Concesiones mineras: procedimiento y acceso a la información

SER

Investigación realizada por: Sofía Castro

Con el apoyo de: César Álvarez (Coordinador Asociación SER Ayacucho), Ronald Ordóñez (Coordinador Asociación SER Cajamarca) y Zenón Choquehuanca (Coordinador Asociación SER Puno)

Revisión de contenidos: Patricia Quiñones y Javier Torres.

Corrección de estilo: Madeleine Pérusse

Fotografías: Nilda Rojas, Pilar Cabanillas, Mari Burneo, Rosa Montalvo y Soledad Hamann

Diseño y diagramación: Soledad Hamann

Hecho el depósito legal en la biblioteca Nacional del Perú N° 2013-19540

Impreso por GALESE SAC
Av. Precursores 333 2do. Piso Urb. Maranga San Miguel - Lima

Concesiones mineras: procedimiento y acceso a la información

Contenido

INTRODUCCIÓN

1. EL SISTEMA DE CONCESIONES MINERAS EN EL PERÚ

1.1 Evolución .....

1.2 Análisis normativo .....

1.3 Procedimiento .....

1.4 Áreas restringidas.....

1.5 Sistema de información.....

1.6 La concesión como paso previo al inicio de un proyecto minero .....

2. ACTORES CLAVE Y SU ROL EN EL SISTEMA DE CONCESIONES MINERAS .....

2.1 Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET).....

2.2 Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) .....

2.3 Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP).....

2.4 Ministerio de Cultura.....

3. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....

3.1 La transparencia aparente .....

3.2 Los límites de la información en línea.....

3.3 Sobre el conocimiento del procedimiento .....

4. CONFLICTOS POTENCIALES .....

4.1 Superposición de derechos e incertidumbre de la población

4.2 Escaso conocimiento y limitada información .....

4.3 La existencia de un mercado paralelo .....

CONCLUSIONES.....

BIBLIOGRAFÍA .....

Acrónimos

ACP	Área de Conservación Privada
ACR	Área de Conservación Regional
ANP	Área Natural Protegida
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CAR	Comisión Ambiental Regional
CIRA	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
DAR	Derecho Ambiente y Recursos Naturales
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DREM	Dirección Regional de Energía y Minas
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
GEOCATMIN	Sistema de Información Geológico Catastral Minero
GIS	Sistema de Información Geográfica
IDL	Instituto de Defensa Legal
INCITEMI	Instituto Científico y Tecnológico Minero
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INGEOMIN	Instituto de Geología y Minería
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
ONG	Organización No Gubernamental
PMA	Pequeña Minería Artesanal
PPM	Pequeña Producción Minera
SER	Servicios Educativos Rurales
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIDEMCAT	Sistema de Derechos Mineros y Catastro
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
UBIGEO	Código de Ubicación Geográfica
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UTM	Universal Transverse Mercator
ZA	Zona de Amortiguamiento

Introducción

Desde la década del noventa, el país avanza por una senda de crecimiento económico significativa –aunque se debe resaltar que no ha sido percibida por toda la ciudadanía de manera uniforme y ha tenido impactos diferenciados en las distintas regiones del país– luego de la implementación de las reformas neoliberales, que buscaban promover la inversión privada, en especial en el sector minero. Producto de estas reformas, se realizaron una serie de cambios normativos en temas como la gestión ambiental y el aprovechamiento de los recursos naturales, entre otros.

De esta manera, se realizaron modificaciones para facilitar el otorgamiento de la concesión minera, buscando incentivar al gran capital trasnacional a invertir en esta actividad. Dicho interés se ha venido traduciendo en petitorios mineros y en derechos concretos sobre los recursos naturales, generando presión sobre los territorios en donde se sitúan, y tensiones sociales que muchas veces han impedido el desarrollo de grandes proyectos mineros o han significado la muerte de pobladores y pobladoras y de personal de las fuerzas policiales.

Uno de los motivos centrales de estas tensiones está relacionado con la preocupación de las poblaciones locales sobre el posible desarrollo de una actividad que comprometa recursos clave, como lo son la tierra y el agua, y la inevitable alteración en sus modos de vida. A esto se suma el limitado conocimiento sobre el proceso de obtención de una concesión minera y sus implicancias.

Por otro lado, el hecho de que la concesión sea un proceso en el que la población no participa directamente y la información se centra en medios virtuales o impresos ha contribuido a generar desconfianza y, en algunos casos, el rechazo a la actividad minera.

Teniendo en cuenta que el Perú sigue siendo considerado uno de los principales productores de minerales en el mundo y que el interés por las inversiones en este sector se mantiene vigente, consideramos importante abordar el análisis de los procesos mineros desde su fase temprana; es decir, desde el momento en que el Estado peruano concede un derecho a una persona natural o jurídica interesada en esta actividad, desde la concesión minera.

Este documento tiene como objetivos principales mostrar el funcionamiento actual del sistema de concesiones, identificar posibles tensiones y causas de conflicto y, finalmente, plantear algunas recomendaciones que contribuyan a la mejora de ciertos procesos y, por ende, a la gobernabilidad local y regional, así como a garantizar el respeto y ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Es necesario aclarar que este trabajo se ha centrado en el análisis de los procesos de concesión orientados a la mediana y gran minería[1].

El trabajo de elaboración de este informe es producto de un esfuerzo conjunto del Programa de Gobernabilidad Democrática y Descentralización de la Asociación SER. El texto inicial y el trabajo de investigación estuvo a cargo de la consultora Sofía Castro, y contó con el apoyo de los coordinadores regionales de SER en Ayacucho, Puno y Cajamarca, Cesar Álvarez, Zenón Choquehuanca y Ronald Ordoñez, quienes recogieron información sobre la problemática de las concesiones en las mencionadas regiones. El documento se ha elaborado a partir de fuentes de información primaria[2] y secundaria. Además la versión inicial de este documento ha sido discutida en Lima, Ayacucho, Cajamarca y Puno con funcionarios y funcionarias regionales y nacionales, autoridades y representantes de la sociedad civil, a quienes agradecemos sus ideas y opiniones. La versión final fue revisada por Patricia Quiñones y Javier Torres, recogiendo los aportes mencionados y permitiendo enriquecer el documento que les entregamos.

La Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) espera que este documento sea de interés y utilidad tanto para representantes de la sociedad civil como para quienes tienen en sus manos la toma de decisiones relacionadas a estos procesos.

---

1 Se debe resaltar que, pese a no ser foco de este trabajo, se ha podido comprobar la necesidad de abordar el tema de las concesiones a la pequeña minería o minería artesanal, pues viene generando preocupaciones e impactos en las regiones en donde se centró el recojo de la información.

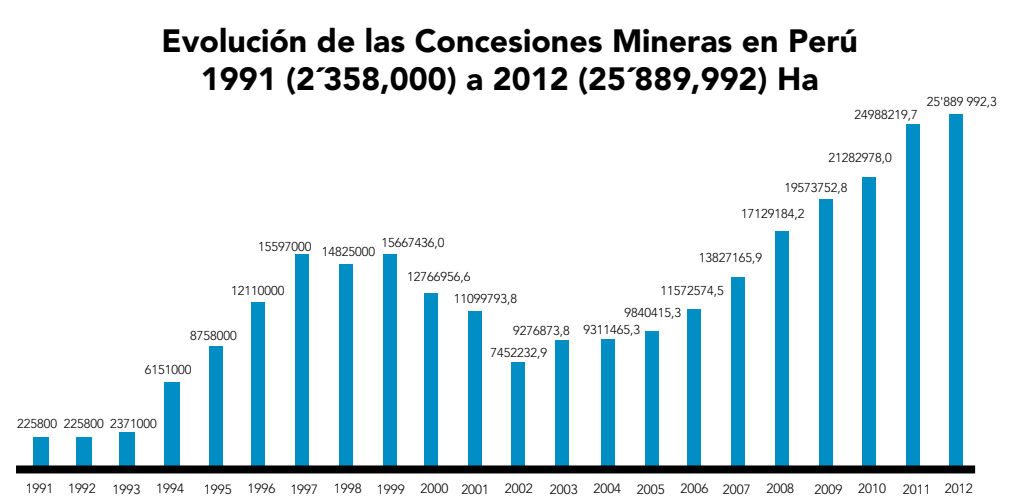
2 Se realizaron alrededor de cuarenta y cinco entrevistas entre autoridades, funcionarios, funcionarias y representantes de la sociedad civil entre los meses de marzo a junio del presente año en Lima, Puno, Cajamarca y Ayacucho, regiones donde la Asociación SER centra sus intervenciones. Asimismo se debe indicar que se mantendrá en reserva los nombres de las personas entrevistadas.

1 El sistema de concesiones mineras en el Perú

1.1 Evolución

En los últimos veinte años, el sector minero ha mostrado un gran dinamismo (ver Gráfico 1). La inversión privada en el sector se multiplicó por siete entre el 2000 y el 2011. En este último año, alcanzó los 7 mil 200 millones de dólares, lo que representa la quinta parte de la inversión total del país.

Gráfico 1:



Fuente: INGEMMET. Elaboración CooperAcción

Actualmente, a nivel internacional, hay una tendencia a la baja del precio de los minerales pero esto no significará una reducción en el nivel de inversiones mineras en el país, pues se proyecta que al finalizar el año ésta será de 10 mil millones de dólares[3]. Para el presidente de la Compañía de Minas Buenaventura, Roque Benavides, esto significa que las empresas tendrán que reducir sus costos[4]. Según las proyecciones de Macroconsult (2012), las inversiones mineras en el período 2012-2020 sumarían aproximadamente 42 millones de dólares[5].

---

3 "Perú será el quinto país en inversiones mineras en el 2013", La República, 9 de mayo del 2013. http://www.larepublica.pe/09-05-2013/peru-sera-el-quinto-pais-en-inversiones-mineras-este-2013. Consulta hecha el 16-06-2013

4 "La inversión minera creció 20% entre enero y abril", La República, 14 de junio del 2013. http://www.larepublica.pe/14-06-2013/la-inversion-minera-crecio-20-entre-enero-y-abril. Consulta hecha el 16-06-2013

5 Macroconsult, Impacto económico de la minería en el Perú, 2012, p.12.

Por su parte, las concesiones mineras han seguido el mismo dinamismo. En 1991, las concesiones representaban un poco más de 2 millones de hectáreas y en el 2012, superaban los 25 millones de hectáreas, equivaliendo aproximadamente al 20.3% del territorio nacional[6]. Ahora bien, representantes del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET han manifestado que en los primeros meses del 2013, se registró una reducción en el número de petitorios mineros recibidos a comparación de los últimos años[7] e incluso se llegó a uno de los registros más bajos desde el 2007.

Esta disminución, según la Dirección de Catastro Minero, se debería a la existencia de más áreas restringidas para la actividad minera y a la creación de Áreas Naturales Protegidas (ANP)[8], de Conservación Regional (ACR) y de Conservación Privada (ACP). Esto significa que el 69% del territorio nacional está, en primera instancia, restringido a la actividad minera[9]. Como se verá más adelante, ello no supone que esté del todo prohibida la actividad, pues existen algunos mecanismos que permiten que se desarrolle en estas áreas, dependiendo del caso, previa aprobación de las instancias estatales competentes.

Cuando, desde la visión de los representantes del INGEMMET, se vincula la baja en los petitorios mineros con la creación de ANP, en especial de las ACR, se podría pensar que se está sugiriendo que son procesos exentos de mayores complicaciones. No obstante, algunos casos muestran lo contrario. Por ejemplo, los funcionarios y funcionarias de la Gerencia de Recursos Naturales del Gobierno Regional de Cajamarca manifestaron que los procesos son usualmente largos debido a la elaboración de los expedientes técnicos y que, si bien cuentan con esta facultad, hay condicionantes para hacerla efectiva.

Por ejemplo, el Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, a través de la Resolución Presidencial N° 205-2010-SERNANP, "Directiva para la Evaluación de las Propuestas para el Establecimiento de las Áreas de Conservación Regional", establece que, de existir concesiones mineras preexistentes en las zonas que los Gobiernos Regionales buscan proteger, éstos deben obtener las autorizaciones de quienes tienen estos derechos mineros para que los expedientes estén completos y puedan ser recibidos y evaluados. El problema es que, en la práctica, esto es bastante difícil de concretarse, por lo que se opta por redimensionar o dividir las propuestas de ANP ya que no se logra obtener dichos permisos.

---

6 CooperAcción, Tercer informe cartográfico sobre concesiones mineras en el Perú, Base de datos, junio 2012.

7 "Caída de petitorios mineros se agudizó en primeros meses del año", Diario Gestión, 03 de abril del 2013.

8 Según la página Web del Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), las ANP "Son espacios continentales y/o marinos del territorio nacional reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado como tales, debido a su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país". Existen ANP de administración nacional, de conservación regional y privadas.

9 "Caída de petitorios mineros se agudizó en primeros meses del año", Diario Gestión, 03 de abril del 2013.

Entonces se podría afirmar que hay casos en que, pese a que se tenga la iniciativa regional de dar protección a algún ecosistema frágil, finalmente, para que proceda, queda librada a la voluntad de quienes tengan un derecho de concesión. Esto es visto desde las instancias regionales como una primacía del derecho de concesión frente al de propiedad, ya que por más que se cuente con la autorización del propietario del terreno superficial, de no obtener el permiso del dueño de la concesión, el proceso queda entrampado.

Por otro lado, si bien a nivel nacional el porcentaje de territorio concesionado bordea el 20%, a nivel regional, se observa que Ayacucho, Cajamarca y Puno, que cuentan aproximadamente con el 36.08%, 48,8% y 43.9%[10] de su territorio concesionado e incluso algunas provincias, como Lampa y San Román en Puno o Hualgayoc y San Pablo en Cajamarca, bordean o llegan al 100%, lo que muestra la gran presión que existe sobre el territorio.

