecho a la consulta previa de las comunidades campesinas de acuerdo con el derecho de su identidad cultural. (Tesis para optar por el Título de abogado). Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo, Perú.
- Vinces, M. y Malca, R. (2015). La concesión minera en el ordenamiento peruano: Análisis sobre su naturaleza jurídica. Revista de Investigación Jurídica Ius.
- 24° Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. (2019). Reporte Primer Semestre 2019. Revista Observatorio de Conflictos mineros en el Perú, p. 76.
- 23° Observatorio de Conflictos mineros en el Perú. (2018). Reporte segundo semestre 2018. Revista Observatorio de Conflictos mineros en el Perú, p. 64.
- 33° Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. (2023). Reporte segundo semestre 2023. Revista Observatorio de conflictos mineros en el Perú, p. 84.