Es importante señalar que no todos los petitorios solicitados en INGEMMET se aprueban. En el 2012, se presentaron 7247 solicitudes, representando alrededor de 3'369,508 hectáreas, y se otorgaron 4328 títulos (es decir el 60%), lo que corresponde a 2'739,306 hectáreas (81%). No obstante, se puede afirmar que el número de derechos mineros vigentes ha aumentado considerablemente en los últimos seis años. Del 2005 al 2012, el número de derechos mineros titulados aumentó en 149%, en trámite, en 259% y vigentes, en 168% (ver Cuadro 1).

Si bien ha habido un crecimiento en el número de concesiones en las últimas décadas, este porcentaje no ha ido de la mano con los porcentajes de exploración o explotación minera. Muchas veces se cree que las personas o empresas que consiguen las concesiones mineras iniciarán inmediatamente estas actividades. Sin embargo, según la Dirección de Concesiones Mineras de INGEMMET, sólo el 0.9% del territorio nacional tiene actividad minera de exploración y el 0.3% de explotación[11].

CUADRO 1: DERECHOS MINEROS VIGENTES A NIVEL NACIONAL

Año	Titulados	Trámite	Vigentes
2005	14415	3007	17422
2006	17223	3976	21199
2007	19760	6472	26232
2008	23888	9065	32953
2009	25971	7675	33646
2010	27491	10421	37912
2011	32088	11383	43471
2012	35022	10756	45778
2013	35998	10811	46809

Fuente: http://ecatastro.ingemmet.gob.pe:83/PresentacionDatos/ReporteDM708.aspx. Consulta hecha el 23-04-2013

10 Información a setiembre del 2013 según portal de INGEMMET.

1.2 Análisis normativo de las concesiones mineras

Los recursos naturales (renovables y no renovables), de acuerdo a la Constitución Política del Perú (Art. 66), son patrimonio de la Nación[12]. En nuestro país, contamos con un gran potencial minero y, de acuerdo al Título II de la Ley General de Minería (DS N° 014-92-EM), estos recursos pertenecen al Estado, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible y el aprovechamiento de los recursos minerales del suelo, subsuelo y del dominio marítimo[13] se realiza mediante el régimen de las concesiones (Art. 9).

Con la adopción de las reformas estructurales promovidas por el "Consenso de Washington" a inicios de la década de los noventa, el Estado incentiva la inversión privada e inicia una serie de cambios en la normativa con tal finalidad. En 1992, se promulga la Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero (DL. N° 708, 1992), donde se declara de interés nacional la promoción de inversiones en la actividad minera, con el consecuente apoyo al sector privado a través de diversos beneficios como estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa. En el año 1997, se promulga la Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales (Ley N° 26821), donde se fijan las condiciones del uso de los recursos naturales y su otorgamiento a particulares a través de las concesiones y el rol del Estado de velar para que su aprovechamiento sea sostenible y se realice en armonía con el interés de la Nación y el bien común (Art. 8), garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales (Art. 23).

11 Henry Luna, director del Catastro Minero de INGEMMET, entrevista en el Diario Gestión, 3 de abril 2013. http://gestion.pe/economia/caida-petitorios-mineros-se-agudizo-primeros-meses-ano-2062886.

12 No es el único modelo. En otros países, tales como Estados Unidos de Norteamérica (los grupos tribales y particularmente en Alaska), Canadá (región de Nunavut), el Reino Unido y Sudáfrica, entre otros, el dueño del suelo es también dueño de los recursos que se encuentran en el subsuelo.

13 Se exceptúan del ámbito de aplicación de esta ley el petróleo e hidrocarburos análogos, los depósitos de guano, los recursos geotérmicos y las aguas minero-medicinales. (Título I de la Ley General de Minería).

Las concesiones mineras son un acto administrativo mediante la cual el Estado le otorga un derecho exclusivo en relación a los recursos naturales a un tercero(a) para realizar posibles actividades de exploración[14] y explotación[15]. Una concesión minera se otorga a solicitud (petitorio[16]) de una persona natural o jurídica en base a un sistema de cuadrículas establecido por el INGEMMET[17].

Es importante indicar que de acuerdo al Artículo 4 del Reglamento de Diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (DS N° 034-1994-EM), las actividades de cateo[18] y prospección[19] en áreas libres, es decir donde no haya concesiones, no requieren permiso para su ejecución. Según se establece, se prohíben estas actividades en zonas urbanas o de expansión urbana, en zonas reservadas para la defensa nacional, en zonas arqueológicas y sobre bienes de uso público, salvo autorización previa de la entidad competente. Lo cierto es que según las autoridades y funcionarios(as) regionales y locales, sí se puede dar este tipo de actividad en algunas de estas zonas, por ejemplo, en zonas de expansión urbana. Según INGEMMET, esto puede ocurrir debido a que son muy pocas las municipalidades que cumplen en enviar sus Planes de Expansión Urbana y, por ende, que cuenten con un documento que impida que se realice estas actividades o que la zona sea concesionada.

El esquema de las concesiones mineras sustentado en la Ley General de Minería señala las obligaciones y los derechos asociados a este procedimiento. Las áreas a concesionarse están preestablecidas en extensión y forma cuadrícula, cuyos vértices están referidos a coordenadas Universal Transverse Mercator (UTM), para lo cual se utiliza el Sistema de Cuadrículas. De acuerdo al Artículo 11 de la Ley de Minería, las concesiones se otorgan en extensiones de 100 a 1,000 hectáreas, en cuadrículas o conjunto de cuadrículas colindantes al menos por un lado, salvo en el dominio marítimo, donde podrán otorgarse en cuadrículas de 100 a 10,000 hectáreas. Es decir, la unidad básica de los petitorios mineros es la cuadrícula de 100 hectáreas, o sea de un kilómetro por lado.

---

14 Henry Luna, director del Catastro Minero de INGEMMET, entrevista en el Diario Gestión, 3 de abril 2013. http://gestion.pe/economia/caida-petitorios-mineros-se-agudizo-primeros-meses-ano-2062886

15 Actividad de extracción de los minerales contenidos en un yacimiento (Artículo 8, Ley General de Minería, 1992).

16 http://www.ingemmet.gob.pe/Documentos/Descargables/Formatos/petitorio_frame.htm Consulta hecha el 20-04-2013.

17 En 1979, por Ley Orgánica N° 22631, se crea el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET - en base a la fusión de dos instituciones oficiales existentes en aquel entonces, el Instituto Científico y Tecnológico Minero (INCITEMI) y el Instituto de Geología y Minería (INGEOMIN).

18 Es la acción conducente a poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales. (Art. 1, Ley General de Minería, 1992)

19 Es la investigación conducente a determinar áreas de posible mineralización, por medio de indicaciones químicas y físicas, medidas con instrumentos y técnicas de precisión. (Art. 1 Ley General de Minería, 1992)

Este Sistema de Cuadrículas, elaborado sobre la base de las Cartas Nacionales del Instituto Geográfico Nacional, permite ordenar el espacio y evitar, en teoría, la superposición de varios titulares sobre un mismo terreno, como sucedía antes de la promulgación de la Ley General de Minería en 1992. Antes de la ley, se daban muchos casos donde varios concesionarios podían tener derecho sobre un mismo espacio y esto generaba conflictos. Con la nueva legislación se buscó ordenar la actividad mediante este sistema con el fin de incentivar la inversión.

Sin embargo, este sistema no logra evitar las superposiciones con otros espacios, pues se puede encontrar en algunas zonas del país que el porcentaje de concesiones mineras (en hectáreas) supera el 100 % de la extensión territorial[20] y también hay casos de superposición sobre ANP y centros urbanos.

Como se ha visto, en el marco normativo, la concesión hace alusión específicamente a los recursos naturales y no tiene relación con el derecho a la propiedad de los terrenos superficiales. No obstante, en la práctica, hay una distancia entre lo que norma estipula y las percepciones de la gente sobre ella; es decir, en muchos casos los y las ciudadanas tienden a pensar que la ley, al otorgar una concesión, sí compromete la propiedad de la tierra

1.3 El procedimiento

El proceso para solicitar una concesión minera se inicia con la presentación de una solicitud de petitorio ante el INGEMMET o, si se trata de pequeña minería o minería artesanal, a la DREM del Gobierno Regional[21] competente. Las sedes de los Gobiernos Regionales que reciben y tramitan los petitorios de concesión minera deben estar interconectadas al Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT)[22].

---

20 CooperAcción, Tercer informe cartográfico sobre concesiones mineras en el Perú, Base de datos junio 2012.

21 Artículo 59 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y artículo 10 del Decreto Supremo N° 084- 2007-EM.

22 Software elaborado para la tramitación del Procedimiento Ordinario Minero. En este sistema se encuentra la base de datos de los derechos mineros vigentes y extinguidos. En él se registran los nuevos petitorios que se formulan en la actualidad a nivel nacional, lo cual sirve para la evaluación técnica y legal, la generación de informes automatizados, la expedición de las notificaciones de las incidencias que recaen en los mismos, la expedición de los títulos de concesiones mineras, la certificación del consentimiento y finalmente su incorporación al Catastro Minero Nacional. (Manual de instrucciones para recepción de petitorios mineros e ingreso de información de estos en el Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT), INGEMMET, 2008) http://www.ingemmet.gob.pe/Documentos/Descargables/Publicaciones/Procedimiento_Gobiernos_Regionales.pdf)

Cualquier persona natural o jurídica puede solicitar un petitorio, no es necesario tener experiencia previa en la actividad. En la solicitud, el o la peticionario(a) precisa sus datos personales, el nombre del petitorio minero, el tipo de sustancia a extraer (metálica o no metálica), la ubicación del área solicitada (distrito/s, provincia/s, región/es), las coordenadas UTM exactas y una declaración jurada, denominada "Compromiso Previo"[23], en la que se compromete a respetar el medio ambiente y a la población del área de influencia de la actividad minera, todo ello acompañado por el pago del derecho de trámite y del derecho de vigencia.

Cabe resaltar que aunque el Compromiso Previo sea visto como un mero requisito sin importancia en estos procesos de solicitud, es el primer documento donde la persona natural o jurídica interesada en los recursos de un territorio manifiesta un compromiso por realizar actividades en el marco del respeto a la población local y el entorno. Esta declaración es desconocida por un buen número de autoridades y representantes de la sociedad civil y, por otra parte, quienes la conocen aducen que no tiene valor en la práctica.

Luego INGEMMET y los Gobiernos Regionales registran los petitorios recibidos en el SIDEMCAT con el fin de determinar la prioridad en la presentación de los mismos. La recepción de los petitorios se efectúa en estricto orden de llegada, amparándose al primero que presente la solicitud de concesión. Cuando se recibe un petitorio, se genera inmediatamente un Código Único de Petitorio Minero en el SIDEMCAT.

Mediante el sistema establecido, INGEMMET puede verificar que el área solicitada no se superponga sobre derechos ya existentes y tiene 30 días para dar respuesta a la solicitud, denegando u otorgando la concesión. En caso de que se advirtiera la existencia de petitorios o concesiones mineras sobre la misma cuadrícula o sobre el mismo conjunto de cuadrículas, la Dirección de Concesiones Mineras, dentro de los siete días siguientes a la presentación del nuevo petitorio, cancelará este último u ordenará al nuevo denunciante la reducción a la cuadrícula o al conjunto de cuadrículas libres. (Art. 120 de la Ley General de Minería)

La Dirección entregará al nuevo peticionario avisos para su publicación, por una sola vez, dentro de los treinta días siguientes, en el Diario Oficial "El Peruano" y en otro periódico de la capital de la provincia en que se encuentre el área solicitada. En este último caso, de no existir ningún medio de prensa escrita diario, se recurrirá a fijar avisos por siete días útiles en la Oficina Regional de Minería respectiva. (Art. 122) De no existir oposición dentro de los sesenta días, se entregará los actuados a la Dirección de Concesiones Mineras, para su evaluación técnica y legal. (Art. 123)

---

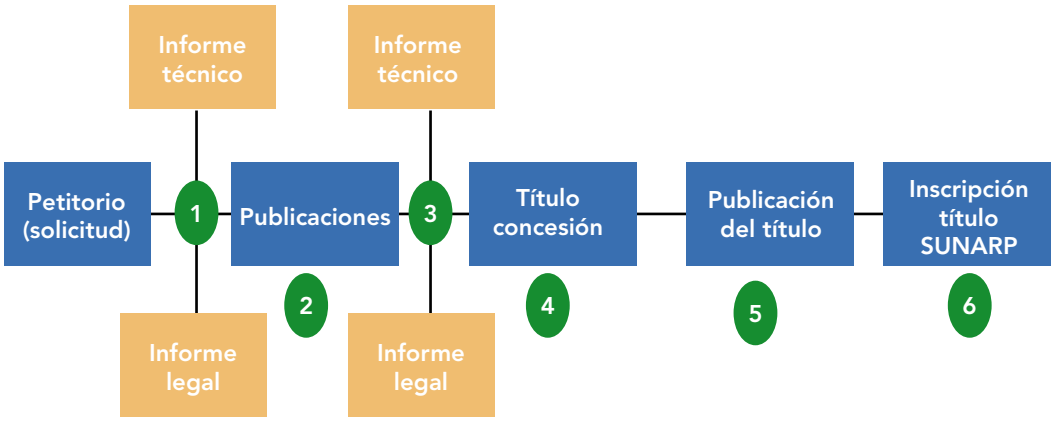
23 Incluye el compromiso de actuar con un enfoque de desarrollo sostenible, excelencia ambiental y social, cumplimiento de acuerdos, respeto a instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales, diálogo continuo y oportuno con las autoridades, institucionalidad para el desarrollo local más allá de la vida de la mina y el empleo local, oportunidades de capacitación y adquisición preferentemente de bienes y servicios locales.

Como se puede observar en el Esquema 1, el petitorio tiene que pasar por dos revisiones iniciales: la de la unidad técnica legal, que verifica que el solicitante cumpla con todos los requisitos para formular el petitorio, y la de la unidad técnica operativa, que verifica que no haya superposición con otros derechos. Luego de las publicaciones en "El Peruano" y en el diario local, la documentación vuelve a ser revisada.

Concluida la segunda evaluación legal y técnica, de no mediar oposición, el Director General de Concesiones Mineras elevará los actuados al Presidente(a) del Consejo Directivo del INGEMMET para que otorgue el título de la concesión minera a través de una resolución, que es publicada en el diario "El Peruano". Con la resolución publicada, el concesionario procede a inscribir el título en el Registro de Derechos Mineros de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

Una vez que se otorgue la concesión minera y que esté inscrita en Registros Públicos, de acuerdo a ley, se puede transferir, ceder, hipotecar, y celebrar contratos en torno a la misma. Esto significa que, a partir de ese momento, la persona o empresa que tiene la concesión puede disponer de ella, sin requerir ninguna autorización del Estado más que cumplir con informarle si ésta es traspasada a otra persona natural o jurídica.

ESQUEMA 1: Procedimiento de ordenamiento minero



1. 7 días para revisar la solicitud de petitorio y notificar carteles
2. 30 días hábiles para publicar y 60 días calendario para presentar
3. 30 días para informes técnico y legal y 5 días para remitir al jefe de INGEMMET
4. No menor de 30 días calendarios desde su ultima publicación
5. Primeros 15 días del mes siguiente
6. Al quedar consentido el título (15 días de publicación)

1.3.1 Derecho de trámite y vigencia

Uno de los requisitos para solicitar un petitorio es el pago por el derecho de trámite. Una vez que se otorga la concesión, los titulares, a partir del año en que se formule el petitorio minero, deben pagar el derecho de vigencia.

El derecho de trámite equivale al pago del 10% de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT). Para el 2013, este pago era de 370 Nuevos Soles a ser cancelado en la sede central de INGEMMET o en cualquier oficina del Banco de la Nación. Con este pago, se cubren los gastos administrativos del petitorio minero. La omisión del pago es causal de rechazo del petitorio minero.

El derecho de vigencia debe pagarse anualmente para mantener la vigencia de los derechos mineros. El primer pago por este concepto se realiza al solicitar el petitorio minero y a partir del segundo año, el pago se realiza sobre la base del Padrón Minero. Es el equivalente en moneda nacional a US $3.00 por año por hectárea otorgada o solicitada. Para los pequeños productores mineros, el derecho de vigencia es el equivalente en moneda nacional a US $1.00 por año por hectárea otorgada o solicitada, y para los productores mineros artesanales a US $0.50 por año por hectárea otorgada o solicitada (ver Cuadro 2).

CUADRO 2: MONTOS DE DERECHOS DE VIGENCIA Y PENALIDAD

Condición	Derecho de Vigencia	Penalidad (a partir del 7mo año)	Penalidad (a partir del 12vo año
Régimen General	US $3 por hectárea	US $6 por hectárea	US $20 por hectárea
Pequeño Productor Minero	US $1 por hectárea	US $1 por hectárea	US $5 por hectárea
Productor Minero Artesanal	US $ 0.50 por hectárea	US $0.50 por hectárea	US $3 por hectárea

Fuente: http://ecatastro.ingemmet.gob.pe:83/PresentacionDatos/ReporteDM708.aspx. Consulta hecha el 23-04-2013

La penalidad es el monto que debe pagarse anualmente para mantener la vigencia de las concesiones mineras al no haberse cumplido –pese a encontrarse obligado– con acreditar ante la Dirección General de Minería la producción o inversión mínima dentro de los plazos establecidos. Por ejemplo, si el título de la concesión se otorgó en el 2000, tiene hasta el 2006 para obtener producción o inversión mínima. Si no ha obtenido ninguna de las dos, a partir del año 2007, empieza a pagar penalidad (de acuerdo a la condición).

Si quien posee la concesión no cumple con los pagos, ésta podría ser revertida al Estado. Según se ha podido comprobar con los funcionarios(as) de las DREM, el incumplimiento de estos pagos es el único mecanismo que establece la caducidad del título de concesión. El título, en primera instancia, no tiene una fecha de vigencia o límite. Esto es criticado tanto por cierto sector del empresariado como por los actores regionales y locales, pues muchas veces se tienen concesiones donde no se da la inversión mínima y hay intereses de otros actores por desarrollar otras actividades (vinculadas a la extracción de recursos metálicos o no metálicos, conservación, entre otras) pero no pueden hacerlo.

Los ingresos obtenidos por concepto de derecho de vigencia, así como de penalidad, constituyen recursos directamente recaudados que se distribuyen de la siguiente manera:

- El 75% a la municipalidad distrital o municipalidades distritales donde se encuentra localizado el petitorio o concesión;
- El 20% al INGEMMET; y
- El 5% al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para los fines de mantenimiento y desarrollo del Sistema de Información Minero-Metalúrgico[24].

CUADRO 3: DISTRIBUCIÓN DEL PAGO POR DERECHO DE VIGENCIA Y PENALIDAD POR ENTIDADES A NIVEL NACIONAL 2012

Ministerio de Energía y Minas	Monto (US$)	%
INGEMMET	15'302,872	18.76%
Gobiernos Regionales	1'288,742	1.58%
Gobiernos Locales	61'161,432	74.97%
Total	**81'578,247**	**100%**

Fuente: INGEMMET, Estadísticas de gestión mensual y anual.
En: http://ecatastro.ingemmet.gob.pe:83/PresentacionDatos/Reportes_Estadisticas.aspx

24 Artículo 2 de la Ley N° 29169, publicada el 20 de diciembre del 2007.

En el año 2012, el dinero recaudado por ambos conceptos (derecho de vigencia y penalidad) ascendió a US $81'578,247, de los cuales, un poco más de 61 millones de dólares fue a los municipios distritales. Los distritos de Arequipa, Cajamarca y Puno son los que reciben la mayor cantidad de dinero: 7, 6 y 5 millones aproximadamente respectivamente, representando entre los tres el 30% del total. Aunque estos montos pueden parecer significativos, se debe considerar, entre otros, el número de distritos en cada una de estas regiones entre los que se divide el monto y la población de cada uno.

Asimismo el monto que recibe cada distrito varía de acuerdo a la cantidad de concesiones que tiene en su territorio. En el mes de diciembre del 2012, los gobiernos locales distritales recaudaron en total 490,366.58 dólares más 271,812.36 soles por concepto de derecho de vigencia y penalidad. La provincia de Arequipa, por ejemplo, recibió de este monto 24,407.51 dólares que se distribuyeron en 19 distritos. El distrito que más recibió fue Uchumayo con 3,379.50 dólares y el distrito con el menor monto fue Yarabamba, con 40.51 dólares[25]. Finalmente, se debe indicar que en la norma, no se señala cuál es el destino que le puede dar las municipalidades a los fondos provenientes de estos derechos de vigencia y penalidad.

1.4 Áreas restringidas

La norma señala que no se puede entregar concesiones en ciertas áreas de acuerdo a lo estipulado en la modificatoria del artículo 22 del Reglamento de Procedimientos Mineros (DS N° 018-92-EM). En 1996, se crea el Catastro de Áreas Restringidas a la Actividad Minera. El sistema de cuadrículas está pensado para garantizar el respeto a las áreas que se encuentran restringidas a las actividades mineras, estas áreas son[26]:

- Zonas arqueológicas[27]
- Áreas Naturales Protegidas[28]
- Áreas de Defensa Nacional[29]
- Zona Urbana y de Expansión urbana[30]
- Petitorios no metálicos en tierras rústicas de uso agrícola[31]
- Petitorios no metálicos en Proyectos Especiales Hidráulicos[32]
- Áreas de No Admisión de Petitorios
- Otras áreas que la ley señale

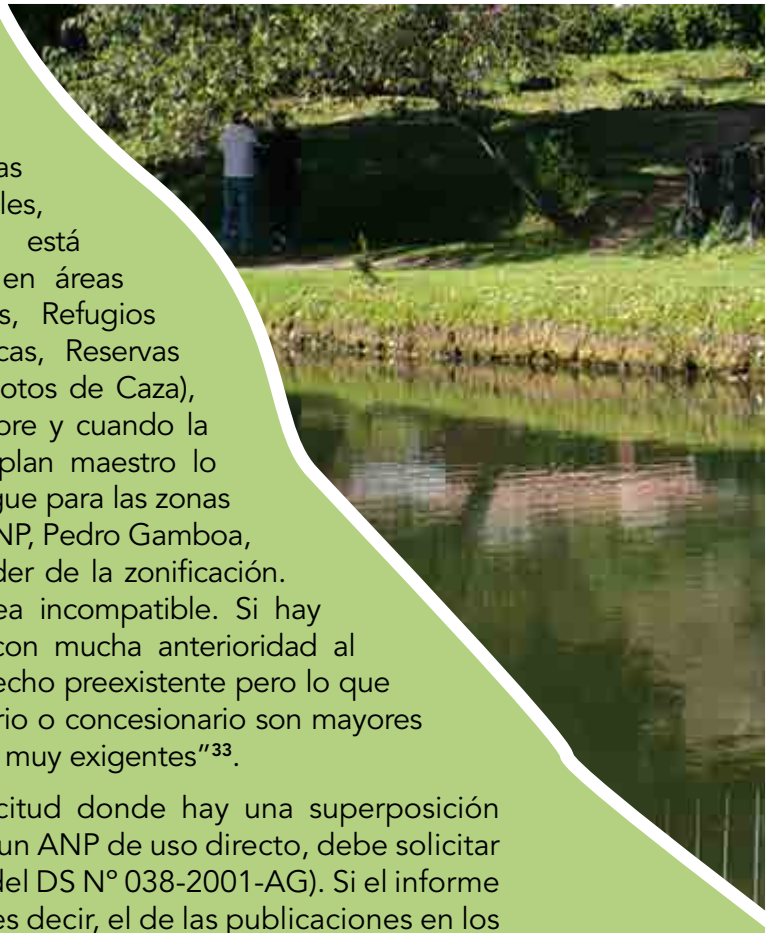
25 INGEMMET, "Gobiernos locales distritales: derecho de vigencia y penalidad", enero del 2013. http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2013/Enero/23/RP-006-2013-INGEMMET-PCD.pdf Consulta hecha el 17-06-2013.

26 Tomado de "Concesiones Mineras", Presentación de Ricardo La Torre, Director de Concesiones Mineras, INGEMMET. http://www.slideshare.net/ingemmet/concesiones-mineras-12591911

27 Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

28 Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

29 DS N° 024-DE/SG.



En el caso de las ANP, en las áreas de uso indirecto (Parques Nacionales, Santuarios Históricos y Nacionales), está prohibida la actividad minera, pero en áreas de uso directo (Reservas Nacionales, Refugios de Vida Silvestre, Reservas Paisajísticas, Reservas Comunales, Bosques de Protección, Cotos de Caza), es posible realizar esta actividad siempre y cuando la zonificación que se encuentra en el plan maestro lo permita. El mismo procedimiento se sigue para las zonas de amortiguamiento. El jefe de SERNANP, Pedro Gamboa, al respecto señala: "Todo va a depender de la zonificación. No es que [la actividad extractiva] sea incompatible. Si hay una concesión que se ha otorgado con mucha anterioridad al ordenamiento actual, se respeta el derecho preexistente pero lo que nosotros vamos a exigir a ese propietario o concesionario son mayores compromisos ambientales. Vamos a ser muy exigentes"[33].

Cuando INGEMMET recibe una solicitud donde hay una superposición (total o parcial) del área solicitada con un ANP de uso directo, debe solicitar opinión técnica a SERNANP (Art. 116 del DS N° 038-2001-AG). Si el informe es favorable, sigue el procedimiento, es decir, el de las publicaciones en los diarios (ver Esquema 1). De no ser favorable, puede que el petitorio deba reducir sus cuadrículas o cancelar la solicitud.

En el caso de petitorios que se superponen, de manera total o parcial, con monumentos arqueológicos o históricos, se indica en el artículo 22 del Reglamento de Procedimientos Mineros (DS N° 018-92-EM) la obligación de respetar la integridad de las referidas construcciones e instalaciones. En el caso en que el titular quiera iniciar alguna actividad, debe solicitar un Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) al Ministerio de Cultura para certificar que no existen restos arqueológicos dentro de la concesión. Sin embargo, si luego de entregado el CIRA se detectara algún indicio de restos arqueológicos, la empresa deberá paralizar sus actividades inmediatamente e informar al Ministerio. Por lo dicho, debe quedar claro que en el proceso de obtención de la concesión, únicamente se considerará que no haya superposición con las zonas arqueológicas que ya han sido identificadas y son parte del Catastro de Áreas Restringidas a la Actividad Minera. Sin embargo, como algunos representantes del Ministerio de Cultura manifiestan, muchos restos o zonas aún no son reconocidos, por lo que, si sólo se rigiera la actividad minera por este Catastro, se pondría en riesgo el patrimonio. Por ello, es necesario el CIRA una vez que se inicie la fase de exploración.

30 Ley N° 27015.

31 Ley General de Minería.

32 Ley General de Minería y DS N° 011-97-AG.

33 Entrevista a jefe de SERNANP, Pedro Gamboa, Diario Gestión, Lima, 23 de abril del 2013. http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/noticia.jsp?ID=1463

En el caso de petitorios que se encuentran dentro de Áreas de Defensa Nacional, éstos pueden ser evaluados por el Comando Conjunto de Fuerzas Armadas del Perú, para ver su viabilidad. Por otro lado, para todo terreno que se encuentre dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, si la persona (natural o jurídica) que realiza la solicitud es extranjera, debe emitirse previamente un decreto supremo que la autorice por "necesidad pública" a adquirir el título, según se establece en el Art. 71 de la Constitución Política del Perú.

Por otro lado, en el caso de las zonas urbanas y de expansión urbana, también se puede llegar a otorgar concesiones, ya que, como se dijo muchas veces, las municipalidades no cumplen con remitir sus planes de expansión urbana al INGEMMET. Un funcionario de esta institución sugirió[34] que ni el 1% de las 1800 municipalidades tiene una ordenanza que aprueba la expansión urbana, siendo esto un tema de preocupación para el INGEMMET.

Se puede ver entonces que, si bien existe un Catastro de Áreas Restringidas a la Actividad Minera, no es del todo rígido, sino que puede haber ciertos mecanismos por los cuales puedan otorgarse concesiones en algunos de estos espacios previo consentimiento de alguna instancia del Estado, que estipule que no se compromete, en teoría al menos, ningún recurso o patrimonio. Esto es interpretado por algunos(as) representantes de la sociedad civil como que todo territorio puede potencialmente ser concesionado.

1.5 Sistema de información de INGEMMET

Actualmente la información que proporciona INGEMMET sobre la situación de las concesiones mineras en el país es principalmente virtual, aunque también producen algunos materiales sobre los recursos mineros y mapas ilustrando la situación de los derechos mineros en el país, entre otros. No obstante, en las regiones, estos materiales no son conocidos y se visualiza una demanda por ellos.

INGEMMET cuenta con un sistema ordenado y sistematizado de información georeferenciada (e-catastro), mediante el Catastro Minero Nacional, donde se puede verificar en tiempo real, ya que el acceso es público a través de la página web, si un área de interés no ha sido solicitada aún. Esta es una herramienta de ubicación rápida y precisa de los

34 Desayuno de presentación del diagnóstico organizado por la Asociación SER en julio del 2013 en la ciudad de Lima.

35 http://www.ingemmet.gob.pe/form/plantilla01.aspx?opcion=401

derechos mineros de cualquier parte del territorio nacional[35].

El sistema contiene información cartográfica o capas que pueden ser superpuestas. De esta forma, se puede superponer información relacionada con la existencia de distritos, provincias, centros poblados, ríos principales, trochas, carreteras o vías principales (en base a la información del INEI), áreas restringidas como zonas urbanas, ANP (información de SERNANP), sitios arqueológicos (información del Ministerio de Cultura), centrales hidroeléctricas, pequeños sistemas eléctricos, subestaciones eléctricas (información del MINEM), lotes petroleros, proyectos mineros, minas abandonadas, cuencas hidrográficas, zonas UTM, zonas catastrales, cartas, coordenadas (50 km, 10 km, 4 km), productores mineros artesanales y plantas beneficios. Hasta hace algunos años, según establecen miembros de la Dirección de Catastro Minero, para acceder a varias capas o servicios, se debía realizar un pago, pero ahora es en su mayoría gratuito, salvo algunos servicios que están incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, como, por ejemplo, si se quiere acceder a toda la base de datos GIS o a determinados mapas determinados con condiciones específicas. Los pagos deben realizarse si quien solicita esta información es algún privado, pero para las instancias estatales, es gratuito.

Los funcionarios y funcionarias regionales mencionaron que era algo sumamente positivo contar tanto con el e-catastro como con el Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT)[36]. A través de este sistema, integrado principalmente por información de los derechos mineros, el Catastro Minero Nacional, el pre catastro, el catastro de áreas restringidas a la actividad minera y por la información relativa al cumplimiento del pago del derecho de vigencia y su penalidad, se pueden realizar consultas sobre los derechos mineros. Asimismo se hizo mención del Sistema de Información Geológico Catastral Minero (GEOCATMIN)[37] y su utilidad. Se enfatizó lo oportuno de que, desde este año, se haya puesto a disposición de los Gobiernos Regionales la información sobre concesiones en formatos Shape de manera gratuita para poder descargarla de la Web, dando reconocimiento al INGEMMET por estos avances.

Si bien la información en Internet es bastante completa y es resaltada tanto por el INGEMMET como por funcionarios y funcionarias de las Gerencias de Recursos Ambientales o de las Direcciones Regionales de Minería, lo cierto es que estas personas tienen cierto conocimiento técnico que les facilita el manejo de estas herramientas. El uso de las capas no es del todo sencillo e implica una familiaridad tanto con medios virtuales como con la lectura de mapas e información relacionada.

---

36 http://www.ingemmet.gob.pe/AplicacionesWeb/ConsultaDM/Default.aspx

37 http://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/

1.6 La concesión como paso previo al inicio de un proyecto minero

De acuerdo a la legislación vigente, la concesión no otorga la propiedad de ningún terreno. Dicho derecho es distinto, separado e independiente de los derechos sobre el predio donde se encuentre ubicada la concesión; es decir, una concesión no otorga derechos sobre la superficie sino sólo sobre el subsuelo. El Ministerio del Ambiente (MINAM) subraya este hecho, señalando que la propiedad del suelo deberá obtenerse de sus respectivos dueños, a través de la compra, el alquiler o cualquier otra forma establecida por nuestra legislación[38].

El título de concesión es **un derecho real que no implica el inicio de las actividades mineras de exploración y explotación**. Para dar inicio a estas actividades, se necesita cumplir con otra serie de requisitos, entre ellos contar con el CIRA otorgado por el Ministerio de Cultura, las certificaciones ambientales otorgadas por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas o del Gobierno Regional competente, el acuerdo con el propietario del predio para la utilización de su terreno o la culminación del proceso de servidumbre y otras autorizaciones requeridas en la legislación.

En el Esquema 2, se puede observar como la concesión minera para exploración y explotación es un paso previo al inicio de las propias actividades. Para ello, se necesita como ya se mencionó líneas arriba, cumplir con ciertos requisitos ambientales y sociales. En el caso que el terreno sea propiedad de una comunidad campesina o nativa, ésta tiene un tratamiento especial.

En 1995, cuando se promulgó la Ley N° 26505 (Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas), se creó un régimen diferenciado para las comunidades campesinas en función a su ubicación en el territorio nacional. Para un no posesionario o tercero que quiera adquirir, gravar, arrendar o ejercer alguna actividad dentro de tierras comunales, se requiere, en el caso de la Costa, el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente (Art.10, literal b); y, en el caso de la Sierra o Selva, el Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad (Art. 11).

Años posteriores, se realizaron intentos para uniformizar a las comunidades campesinas de la Sierra y la Selva con los de la Costa, con el fin de disminuir el porcentaje de votos de dos tercios a 50% más uno y facilitar la venta de tierras comunales. En 2008, en el marco de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el Estado elaboró una serie de decretos legislativos para facilitar este tratado. Se promulgó así el Decreto

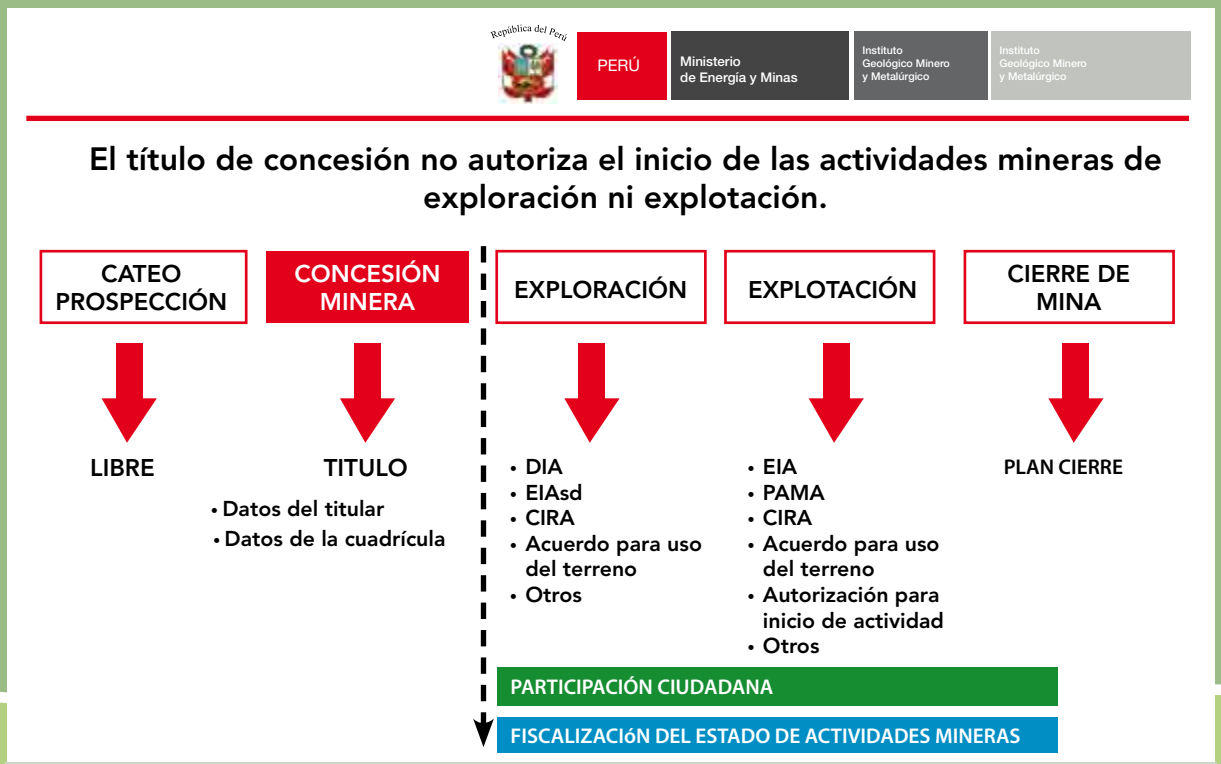
38 Las Concesiones Mineras. En: http://geoservidor.minam.gob.pe/atlasperu/Default.asp?WCI=PltOTerritorial&WCE=4.10.0

Legislativo N° 1015 (19/05/2008), que unifica los procedimientos aplicables a las comunidades campesinas y nativas de la Sierra y Selva con los aplicables a las comunidades de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria y se deroga el artículo 11 de la Ley 26505.

El Decreto Legislativo 1073 modifica el artículo 10, literal b, de la misma ley, señalando que se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de las y los miembros de la comunidad que sean posesionarios o posesionarias desde hace más de un año. Según Patricia Urteaga, esta norma vulneraba los derechos colectivos y no garantizaba la autonomía comunal[39]. En la norma, se indicaba que el porcentaje establecido en el artículo 11 de la Ley 26505 ha presentado dificultades para el ejercicio de la propiedad comunal; sin embargo, no señalaba qué tipo de dificultades o, en todo caso, para quién o quiénes.

Estos decretos, tanto el 1015 como 1073, fueron derogados tres meses después en el marco de protestas y conflictividad social en diversas zonas del país, pues se veían afectados los derechos de las comunidades y sus comuneros y comuneras. A través de la Ley N° 29261, vuelven a tener vigencia los artículos 10 y 11 de la Ley 26505.

ESQUEMA 2:



Fuente: Presentación de Ricardo La Torre, Director de Concesiones Mineras de INGEMMET. http://www.slideshare.net/ingemmet/concesiones-mineras-12591911

39 Patricia Urteaga, Informe socio jurídico sobre decretos legislativos vinculados a derechos de Pueblos Indígenas, IBIS Derechos, educación y desarrollo, Lima, 2008, p.21.

Retomando el tema del procedimiento minero, como se puede observar en el Esquema 2, el proceso de participación ciudadana se inicia luego de otorgado el título de la concesión minera y antes de iniciar las actividades de exploración y explotación. Si la concesión se encuentra sobre el territorio de un pueblo indígena, debe realizarse el proceso de consulta previa, antes de cualquier procedimiento administrativo, como es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Entonces se desprende de esto que actualmente la concesión no está sujeta al proceso de consulta previa de la población indígena. Actores de algunas instituciones públicas (INGEMMET, Ministerio de Cultura, Defensoría del Pueblo) señalan que esto ocurre ya que es una medida administrativa que no implica ningún tipo de actividad y, por lo tanto, no hay ningún tipo de afectación. Un funcionario regional de INGEMMET al respecto señala:

> **"la concesión minera] no concesiona terrenos, no autoriza la utilización de tierras, no contiene proyectos mineros ni autoriza actividades de exploración ni de explotación, no constituye una medida administrativa que deba ser consultada, en tanto no afecta directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios; siendo las medidas administrativas que autorizan los proyectos de exploración y explotación minera aquellas que deberían ser consultadas, en caso de afectar directamente la existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo de los pueblos indígenas".**

En el recuadro 1 se muestra parte de una Resolución Ejecutiva Regional para el otorgamiento de una concesión minera en la región de Ayacucho. En la parte de los considerandos, se señalan los mismos argumentos que en la cita anterior y nuevamente se aclara que la consulta sólo procede para las actividades de exploración o explotación, es decir, después del otorgamiento de la concesión.

Sin embargo, es importante señalar que diversos actores desde la sociedad civil (Revenue Watch Institute, Instituto de Defensa Legal - IDL, Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR) coinciden en que la población indígena debe ser consultada desde el inicio, ya que se trata de una medida administrativa que potencialmente puede impactar (positiva o negativamente), siendo la propia población indígena quien debe determinar y elegir el tipo de desarrollo que desea.

Además, desde las organizaciones o instituciones de sociedad civil se considera que la publicación de un aviso en "El Peruano" y otra en un diario regional, informando que se va a entregar esa concesión, no son suficientes para que las comunidades y poblaciones indígenas se enteren de estas concesiones. Al ser éstas dueñas de los títulos de propiedad, en el mejor de los casos pues no todas cuentan con títulos debidamente inscritos, se generan tensiones con quienes poseen los títulos de concesión, ya que muchas veces se piensa que estos derechos se sitúan por encima de los de las comunidades.

RECUADRO 1:
RESOLUCIÓN EJECUTIVA REGIONAL OTORGANDO LA CONCESIÓN A UNA PERSONA NATURAL EN LA REGIÓN DE AYACUCHO (15 MARZO DEL 2013)

Que, en tal sentido la medida administrativa de otorgamiento de una concesión minera no tiene relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, no origina ningún tipo de afectación directa a sus derechos colectivos, no faculta el inicio de actividad de exploración o explotación de recursos minerales y no produce ninguna variación en la situación jurídica de dichos derechos colectivos, por lo que no procede realizar consulta previa respecto de tal medida, en razón al tratamiento constitucional que tienen los recursos minerales en el Perú y por los alcances y efectos explicitados que tiene la medida de otorgamiento de concesión minera en el marco de la legislación peruana, lo que también ha sido expresado en el fundamento 41 de la Sentencia Nº 05427-2009-PC/TC del Tribunal Constitucional al señalar: "... Ello resulta aún más claro desde que el propio Convenio ha especificado como un ámbito especial donde debe llevarse a cabo la consulta aquel donde los pueblos indígenas puedan verse afectados como consecuencia de proyectos de exploración o explotación de recursos naturales en sus tierras (...)", los cuales son elaborados después de otorgada la concesión minera;

Un gran sector tanto de Organismos No Gubernamentales (ONG) como de organizaciones comunales o indígenas nacionales postula que es central que se consulte la primera decisión del Estado susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas y que la idea es compatibilizar la explotación de recursos naturales con los derechos de estas comunidades y pueblos[40]. Para varios líderes o lideresas, el proceso de concesión minera no es transparente ni consecuente con el respeto de los derechos colectivos.

Otro tema central que también fue mencionado en las regiones, como se sugería líneas arriba, es el de la informalidad en la titularidad de la propiedad, ya que, si bien en el proceso de concesión formalmente no se da ninguna participación de quienes tienen el derecho de propiedad, en las siguientes etapas sí. Por ello, es importante que quienes ocupan el territorio cuenten con la documentación necesaria. En muchos casos, estos procesos de saneamiento legal a nivel comunal han sido bastante lentos y las comunidades cuentan con documentación imperfecta o sin valor legal. Un líder campesino puneño señala:

> "Las concesiones se están dando desde la ciudad de Lima y sin el consentimiento de las comunidades, de la población… Se dan las concesiones mineras a espaldas de la población".

40 "Estado incumplió Convenio 169 en Cañaris y una acción de amparo podría suspender concesión", Ideele Radio, 28 de enero del 2013. http://ideeleradio.pe/web/wNoti.php?idN=6108&tip=principal Consulta hecha el 22-06-2013.

2 Actores y roles en el sistema de concesiones mineras

2.1. Instituto Geológico minero y Metalúrgico (INGEMMET)

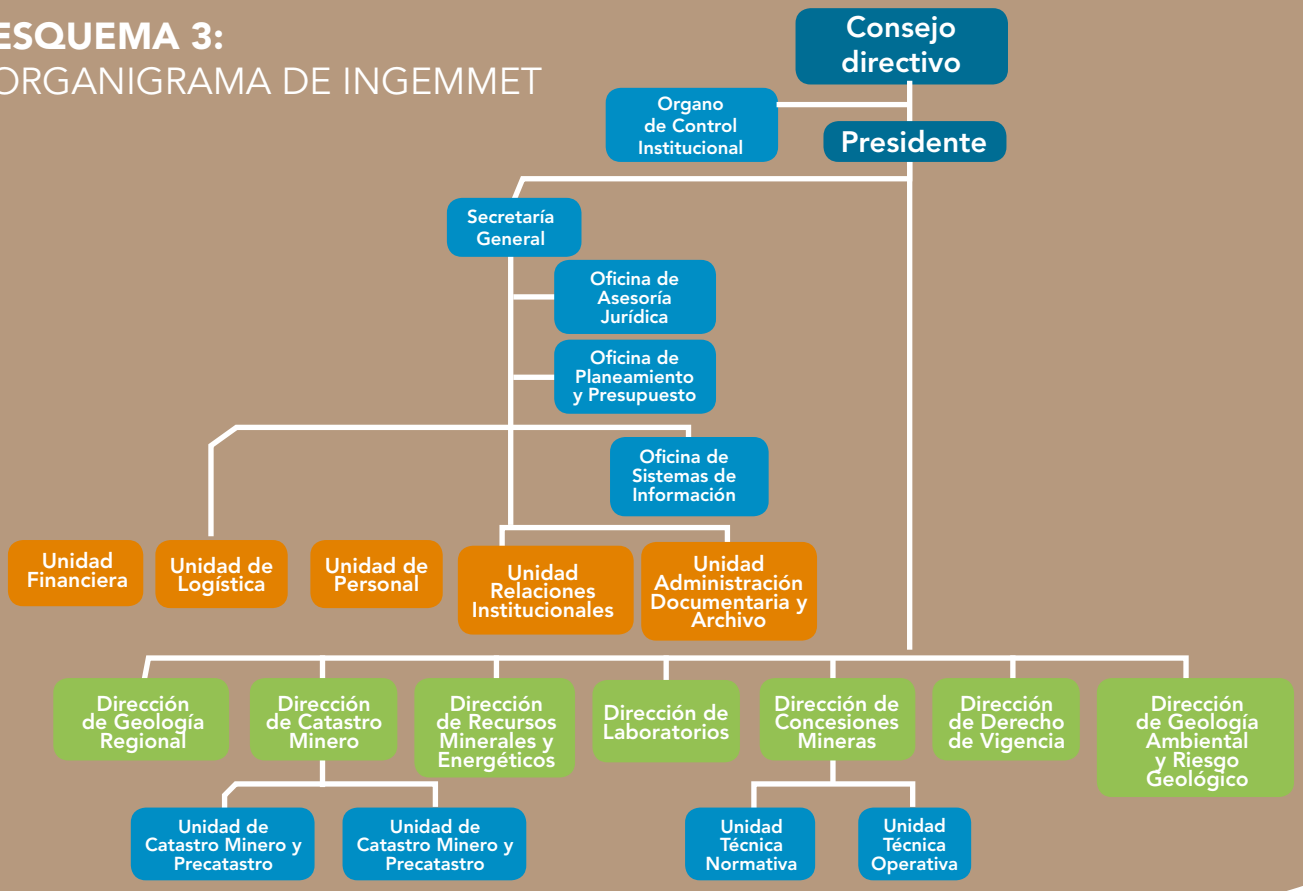
El INGEMMET es un Organismo Público Técnico Descentralizado del Sector Energía y Minas del Perú que tiene como objetivo conducir el Procedimiento Ordinario Minero, incluyendo la recepción de petitorios, el el otorgamiento y la extinción de concesiones de la mediana y gran minería, ordenar y sistematizar la información geo referenciada mediante el Catastro Minero Nacional, y administrar y distribuir el derecho de vigencia y penalidad, entre otros[41]. Su sede principal se ubica en la ciudad de Lima y cuenta además con oficinas desconcentradas en las ciudades de Arequipa, Cusco, La Libertad, Puno y Puerto Maldonado.

Dentro del INGEMMET, la Dirección de Concesiones Mineras es el órgano de línea encargado del otorgamiento de concesiones. Depende jerárquicamente de la Presidencia y coordina a su vez con los otros órganos de línea cuando lo requiera (ver Esquema 3). Esta dirección cuenta a su vez con dos unidades: la unidad técnica operativa (encargada de verificar que no haya superposición de petitorios) y la unidad técnica normativa (encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos que acompañan la solicitud). Actualmente, la dirección cuenta con un personal de alrededor de 35 personas para ambas unidades.

Al mes se recibe en promedio entre 500 y 600 solicitudes, salvo este año donde el promedio fue menor, y según la Directora de Concesiones Mineras, la cantidad de personal con el que cuentan es suficiente para evaluar dicha cantidad de petitorios. En promedio, un petitorio se resuelve o se otorga entre 3 a 4 meses, si es que no presenta superposición y cumple con toda la documentación requerida. De la misma forma, desde la Dirección de Concesiones Mineras se ha señalado que los tiempos señalados en la norma son suficientes debido a que cuenta con la cantidad adecuada de personal para asumir dicha tarea.

41 http://www.ingemmet.gob.pe

ESQUEMA 3:
ORGANIGRAMA DE INGEMMET



Fuente: www.ingemmet.gob.pe

En general, el discurso de los y las representantes del INGEMMET sugiere que tienen las capacidades logísticas y humanas necesarias para cumplir con sus funciones y los tiempos requeridos en la normativa vinculada al tema de concesiones. La acción del INGEMMET parece centrarse en ser un órgano eficiente en la conducción de los procesos de otorgamiento de concesiones mineras y en el manejo de la información surgida de los mismos. No obstante, no es visto de manera tan positiva con relación a la articulación que esta institución tiene con las DREM y más bien hay una demanda, en general, hacia el Ministerio de Energía y Minas, por mayor comunicación, capacitación y asistencia técnica.

De acuerdo al Plan Estratégico Institucional de INGEMMET 2012-2016, se reconoce que no existe una buena coordinación entre las oficinas desconcentradas y las Direcciones Regionales de Energía y Minas con la sede central y lo atribuyen a que "no hay una buena comunicación telefónica ni de Internet"[42]. En realidad, desde las regiones la mala comunicación no es vista sólo por los malos servicios de telefonía o Internet sino por la verticalidad en el trato, el poco acompañamiento o apoyo en los procesos mineros en las regiones, y la subestimación por parte del INGEMMET o del MINEM de la información producida a nivel regional, como, por ejemplo, los Planes de Desarrollo Concertado o aquella generada en los procesos de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial, entre otros.

42 INGEMMET, Plan Estratégico Institucional 2012-2016, p. 21.

2.2. Dirección Regional de Energía y Minas (DREM)

La Dirección Regional de Energía y Minas es una entidad descentralizada que depende normativamente del Ministerio de Energía y Minas, y administrativamente, y por ende presupuestalmente, del Gobierno Regional. Sin embargo, lo que ha venido sucediendo es que los montos destinados a estas Direcciones han sido bastante bajos, limitando sus funciones y acciones en el territorio. Por ello, su rol informativo es en muchos casos mínimo.

Las DREM son las encargadas del otorgamiento de las concesiones mineras para la pequeña producción minera o PPM (hasta 2000 hectáreas entre petitorios y concesiones mineras) y la pequeña minería artesanal o PMA (hasta 1000 hectáreas entre petitorios y concesiones mineras), debiendo utilizar como base de datos el Catastro Minero Nacional del INGEMMET. El procedimiento para solicitar una concesión minera para la PPM y la PMA es similar al de concesiones para el Régimen General que realiza INGEMMET; lo único que varía son los pagos de derecho de vigencia.

Si bien, como se ha dicho, el tema de la pequeña minería y la artesanal no es el énfasis de este estudio, no se puede dejar de mencionar que, en las tres regiones en las que se recogió información (Ayacucho, Cajamarca y Puno), existe una creciente preocupación por el crecimiento de mineros y mineras informales que desarrollan esta actividad a pequeña (y en realidad no tan pequeña) escala. Si bien se vienen concentrando los esfuerzos y recursos de estas instituciones en los procesos de formalización, se ven pocos avances y se demanda mayor apoyo para llevar a cabo estos procesos. Este apoyo pasa tanto por los mismos Gobiernos Regionales como por el MINEM e INGEMMET.

Más allá de las funciones vinculadas al otorgamiento de derechos o a la formalización, se ha podido observar que hay una preocupación por que las DREM cumplan algún rol en relación con la información y los procesos de la mediana y gran minería, más allá de ser el lugar donde se publican los avisos de solicitud de concesiones de no poder hacerse en un diario regional, aunque saben sus limitaciones logísticas y de personal. Además, la realidad regional y los escenarios de conflictividad vinculados a empresas mineras orientadas a la mediana y gran minería han venido ubicando a las DREM como espacios a los que –al igual que a los gobiernos locales– la población acude para solicitar, además de información, que se pronuncien sobre el tema y sean mediadores del conflicto.

Hasta el momento, se podría afirmar que al no tener competencias directas con relación a la mediana o gran minería, varias de las DREM ni siquiera tienen información a la mano sobre estos derechos mineros y su situación, más allá de la que podrían obtener a través la página Web de INGEMMET. Se ha podido observar también que muchas veces se espera que estallen conflictos para buscar información y realizar acciones de sensibilización, no habiendo una mirada o enfoque desde la prevención.

2.3. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP)

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, establecido mediante el Decreto Legislativo 1013 del 14 de mayo de 2008. Este organismo tiene dentro de sus objetivos "dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las ANP, y de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica"[43]. Para ello, es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y, en dicho rol, debe realizar acciones coordinadas con los gobiernos regionales, locales y propietarios y propietarias de predios reconocidos como Áreas de Conservación Privada.

El Decreto Supremo 004-2010-MINAM establece que las entidades de nivel nacional, regional y local tienen la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante[44] al SERNANP con relación a las actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que se realicen al interior de las ANP. De acuerdo al artículo 116 del Reglamento de la Ley de las ANP, esta institución debe emitir un informe técnico previo para el otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales y para el desarrollo de actividades orientadas a dicho aprovechamiento en las ANP y en sus zonas de amortiguamiento (ZA). Por ende, todo petitorio de concesión minera situada en estas zonas debe ser evaluado por el SERNANP para ver si puede o no ser aprobada la solicitud.

Asimismo, en dicho reglamento, se establece que los Estudios de Impacto Ambiental - EIA y las Declaraciones de Impacto Ambiental - DIA de actividades a desarrollarse en el interior de una ANP o de su zona de amortiguamiento también requieren contar con la opinión previa favorable de esta instancia. Esto quiere decir que si no hay opinión previa, o si hay opinión desfavorable, ninguna autoridad puede aprobar los EIA o las DIA presentados por el titular de la actividad.

43 Portal del SERNANP, "Quiénes somos" http://www.sernanp.gob.pe.

44 Cabe precisar que la opinión técnica previa vinculante comprende la emisión del informe de compatibilidad y la opinión técnica previa favorable.

El rol del SERNANP es el de asegurar la protección de espacios importantes para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés científico, paisajístico y cultural. Por ello, es central para asegurar que el aprovechamiento de los recursos naturales, en este caso de la actividad minera, se dé en el marco del respeto al ambiente y pensando en el desarrollo sostenible.

2.4. Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura, a través de la Dirección de Catastro y Saneamiento Físico Legal, es el encargado de revisar las solicitudes de concesiones enviadas por INGEMMET. Esta Dirección se encarga de verificar con su base de datos preliminar (hasta el momento no cuenta con un Catastro Arqueológico Nacional) si existe superposición con restos arqueológicos. Una vez revisado esto, emite un informe manifestando su opinión a INGEMMET. Si encuentran superposición, envían inmediatamente una carta a INGEMMET solicitando que se redefina el área de la concesión y éste, a su vez, cuando emite la resolución final, le envía una copia al Ministerio de Cultura, donde nuevamente verifican la ubicación.

Por otro lado, la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble (en particular la Dirección de Certificaciones) o la Dirección Regional de Cultura, según corresponda, son las encargadas de expedir el CIRA, en el cual se constata que el área donde se proyecta realizar labores mineras no contiene vestigios arqueológicos. Tal y como se ha mencionado, el CIRA debe obtenerse antes de iniciar cualquier actividad (movimiento o excavación de tierras para exploración y explotación), pero no es requisito para el otorgamiento de una concesión.

De acuerdo al DS N° 054-2013-PCM, el CIRA debe ser emitido por la Dirección de Arqueología o las Direcciones Regionales de Cultura en un plazo que no exceda los veinte (20) días hábiles siguientes, sujeto a silencio administrativo positivo. Una vez emitido el CIRA, el titular del proyecto de inversión correspondiente deberá presentar un Plan de Monitoreo Arqueológico, el cual deberá ser aprobado por la Dirección de Arqueología o las Direcciones Regionales de Cultura,

dentro de un plazo máximo de diez (10) días hábiles, caso contrario se dará por aprobado el Plan de Monitoreo presentado. Este tema ha llamado la atención, pues tanto la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444, Art. 34, numeral 1.1) como la Ley del Silencio Administrativo (Ley N° 29060) señalan que en asuntos en los que se afecte el interés público, relacionado con la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación, se aplica el silencio administrativo negativo[45].

De acuerdo al análisis legal del abogado Fabricio Alfredo Valencia Gibaja, el DS N° 054-2013-PCM no puede, por un tema de jerarquía normativa, modificar las leyes mencionadas[46]. Además, existe una preocupación por acelerar procedimientos administrativos de autorizaciones y/o certificaciones para los proyectos de inversión en el país[47].

Por su parte, la Dirección de Catastro y Saneamiento Físico Legal ha señalado su preocupación con respecto al recorte de los tiempos con este decreto, pues en veinte días no pueden realizar una supervisión de calidad y, como su base de datos aún está inconclusa, no pueden basarse en esta herramienta. De esta manera, si bien el rol de este sector es central para la preservación del patrimonio material, las modificatorias y las débiles capacidades institucionales podrían poner en peligro el mismo.

Hasta aquí se ha dado una idea general de los actores públicos relacionados directa o indirectamente con el proceso de concesión y minera, quedando evidenciado que si bien el INGEMMET lidera este proceso, orientado a promover la inversión minera, son necesarios contrapesos institucionales efectivos para asegurar que se respete el ambiente, el patrimonio material e inmaterial y a la ciudadanía.

---

45 Fabricio Alfredo Valencia Gibaja, "El Decreto Supremo N° 054-2013-PCM y el Silencio Administrativo referido al Patrimonio Cultural de la Nación" Blog Patrimonio cultural,. http://blog.pucp.edu.pe/item/176229/el-decreto-supremo-n-054-2013-pcm-y-el-silencio-administrativo-referido-al-patrimonio-cultural-de-la-naci-n Consulta hecha el 18-06-2013

46 Idem

47 En esta misma línea, la Autoridad Nacional del Agua acaba de aprobar un nuevo formato para evaluación de expedientes de EIA en recursos hídricos, lo que se estima reducirá a la mitad del tiempo la evaluación de dichos expedientes, con el consecuente aceleramiento de los procesos para la ejecución de los proyectos de inversión. "ANA aprueba nuevo formato para evaluación de EIA en recursos hídricos", Andina Agencia peruana de noticias, 18 de junio del 2013. http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ana-aprueba-nuevo-formato-para-evaluacion-eia-recursos-hidricos-463024.aspx#.Ucln1OfrySq Consulta hecha el 19-06-2013.

3

Información, conocimiento y participación del proceso

3.1. La transparencia aparente

Existen actualmente marcos normativos nacionales e internacionales que estipulan el derecho a la información y establecen responsabilidades de los Estados en la transparencia de la información pública. Por ejemplo, el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo (1992) señala que el mejor modo de abordar las cuestiones ambientales es de manera participativa con todos los ciudadanos y ciudadanas, en el nivel que corresponda. Para poder participar en los procesos de adopción de decisiones, se necesita tener acceso adecuado y oportuno a información completa sobre las actividades que se realizan en un área determinada.

La Constitución de 1993 menciona, en su artículo 2, el derecho que tiene toda persona a la libertad de información y a solicitarla sin expresión de causa cuando lo requiera y a recibirla de cualquier entidad pública. La Ley General de Minería (1992) señala que el Estado es el encargado de evaluar y preservar los recursos naturales a través del desarrollo de un sistema de información básico para la promoción de la inversión y que permita también realizar acciones de fiscalización.

Asimismo, desde el 2002, con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806), todas las instituciones del Estado están obligadas a publicar información de su gestión y rendición de cuentas así como a brindar información a cualquier ciudadano o ciudadana que la solicite.

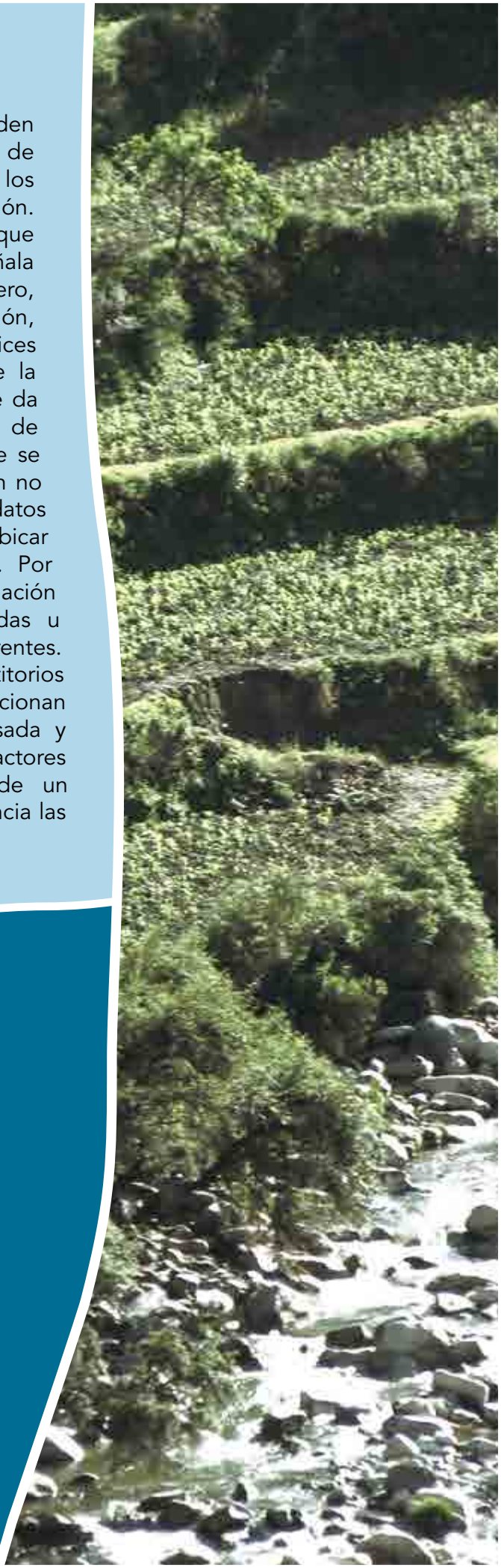
Por su parte, la Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales señala que la ciudadanía tiene derecho a ser informada y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales (Art. 5). Por otra parte, en el artículo 24 de la Ley General de Minería, se señalan mecanismos por los cuales se busca difundir información referida a los procesos de concesión minera pero estos están limitados, como ya se mostró, a la publicación de avisos en los medios.

Estos mecanismos, en la mayoría de los casos, no resultan ser adecuados considerando donde se sitúan los territorios a ser concesionados y, por ende, la población potencialmente impactada. En general, la población es primordialmente rural y con grandes limitaciones de acceso a medios impresos, siendo la radio una de las principales fuentes de comunicación. La siguiente cita de una dirigenta de Cajamarca clarifica lo dicho:

"Las personas del campo nos enteramos únicamente por la radio y cuando estamos en la ciudad por la televisión. En el campo, no se hace uso de ningún periódico, esa no es una práctica en las comunidades."

Por otro lado, los avisos que se piden publicar en el proceso de solicitud de la concesión contienen datos como los del titular de la concesión o la ubicación. En este aviso, se puede observar que en los datos de petitorio se señala el código único de petitorio minero, la fecha y hora de la presentación, las coordenadas UTM de los vértices de la concesión y la extensión de la misma (ver Recuadro 2). Además se da información de la ubicación a nivel de la región, provincia y distrito donde se ubica la concesión. Esta información no es detallada y no proporciona otros datos que ayuden a la población local a ubicar donde se sitúan dichos petitorios. Por ejemplo, no hay información con relación a centros poblados, ríos, quebradas u otros que puedan dar mejor referentes. Asimismo ni los nombres de los petitorios ni las coordenadas UTM proporcionan información que pueda ser procesada y comprendida por la mayoría de actores locales. La cita a continuación de un alcalde distrital de Cajamarca evidencia las dificultades de ubicación:

"Desde ya, que la información se publique solamente en los diarios oficiales es una gran limitante, pues no se colocan los mapas, sino solamente coordenadas y la población no conoce de términos cartográficos para pasar esas coordenadas a un mapa o un plano, por lo tanto se tiene idea del distrito, pero no se sabe el punto específico de la concesión."



RECUADRO 2

027-FA-0006263-1 1v. 17 marzo

SECTOR ENERGIA Y MINAS
INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES Y CATASTRO MINERO
PETITORIO DE CONCESION MINERA

1.- DATOS DEL PETITORIO
Nombre: MELONCITO DE ORO Nº V; Código: 01-00161-04; Fecha y hora de presentación: 14/1/2004, 15:53:00; Hectáreas: 100.00; Clasificación: Metálica; Coordenadas UTM de los vértices del petitorio (expresado en miles):
V01: N8 388 E508; V02 : N8 387 E508; V03 : N8 387 E507; V04 : N8 388 E507

2.- UBICACION DEL PETITORIO
Distrito EL INGENIO, Provincia NAZCA, Departamento ICA; Nombre y Número de Hoja de la Carta Nacional: NASCA 30-N; Zona: 18.

3.- DATOS DEL TITULAR
Nombre ALBERTO CARLOS MALDONADO VALDERRAMA. Domicilio: CALLE SOLEDAD Nº 325; Distrito: LINCE; Provincia: LIMA; Departamento: LIMA.

Lima, 19 de febrero del 2004

Dr. Angel Chávez Mendoza
Director General de Concesiones Mineras
Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero

02-BO-0257998-1 1v. 17 marzo 2004

Frente a las críticas sobre el tipo de información y el nivel de detalle en los avisos, representantes del INGEMMET manifiestan que esto tiene que ver con la modernización de sus sistemas o "softwares" y la estandarización de información. Hasta antes de los noventas se daban mayores detalles con relación a la ubicación (nivel de centro poblado o paraje) pero en adelante empezaron a trabajar con el software usado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que trabaja en base al Código de Ubicación Geográfica o Ubigeo[48], llegando sólo a nivel distrital. Sin embargo, afirman que aunque esa información no aparece en el aviso, se puede ver por Internet el Catastro, el cual está superpuesto a una carta nacional y ahí se puede tener toda la información de paraje, distritos, zonas agrícolas, etc. Entonces una vez más se sugiere que la solución a la falta de información se encuentra en línea y es de libre acceso.

Las autoridades regionales y locales, así como las y los representantes de la sociedad civil, critican que se piense que los avisos logran el objetivo de informar y recalcan que, más allá de los asuntos técnicos relacionados con los tipos de "software", debería haber más voluntad política por pensar en formatos que sean accesibles para la mayoría, considerando el limitado acceso que hay a Internet aún en las zonas rurales del país.

48 Según el INEI, el ubigeo es el identificador numérico que se asigna a cada ámbito político administrativo del país para identificar al departamento, provincia y distrito.

3.2. Los límites de la información en línea

De acuerdo a la normatividad, todos y todas tenemos derecho a la información y además ésta debe ser de carácter público, de fácil acceso y sin barreras económicas. Actualmente, toda la información sobre las concesiones las maneja el INGEMMET y como parte de su política de calidad de "generar, sistematizar y difundir Información Geocientífica, confiable, oportuna, disponible y aplicable[49]", publica en su portal de transparencia información presupuestal, información del personal, proceso de selección, indicadores de gestión y estadísticas de gestión, entre otros. Además cuenta con los sistemas ya nombrados, como el SIDEMCAT y GEOCATMIN. A nivel regional, las DREM y las oficinas descentralizadas de INGEMMET se conectan en tiempo real a dichos sistemas de información.

Para algunos actores entrevistados de la Adjuntía de Medio ambiente de la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Cultura, éste es uno de los mejores y más completos sistemas de información en línea. Asimismo indican que muestra el esfuerzo de esta institución por disponer públicamente la información.

49 Política de calidad de INGEMMET. http://www.ingemmet.gob.pe/form/plantilla01.aspx?opcion=2 Consulta hecha el 25-06-2013.

Por otro lado, desde la sociedad civil, existen propuestas para tender puentes entre la información presentada por INGEMMET y la población que no es experta en estos temas ni en el manejo de mapas o software complejos. Una propuesta es la de CooperAcción, en cuya página Web se puede encontrar informes y mapas sobre las concesiones por regiones en los últimos años[50]. Otra propuesta interesante es la de Propuesta Ciudadana a través de su mapa interactivo "Concesiones mineras y petroleras: sistema de información georeferenciado sobre las concesiones mineras y de hidrocarburos en el Perú"[51]. Este sistema de información busca ser una herramienta de fácil acceso en tiempo real para conocer el estado de las concesiones mineras y petroleras y se actualiza cada seis meses.

Para el INGEMMET, los mapas elaborados por estas instituciones pueden producir confusiones, pues sugieren que todo el territorio de una región está concesionado o como si se estuviera operando, pues no se da mayor precisión, y en la práctica, dicen, esto no es así. Si bien en los mapas elaborados desde estos actores no se sugiere que el territorio concesionado esté o vaya a ser explotado, es cierto que tampoco en ellos aparece una descripción de lo que significa la concesión, por lo que tal vez, al no existir información sobre las implicancias de la concesión, los datos que aparecen pueden ser tergiversados.

Como se puede notar, existen esfuerzos desde el Estado y la sociedad civil para brindar cada vez más información con relación a la situación de las concesiones mineras. Sin embargo, estos esfuerzos se vienen centrando en medios virtuales.

Según el INEI, el 38,4% de la población de 6 y más años de edad hace uso de Internet, existiendo una brecha de género de casi 10%, pues mientras el 42,6% de la población masculina puede acceder a este servicio, sólo el 34,1% de las mujeres lo usa[52]. Otro dato interesante es que el 42,1% de la población que accede a Internet lo realiza desde su hogar pero sólo el 5,2% de hogares en las áreas rurales tiene al menos una computadora y sólo el 0,6% de hogares en estas zonas tiene Internet (ver Cuadro 4).

---

50 http://www.cooperaccion.org.pe/Concesiones-Mineras.html

51 http://190.222.220.216/maplab_projects/gmf_apps/desco/desco.phtml

52 INEI, Las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2013, Informe Técnico N° 06, Junio 2013.

Perú: Hogares que tienen acceso a Internet, según área de residencia	
Trimestre Enero-Febrero-Marzo: 2013 (Porcentaje)	
Área de residencia	Ene-Feb-Mar. 2013 P/
Total	25,5
Lima Metropolitana	44,1
Resto urbano 1/	25,9
Área rural	0,6

1/ No incluye Lima Metropolitana. P/ Preliminar.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares

Estos datos evidencian la persistente brecha digital en nuestro país y sobre todo las desigualdades en términos de acceso entre las zonas rurales y urbanas, así como entre los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país. Con esta información, resulta pertinente reflexionar en el énfasis de la difusión mediante Internet. Con esto no se quiere decir que estas iniciativas no sean válidas pero cabe preguntarse cuál es el impacto y cómo el Estado está finalmente asegurando el derecho de su ciudadanía a informarse de manera efectiva.

Para representantes de la sociedad civil, la información presentada por INGEMMET y las otras instancias estatales tiene dos problemas: acceso y comprensión. Sobre el acceso, los indicadores muestran la dificultad de un sector importante de la población para acceder a estas herramientas. Además otro tema a considerar es la velocidad de la banda ancha para poder entrar a los sistemas georeferenciados. Esto se agrava aún más en la selva, pues no existe infraestructura de fibra óptica para el Internet[53].

En el tema de la comprensión, la información no es del todo amigable, fácil de entender, para los que no conocen del lenguaje legal y de la lectura de mapas. Por ejemplo, el SIDEMCAT ofrece información completa, incluyendo el expediente integral, de una concesión, pero para poder acceder uno tiene que conocer con exactitud el código asignado; de otro modo, no hay forma de acceder a dicha información.

En un conversatorio realizado por la Asociación SER en Ayacucho[54], se llegó a la conclusión de que son limitados los mecanismos adecuados para que la población rural y las comunidades campesinas y los pueblos indígenas accedan con facilidad a información pública sobre las concesiones mineras.

53 Política de calidad de INGEMMET. http://www.ingemmet.gob.pe/form Carlos Sotelo, Banda ancha y el desarrollo rural, Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, Ministerio de Transporte y Comunicación, s.f. http://www.osiptel.gob.pe/WebSiteAjax/Archivos/eventos_capacitacion/conf_sem_taller/2BandaAnchayelDesarrolloRural-CarlosSoteloLopez.pdf Consulta hecha el 25-06-2013.

54 El conversatorio se llamó: "Transparencia y acceso a la información sobre concesiones mineras en Ayacucho" y fue realizado en la Ciudad de Huamanga en abril del 2013. Este

Un representante de la Dirección Regional de Energía y Minas de dicha región resaltó: "Hay una etapa que es la publicación en los medios de comunicación sobre la existencia de un petitorio minero para que se puedan oponer, pero estas formas de comunicación aun no llegan a las comunidades cuyos territorios podrían ser afectados, eso es una falencia aún."

Entonces, pese a la importancia de contar con información en línea, se puede afirmar que, considerando las diversas realidades de nuestro país, las instituciones públicas y privadas deben realizar otros esfuerzos por contribuir a la difusión de información con el fin de lograr un mayor impacto. Sin duda, también debe reconocerse que este formato es muchas veces el más usado por un tema de recursos económicos y humanos pero existe una responsabilidad desde el Estado por brindar a la ciudadanía canales pensados desde un enfoque intercultural, considerando que somos un país pluricultural y además multilingüe.

3.3. Sobre el conocimiento del procedimiento

En general, la definición de lo que significa un título de concesión y su procedimiento es un tema poco conocido, en especial en las regiones y en las zonas rurales. Esto a su vez genera desinformación acerca de lo que realmente es la concesión y cuáles son sus implicancias.

La confusión principal es que el título de concesión implica derecho de propiedad y que si se otorga una concesión en una zona específica, se anulan los derechos preexistentes. Además se asume, en la mayoría de los casos, que la concesión implica el inicio inmediato de las actividades mineras, lo que genera preocupación en la población, ya sea por el impacto en sus territorios, recursos, dinámicas sociales o ambiente o por la falta de capacidades de negociación apropiadas frente a actores externos como las empresas.

Las declaraciones de un dirigente de la zona aymara de Puno ejemplifica lo dicho anteriormente: "Un concesionario definitivamente ya puede trabajar en ese territorio y prácticamente tiene título en este caso. Ahora hay un conflicto cuando una comunidad o centro poblado también tiene título. ¿Al final quién es el propietario? Por eso hay desalojos de parte de las mineras."

---

contó con la presencia de funcionarios del Gobierno Regional de Ayacucho, consejeros regionales, representantes de la sociedad civil y de las organizaciones sociales de base de la región. Ver La voz de Huamanga, Jueves, 04 de abril de 2013. http://www.diariolavozdehuamanga.com/noticias/index.php?option=com_content&view=article&id=6866%3Acomunidades-no-pueden-acceder-a-informacion-sobre-concesiones-mineras&catid=20%3Alocal&Itemid=67Seg%C3%BAn

Asimismo luego de las entrevistas realizadas queda claro que el proceso que sigue el petitorio tampoco es conocido, ya que se asume que la solicitud no pasa por revisiones ni se tiene claro cuál es la instancia encargada del proceso. Ahora bien, se han podido establecer diferencias en el nivel de conocimiento sobre el proceso, siendo los líderes y lideresas así como las autoridades locales quienes lo conocen menos. Por el contrario, hay cierta idea por parte de algunas autoridades regionales y miembros de organizaciones no gubernamentales regionales. Sin duda quienes conocen más del proceso son los funcionarios y funcionarias del INGEMMET, de las DREM, de las Gerencias de Recursos Naturales y de la Defensoría del Pueblo.

Pese a que muchos actores afirman no conocer bien el proceso, sí se ha podido percibir una demanda por conocer más sobre el procedimiento para tener mayor información y así influir en la toma de decisiones. Asimismo, muchos indican la necesidad de participar en el proceso.

Otro punto importante que se recogió en las regiones y que sin duda afecta la apreciación de los procesos de regulación relacionados con los recursos naturales es el nivel de desconfianza en el rol regulador y promotor del Estado con relación a la actividad minera. Un sector de la población piensa que la actividad minera es de interés nacional y, por lo tanto, el Estado se convierte en juez y parte, perjudicando a las poblaciones. La siguiente cita de otro dirigente puneño enfatiza este punto:

"Yo creo que los requisitos existen pero no podría decirlos exactamente. Sin embargo, no se están cumpliendo porque las concesiones se están dando desde la ciudad de Lima y sin el consentimiento de las comunidades, de la población [...] Yo creo que hay una serie de mecanismos teóricamente, pero en la práctica no se cumplen."

Esto no significa que hay una visión única contraria a la actividad minera en las regiones sino que hay una preocupación por que se respeten los derechos y las visiones de desarrollo de la población. Asimismo, tampoco implica que la actividad minera no sea visualizada por un sector de la población como una opción válida de empleo y de importancia para las económicas locales y regionales.

4 Conflictos potenciales

La actividad minera, en particular la gran minería, está siempre vinculada con conflictos con las poblaciones cercanas a sus áreas de exploración y/o explotación. En el caso de las concesiones, en teoría no debería haber conflictos ya que el otorgamiento es un procedimiento administrativo que no implica actividad alguna de manera inmediata. Sin embargo, el poco conocimiento de la población, las experiencias negativas de la minería en otros contextos y la incertidumbre en cuanto a lo que pasará con su territorio y sus modos de vida pueden ser causales de conflictos.

En esta sección, se analizarán tres causas potenciales de conflictos relacionados con las concesiones. Una tiene que ver con la superposición de espacios. Los pobladores temen perder sus terrenos, su lugar de morada, su espacio de producción y de vínculo social. En segundo lugar, el poco conocimiento y limitado acceso a la información se refleja en preocupaciones diversas. Finalmente, el esquema de concesiones actuales está generando un mercado paralelo de títulos, que da lugar a especulaciones por parte de algunos concesionarios, quienes retienen sus títulos para transferirlos a un precio mayor en el futuro e impiden que se desarrollen otras actividades en esas zonas.

4.1. Superposición de derechos e incertidumbre de la población

En el artículo 13 de la Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales, se señala que el sector o los sectores del Estado responsables de dichos recursos deben incorporar mecanismos de coordinación con otros sectores a fin de evitar que el otorgamiento de derechos (concesión) genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales.

La concesión –como señalamos anteriormente– es un procedimiento administrativo que sólo otorga al solicitante el derecho exclusivo de realizar actividades en el lugar solicitado pero no puede iniciar ninguna actividad si antes no ha cumplido pasos previos como el acuerdo con el propietario o posesionario del terreno y otros requerimientos ambientales. Sin embargo, el hecho de que la concesión esté en el subsuelo, debajo de un terreno superficial trabajado o aprovechado por alguien, genera la idea de superposición o "invasión" y hasta "despojo".

Las poblaciones, sobre todo en las comunidades campesinas o nativas, tienen la "idea que la tierra les pertenece por derecho propio desde sus ancestros y que ella, según los principios de su organización comunal, es inajenable, inembargable e inviolable"[55]. Pero a partir de los noventa, se generaron muchos cambios en el aspecto normativo para garantizar la inversión privada en comunidades campesinas y nativas. La ley 26505 fue un claro ejemplo de ello, pues redujo los beneficios de las comunidades de contar con un régimen especial de protección de sus tierras, autonomía organizativa y un régimen tributario especial. Esta ley abrió la posibilidad de que las comunidades campesinas y nativas puedan vender parte o la totalidad de sus tierras si la mayoría de sus miembros así lo deciden[56].

Esta competencia por el uso sobre un mismo espacio (suelo y subsuelo) es el que genera potenciales conflictos con las empresas mineras y una preocupación por los impactos que puede generar esta actividad sobre el territorio.

---

55 Manuela de la Peña, "Valores y creencias sobre el uso de la tierra y el agua", en Boletín de Amidep, Asociación multidisciplinaria de investigación y docencia en población, Año 20, N° 6, Lima, Mayo 2002, p. 9.

56 Eduardo Zegarra, El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I, Análisis institucional, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

4.2. Escaso conocimiento y limitada información

El poco conocimiento y la limitada información que se tiene del esquema de las concesiones mineras generan incertidumbres en la población. A eso se suma el que los propietarios o propietarias de los predios, sobre todo en zonas rurales, tienen escasa información sobre sus derechos; no saben que como propietarios/propietarias, o posesionarios/posesionarias pueden negociar o no tienen las herramientas necesarias para negociar, lo que lleva a negociaciones asimétricas.

Las poblaciones cuando toman conocimiento de que un área ha sido concesionada piensan inmediatamente que esto significa una expropiación de sus terrenos y, por lo tanto, el inicio inminente de la actividad minera. En Puno, los dirigentes sociales señalan que no se conoce esta información y no se sabe cuántas concesiones tiene una sola empresa minera; las poblaciones se enteran de las concesiones cuando la empresa llega a la zona y eso, por supuesto, sorprende. De acuerdo al artículo 7 de la Ley N° 26505 ("Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas"), el titular de la concesión no puede iniciar sus actividades sin antes lograr un acuerdo previo con el propietario/propietaria o los posesionarios/posesionarias de las tierras sin antes obtener los permisos ambientales correspondientes.

El tema del conocimiento es uno de los factores importantes para el surgimiento, o en especial para el escalamiento, de los conflictos sociales, pues sin información completa aparece la desconfianza de la población. Como manifiestan algunas autoridades regionales, muchas veces las concesiones para la gran minería vienen del nivel central de gobierno y en las regiones, los actores políticos y sociales no están ni siquiera enterados porque no existen mecanismos de información adecuados y es entonces cuando surgen recelos y desconfianza, pues los procesos no son percibidos como transparentes.

4.3 La existencia de un mercado paralelo

El esquema actual de concesiones no obliga al titular de la concesión a invertir en exploración y explotación en un plazo determinado. Si bien establece un período (siete años) para realizar una inversión mínima, el titular puede mantener la concesión sin aprovechar el recurso natural si paga los montos establecidos por penalidad. Para la Defensoría del Pueblo, esto es contraproducente, pues el título de concesión otorga un derecho de exclusividad y no puede ser aprovechado por nadie más que el propio titular, e incluso puede perjudicar al Estado en tanto se deja de recibir ingresos como impuestos, canon y regalías mineras.

Con respecto a este punto, las y los representantes de las DREM manifestaron que en las regiones se suscitan varios conflictos con relación a concesiones mineras que se mantienen sin inversión alguna y donde a veces los y las propietarios-as o posesionarios-as de los terrenos superficiales u otras personas tienen intereses por realizar alguna actividad extractiva no necesariamente metálica. Para ejemplificar, según explicaron, puede existir una concesión minera metálica y dentro de ella encontrarse superficialmente importantes recursos no metálicos, tales como arena, cal, etc. Entonces las personas mencionadas empiezan a extraer dicho material con el fin de generar ingresos, siendo esto una actividad informal, pues no tienen la concesión de dicho espacio.

Además éstas pueden querer firmar un contrato de explotación para regularizar pero tampoco pueden, según explican, porque en su mayoría son concesiones metálicas y lo que quieren extraer son recursos no metálicos. En el 2012, se iniciaron procesos de formalización que abrían una puerta para que estos casos se transparenten y se pudieran formalizar pero este proceso cerró en diciembre del mismo año; es decir, si no se aprovechó ese momento probablemente varios de estos casos sigan quedando en la ilegalidad.

Por otra parte, también se dijo que otro problema era que las transferencias de las concesiones no están reguladas y muchas veces las comunidades que se encuentran dentro de las zonas concesionadas no se enteran de estas negociaciones. Así pueden iniciar negociaciones con una empresa, ésta realiza una transferencia, se retira del territorio y luego ingresa otra sin que hayan sido informadas adecuadamente, generando molestias y desconfianza.

Para Dammert y Molinelli, el marco normativo de promoción del sector minero desalienta en teoría la tenencia de concesiones con fines especulativos, debido a las penalidades que se debe pagar para mantener los derechos mineros vigentes improductivos (que no tienen producción y por ende no rinden frutos económicos)[57]. Sin embargo, al parecer, estos incentivos no son suficientes para evitar que se produzcan especulaciones.

57 Alfredo Dammert y Fiorella Molinelli, Panorama de la minería en el Perú, Osinergmin, 2007, p. 127.

El ex presidente del INGEMMET, Walter Casquino, señaló en un medio local que el motivo por el cual la mayor parte de las concesiones mineras no inician actividades es porque se ha creado un mercado paralelo de concesiones. En algunos casos, las concesiones otorgadas son retenidas por especuladores; en otros casos, las empresas las conservan esperando que en algún momento sean puestas en valor [58] y otro tanto, están siendo entregadas por sus titulares a mineros informales para su explotación, recibiendo a cambio un cupo o una regalía[59]. Esto es realmente preocupante debido a que la actividad minera metálica informal no se rige por estándares ambientales y puede generar impactos negativos en el medio.

Por su parte, desde la Dirección de Catastro Minero del INGEMMET se menciona la existencia de pequeñas empresas y personas naturales que tienen títulos de concesiones cerca de grandes minas y están a la espera de que ante una eventual expansión puedan negociar el derecho de la concesión por precios bastante altos. Esto mismo es advertido por especialistas en temas mineros de ONG, que coinciden en que las concesiones se han convertido en un gran mercado que genera especulaciones, dada la facilidad administrativa. Obtener un título no genera altos costos, por lo que resulta rentable solicitar un petitorio y luego venderlo en un determinado momento a un precio mayor. Asimismo, la norma no limita el número de concesiones; un mismo titular puede tener varias concesiones siempre y cuando pague los derechos de vigencia y esto también puede promover este mercado nuevo.

Estos son algunos de los principales escenarios de tensiones y conflictividad vinculados al tema de las concesiones mineras y sus procedimientos que se han identificado en las regiones. Resulta entonces pertinente realizar una evaluación y aportar mejoras con el fin de contribuir a la gobernabilidad en las regiones y los espacios locales de las zonas rurales de nuestro país.

---

58 En este caso, las empresas deben pagar las penalidades y los derechos de vigencia exigidos por ley para mantener en su poder las concesiones.

59 Manuel Marticorena, "Concesiones mineras son retenidas sin ser exploradas ni explotadas", El Comercio, 28 de mayo del 2012. http://elcomercio.pe/economia/1420628/noticia-concesiones-mineras-son-retenidas-sin-exploradas-ni-explotadas Consulta hecha el 26-04-2013.

5 Recomendaciones

1) Sobre el procedimiento de otorgamiento de concesiones

- Para que los procesos de concesiones se den en condiciones más equitativas, se debe contribuir a los procesos de formalización de la propiedad (titulación) en zonas rurales, respetando los derechos de las y los propietarios individuales, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y los pueblos indígenas. El gobierno nacional ha transferido la función a los gobiernos regionales sin un proceso de fortalecimiento de capacidades, por lo que actualmente muchos procesos están estancados. Por ello, se requiere que se destinen recursos económicos e institucionales de los gobiernos regionales para este fin.
- El MINEM –en coordinación con el MINAM– debe buscar una mayor articulación entre los procesos de otorgamiento de concesiones y los instrumentos de gestión de los gobiernos regionales, tales como los Planes de Desarrollo Concertado, las Zonificaciones Ecológicas y Económicas y los Planes de Ordenamiento Territorial, debiendo solicitar a dichas instancias esta información para evitar superposiciones y futuros conflictos por usos del territorio.
- Dados los impactos de la actividad minera informal, se requieren de acciones conjuntas del gobierno nacional con los gobiernos regionales para fortalecer con recursos humanos, logísticos y económicos a las Direcciones Regionales de Energía y Minas para que puedan avanzar en el proceso de formalización de la minería artesanal e informal.

- INGEMMET debe incorporar entre sus mapas el mapa de vulnerabilidad ambiental que viene elaborando el MINAM, para que sea tomado en cuenta al momento de evaluar un petitorio. Asimismo, debe considerarse la opinión técnica del MINAM en el proceso de otorgamiento de concesiones.
- El modelo actual de concesiones está sujeto a especulaciones debido a que no obliga al concesionario a desarrollar actividad alguna. Por ello, es pertinente que las concesiones tengan un tiempo definido de vigencia. Vencido ese plazo, si no hay ninguna actividad desarrollada en la concesión, el título debería ser cancelado. Asimismo, el MINEM debe establecer límites en el número de concesiones y/o hectáreas concesionadas para evitar la alta concentración de las mismas en manos de una sola empresa, como ocurre actualmente en algunas regiones del país.

2) Información y difusión sobre el otorgamiento de concesiones

- Se recomienda implementar un sistema integrado de información, articulado con el actual Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para conocer los diversos usos del territorio y poder superponer otros mapas de interés como los de conflictos sociales y vulnerabilidad ambiental, entre otros.
- INGEMMET y el MINEM deben implementar una estrategia de comunicación e información para el personal de los Gobiernos Regionales, las Direcciones Regionales de Energía y Minas y los gobiernos locales de modo que puedan conocer bien el sistema y sus procedimientos.
- INGEMMET debe mejorar el contenido de la información que se publica sobre los petitorios para concesiones mineras. La población y los gobiernos locales requieren de referencias que permitan ubicar con mayor facilidad la zona a ser concesionada, señalando, por ejemplo, los ríos que atraviesan la zona, los centros poblados cercanos, u otras referencias geográficas. Asimismo, se debe presentar la información a través de mapas de fácil lectura que permitan una mejor visualización y ubicación que las coordenadas UTM.
- INGEMMET debe asegurar que toda la información sobre concesiones sea pública y sin restricciones para su acceso y además debe publicar manuales con información sobre el proceso minero y los derechos implicados que sean más amigables y accesibles para la comprensión de todos y todas. Asimismo, debería establecer acuerdos de colaboración con el Ministerio de Cultura, para contar con un enfoque intercultural que, reconociendo la diversidad cultural y lingüística del país, brinde la información en los diversos idiomas que habla la población, y no sólo en español.

- INGEMMET debe implementar otros mecanismos de difusión de la información del procedimiento y de las concesiones otorgadas, como, por ejemplo, el uso de la radio, que es el medio con mayor cobertura y de mayor llegada a las zonas rurales.
- Las instituciones públicas vinculadas al tema deben considerar la brecha de género en el acceso a medios virtuales y/o impresos, ya que las mujeres tienen muy poco acceso a estos. Por ello, se debería considerar como prioritaria la difusión de información a través de medios radiales y audiovisuales que contribuyan a un acceso igualitario a la información y al respeto de sus derechos.
- Los Gobiernos Regionales deberían aprovechar los Sistemas de Información Ambiental Regional como canal de información y actualizarlos constantemente con el fin de contar con información vinculada a las concesiones mineras, tal como está contemplado. Asimismo, el MINAM también debería implementar algún mecanismo por el que supervise la pertinencia y vigencia de la información.
- Las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) así como las Municipales (CAM) deberían contribuir con la difusión de información sobre las concesiones mineras en tanto son instancias que agrupan a diferentes actores y tienen como objetivo vigilar las temáticas ambientales en sus territorios.
- El esfuerzo desde del Estado de poner información actualizada y técnica puede complementarse y mejorarse con las iniciativas que realizan algunas ONG que cumplen un rol importante para cubrir esta deficiencia del sector público. Para esto, el Estado debería no sólo recoger las metodologías o maneras de presentar la información, sino además reconocer este aporte, permitiendo que los ciudadanos y ciudadanas estén mejor informados y, en el caso que se vean involucrados en estos procesos, puedan tomar buenas decisiones con conocimiento de causa.

3) Sobre la participación de la población

- La participación ciudadana debe ser un proceso permanente y, en el caso de las concesiones mineras, el MINEM debe modificar los reglamentos de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental a efectos de que se considere en una etapa temprana el acceso a la información y la participación.

Bibliografía

CASTRO, Sofía (2011). Pobreza y conflictos socio ambientales. El caso de la minería en el Perú. Lima. Tesis (Mag). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado.

COOPERACCIÓN (2012). Tercer informe cartográfico sobre concesiones mineras en el Perú. Base de datos julio 2012.

DE LA PEÑA, Manuela (2002, mayo). "Valores y creencias sobre el uso de la tierra y el agua". Boletín de Amidep. Año 20. N°6. Lima: Asociación multidisciplinaria de investigación y docencia en población.

GAMARRA, Carolina (2006). Los conflictos entre el concesionario minero y el propietario del predio superficial. Tesis (Lic.). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de derecho.

INEI (2013, junio). Las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Trimestre: Enero-Febrero-Marzo 2013. Informe Técnico N° 06. Lima.

LAZARTE, Paola (2011, mayo). "Concesiones mineras en el Perú y sus contratos: análisis de debilidades". Punto de Vista. Revista de la Red Latinoamericana sobre Industrias extractivas. Revista Trimestral N° 11.

MARTICORENA, Manuel (2012). "Concesiones mineras son retenidas sin ser exploradas ni explotadas". El Comercio, 28 de mayo. http://elcomercio.pe/economia/1420628/noticia-concesiones-mineras-son-retenidas-sin-exploradas-ni-explotadas consulta hecha el 26-04-2013

MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) (2013). Mapa de concesiones mineras. http://geoservidor.minam.gob.pe/cm/

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2012). INGEMMET. Evaluación del plan estratégico sectorial multianual - P.E.S.E.M - 2012-2016. II semestre 2012. http://www.ingemmet.gob.pe/documentos/Gestion/EV_PESEM_2012_2016_SEMESTRE2_2012.pdf

URTEAGA, Patricia (2008). Informe socio jurídico sobre decretos legislativos vinculados a derechos de Pueblos Indígenas. Lima: IBIS Derechos, educación y desarrollo.

CON EL APOYO DE: