



# ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

## INFORME DE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE





*Estudios de Impacto Ambiental.  
Informe de diagnóstico y línea de base del Plan Nacional de Acción  
sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025*

© Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima 15046  
Teléfono (01) 204-8020

Primera edición: octubre 2021  
Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

El presente documento constituye una evaluación crítico-reflexiva basada en evidencia, construida a partir del insumo inicial elaborado por el Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico. Ha sido revisado por la Dirección General de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA y la Mesa Multiactor para la elaboración del PNA. Incorpora, en lo que corresponde según lo indicado en la matriz adjunta, los aportes presentados por las instituciones del Poder Ejecutivo y la Mesa Multiactor. Un resumen ejecutivo de este documento forma parte del compendio de diagnóstico y línea de base del PNA.

Ministro de Justicia y Derechos Humanos: Aníbal Torres Vásquez  
Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia: Guillermo Julio Vargas Jaramillo  
Director General de Derechos Humanos: Edgardo Gonzalo Rodríguez Gómez

Coordinación general del proceso de elaboración del PNA 2021-2025: Federico Chunga Fiestas  
Equipo del proceso de elaboración del PNA 2021-2025 conformado por: Mónica Peceros Suárez,  
Carlos Chunga Yesquén, Ximena Solórzano Salleres, Francisco Mamani Ortega

Cuidado de edición: Andrea Luque Armestar, María García Calderón Valdivieso  
Corrección de estilo: Dany Cruz Guerrero, Carlos Chunga Yesquén  
Diseño de portada y diagramación: © Kipu Visual

El proceso de edición, corrección de estilo, diseño, diagramación y publicación digital del presente documento, así como la elaboración del resumen ejecutivo y el compendio de diagnóstico y línea de base del PNA, han sido posibles gracias al valioso aporte de la Fundación Friedrich Ebert. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos le expresa su especial agradecimiento por esta contribución para que el documento llegue a manos del público.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

Impreso en Lima, Perú

## ÍNDICE

<b>Siglas</b> .....	4
<b>1. Introducción</b> .....	9
<b>2. Elaboración del estudio de impacto ambiental (pilares 1 y 2)</b> .....	15
2.1. Análisis de brechas.....	16
2.1.1. Garantizar una adecuada calidad de información en las líneas de base socio ambientales para garantizar el derecho de las personas a un ambiente sano.....	16
2.2.2. Garantizar una adecuada autonomía en la elaboración de los EIA para garantizar el derecho de las personas a un ambiente sano.....	33
2.2.3. Garantizar una adecuada definición del área de influencia de un proyecto de inversión para el seguimiento de impactos ambientales.....	43
2.2.4. Garantizar el acceso a información ambiental para la identificación de impactos asegurando la calidad de estudios de materiales de proyectos de inversión.....	50
<b>3. Participación ciudadana (pilares 1 y 2)</b> .....	56
3.1. Introducción.....	56
3.2. Análisis de brechas.....	57
3.2.1. Garantizar procesos participativos efectivos en la elaboración y seguimiento de los instrumentos de gestión ambiental.....	57
3.2.2. Garantizar un adecuado y oportuno proceso de consulta previa a los PPII considerando los contenidos de los Estudios de Impacto Ambiental.....	69
<b>4. Evaluación del EIA (Pilares 1 y 2)</b> .....	76
4.1. Introducción.....	76
4.2. Análisis de brechas.....	76
4.2.1. Garantizar una autonomía administrativa y legal de la entidad competente que permita una adecuada y confiable evaluación del EIA.....	76
4.2.2. Garantizar recursos económicos y equipos técnicos para la supervisión y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental.....	82
<b>5. Conclusiones</b> .....	86
<b>6. Referencias</b> .....	91
<b>7. Anexos</b> .....	97

## Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos
ANA	Autoridad Nacional del Agua
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEAS	Comisión Episcopal de Acción Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERALC	Conducta Empresarial Responsable para América Latina y El Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGDH	Dirección General de Derechos Humanos
EIA	Estudio de impacto ambiental
EIA-d	Estudio de impacto ambiental detallado
EIA-sd	Estudio de impacto ambiental semidetallado
GTPE	Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA
IDLADS	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible
IFC	Corporación Financiera Internacional
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ITS	Informe técnico sustentatorio
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MEIA	Modificación de un estudio de impacto ambiental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

TdR

Términos de Referencia

## PRESENTACIÓN

La elaboración de los informes de diagnóstico y línea base sobre los 23 temas priorizados<sup>1</sup> por la Mesa Multiactor fue la etapa más extensa del proceso de formulación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025.

Bajo la conducción de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUSDH —en estrecha coordinación con las cuarenta instituciones que conformaron el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo (GTPE) y siguiendo la metodología aprobada por Resolución Viceministerial N° 01-2019-JUS— las 132 instituciones que integraron la Mesa Multiactor (Estado, sector empresarial, pueblos indígenas, sociedad civil, sindicatos y organismos internacionales y de la cooperación internacional) entablaron un diálogo permanente, desde septiembre de 2019 hasta marzo de 2021, respecto de las principales problemáticas identificadas alrededor de esos temas, así como sobre sus propuestas de solución, teniendo como marco de referencia los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre empresas y derechos humanos, y otros estándares internacionales aplicables para lograr el fortalecimiento de la política pública sobre empresas y derechos humanos y de conducta empresarial responsable en Perú.

Dada su complejidad, tanto por el número de temas como de participantes, el proceso requirió de una estrategia especial. Esta partió por encargar a cuatro prestigiosas universidades la sistematización y el análisis de la información disponible sobre 16 temas, a través de la elaboración de documentos que sirvieron como insumo inicial para el diálogo multiactor. De ese modo, se contó con la asistencia técnica de la Universidad del Pacífico (a través del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad, CEMS), la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (a través del Instituto de Ética y Desarrollo, IED), la Pontificia Universidad Católica del Perú (a través del Instituto de Democracia y Derechos Humanos, IDEHPUCP) y la Universidad de Monterrey, en México (a través del Instituto de Derechos Humanos y Empresas, IDHE, como parte de una consultoría regional encargada por el Proyecto CERALC<sup>2</sup>). Para tal fin, se contó con el financiamiento

1 Los 23 temas son los siguientes: 1) Agricultura a gran escala; 2) Conflictividad social; 3) Estudios de Impacto Ambiental; 4) Hidrocarburos; 5) Informalidad en el sector económico; 6) Libertad de asociación y negociación colectiva; 7) Mecanismos de reparación judiciales; 8) Mecanismos de reparación extrajudiciales; 9) Minería; 10) Mujeres; 11) Personas adultas mayores; 12) Personas con discapacidad; 13) Personas defensoras de DDHH; 14) Personas LGBTI; 15) Personas migrantes extranjeras; 16) Pueblo afroperuano; 17) Pueblos indígenas y consulta previa; 18) Seguridad privada; 19) Trabajo infantil; 20) Transparencia, integridad y lucha contra la corrupción; 21) Uso de la fuerza y convenios con la policía; 22) Necesidades de capacitación; y 23) Mecanismos operacionales de debida diligencia empresarial.

2 Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe, financiado por la Unión Europea (UE) y administrado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Regional para América del Sur de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh).



de las embajadas de Reino Unido, Reino de los Países Bajos, Suiza y Suecia, del Proyecto CERALC, y de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Los documentos iniciales de diagnóstico y línea base de otros cinco temas fueron elaborados directamente por el equipo de la DGDH, con recursos propios del MINJUSDH. Y los dos diagnósticos restantes fueron desarrollados a partir de encuestas formuladas y aplicadas por ACNUDH y OCDE: necesidades de capacitación, e implementación de mecanismos de debida diligencia empresarial, respectivamente.

Para la elaboración de los informes, las universidades se pusieron de acuerdo en una metodología común que tuvo en consideración las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, y el Kit de herramientas sobre planes nacionales de acción del Instituto Danés de Derechos Humanos de 2017. Asimismo, se puso a disposición de los integrantes de la Mesa Multiactor un formulario para la presentación de información rigurosa y oportuna, con el fin de identificar brechas sobre alguno de los temas en particular, y se convocó a diversas actividades descentralizadas de información y diálogo. A partir de marzo de 2020, cuando casi todos los informes iniciales habían sido concluidos, en todos los temas se debió incorporar el impacto de la emergencia sanitaria causada por la Covid-19, en tanto esta plantea nuevos retos a la política pública.

Durante el proceso se recurrió a información de fuentes oficiales nacionales (documentos públicos de todas las entidades estatales, entre otras), fuentes oficiales internacionales (informes de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, de OCDE, entre otros) y fuentes no oficiales publicadas por el sector empresarial, la sociedad civil, pueblos indígenas u originarios, sindicatos, universidades, centros académicos, expertos, entre otros. Igualmente, se estimó prioritario incorporar la voz de los titulares de derechos y colectivos impactados o potencialmente afectados por las actividades empresariales y, en general, de organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y sindicatos).

La revisión de cada informe inició con el análisis del GTPE al insumo aportado por las universidades, procurando contar con la opinión de todas las entidades con competencia en cada temática. Con las observaciones del GTPE incorporadas, una nueva versión de los informes fue compartida con los participantes de la Mesa Multiactor, a fin de recibir sus comentarios y sugerencias, los que fueron sistematizados por el equipo de la DGDH en una matriz específica para cada informe, que fue compartida con toda la Mesa Multiactor, a fin de que se tuviese información detallada sobre las razones por las cuales se les incorporaba o no. Tales comentarios y sugerencias fueron recibidos durante toda la etapa de elaboración del diagnóstico y línea base, a través de correo electrónico (por escrito), en mesas de trabajo multiactor y en reuniones de trabajo (verbalmente). De este modo, cada nueva versión del informe era enviado a los participantes de

la Mesa Multiactor con al menos dos semanas de anticipación a cada reunión en la que se abordaría un tema en específico.

Gracias a esta metodología de trabajo, los informes reflejan un valioso proceso de diálogo multiactor, por lo general con muy amplios consensos entre las partes, aunque también con algunos puntos de disenso que se encuentran debidamente reflejados y que constituyen —tal como se señala en el PNA y en el Decreto Supremo que lo aprobó, el DS N° 009-2021-JUS— importantes insumos de referencia, en primer lugar, para la identificación de la problemática de cada uno de los temas priorizados y la construcción de acciones estratégicas, indicadores y metas ya plasmadas en el PNA; y, en segundo lugar, para una adecuada implementación del PNA 2021-2025, en tanto estos informes permiten realizar un proceso de seguimiento y evaluación del impacto de la política pública en la mejora de la situación descrita en dichos documentos.

Ello hace mucho más importante su adecuada difusión, por lo que a través de la Resolución Directoral N° 11-2021-JUS-DGDH, del 27 de julio de 2021, el MINJUSDH dispuso la publicación de los 23 informes en la página web del Observatorio de Derechos Humanos.

En el caso del presente informe sobre Estudios de Impacto Ambiental, cuya matriz de aportes se encuentra publicada en la plataforma web del citado observatorio, la elaboración del documento inicial estuvo a cargo del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico. La Fundación Friedrich Ebert contribuyó en la corrección de estilo, edición y diagramación final. En ese sentido, el MINJUSDH expresa a la fundación su especial agradecimiento por contribuir de modo fundamental a que el presente documento llegue a manos del público, con el fin de fortalecer al máximo la labor ciudadana de vigilancia y seguimiento de la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

Miraflores, octubre de 2021.

Dirección General de Derechos Humanos  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



# 1. Introducción

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en 1992, que dio origen a la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo,<sup>3</sup> es un hito importante en la incorporación de obligaciones por parte de los estados para la prevención, la fiscalización y el seguimiento de los impactos ambientales.

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es uno de los principales instrumentos para velar por estos fines. En específico, el Principio 17 de la Declaración de Río señala que “deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”. En la actualidad, cerca de 200 países han incluido este principio en su normativa ambiental. Además, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo también se adoptó el Principio 10 sobre acceso a información Ambiental, participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental, que prescribe:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

En 1990, el EIA ingresa a la normativa ambiental de Perú en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales,<sup>4</sup> siendo así uno de los primeros instrumentos de gestión ambiental en el país. Inicialmente, la responsabilidad de revisar y aprobar los EIA correspondía a cada ministerio sectorial bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Ambiente (CONAM). Con la creación de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) en 2004, se organiza la gestión funcional y territorial en materia ambiental y de recursos naturales del país. La creación del Ministerio del Ambiente (Minam) en 2008 articula la autoridad nacional ambiental en este nuevo órgano rector del sector y del SNGA.<sup>5</sup> Este último se conforma por cinco sistemas funcionales: el Sistema Nacional de Evaluación de

3 Véase: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

4 Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, publicado el 08 de setiembre de 1990.

5 Ley N° 28245, Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental, publicada el 08 de junio de 2004.

Impacto Ambiental (SEIA), el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) y el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), los cuales rigen sobre los procesos de prevención, evaluación y fiscalización, en materia ambiental.<sup>6</sup> Así, la aprobación de la Ley del SEIA y la creación de MINAM (2008) y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) (2012) contribuyeron a fortalecer el sistema, dado que la concentración de la certificación ambiental dentro de Senace debería ayudar a la coordinación intersectorial y agilizar el proceso.<sup>7</sup>

Entre otras funciones, el Senace gestiona la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, que es el único sistema de procedimientos administrativos ambientales que tiende a garantizar inversiones sostenibles. En esa línea, en el marco de la Ley N° 29968<sup>8</sup> y la Ley N° 27446<sup>9</sup> y su reglamento,<sup>10</sup> el Senace coordina con las autoridades para la emisión de los títulos habilitantes, que pueden ser integrados al procedimiento de certificación ambiental. Existen además otros dos instrumentos de gestión ambiental para proyectos de menor impacto: Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y EIA semi-detallado (EIA-sd).<sup>11</sup> La normativa también establece los límites de tiempo específicos legalmente determinados para completar cada tipo de EIA tomando en cuenta que es necesario acelerar el proceso de certificación ambiental con el fin de promover la inversión y el desarrollo sostenible. Sin embargo, es importante que el intento de acelerar el proceso no tenga un costo para el medio ambiente y la biodiversidad.<sup>12</sup> Además, la OCDE en las “Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú” estableció recomendaciones al país en temáticas vinculadas a lo que es materia del presente informe, cuyo plan de implementación fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM,<sup>13</sup> entre ellas:<sup>14</sup>

**Recomendación 2.** Continuar el proceso de fortalecimiento e implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), de modo que facilite una gestión ambiental eficiente e independiente mediante un sistema de ventanilla única y sea el referente técnico de los estudios EIA. Asegurar su sostenibilidad financie-

6 Véase: MINAM. 2016. Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Lima.

7 Cf. OCDE & CEPAL. 2017. Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú. Santiago, pág. 64.

8 Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), publicada el 20 de diciembre de 2012.

9 Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada el 23 de abril de 2001.

10 Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado el 25 de setiembre de 2009.

11 Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, art. 11.

12 Cf. OCDE & CEPAL. 2017. Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú. Santiago, pág. 53.

13 Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM, Aprueban el Plan de Acción para implementar las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú, publicado el 21 de junio de 2017.

Véase: [https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Plan-de-Acci%C3%B3n\\_-DS005-2017-MINAM-1.pdf](https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Plan-de-Acci%C3%B3n_-DS005-2017-MINAM-1.pdf)

14 OCDE & CEPAL. 2017. Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú. Santiago, conclusiones.



ra (por ejemplo, mediante derechos de licencia) e integrar el conocimiento técnico, buenas prácticas y lecciones aprendidas de las instituciones que previamente tenían competencias en la materia.

**Recomendación 7.** Seguir reforzando la construcción del Sistema de Información Ambiental y su utilización en la política pública. Asegurar la información ambiental básica de notificación obligatoria, de continuidad temporal, representativa y de cobertura adecuada e internacionalmente estandarizada [...]. Asegurar el acceso oportuno y transparente a la información ambiental publicada en el dominio público por parte de la población, en cumplimiento con la legislación existente.

**Recomendación 17.** Mejorar la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental, planes, normas y programas y otros espacios de interacción social; continuar y profundizar las condiciones de aplicación del mecanismo de consulta previa (MCP) del Convenio núm. 169 de la OIT, particularmente en los grandes proyectos de inversión en los sectores mineros y energéticos.

**Recomendación 66.** Seguir avanzando en la promoción de una mayor transparencia de los efectos sobre el medio ambiente y la salud de las personas de las actividades mineras. Reforzar la eficacia del acceso a la información y la participación amplia en los procesos de licenciamiento. Promover la incorporación de la temática ambiental en las distintas iniciativas de transparencia, como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas.

En la actualidad, el Estado peruano ha asumido varios compromisos internacionales en materia ambiental vinculados al EIA, principalmente relacionados con participación ciudadana, acceso a la información y consulta previa. La mejora de los instrumentos de gestión ambiental en los sectores productivos del país es necesaria para mejorar nuestro desempeño ambiental y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Desde su creación en 2012, se inició la transferencia de responsabilidades de los ministerios sectoriales al Senace para las evaluaciones ambientales,<sup>15</sup> siendo el Minem el primer ministerio en entregar sus funciones ambientales al Senace. A partir de diciembre de 2017, además del Minem, Senace asumió las funciones de las autoridades del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) y residuos sólidos. El proceso de transferencia en otros sectores está en curso, y de acuerdo con el cronograma original debe finalizar en 2021. Así, en la actualidad, normativamente y en la práctica debido al proceso de transferencias, el Senace es el principal organismo público encargado de velar, según sus competencias, por una efectiva certificación de los asuntos ambientales en proyectos de inversión.

15 Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM, Aprueban el Cronograma de Transferencia de Funciones de las Autoridades Sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) en el marco de la Ley N° 29968, publicado el 18 de febrero de 2015.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMD), “los ecosistemas y los servicios que brindan, como alimentos, agua, manejo de enfermedades, regulación climática y satisfacción espiritual, son condiciones previas para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, el agua y la alimentación”.<sup>16</sup> Por lo tanto, los esfuerzos para promover el cuidado del medio ambiente deben hacerse efectivos en los marcos legales e instrumentos ambientales de los países y en el ejercicio efectivo de estos marcos e instrumentos, considerando adicionalmente los derechos colectivos y de las personas a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.<sup>17</sup>

En este contexto, muchos países como Perú han reconocido estos derechos en sus marcos regulatorios. La efectiva aplicación del EIA ha sido reconocida como clave en la prevención de estos derechos básicos de sus ciudadanos. Sin embargo, también hay un vasto reconocimiento de las agencias encargadas de la supervisión y fiscalización ambiental en América Latina de que aún existen brechas de implementación de la normativa. Esta brecha de aplicación, además varía entre los distintos países de la región, y entre los diferentes sectores productivos, e incluso entre las diferentes empresas de cada sector.<sup>18</sup> Asimismo, se señala de manera explícita que resulta “perentorio modernizar los marcos regulatorios sobre evaluación de impacto ambiental (EIA)”.<sup>19</sup>

En el Foro de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos de 2018, se instó a los gobiernos a intensificar su acción y liderazgo en garantizar la protección de los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales, dado que, si bien los avances y esfuerzos han sido importantes en los últimos años, aún quedan muchos esfuerzos por realizarse según la comunidad internacional<sup>20</sup>. En este contexto, el Estado peruano ha planificado la aprobación de un Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2018-2021. Este plan corresponde al Lineamiento Estratégico N° 5 del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) aprobado en diciembre de 2018, que establece la implementación de estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos por parte del Estado peruano, en particular, la adecuación de las políticas nacionales a los Principios Rectores. Con tal objetivo, el MINJUSDH, a través de la DGDH,

16 UNEP. 2015. Factsheet on Human Rights and the Environment. p. 1. Disponible en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9933/factsheet-human-rights-environment.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

17 Cf. UNEP. 2015. Factsheet on Human Rights and the Environment. p. 1. Disponible en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9933/factsheet-human-rights-environment.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

18 Véase: Guerrero Cázares, H. 2016. “Consulta Sobre Licenciamiento y Cumplimiento Ambiental En América Latina. Segundo Diálogo Regional de Políticas Sobre Licenciamiento y Fiscalización Ambiental En América Latina.” Documento para discusión No IDB-DP-487. Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo.

19 Guerrero Cázares, H. 2016. “Consulta Sobre Licenciamiento y Cumplimiento Ambiental En América Latina. Segundo Diálogo Regional de Políticas Sobre Licenciamiento y Fiscalización Ambiental En América Latina.” Documento para discusión No IDB-DP-487. Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 5.

20 Véase: Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2018. Opening Remarks by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet: 7th Annual UN Forum on Business and Human Rights.



solicitó apoyo técnico al Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico para la elaboración de un documento que sirva de insumo de la línea de base y diagnóstico de las evaluaciones de impacto ambiental, el cual fue puesto a consideración de la Mesa Multiactor.

Los objetivos específicos de este documento son cuatro, el primero es de carácter transversal y los otros tres definidos por pilares:

- i. identificar brechas de implementación de los Principios Rectores para la formulación y priorización de acciones, indicadores y metas en el PNA en las evaluaciones de impacto ambiental;
- ii. identificar ausencias y deficiencias, así como avances y acciones, en la normativa, las políticas públicas y/o las prácticas del sector minero que sean determinantes para el cumplimiento del deber del Estado de proteger los derechos humanos en la actuación empresarial en la temática de evaluaciones de impacto ambiental;
- iii. identificar recomendaciones y buenas prácticas que puedan ser implementadas por parte de las empresas que requieran un proceso de certificación ambiental;
- iv. identificar las principales barreras normativas e institucionales para reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el marco de las evaluaciones de impacto ambiental.

La elaboración del documento se ajusta a la metodología común elaborada por las instituciones de investigación convocadas en función a las temáticas asignadas. De esta manera, en el documento se ha hecho el esfuerzo de integrar todos los puntos de vista de los actores, teniendo en cuenta las discrepancias subsistentes respecto de diversos puntos específicos, en relación con las brechas, así como respecto de las soluciones que permitan acotarlas y cuáles deben ser las condiciones futuras. Por ello, este documento hace un análisis de brechas a partir de una amplia diversidad de fuentes (complementado con algunos testimonios) que incluyen fuentes académicas, de las empresas, de los organismos internacionales, del Estado peruano, los pueblos indígenas y de la sociedad civil.

En buena parte de los casos, la discusión queda abierta, en tanto su dilucidación requiere de un diálogo de mayor profundidad que la que permite el presente proceso, pero que sigue siendo urgente para que, a la luz de los estándares internacionales y en particular los Principios Rectores, se construya una política pública de Conducta Empresarial Responsable y debida diligencia empresarial cada vez más efectiva para promover, respetar y reparar los derechos humanos de todas las personas y comunidades.

Cabe señalar que, considerando el objetivo y el alcance del presente informe, la identificación de brechas abordará temáticas generales de los EIA antes que detenerse en las particularidades de los diferentes sectores productivos y proyectos de inversión que deben contar con este instrumento de gestión ambiental. De esta manera, el documento permite sintetizar la discusión en torno a los EIA



de manera transversal.



## 2. Elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (Pilares 1 y 2)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señala que los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, exigiendo realizar los EIA cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente.<sup>21</sup> Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA) reafirman “la relación estrecha entre los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el medio ambiente [...] [siendo deber del Estado] poner en marcha procesos de debida diligencia respecto del impacto ambiental en los derechos humanos y el clima, garantizar el acceso a la información ambiental, los procesos participativos y la rendición de cuentas, así como la reparación efectiva a las víctimas por la degradación ambiental”.<sup>22</sup>

La Corporación Financiera Internacional (IFC) es clara en señalar que puede haber coincidencias y vinculaciones significativas entre impactos de derechos humanos y las evaluaciones de impactos dado que, por ejemplo, en varios EIA realizados por compañías mineras consideran los derechos de las comunidades, además de abordar el derecho a la salud y el derecho a un nivel de vida adecuado mediante la evaluación de los riesgos e impactos de las actividades comerciales en el medio ambiente, los recursos naturales en el área del proyecto y la salud de las comunidades locales.<sup>23</sup>

La práctica de elaborar un EIA es un estándar corporativo internacional importante donde, por ejemplo, el *International Council on Mining and Metals* (ICMM), requiere evaluaciones de impacto de sus empresas miembros en las que se relacionan con las comunidades, incluyendo enfoques claros e integrales para la presentación de informes y el aseguramiento a la luz de diez principios relacionados con los derechos humanos y la seguridad. Asimismo, el *Electronic Industry Code of Conduct* (EICC) cuyos miembros son las principales empresas de electrónica, requiere evaluaciones de riesgos y autoevaluaciones periódicas de sus miembros y el siguiente nivel de proveedores.

En Perú, el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) es el sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. La Ley del

21 Cf. Corte IDH. 2017. Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos, párr. 242.b.

22 CIDH. 2019. Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Washington D.C.: OEA. p. 35.

23 IFC. Guide to Human Rights Impact Assessment and Management (HRIAM). 2010, pp.19-20.

SEIA y su reglamento establecen el marco general para la elaboración de los EIA en proceso de certificación ambiental de proyectos de inversión. Los diversos actores vinculados a actividades productivas, la literatura académica, y los documentos de las instituciones del Estado y de la sociedad civil reconocen los avances en la legislación ambiental para la elaboración de los EIA aunque señalan también las brechas de implementación para la certificación ambiental.<sup>24</sup>

Asimismo, de acuerdo con lo informado por el Minam,<sup>25</sup> en los últimos años los sectores han venido trabajando en el alineamiento y actualización de sus reglamentos de protección y/o gestión ambiental, conforme a lo dispuesto en la Ley del SEIA y su reglamento; en concordancia con la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial, aprobada por Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM, que señala que las Autoridades Ambientales Sectoriales deberán aprobar o actualizar los reglamentos de protección ambiental.

En el caso de la elaboración de la línea de base, el Minam indica que, de acuerdo con el Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, en caso de que los proyectos o actividades se localicen al interior de un área natural protegida o en su correspondiente zona de amortiguamiento, la Autoridad Competente solicita la opinión técnica sobre los Términos de Referencia (TdR) al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp). Asimismo, para aquellos proyectos relacionados con el recurso hídrico se solicita opinión técnica sobre los TdR a la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Por otra parte, menciona diversas guías aprobadas por el Minam al respecto.<sup>26</sup>

## 2.1. Análisis de brechas

### 2.1.1. Garantizar una adecuada calidad de información en las líneas de base socio ambientales para garantizar el derecho de las personas a un ambiente sano

La línea de base social y ambiental es uno de los principales insumos para la elaboración de un EIA. Esta línea permite el posterior seguimiento de impactos que

24 Entrevistas con Augusto Cauti, (viceministro de Minas del Minem), Carlos Scerpella y Enrique Ferrand, Jacqueline Villanueva Vargas, Katty Gonzales, Bettina Reyna y Enrique Ferrand (SNMPE), Ana Leyva y Abel Gilvonio (CooperAcción), Edwin Guzmán (Asociación Civil Labor), Javier Jahncke y Beatriz Cortez (Red Muqui), Juan Carlos Ruíz (IDL), y la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (Senace). En la literatura revisada también señalan los avances en materia ambiental: Dourojeanni et al. (2016), Lanegra (2018) y la OCDE (2017).

25 Información complementada durante el proceso de revisión del presente documento.

26 Véase: "Guía de Inventario de la Flora y Vegetación", aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 059-2015-MINAM; "Guía de Inventario de la Fauna Silvestre", aprobada mediante Resolución Ministerial N° 057-2015-MINAM; "Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - SEIA" y "Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - SEIA, aprobadas mediante la Resolución Ministerial N° 455-2018-MINAM.



un proyecto de inversión puede generar en su entorno socio-ambiental-cultural directo e indirecto. Por lo tanto, la línea de base es clave para garantizar que el sistema de gestión ambiental pueda garantizar y monitorear en la práctica que los impactos están siendo controlados o mitigados y no afectan los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano y saludable.

En términos de legislación y gobernanza ambiental, Perú ha ratificado varios de los principales acuerdos ambientales multilaterales y, durante la última década, ha fortalecido considerablemente su marco de política interna para la protección del medio ambiente. Asimismo, la Constitución (artículo 2.22) establece el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida e impone al Gobierno el deber de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68), y el desarrollo sostenible de la Amazonía (artículo 69). Así, el derecho a un ambiente sano reconoce las interrelaciones entre los derechos humanos y el medio ambiente.

El Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM<sup>27</sup> establece en sus artículos 2 y 5 que el derecho de acceso a la información pública ambiental es aquel por el cual “toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento”. Por otro lado, el numeral 35.2 del artículo 35 de la Ley General del Ambiente<sup>28</sup> indica que la Autoridad Ambiental Nacional administra el SINIA y que las instituciones públicas generadoras de información están obligadas a brindarle información relevante, cuando se le solicite y en concordancia con las normas legales vigentes, a efectos de retroalimentar el SINIA; los artículos 41, 42 y 43 de la misma norma regulan el acceso a la información ambiental, la obligación de informar y la incorporación de la información al SINIA, respectivamente.

En la plataforma del SINIA se viene difundiendo información documental (informes técnicos, normativa y publicaciones); información geográfica y estadística y no obstante las entidades que tienen la obligación de remitir información al SINIA, son todas aquellas que conforman el SNGA, lo que incluye ministerios, organismos adscritos, gobiernos regionales y municipalidades, es necesario que la información se integre y se interopere bajo los mismos formatos y estándares. En tal sentido se vienen realizando acciones que contribuyen al Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental con el objeto de que se pueda contar

27 Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, publicado el 17 de enero de 2009.

28 Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.

con información oportuna, articulada, de calidad, georreferenciada, actualizada, reutilizable, que coadyuve a acortar las brechas de información existentes. El Minam<sup>2</sup> agrega que, dentro de los alcances de lo dispuesto por la Resolución Ministerial N° 103-2019-MINAM, Disposiciones para la elaboración y aprobación del Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente (INEA), se desarrolló el Informe Nacional del Ambiente 2014-2019 que contiene el alineamiento de estadísticas e indicadores ambientales estandarizados para su integración y difusión a través del SINIA.

Por otro lado, es pertinente señalar los instrumentos aprobados sobre las líneas de base, siendo la regla que cuando el Titular realice el levantamiento de información de campo, siga los procedimientos establecidos en las Guías o Protocolos de muestreo o monitoreo vigentes aplicables, a fin de contar con información válida y representativa. Respecto del medio social, se cuenta con “Normas, Pautas y Procedimiento que regulan las Autorizaciones Excepcionales de Ingreso a las Reservas Indígenas”, aprobado mediante Resolución Viceministerial N° 012-2014-VMI-MC.

Respecto del medio físico, se cuenta con lo siguiente:

- Guía para el Muestreo de Suelos, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 085-2014-MINAM.
- Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 010-2016-ANA.
- Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Aire, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2019-MINAM.
- Otros que sean aplicables.

Respecto del medio biológico, se cuenta con lo siguiente:

- Guía de Métodos de colecta, identificación y análisis de comunidades biológicas, MINAM (2014).
- Guía de Inventario de la Flora y Vegetación, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 059-2015-MINAM.
- Guía del Inventario de la Fauna Silvestre, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 057-2015-MINAM.
- Memoria Descriptiva del Mapa Nacional de Ecosistemas y Definiciones Conceptuales de los Ecosistemas, aprobada por Resolución Ministerial N° 440-2018-MINAM.

A lo anterior se agrega que, mediante Resolución Ministerial N° 455-2018-MINAM, se aprobó la “Guía para la elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA”, la misma que tiene como objetivo brindar lineamientos para la caracterización de los factores ambientales que, de acuerdo a la naturaleza del proyecto, constituirán la línea base de los estudios ambientales y/o sus modificaciones o actualizaciones, en caso se requiera. En esta Guía se describe en qué consiste la línea base y cómo se elabora, considerando en sus anexos el alcance de la Línea Base Física, Biológica y



Social. También cabe señalar la "Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - SEIA", aprobada mediante la misma resolución ministerial, que contiene los lineamientos para el proceso de identificación y caracterización de los impactos ambientales en el marco de los estudios ambientales para proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, sujetos al SEIA.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) señala que la línea de base es clave para garantizar que el sistema de gestión ambiental pueda garantizar y monitorear en la práctica que los impactos están siendo controlados o mitigados y no afectan los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano y saludable, por lo que se debe incorporar el enfoque de género desde un principio, identificando las principales brechas existentes en el territorio a intervenir.<sup>29</sup>

En efecto, el Instituto Vasco de la Mujer, Emakundo (2014, p. 4), advierte lo siguiente:

Hombres y mujeres interactúan de manera diferente con el medio ambiente, ya que cuentan con diferentes hábitos de consumo respecto a los recursos (sobre todo en lo relativo al consumo de agua, energía, al consumo alimentario, al tratamiento de residuos), así como diferentes pautas de movilidad y del uso del transporte; y no tienen la misma relación con dicho medio, pues ésta viene pautada por los roles sociales que juegan en sociedad.

Diversos estudios a nivel internacional convergen en la idea de que las mujeres contaminan menos que los hombres, y sus actividades tienen un menor impacto sobre el deterioro del medio ambiente y del clima. Es decir, los hombres tienen comportamientos más destructivos del medio ambiente o lo que es lo mismo, dejan más huella ecológica sobre el planeta que las mujeres. La diferencia en el acceso, apropiación y uso de los recursos genera una experiencia y conocimiento distinto respecto a los mismos, así como una percepción y una actitud desigual entre hombres y mujeres. La sostenibilidad de nuestros entornos ha de corresponderse con una sostenibilidad social basada en una sociedad equitativa, donde el conocimiento de las mujeres del manejo y gestión de los recursos y su mayor peso en los procesos de decisión sean la base hacia un modelo productivo y social de mayor bienestar ambiental.<sup>30</sup>

Una brecha identificada se refiere a la calidad de la información de las líneas de

29 En ese sentido, define que las brechas de género “[s]on las diferencias que exhiben los sexos en cuanto a oportunidades, acceso, control y uso de los recursos que les permiten garantizar su bienestar y desarrollo humano. Son producto histórico de actitudes y prácticas discriminatorias tanto individuales como sociales e institucionales, que obstaculizan el disfrute y ejercicio equitativo de los derechos ciudadanos por parte de hombres y mujeres”. MIMP. 2019. Política Nacional de Igualdad de Género, pág. 43. Decreto Supremo N° 008 -2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género, publicado el 04 de abril de 2019.

30 Emakundo. 2014. La Evaluación de Impacto en Función del género en el Medio Ambiente. Documento elaborado por Red2 Red Consultores para Emakunde con la colaboración de la unidad administrativa de igualdad del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, p. 4.

base de los EIA para garantizar los derechos mencionados. La existencia de un marco legal para el levantamiento obligatorio de esta información, con guías y reglamentos con altos estándares en términos comparativos internacionales fue un avance significativo del Estado peruano en la década de 1990 para garantizar los derechos humanos en contextos de proyectos de inversión.<sup>31</sup> Un avance más significativo ha sido la articulación de la política de certificación ambiental en el Senace debido a que la desconcentración de esta función generaba diferentes capacidades entre los sectores<sup>32</sup>, lo cual no permitía que el Estado cumpla con su rol garantizador de derechos en diferentes contextos de inversión. Por ejemplo, mientras que el Minem desde muy temprano pudo producir lineamientos y reglamentos para el levantamiento de líneas de bases, otros sectores como el Minam no lo hicieron. Para el caso de la palma aceitera, Juan Luis Dammert, especialista en impactos ambientales de bosques en deforestación, indica, con base en un informe de la Contraloría, que el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario presentaba problemas en el contenido básico de los EIA en tanto no se precisaba el nivel de análisis y especificidad necesaria, dado que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios de este sector no contaba con los lineamientos necesarios y su evaluación se presta a discrecionalidad.<sup>33</sup> El sector agricultura ya ha completado su transferencia al Senace habiendo producido lineamientos generales para este asunto.

Actualmente, el marco legal peruano ha avanzado en la producción de lineamientos generales comunes y por tipo de proyectos para la elaboración de los EIA. Las autoridades sectoriales competentes para elaborar los términos de referencia han elaborado una serie de manuales y términos de referencia para la elaboración de EIA para los distintos tipos de actividad productiva que esté dentro de sus competencias.<sup>34</sup> Por su parte, el Senace ha elaborado guías, manuales y otros documentos para los evaluadores y titulares de proyectos en el marco de sus competencias de evaluación ambiental, las cuales no constituyen normatividad de obligatorio cumplimiento, sino más bien tienen una finalidad orientativa.<sup>35</sup> Sin embargo, la brecha identificada se relaciona con la aplicación de esta normativa y la calidad de la información específica recopilada en la línea de base de los EIA. En efecto, la línea base es una acción inicial que permite establecer un escenario en el que aún no se ejecuta el proyecto de inversión, a partir de cual se pueden

31 Cf. Orihuela, J. & Paredes, M. 2017. Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru. En E. Dargent et al. (eds) *Resource Booms and Institutional Pathways The Case of the Extractive Industry in Peru*, pp. 97-117.

32 Cf. Charpentier, S. y Hidalgo, J. 1999. Las Políticas Ambientales en el Perú. *Agenda*. pág. 164.

33 Cf. Dammert, J. 2016. Capítulo 3. Promoción y regulación ambiental de la palma aceitera en el Perú: aspectos legales e institucionales. En GRADE (Ed.) *¿Agroindustria en la Amazonia? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. p. 81.

34 Ley N° 29968, Ley de creación del Senace, publicada el 20 de diciembre de 2012.

35 Los Anexos III y IV del Reglamento SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establecen términos de referencia básicos para los estudios de impacto ambiental detallados y semidetallados, los cuales son empleados por los Titulares como punto de partida para la propuesta de Términos de Referencia Específicos (en caso la autoridad sectorial competente no haya aprobado Términos de Referencia Comunes) de cada proyecto de inversión, los cuales son evaluados por el SENACE en un procedimiento administrativo de clasificación de estudios ambientales.



determinar los cambios que generarán las actividades del proyecto en todas sus etapas, incluyendo la construcción, operación y cierre respecto a los componentes ambientales receptores de impactos positivos o negativos. En tal sentido, la caracterización de la línea base permite generar información que coadyuva a contextualizar y analizar los impactos ambientales de un proyecto. Aunque no necesariamente está enfocada a hacer un seguimiento de los impactos ambientales una vez ejecutado el proyecto, pues para ello están los monitoreos ambientales que deben ser fiscalizados por la entidad de fiscalización ambiental competente, las líneas de base permiten garantizar el derecho a un ambiente sano para las personas en los entornos de los proyectos de inversión económica y de transporte.

Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad identifican algunas deficiencias. En ese sentido, la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) considera que la línea de base no resulta adecuada pues no se incluyen necesariamente todas las zonas de influencia directa e indirecta del proyecto, muchas veces por intereses económicos y políticos, lo que limita conocer los reales riesgos que se pueden prever ante una actividad económica, y evitan una adecuada fiscalización de parte de los organismos reguladores, por ejemplo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Asimismo, indica que los Términos de Referencia (TdR) son generales, muy amplios y no son específicos para cada proyecto, que es diferente y que debiera contar con TdR más concretos para cada proyecto, y no genéricos, como existen actualmente.

Ante ello, la CEAS advierte la necesidad de que los EIA incluyan desde su línea de base la variable de los impactos en salud generados por los proyectos, no sólo en impactos por metales tóxicos.<sup>36</sup> Afirman que son los niños y las mujeres quienes sufren las mayores consecuencias de los impactos en salud en zonas extractivas, puesto que las madres que se dedican al cuidado de los hijos y las viviendas son las que directamente se enfrentan a la contaminación, pues limpian los techos y las afueras de las viviendas donde se acumula el mineral particulado, asimilando las consecuencias. Estima importante que se recoja la necesidad de considerar estudios de sangre y orina de las/los niños y afectados/as en particular en las líneas de base.<sup>37</sup>

Este punto de vista contrasta con el de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), para la cual la definición del área de influencia de un proyecto se determina por criterios técnicos establecidos en la regulación ambiental y sectorial. Tampoco se restringe a una delimitación territorial, en la medida que incluyen las áreas proyectadas de las cuencas atmosféricas y las áreas de los

36 Véase: Red Muqui. 2017. Informe de atención médica de salud en ambientes asociados a minería y metalurgia a menores residentes en Cerro de Pasco y La Oroya y situación de pasivos ambientales de San Mateo - 2016 – Resumen. Lima, Setiembre. Disponible en: <https://muqui.org/wp-content/uploads/2019/11/Libro-final-Resumen-Salud.pdf>

37 Cf. Source International y Centro Labor Pasco. 2020. Condiciones de la calidad ambiental y exposición humana a metales pesados en Cerro de Pasco. Lima, Junio, pág. 96. Disponible en: <https://muqui.org/wp-content/uploads/2020/10/Condiciones-de-la-Calidad-Ambiental-y-Exposici%C3%B3n-Humana-a-Metales-Pesados-en-Cerro-de-Pasco.pdf>

factores ambientales agua superficial y subterránea, conformadas por sus microcuencas hidrográficas; conforme a los Términos de Referencia Comunes para la elaboración de EIA Detallados y Semidetallados, aprobados por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM.

Organizaciones como Red Muqui y CooperAcción señalan que los lineamientos suelen ser muy generales en tanto simplemente brindan información, pautas y referencias a los profesionales que elaboran y participan en la formulación de las líneas de base. Este problema, señalan, también lo sugiere la reciente guía publicada por el Minam que brinda lineamientos generales para todos los tipos de proyectos de inversión, resaltando que no es de carácter obligatorio para todos los proyectos, requiriendo la coordinación con la autoridad que evaluará el estudio.<sup>38</sup> Esta Guía tiene por objetivo brindar pautas, referencias y lineamientos a los actores involucrados en la elaboración de EIA, a fin de contar con un marco común para la preparación de la línea base que garantice un proceso de evaluación técnicamente consistente y administrativamente predecible, ya que cada proyecto se sitúa en un ambiente específico con características propias. Por su parte, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas (Onamiap) señala que la coordinación debe darse también con los pueblos indígenas cuyos derechos son susceptibles de ser afectados por el proyecto.

Respecto a la supuesta generalidad de tales lineamientos, la SNMPE precisa que, si bien existen guías transversales a todos los sectores que aprueba el Minam, cada sector aprueba sus TdR específicos. Por ejemplo, en el caso de minería,<sup>39</sup> se ha establecido TdR considerando la significancia de los impactos ambientales, en función de la naturaleza y/o ubicación de los proyectos en zonas en cuyo entorno presentan factores ambientales claves (característica del suelo, fuentes de agua, ecosistemas frágiles, población, entre otros) dentro del marco del artículo 27 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM.<sup>40</sup> Por otro lado, indica que sí participan mediante los mecanismos de participación ciudadana y, además, en el marco de la consulta previa, en procesos en los que el Senace<sup>41</sup> mantiene una constante coordinación con el Ministerio de Cultura (Mincul).

La SNMPE considera que la clave está en los términos de referencia para las líneas de base que se otorgan a las empresas consultoras. Estos deberían ser más adecuados al proyecto de inversión a evaluar. Por ello, la SNMPE recomienda la formulación de lineamientos generales para los proyectos de inversión y luego, en coordinación con la autoridad, revisar términos de referencia específicos que

38 Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA, aprobada por Resolución Ministerial N° 455-2018-MINAM.

39 Véase: Anexo I de la Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM. Disponible en: [http://www.minem.gob.pe/\\_detalle.php?idSector=4&idTitular=6670](http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=4&idTitular=6670)

40 Decreto Supremo N° 040-2014-EM, Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, publicado el 12 de noviembre de 2014.

41 Este cuenta con la Guía “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental” que contiene el enfoque de interculturalidad con orientaciones a los evaluadores del Senace, al titular del proyecto y los actores sociales, de manera que se garantiza una participación indígena efectiva.



sean útiles en la evaluación ambiental de los proyectos.<sup>42</sup> Al respecto, el Senace precisa que, en el caso de proyectos que no son comunes y no forman parte de la clasificación anticipada que diversos sectores contemplan en su Reglamento de Protección Ambiental; se procede con la solicitud de clasificación de los estudios ambientales, en la que el titular, con la asesoría de una consultora ambiental (inscrita en el registro de consultoras ambientales), proponen los términos de referencia específicos para los EIA (semidetallados o detallados), los cuales son evaluados y, cuando corresponde, aprobados por el Senace. De ello se desprende que las consultoras ambientales elaboran los TdR específicos para cada proyecto de inversión sujeto a clasificación ambiental.

Al respecto, diversas organizaciones de sociedad civil<sup>43</sup> indican que la calificación del potencial impacto del proyecto u obra y, por tanto, la profundidad del tipo de evaluación que se requiere no suele corresponderse con la realidad del impacto potencial del proyecto. Consideran que existen serios problemas con las metodologías para análisis y valoración de los impactos, por lo que sugieren que resulta necesario que los EIA incluyan desde su línea de base la variable de los impactos en salud generados por los proyectos, la salud ambiental y humana, así como las actividades económicas presentes en las áreas de influencia de los proyectos mineros como parte de la línea de base de un EIA, con el fin de evaluar los impactos que puedan generar la minería en estas actividades.

Al respecto, la SNMPE afirma que la calificación de los proyectos de inversión y la valoración de impactos se realiza en función a metodologías económicas objetivas que se emplean a nivel internacional, sin perjuicio de las guías, normas y parámetros construidos en nuestra normativa ambiental. Además, precisa que las empresas consultoras no elaboran los estudios discrecionalmente, sino que se rigen a los parámetros y contenidos establecidos en las normas transversales (Ley y Reglamento del SEIA), sectoriales (Decretos Supremos N° 040-2014-EM y N° 042-2017-EM),<sup>44</sup> los Términos de Referencia Comunes para la elaboración de EIA, así como los lineamientos y guías aprobados por el Senace y el Minam. Por otra parte, precisa que la Línea Base de los EIA, conforme a los Términos de Referencia Comunes para la elaboración de EIA Detallados y Semidetallados aprobados por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, establece el contenido mínimo de todo estudio, contemplando la salud. Así, por ejemplo, con relación a la salud en el sector minero toda Línea Base recoge lo siguiente:

- Servicios en salud. Tasa de médicos por habitante, tasa de promotores de salud por habitante, tasa de camas en establecimientos de salud por habitante, porcentaje de atención: prenatal por profesionales de salud.
- Morbilidad. Tasa de morbilidad por grupo de edad y sexo, población infantil y

42 Entrevista con Jacqueline Villanueva Vargas, Katty Gonzales, Bettina Reyna y Enrique Ferrand (SNMPE).

43 Plataforma de la Sociedad Civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.

44 Decreto Supremo N° 042-2017-EM, Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, publicado el 22 de diciembre de 2017.

- grupos vulnerables, enfermedades frecuentes.
- Mortalidad. Mortalidad infantil y materna, enfermedades transmitidas por el agua y el aire, existencia de metales pesados en la sangre, incidencia de TBC, paludismo, fiebre amarilla y otras en población infantil y adulta, casos atendidos y atenciones por tipo establecimiento.

Adicionalmente, cuando se requiere almacenar concentrados de plomo, las normas sectoriales exigen realizar estudios de riesgo y monitoreo a la salud de la población ubicada en el área de influencia directa del almacén en concordancia con lo que disponga la DIGESA y en coordinación con el OEFA, conforme al artículo 98 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM. De otro lado, en la descripción del proyecto del EIA se incluye el análisis de riesgos ambientales y a la salud, conforme al artículo 41 del mismo reglamento. También el Plan de Desarrollo Comunitario contiene programas de promoción local e inclusión social, con el propósito de mejorar sus condiciones socioeconómicas enfatizando la salud, nutrición y la educación, en virtud del artículo 60.4 del mismo reglamento. Por último, conforme a los referidos términos de referencia, el Área de Influencia Social Directa (AISD) comprende el análisis de los posibles impactos económicos directos a la población, esto es a los recursos con lo que subsiste y las actividades económicas que esta realiza. Esta información que se recoge en la Línea Base sirve para establecer las medidas de mitigación que se incorporan al Plan de Desarrollo Comunitario.

Por otro lado, el MIMP indica que la inclusión del enfoque de género en el análisis del medio ambiente debe pasar por asumir el mayor riesgo que las mujeres sufren tanto por la falta de consideración en los estudios de sus condiciones biológicas respecto a los hombres ante estas sustancias y/o productos; como por la falta de análisis de los diferentes roles de género asignados a hombres y mujeres que a lo largo de la vida exponen a unas y otros a diferentes riesgos ambientales. Al respecto, es necesaria la asunción de responsabilidad por parte de las autoridades de combatir este problema desde una mayor prevención e información adecuada, realizando investigaciones que incluyan análisis desglosados por sexo y que utilicen el género como categoría de análisis. En segundo lugar, hombres y mujeres tienen distintos hábitos de consumo, distinta percepción acerca de cuáles son sus preocupaciones e inquietudes ambientales, distintas formas de actuar ante y en su entorno y una distinta participación e implicancia en actuaciones y programas que ayuden a la conservación, protección y mejora del ambiente en el que vivimos. Por ello, los EIA deben incorporar el análisis de género sistemático, estableciendo indicadores y parámetros que incluyan el enfoque de género. En tercer lugar, la gestión ambiental desde el enfoque de género conlleva una nueva responsabilidad social y forma de participación de las mujeres en los asuntos relacionados con el medio ambiente que les permitan tener mayor toma de decisión en lo referente a los modos de explotación, apropiación y gestión de recursos, consumo, comercialización, gestión de desechos, etc.



Esta brecha no parece ser sorprendente dado que, como señala la IFC, recoger información de referencia sobre el hábitat impactado directa e indirectamente de una manera integral no es una tarea sencilla.<sup>45</sup> La IFC señala que puede ser muy difícil sistematizar el alcance y el estado de los principales grupos de especies que viven en un área, la potencial presencia y estado de áreas protegidas u otras áreas importantes para la biodiversidad, la existencia de culturas y sociedades indígenas e originarias y la existencia de cualquier impacto potencial en los servicios del ecosistema que podría tener efectos locales, regionales o globales. Según la IFC, esta tarea puede ser incluso más complicada en la práctica, especialmente en áreas remotas o poco estudiadas como son las áreas rurales en Perú, por falta de información integrada y sistematizada a nivel local, que es el nivel al que se ejecutan los proyectos. Esto plantea, en términos de políticas de levantamiento de información de base, poner un alto peso en la elaboración de estudios de campo para capturar información primaria. Los estudios de campo plantean un conjunto de desafíos técnicos y sociales.

En el caso del sector minero, la ONG CooperAcción plantea las limitaciones de la calidad de la información primaria recogida en estos estudios de campo por las consultoras contratadas, y la escasa información secundaria de calidad que existe que pueda ser usada en las líneas de base de los EIA.<sup>46</sup> CooperAcción indica que para mejorar la calidad de la información en las líneas de base se debe proporcionar con mayor especificidad el tipo de indicadores sobre los cuales se tiene que recoger información ambiental. En particular mencionan de forma muy particular la ausencia de indicadores claros y concisos para recoger información sociocultural de los pueblos indígenas en los EIA.

Se debe anotar que el Senace cuenta con diferentes documentos que atienden el tema de las poblaciones indígenas, aunque estos son de carácter orientativo y se plantean a partir de la normativa ambiental aplicable. Por ejemplo, la guía de “Herramientas de Gestión Social para la certificación ambiental” plantea un enfoque de género e intercultural. Sin embargo, la sección 3 sobre la elaboración de la línea de base desarrolla muy limitadamente la información requerida sobre los pueblos indígenas.<sup>47</sup> Asimismo, la “Guía de Elaboración de la Línea de Base” aprobada por el Minam en 2018<sup>48</sup> expresa claramente la asimetría entre el nivel de especificidad y sofisticación que se pide respecto a la información de aspectos físicos y biológicos, y la información de aspectos sociales y culturales de las

45 IFC. A Guide to Biodiversity for the Private Sector. Disponible en: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9608497e-56e8-4074-bab6-45c61a36a4ad/ESIA.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkCYZ3G>

46 Entrevista con Ana Leyva (CooperAcción).

47 Senace. Guía “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - Senace” 2016. p.27. Disponible en: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/herramientas-titular.pdf>

48 MINAM. Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA. 2018. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Guia-Linea-Base.pdf>  
Por ejemplo, Senace señala que, al no ser vinculante, recurren a los lineamientos de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.

poblaciones. La guía lista un conjunto de indicadores, sin mencionar que, por el carácter social de esta información, las metodologías para levantarla son significativas en la validez de la misma, a diferencia de información geológica, física o biológica. Respecto del proceso de recojo de información, el Senace menciona que la coordinación y relación con el sector cultura ha mejorado, incurriendo en la buena práctica de revisar el plan de trabajo con los especialistas del Mincul. No obstante, aún quedan márgenes de mejora en tanto solo es una buena práctica y no un procedimiento administrativo que sea vinculante ni exigente, siendo sujeto a la voluntad de los funcionarios del Estado, incurriendo en demoras por falta de personal o limitaciones administrativas.<sup>49</sup>

Al respecto, el Minem resalta el papel que juega la autoridad certificadora en el marco de la evaluación del estudio de impacto ambiental. Si bien la consultora ambiental es la que elabora la línea base, es la autoridad quien debe revisar dicha información la que, de considerarla técnicamente insuficiente, realizará las observaciones correspondientes con el fin de que el titular minero pueda levantarlas. De lo contrario, el estudio será desaprobado.

Por su parte, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y la SNMPE señalan que se deben considerar los mecanismos e instrumentos que el marco jurídico prevé para garantizar la calidad de la información contenida en los estudios ambientales, como los siguientes: términos de referencia que garantizan el contenido técnico;<sup>50</sup> avanzada social por parte del Senace; acompañamiento previo por parte del Senace y entidades opinantes;<sup>51</sup> reuniones previas solicitadas por la autoridad ambiental;<sup>52</sup> estándares de calidad para el registro de una consultora ambiental;<sup>53</sup> y, la facultad de OEFA para requerir modificación de los EIA,<sup>54</sup> así como de fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales.<sup>55</sup>

Además, el Minam indica que, respecto de los TdR comunes aprobados por los sectores correspondientes, éstos presentan contenidos mínimos, siendo las autoridades ambientales competentes las encargadas de solicitar mayores especificaciones o requerimientos durante el proceso de evaluación del impacto ambiental, en consideración a características particulares de los proyectos de evaluación y la ubicación de estos, entre otros aspectos. En el caso de los proyectos de inversión que no cuenten con términos de referencia comunes aprobados, las autoridades

49 Entrevista con la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (Senace).

50 Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, Aprueban Términos de Referencia Comunes para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Semidetallados de las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero y otros, en cumplimiento del D.S. N° 040-2014-EM.

51 Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1500 y numeral 122.2 del artículo 122 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

52 Artículo 116 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

53 Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM, Aprueban Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA.

54 Artículo 78 del Reglamento de la Ley del SEIA y artículo 30 del Reglamento de Supervisión del OEFA.

55 Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29968, Ley de Creación del SENACE.



competentes de acuerdo con la propuesta de términos de referencia del titular del proyecto, y las características específicas del proyecto, aprueban términos de referencia específicos. Adicionalmente, durante la elaboración de la línea base, el Senace acompaña a los titulares a campo a fin de optimizar el levantamiento de información que será empleada para la elaboración de la línea base, con esto se procura dar pautas para obtener una mejor calidad de la información.

Por otro lado, cabe mencionar que, en la guía “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental” del Senace, referencia a la que se alude el Informe, se señala que esta guía plantea el enfoque de género, efectivamente aparece que es uno de los enfoques clave a ser considerados en el proceso de participación ciudadana. Sin embargo, para el MIMP, esto no se plasma totalmente en los indicadores de la matriz de verificación del proceso de participación ciudadana que contiene esta guía, más allá de registrar el número de asistentes o participantes por sexo, no está explícito en indicadores como, por ejemplo, cuántas de las observaciones y/o sugerencias realizadas por mujeres han sido tomadas en cuenta; cuántas comprenden la información proporcionada. Con ello, se pone en duda una efectiva incorporación del enfoque de género.

Ciertamente, en un artículo publicado en la Asociación Internacional de Estudios de Impacto Ambiental (AIEIA) se reconoce que la recolección de información de la línea de base de los EIA tiene efectos significativos muy importantes sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Por un lado, porque sus sociedades y culturas dependen altamente de las modificaciones en su hábitat inmediato, pero para entender esa dependencia se requiere tener información no solo del hábitat sino sobre la cultura de relación con el hábitat.<sup>56</sup> Existe una vasta literatura que señala que además de la manera respecto de cómo se ha desarrollado el conocimiento de las poblaciones indígenas sobre su hábitat, tiene repercusiones importantes en entender cómo los impactos en el entorno natural tienen un efecto en el entorno socio cultural de estos pueblos. Adriana Partal y Kim Dunphy realizan, al respecto, una comprensiva revisión de la literatura sobre estudios de impactos ambientales que recogen información de línea de base sobre las sociedades y culturas de pueblos indígenas, además de hacer una revisión sistemática de los métodos y prácticas a nivel mundial y en diversos sectores.<sup>57</sup>

Por otro lado, la Plataforma de Acción de Pekín recomienda reforzar la participación y capacidad de liderazgo de la mujer en un bien concebido enfoque integral, multidisciplinario e intersectorial de gestión ambiental. Entre las acciones a emprender, la Plataforma de Acción propone que los gobiernos garanticen la existencia de oportunidades para que las mujeres (incluidas las indígenas) participen

56 IAEIA. Indigenous Peoples and Impact Assessment. Disponible en: <https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=17>

57 Partal, A & Dunphy, K. 2016. Cultural impact assessment: a systematic literature review of current methods and practice around the world, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34:1, págs. 1-13. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2015.1077600?src=recsys>

a todos los niveles en la toma de decisiones sobre el medio ambiente. También recomienda que estos faciliten e incrementen el acceso de las mujeres a la educación y fuentes de información, para elevar su conocimiento, destrezas y oportunidades de participar en la toma de decisiones sobre el medio ambiente. Por último, propone que tomen medidas para introducir una perspectiva de género en la elaboración y aplicación, entre otras cosas, de mecanismos para la explotación sensible y sustentable de los recursos naturales, técnicas de producción y el desarrollo de la infraestructura en zonas rurales y urbanas.<sup>58</sup>

Adicionalmente, CooperAcción señala que dado el potencial impacto de proyectos mineros e hidrocarbúferos en los cuerpos de las personas, las líneas de base de los EIA en este sector deben recoger información sobre la salud de las personas, en particular sobre la presencia de metales pesados en la sangre, de tal manera que se pueda medir cambios *ex post* en las poblaciones.<sup>59</sup> Sobre lo anterior, la Confiep y la SNMPE precisan que esta data ya se contempla en la línea base de los EIA. Como afirma el Senace, en la línea base social de los términos de referencia en los EIA detallados (EIA-d) (por ejemplo, en Descripción del medio social, económico, cultural y antropológico de la población establecida en los TdR Comunes de Minería, aprobados por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM y TdR Comunes de Hidrocarburos aprobados por Resolución Ministerial N° 546-2012-MEM-DM), sí se reconocen características de salud desde el punto de vista de servicios y datos que brinda el Estado.

Por otro lado, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) plantea que los niños son una población particularmente vulnerable a la contaminación de cuerpos como el agua, el aire y el suelo debido a su estado físico progresivo e incompleto desarrollo. Añaden, que el hecho de que los niños pasan más tiempo jugando en el exterior y llevan frecuentemente objetos a la boca hace que sean más propensos a ingerir contaminantes. Asimismo, debido a sus diversas etapas de desarrollo mental, los niños pueden presentar limitaciones para leer señales de advertencia y peligro. Por ello sugieren un conjunto de indicadores muy detallados que las líneas de base de los EIA deben tomar en cuenta en relación a la población infantil, incluyendo niveles de concentración de metales en sangre, orina y cabello en niños, e indicadores de habilidades neuroconductuales<sup>60</sup>. Por su parte, el MIMP señala que los datos desagregados por sexo en las distintas estadísticas, estudios y/o investigaciones relacionadas con el medio ambiente y la salud, son necesarios para el análisis de las consecuencias que los efectos del medio ambiente tienen sobre la salud de las mujeres respecto a la de los hombres.

Al respecto, el Minem hace notar que los profesionales del sector salud coinciden

58 Véase: ONU. 1995. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción, Capítulo IV: la mujer y el medio ambiente. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995.

59 Entrevista con Ana Leyva (CooperAcción).

60 Cf. UNICEF. Tool 5. Child Rights and Mining Toolkit. págs. 58-65. Disponible en: [https://www.unicef.org/csr/css/TOOL\\_5\\_Environment.pdf](https://www.unicef.org/csr/css/TOOL_5_Environment.pdf)



en que la inclusión de una “línea de base de salud” en los EIA es un aspecto que debe ser tomado con mucha responsabilidad, pues las acciones que debían ser ejecutadas para conocer la salud de las personas (por ejemplo, toma de muestra de sangre o el acceso a sus antecedentes de salud) deben seguir una serie de protocolos o lineamientos pues se trata de intervenciones que pueden resultar ser invasivas para las personas (se requiere de su consentimiento, por ejemplo). Además, el levantamiento de este tipo de información requiere especialidad en el tema salud. Sin perjuicio de ello, actualmente mediante Resolución Suprema N° 034-2020-PCM del 2 de julio de 2020, se creó la Comisión Multisectorial Temporal para el Abordaje Integral e Integrado a favor de la Población Expuesta a Metales Pesados,<sup>61</sup> dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Ello en razón a que los efectos de la exposición a metales pesados, en las personas y en el medio ambiente, deben ser abordados de forma integral e integrada entre los sectores involucrados en todos los niveles de gobierno y en el marco de sus competencias.

La preocupación sobre la calidad de la información recogida en las líneas de base de los EIA para garantizar derechos se extiende también a otros sectores. Por ejemplo, en el sector transporte, según un informe del portal periodístico Ojo Público, el EIA del proyecto de construcción del aeropuerto de Chinchero no incluyó información detallada (y potenciales impactos) sobre cuencas hídricas que abastecen como fuente de agua a la ciudad de Cusco, requiriendo así mayores detalles mediante estudios de agua más profundos.<sup>62</sup> En la misma línea, según el antropólogo Pablo del Valle, el EIA de este proyecto de inversión no consideró información suficiente sobre la biodiversidad del paisaje natural de Chinchero en fauna, flora, cuerpos de agua, entre otros, subestimando la existencia de importantes humedales protegidos por la Convención Ramsar.<sup>63</sup> Además, en esta misma nota se indica que el EIA carece de estudios de estimado de ruido, a pesar que, según estimaciones comparadas con otros aeropuertos, el nivel de ruido para las ciudades de Urubamba y el Parque Arqueológico de Ollantaytambo serán considerablemente más altas de las permisibles para la salud humana.

Adicionalmente, en el proyecto Hidrovía amazónica, gran parte de los 400 comentarios alcanzados al EIA refieren a la calidad y suficiencia de información presentada. Según Paola Naccarato, especialista en infraestructura de Wildlife Conservation Society (WCS), este proyecto debería eliminar el componente de dragado por la imposibilidad de medir el impacto sobre los ecosistemas acuáticos

61 Mediante Resolución Suprema N° 007-2021-PCM, Resolución Suprema que modifica la Resolución Suprema N° 034-2020-PCM, publicada el 25 de enero de 2021, su denominación cambia a “Comisión Multisectorial Temporal para el Abordaje Integral e Integrado a favor de la Población Expuesta a Metales Pesados, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas”.

62 Cárdenas, Clarys. 2019. “Aeropuerto de Chinchero no consideró impacto en cuencas que abastecen de agua a Cusco”. Ojo Público. Disponible en: <https://ojo-publico.com/1435/aeropuerto-de-chinchero-no-considero-impacto-en-lagunas-de-cusco>

63 Del Valle, Pablo. 2018. “¿Por qué el aeropuerto de Chinchero es inviable? Siete razones que te lo dejarán claro”. Portal Legis.pe. Disponible en: <https://legis.pe/aeropuerto-chinchero-inviable-7-razones/>

dado que el EIA no puede brindar información sobre los impactos de mediano y largo plazo.<sup>64</sup> Trabajos académicos internacionales, como el de Aud Tenney et al. señalan sobre la base de 22 estudios de caso de EIA que los estudios no hacen suficientemente transparente la información respecto a la incertidumbre en las predicciones de los EIA por falta de información. Esto estaría limitando el ejercicio efectivo del derecho de las personas a la información.<sup>65</sup>

Por su parte, DAR menciona que el informe señala los problemas del EIA “Hidrovia Amazónica” relacionados con el dragado de los ríos y el impacto sobre el ambiente, lo que es correcto, pero también sería oportuno recoger información sobre los impactos culturales que tendría el dragado; principalmente relacionados con la cosmovisión de los pueblos Kukama.<sup>66</sup> Asimismo, junto a diversas organizaciones de sociedad civil,<sup>67</sup> considera que otra de las brechas respecto a garantizar una adecuada calidad de información en las líneas de base socio ambientales para garantizar el derecho de las personas a un ambiente sano es la incorporación de los saberes indígenas en las líneas de base ambiental. De acuerdo con los términos de referencia del proyecto de consulta previa, el estudio debía incorporar a sabios indígenas en la elaboración del estudio la cual responde a asegurar que las dudas de los pueblos indígenas sobre cómo afectará el proyecto a la cultura y espiritualidad de los pueblos indígenas puedan ser resueltas, algo nuevo en los estudios de impacto ambiental. Sin embargo, los saberes de los sabios pudieron haber sido mejor incorporados. Por ello, señalan que sería relevante que el Senace y Minam puedan establecer lineamientos para la incorporación de saberes, considerando que los pueblos indígenas son quienes mejor conocen sus territorios y esto puede ayudar a una mejor identificación de los impactos.

La CEAS considera que los cuestionamientos al EIA de la “Hidrovia Amazónica” evidencia un tema de fondo sobre los EIA: su vigencia actual para medir y prevenir impactos ambientales. Señala también que existe una falta de información que genera un nivel de incertidumbre en los EIA, la cual no permite generar “predicciones” de lo que podría suceder. Lo mismo ocurre con la medición de los impactos “acumulativos”, que los EIA no permiten medir. Por tanto, la CEAS considera que es una herramienta que debe evaluarse para seguir considerando su aplicación.

El Senace aplica estándares de recolección de información con base en los parámetros que utiliza el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). No

64 Nota de prensa publicado por Mongabay (01 de agosto de 2019). Disponible en: <https://mongabay-latam.lamula.pe/2019/01/08/desafios-2019-en-peru-mas-de-23-mil-delitos-ambientales-por-resolver-y-una-reserva-marina-que-espera-su-creacion/mongabaylatam/>

65 Tenney, A., Kvaerner, J., & Gjerstad, K. Uncertainty in environmental impact assessment predictions: the need for better communication and more transparency, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24:1, 2006. p.45-56, DOI: 10.3152/147154606781765345

66 Mayor información: [https://dar.org.pe/archivos/inf\\_observaciones\\_EIA\\_hidrov\\_DAR.pdf](https://dar.org.pe/archivos/inf_observaciones_EIA_hidrov_DAR.pdf)

67 Plataforma de sociedad civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.



obstante, en relación a las limitaciones de las líneas de base, el Senace reconoce que, al ser los EIA elaborados de manera individual para cada proyecto de inversión, ello limita evaluaciones más integrales, por ejemplo, a nivel de cuenca. Además, la opinión de autoridades competentes como la ANA, encargadas de la revisión en temas hídricos, resulta importante dado que su aprobación es vinculante para la licencia del uso de agua que emite la Autoridad Local del Agua (ALA) de la cuenca a la pertenece el proyecto.<sup>68</sup>

No obstante, se debe considerar que las funciones del Senace recaen en la evaluación del EIA de proyectos de inversión sujetos al SEIA, más no de evaluaciones ambientales integrales de nivel macro o de un alcance territorial. Se debe distinguir el alcance geográfico que tiene un EIA (orientado al proyecto) de otro instrumento que evalúe ambientalmente desde un alcance territorial. Es decir, la evaluación de los EIA se enmarca en los ámbitos que sufrirán cambios por la ejecución de proyectos; el cual es delimitado por un área de influencia (directa e indirecta). Además, de acuerdo con las normas que regulan el SEIA, el alcance de la “línea base” de los EIA, está circunscrito a un proyecto de inversión en específico. En efecto, de acuerdo con el numeral 14 del Anexo I del Reglamento SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, se ha denominado Línea Base al estado actual del área de actuación, previa a la ejecución de un proyecto, el cual comprende la descripción detallada de los atributos o características socio ambientales del área de emplazamiento de un proyecto, incluyendo los peligros naturales que pudieran afectar su viabilidad. Por ello, el Senace precisa que la supuesta limitación de la línea base es acorde con lo establecido en las normas que configuran el SEIA, pues lo contrario sería ir más allá del sistema bajo el cual ha sido creado y/o regulado la figura de los EIA, como instrumento de gestión ambiental del SEIA. Adicionalmente, cabe precisar que el Reglamento SEIA (así como las normas ambientales sectoriales) ha previsto los alcances de los impactos acumulativos y sinérgicos, con relación al proyecto de inversión, conforme a lo siguiente:

9. Impactos acumulativos: Impacto sobre el ambiente ocasionado por proyectos desarrolla dos o por desarrollarse en un espacio de influencia común, los cuales pueden tener un efecto sinérgico. Los impactos acumulativos pueden ser resultado de actuaciones de menor importancia vistas individualmente, pero significativas en su conjunto.
13. Impactos sinérgicos: Efecto o alteración ambiental que se producen como consecuencia de varias acciones, y cuya incidencia final es mayor a la suma de los impactos parciales de las modificaciones causadas por cada una de las acciones que lo generó.<sup>69</sup>

Por su parte, DAR indica que un pendiente del SEIA es establecer lineamientos concretos para la identificación de los impactos acumulativos y sinérgicos, es decir aquellos impactos que se generan cuando se realizan varias actividades en

68 Entrevista con la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (Senace)

69 Anexo I del Reglamento de la Ley del SEIA.

un territorio. Contar con lineamientos y metodologías específicas para la identificación del grado de sinergia y acumulación en la identificación de impactos es importante para identificar todos los impactos del proyecto y evitar criterios parciales. Por otro lado, diversas organizaciones de sociedad civil<sup>70</sup> indican que en las líneas de base no se incorpora la información producida en los procesos de zonificación económica ecológica y en otros procesos de planificación territorial, así como tampoco se incluye la zonificación forestal, que permite identificar, agrupar y ordenar los terrenos forestales de acuerdo a sus funciones biológicas, ambientales, socioeconómicas, recreativas, protectoras y restauradoras.

Por otro lado, la CEAS considera que el Senace reconoce que, al ser los EIA evaluados de manera individual para cada proyecto, limita las evaluaciones más integrales no sólo a nivel de cuenca, sino a nivel de proyectos conjuntos, ya que hay casos en que se disponen los llamados “distritos mineros”, donde no es posible medir en la lógica actual de los EIA los “impactos acumulativos” que se puedan estar generando,<sup>71</sup> y que podrían medirse o prevenirse, por ejemplo, con evaluaciones ambientales estratégicas (EAE).<sup>72</sup> También habla de la impredecibilidad de impactos por la falta de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), sin indicar el Ordenamiento Territorial (OT), que es lo que debiera establecer las prioridades económicas y por tanto las limitaciones para la realización de ciertas actividades económicas. Sobre las licencias de uso de agua que son vinculantes de parte del ANA, en la práctica estas son otorgadas sin que haya un inventario de recursos hídricos, el que es realizado por la propia empresa minera o una consultora, sin que ello vaya en contra de la empresa que solicita obtener la licencia, pues siempre va a decir que sí hay disponibilidad.<sup>73</sup>

Al respecto, la SNMPE considera que la ZEE y la Zonificación Forestal no son parte de la evaluación a cargo del Senace, porque no es un instrumento que forme parte del SEIA, cuyo objeto es el de prevenir y gestionar los riesgos e impactos ambientales. Estos son procesos para orientar la formulación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales, conforme al artículo 11 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Además, según el artículo 22 de la Ley N° 30230, ni la ZEE, ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso.

Es importante tener en cuenta que en aplicación del artículo 78° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM,

70 Plataforma de sociedad civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.

71 Cf. Red Muqui. Propuestas de Políticas Públicas para una nueva minería en el Perú. Lima, Abril 2014, pág. 37. [https://muqui.org/wp-content/uploads/2019/11/Propuesta\\_Políticas\\_mineria.pdf](https://muqui.org/wp-content/uploads/2019/11/Propuesta_Políticas_mineria.pdf)

72 Cf. Red Muqui. Agenda Muqui 2018-2021. Octubre 2018, pág. 32. <https://muqui.org/wp-content/uploads/2019/11/Agenda-Muqui-2018-2021.pdf>

73 Cf. Red Muqui. Propuestas de Políticas Públicas para una nueva minería en el Perú. Lima, Abril 2014, pág. 37. [https://muqui.org/wp-content/uploads/2019/11/Propuesta\\_Políticas\\_mineria.pdf](https://muqui.org/wp-content/uploads/2019/11/Propuesta_Políticas_mineria.pdf)



si como resultado de las acciones de supervisión y fiscalización se determina que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la certificación ambiental, la autoridad fiscalizadora, en este caso el OEFA, requerirá al titular la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental.<sup>74</sup>

Por su parte, la Confiep y la SNMPE reiteran que existen diversos mecanismos vigentes que garantizan la calidad en la elaboración de los estudios ambientales y el levantamiento de la línea base. Asimismo, señalan que el OEFA puede requerir actualización o modificación de EIA y que este organismo es el competente para fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales.

Por otro lado, en un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Canadian International Resources and Development Institute (CIRDI), Pareja, Xavier y Daitch resaltan la importancia de una adecuada y clara elaboración de la línea de base, para que sea posible realizar posteriores monitoreos participativos de forma efectiva. Además, señalan que la ausencia de líneas de base de calidad limita el seguimiento de los impactos identificados posteriormente y su vinculación con la actividad realizada por el proyecto de inversión.<sup>75</sup>

### 2.2.2. Garantizar una adecuada autonomía en la elaboración de los EIA para garantizar el derecho de las personas a un ambiente sano

La creación del Senace significa, en sí mismo, un avance en relación con la autonomía en la elaboración de los EIA; no obstante, se plantean controversias respecto a una brecha de autonomía al ser estos estudios aún encargados a empresas consultoras certificadas. Por ejemplo, la Corte IDH se ha pronunciado al respecto, indicando que el EIA lo debe realizar una entidad independiente y técnicamente capaz, bajo la supervisión del Estado para asegurar que dicho estudio se realice de manera adecuada.<sup>76</sup> Este documento señala que de manera frecuente las evaluaciones de impacto son realizadas por terceros contratados por la empresa interesada, lo cual podría generar una relación que puede tender

74 En este sentido, el artículo 30° de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, mediante la cual se aprobó el Reglamento de Supervisión del OEFA, establece que la Autoridad de Supervisión dicta requerimientos para actualizar, modificar o realizar otras acciones acerca del instrumento de gestión ambiental en los siguientes supuestos: (i) Cuando se determine que los impactos ambientales negativos generados por el desarrollo de la actividad del administrado difieren de manera significativa a los declarados en el instrumento de gestión ambiental, así como a la normativa vigente en la materia; u, (ii) Otros supuestos establecidos en la normativa que rige el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

75 Pareja, C., Xavier, A. y Daitch, S. 2019. Comités de Monitoreo Ambiental Participativo en contextos mineros: Lecciones a partir de nuevos estudios de casos en cuatro países de Latinoamérica. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

76 Corte IDH. 2008. Interpretación de sentencia del caso Pueblo de Saramaka vs Surinam. Sentencia del 12 de agosto de 2008.

a sesgar los resultados de las evaluaciones.<sup>77</sup> Efectivamente, en Perú, según el reglamento ambiental, la línea de base –al ser parte de un instrumento de gestión ambiental– es elaborado por una empresa consultora habilitada por el Senace, tras un proceso de evaluación, siendo esta empresa consultora contratada por la empresa minera interesada en la certificación ambiental<sup>78</sup>.

Al respecto, el Senace indica que, conforme al marco normativo vigente (Ley N° 27446 y su Reglamento) la elección de la consultora ambiental que elaborará el estudio de impacto ambiental es una decisión que corresponde al titular del proyecto y no al Estado; sin embargo, es este último quien es el competente de realizar la evaluación ambiental del EIA que elabora el tercero contratado y, con ello, Senace (en calidad de entidad competente) es el garante de la calidad de los estudios de impacto ambiental durante la evaluación ambiental de los mismos. Aunado a ello, el Senace, mediante la Resolución de Presidencia N° 00082-2020-SENACE-PE, ha aprobado los Indicadores de Desempeño de las Consultoras Ambientales, en el marco de la fiscalización posterior a cargo del Senace. La aprobación de tales indicadores y su respectiva Guía permitirá a los titulares de los proyectos de inversión tomar decisiones informadas, en cuanto al nivel de compromiso y colaboración y probidad de las consultoras ambientales con el Senace, las mismas que contratarán para la elaboración de sus estudios o instrumentos gestión ambiental en los proyectos de inversión sujetos al SEIA. De igual modo, mediante la Resolución Jefatural N° 060-2017-SENACE/J, el Senace ha aprobado indicadores de desempeño de las consultoras ambientales, en el marco del proceso de certificación ambiental y -a la fecha- se viene trabajando en la elaboración de la actualización de mismos, con el objeto de promover la mejora continua del desempeño de las consultoras ambientales responsables de la elaboración de los estudios ambientales para los proyectos de inversión de los subsectores transferidos al Senace. Se propone así los siguientes indicadores de desempeño: la efectividad, capacidad y experiencia de las consultoras ambientales.

Al respecto, el OEFA precisa que las consultoras ambientales que forman parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29968 son fiscalizadas y sancionadas por el OEFA, teniendo la facultad de tipificar las infracciones y establecer la escala de sanciones correspondientes al incumplimiento de las normas que regulan el referido registro.<sup>79</sup>

Por su parte, la Confiep y la SNMPE reitera que, para que una entidad pueda ela-

77 CIDH. 2015. Informe sobre Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 de diciembre de 2015.

78 Artículo 10.2 de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

79 Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 008-2016-OEFA/CD de fecha 26 de abril de 2016, el Consejo Directivo del OEFA aprobó la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las consultoras ambientales que tienen la obligación de estar inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del Senace.



borar un estudio ambiental, debe obtener su inscripción en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales, bajo la administración del Senace. El cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en el referido Reglamento garantiza la idoneidad en la prestación de los servicios de elaboración de estudios ambientales, promoviendo la mejora continua de las entidades que los ofrecen.

Sin embargo, otros actores de la sociedad civil no coinciden entre sí respecto a que el sistema peruano pueda potencialmente producir un sesgo en la elaboración del EIA. Por un lado, CooperAcción, Instituto de Defensa Legal (IDL) y Red Muqui, señalan que este vínculo contractual y de pago por los servicios para la elaboración de estudios ambientales brinda una alta discrecionalidad a las empresas consultoras en tanto se encargan de la definición e identificación de potenciales impactos ambientales para todas las etapas del proyecto minero (exploración, explotación y cierre), incluida la línea de base. Estas ONG coinciden con la Corte IDH sobre el actual régimen de contratación de la empresa consultora puede ser suspicaz de posibles problemas de transparencia dada su relación con la empresa minera.<sup>80</sup> Por otro lado, la SPDA tiene una opinión diferente en tanto señala que la mejor opción es mantener el régimen actual de contratación añadiendo la necesidad de reforzar la presencia del Estado como garante de la protección ambiental.<sup>81</sup> En ese sentido, sugiere no solo fortalecer el sistema de fiscalización y control posterior de los EIA, sino también fiscalizar la propia elaboración de estos estudios, exigiendo la recolección de información primaria confiable por parte de las consultoras, las cuales deben ser reglamentadas y sancionadas debidamente en caso de infracciones.

Adicionalmente, otras organizaciones de sociedad civil<sup>82</sup> reiteran que, en el proceso de elaboración de los EIA por consultoras privadas, el Estado no tiene ningún tipo de intervención, generándose en la práctica una privatización de esta función, y por la importancia que tienen los EIA para controlar los impactos que se pueden generar por las actividades mineras, esta situación conlleva un riesgo alto en el supuesto de que la empresa quiera reducir costos y hacer un estudio poco riguroso, o el mínimo necesario para que su EIA sea aprobado. Por ello, consideran que los EIA deben estar a cargo de empresas consultoras independientes con supervisión del Estado, pues pierde veracidad y credibilidad que se realice con consultoras contratadas por las propias empresas. Lo particular de este problema es que, en varios casos de conflictos sociales se propuso realizar estudios alternativos que pudieran contrastar la información contenida en los EIA presentados por las empresas (y elaborados por sus consultoras). En tales casos (Tambogrande, Tía María, Conga, etc.), los sectores empresariales y algu-

80 Entrevistas realizadas a Juan Carlos Ruíz (ONG IDL) Ana Leyva y Abel Gilvonio (ONG CooperAcción), Javier Jahncke y Beatriz Cortez (Red Muqui).

81 Cf. Calle, I. 2012. "Propuestas para el fortalecimiento del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental en el Perú" en Cuaderno de Investigación 9. Lima: SPDA, pág. 24.

82 Plataforma de sociedad civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.

nos medios de comunicación descalificaron la rigurosidad de estos estudios, pero, señalan, nunca se ha puesto en cuestionamiento la idoneidad de las consultoras que contratan las empresas mineras.

Al respecto, el Minem indica que, bajo nuestro marco normativo vigente con anterioridad a la operación de un proyecto minero, debe aprobarse un EIA, el cual -según la Ley N° 27446- es elaborado por una consultora ambiental contratada por el titular minero. Además, a la fecha se encuentra vigente el Reglamento del Registro de Entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM, y cuya tipificación de las infracciones cometidas por ellas se encuentran recogidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 008-2016-OEFA/CD aprobada por el OEFA.

Por su parte, la SNMPE señala que las empresas consultoras no elaboran los estudios discrecionalmente, sino que se rigen a los parámetros y contenidos establecidos en las normas transversales (véase Ley y Reglamento del SEIA), sectoriales (véase decretos supremos N° 040-2014-EM y N° 042-2017-EM), los Términos de Referencia Comunes para la elaboración de EIA, así como los lineamientos y guías aprobados por el Senace y el Minam. Conforme al artículo 3 de la Ley N° 29968, Ley de creación del Senace, las consultoras ambientales se rigen a una estricta evaluación por parte del Senace para formar parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, evaluándose su idoneidad técnica y ética profesional. Asimismo, indica que tanto el Senace como el OEFA pueden -según sus competencias- intervenir y revisar la información presentada. De este modo, son ejemplos de intervención del Estado:

- Avanzada Social. - El Senace interviene desde antes de la elaboración de la línea base a través de la “avanzada social”, que consiste en el despliegue inicial de los evaluadores que realizan las coordinaciones con los líderes locales, para evaluar las condiciones del ingreso a campo, los niveles de conflictividad y la idoneidad del momento para iniciar el trabajo de acompañamiento al titular del proyecto.
- Acompañamiento previo. - Durante la elaboración de la línea base, el Senace acompaña a los titulares a campo a fin de optimizar el levantamiento de información que será empleada para la elaboración de la línea base, con esto se procura dar pautas para obtener una mejor calidad de la información.
- Reuniones previas. - Se prevé que la autoridad ambiental pueda requerir de oficio una reunión entre el titular minero y la consultora ambiental con los funcionarios responsables de la evaluación del estudio ambiental y las entidades opinantes.
- Opinantes técnicos. - Se solicita opinión técnica a las entidades que emiten opinión vinculante en el marco del SEIA (ANA, Sernanp, SERFOR); así como, la de aquellas cuyas competencias se relacionan con las actividades involucradas en el proyecto.
- Evaluación. - El Senace evalúa el proyecto de estudio ambiental presentado por la empresa consultora registrada y realiza visitas de campo. De



cumplirse con la normativa en materia ambiental aprueba la certificación ambiental.

También precisa que es el Estado quien aprueba el EIA y no las empresas consultoras, las que cuentan con sistemas de gestión de calidad, políticas de anticorrupción, así como códigos de conducta, en los casos de grandes proyectos.

Por su parte, tanto la Defensoría del Pueblo<sup>83</sup> como la SNMPE<sup>84</sup> identifican como un avance el aumento del presupuesto para la fiscalización de los EIA. Ello ha producido como consecuencia una mayor fiscalización del Senace en la producción y recolección de información para la línea de base. Así, actualmente del acompañamiento del Senace a las empresas consultoras en la etapa de recolección de información se realiza mediante el desplazamiento de un equipo técnico del Senace al área de estudio del EIA y acompaña *in situ* el cumplimiento de los términos de referencia y los detalles específicos para el levantamiento de información ambiental y social entre otras acciones realizadas por la consultora ambiental.<sup>85</sup>

Para la CEAS, el acompañamiento de Senace a las empresas consultoras en la preparación del EIA no es de su competencia, pues está facilitando la aprobación de un estudio del que va a ser juez al momento de revisar su aprobación. Su rol debiera ser informar y orientar, pero no facilitar el proceso, pues pierde credibilidad en su decisión sobre el estudio. Así, señala que aún la brecha presupuestaria no permite realizar una adecuada fiscalización del cumplimiento de los EIA en las dos etapas previstas durante el año, por falta de personal y presupuesto ante la gran demanda de proyectos productivos que requieren dicha supervisión.

Al respecto, la SNMPE señala que el Senace sí cuenta con la competencia para realizar el acompañamiento previo en aplicación del artículo 3 de la Ley N° 29968 y de los artículos 36, 37, 38, 39 y 40 del Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30327. Como ha mencionado el Senace, la finalidad del acompañamiento es supervisar la elaboración de la línea base del EIA, con el objetivo de acompañar y orientar al titular en la generación y/o acopio de información completa, fidedigna y actualizada, sobre el estado del área de influencia de su proyecto, facilitando la identificación, caracterización y evaluación de los posibles impactos ambientales negativos significativos y el desarrollo del contenido de la Estrategia de Manejo Ambiental, contribuyendo con ello a optimizar el proceso de evaluación del EIA. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1500, el acompañamiento se realiza junto con los opinantes técnicos, lo que permite cubrir todas las áreas temáticas contempladas por el titular y consultora en el Plan de Trabajo.

83 Entrevista con Alicia Abanto (Defensoría del Pueblo).

84 Entrevista con Jacqueline Villanueva Vargas, Katty Gonzales, Bettina Reyna y Enrique Ferrand (SNMPE).

85 Entrevista con Jacqueline Villanueva Vargas, Katty Gonzales, Bettina Reyna y Enrique Ferrand (SNMPE).

La SNMPE considera que, adecuadamente implementado por Senace, este mecanismo no solo podría reducir el número de observaciones de su expediente una vez iniciado el proceso de evaluación del EIA, sino que en general ayuda a garantizar un mayor involucramiento temprano de autoridades al proyecto. En efecto, como sostiene Senace, este acompañamiento ayuda en la identificación, caracterización y evaluación de los potenciales impactos sociales y ambientales del proyecto, contribuye a la identificación de los grupos de interés y actores claves, y previene de forma temprana posibles observaciones al EIA-d relacionadas con el proceso de levantamiento de información de línea base.<sup>86</sup>

Durante 2019, el Senace realizó el acompañamiento para la elaboración de la línea base de 22 proyectos de inversión de los subsectores Energía (Electricidad), Minería y Transportes, a través de 42 salidas de campo. Esto permitió identificar con más detalle los criterios de definición de las áreas de influencia y los potenciales impactos sociales y ambientales de dichos proyectos, así como los grupos de interés y actores claves.<sup>87</sup> Por su parte, la Confiep y la SNMPE consideran que el acompañamiento previo podría reducir el número de observaciones; no obstante, esto dependerá de la actuación del Senace.

El Senace precisa que el acompañamiento es una actividad regulada en los artículos 36, 37, 38, 39 y 40 del Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, en el marco de la supervisión de la línea base. Además, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley N° 29668 y el artículo 36 del Reglamento aprobado por Ley N° 30327, el acompañamiento a cargo del Senace es una disposición normativa, a través de la cual este organismo realiza la supervisión de la elaboración de la línea base del EIA, con la finalidad de acompañar y orientar al titular en la generación y/o acopio de información completa, fidedigna y actualizada, sobre el estado del área de influencia de su proyecto, facilitando la identificación, caracterización y evaluación de los posibles impactos ambientales negativos significativos y el desarrollo del contenido de la Estrategia de Manejo Ambiental, contribuyendo con ello a optimizar el proceso de evaluación del EIA.

Cabe indicar también que el alcance del acompañamiento que realiza Senace durante la elaboración de la línea base abarca principalmente la caracterización de aquellos factores ambientales receptores de los potenciales impactos que generará el proyecto de inversión en todas sus etapas (planificación, construcción, operación y cierre), asegurándose de que los profesionales que elaboran la línea base, apliquen criterios técnicos para delimitar el área de estudio a caracterizar y metodologías validadas científicamente para recoger la información en campo. Todo ello con la finalidad de optimizar el proceso de evaluación del EIA. Cabe resaltar que el equipo del Senace asignado para realizar el acompañamiento du-

86 Entrevista con la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (Senace). Véase: SENACE. Boletín sobre Acompañamiento en la elaboración de la línea de base. Octubre 2018.

87 Cf. Senace. 2020. Memoria institucional 2019. Lima, p. 56.



rante la elaboración de la línea base de un EIA es multidisciplinario, además, actualmente con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1500, el acompañamiento se realizará junto con los opinantes técnicos, lo que permitirá cubrir todas las áreas temáticas contempladas por el Titular y consultora en el Plan de Trabajo propuesto. Con todo ello, es el mismo marco normativo el cual ha regulado los alcances de la facultad de acompañamiento del Senace y, según el cual, esta función garantiza una adecuada elaboración de la línea base del EIA y determinación del área de influencia de su proyecto.

Sobre los procesos de participación ciudadana en minería respecto de las actividades de exploración y explotación, la CEAS indica que la lógica de ser un proceso meramente informativo hace que se haya flexibilizado a nivel de exigir un solo taller informativo previo, y en la etapa de explotación esta situación hace que, informados los participantes de las zonas de influencia directa e indirecta del proyecto en el taller previo, en la lógica del proceso minero ya están preparados para poder presentar observaciones durante la audiencia pública o en los 30 días posteriores, sin contar con el asesoramiento técnico necesario para entender el EIA, y poder plantear sus observaciones con dicho apoyo y en un plazo que corresponda a un proceso de comprensión previa del EIA, para que estas sean presentadas con el sustento debido.

Uno de los problemas de las audiencias públicas, es definir la calidad de participación de las personas en estas. Muchas empresas facilitan la participación de personas ajenas a las áreas de influencia que terminan interviniendo en favor de éstas o simplemente no haciéndolo, favoreciendo la no presentación de observaciones a los proyectos y su más rápida aprobación. Sin embargo, todos estos problemas subsisten en la medida en que se mantiene el proceso minero entre administrador (Estado) y administrado (empresa), pues nos son parte ni los gobiernos regionales, ni las municipalidades, ni las comunidades o propietarios individuales de las tierras y territorios en riesgo, que para ser parte del proceso deben demostrar su interés afectado para participar en el proceso como tercero administrado, según la Ley del Proceso Administrativo General.

Adicionalmente, la CEAS añade que la interrogante es si un EIA es un mecanismo administrativo que debe ser “acompañado” por las entidades competentes para facilitar su aprobación. En ese sentido, consideran que si el rol de Senace tiene como tarea fundamental el “revisar y aprobar los EIA-d de mayor envergadura de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto”, además de brindar información y aclarar dudas de los administrados, no consideramos que sea tarea de Senace el facilitar la aprobación de los EIA, porque ello consideramos sobrepasa sus obligaciones de otorgar las certificaciones ambientales, debiendo para ello definir con claridad los TdR específicos de cada proyectos y verificar “in situ” lo establecido en el EIA para evaluar debidamente que el documento considera lo que acontece en la realidad.

El Senace también precisa que el acompañamiento no es un procedimiento administrativo y, por ende, las recomendaciones no son vinculantes al proceso de evaluación ambiental. Al respecto, de acuerdo con el artículo 36 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, el acompañamiento es efectuado con anterioridad a la presentación del estudio ambiental, a fin de orientar al titular en la generación y/o acopio de información sobre el estado del área de influencia de su proyecto. En ese orden, no es posible subsumir el concepto del acompañamiento con el de “procedimiento administrativo” (artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444), en tanto, si bien involucra la intervención del Senace, esta participación no está dirigida a la emisión de un acto administrativo, sino la orientación del titular de la información que se consigne en su estudio ambiental. La presencia del Senace en esta etapa de elaboración de la línea base es orientativa; por lo tanto, no es posible dotar de carácter vinculante a las recomendaciones que emita esta Entidad, ni establecer sanciones por el incumplimiento de estas. Incluso, en el supuesto negado que se acoja la propuesta del diagnóstico, ello vaciaría de contenido el objetivo del acompañamiento, la cual posee naturaleza imparcial del Senace, dado que -de participar activamente en la elaboración y posterior evaluación de este EIA- se convierte en coautor de este, con lo cual, generaría cuestionamientos durante la etapa de evaluación (la Autoridad no podría desaprobado u observar algo que elaboró o contribuyó a su elaboración).

Por su parte, Alicia Abanto, adjunta de la Defensoría del Pueblo señala que el Senace tiene que avanzar mucho más en mejorar la calidad de evaluación de los estudios realizados por las empresas consultoras para garantizar los derechos de las personas a un ambiente sano. Para ello, se deben incorporar instrumentos y tecnologías interactivas y modernas para evaluar la calidad de los estudios realizados, identificando la validez de las fuentes de información utilizadas, la credibilidad y autenticidad de los datos recogidos en el trabajo de campo dado los casos de copia o arrastre de datos de estudios anteriores y una participación efectiva en los procesos de elaboración del estudio.<sup>88</sup> Respecto de lo anterior, la SNMPE indica que ya está regulado, pues el artículo 5 y la tercera disposición complementaria final de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, establece que debe haber una Plataforma pública que almacena las certificaciones ambientales y Senace ha implementado y tiene registro.

Por otro lado, la IFC en su Norma de Desempeño 1 “Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales”, enfatiza la importancia a “una evaluación integrada para identificar los impactos, riesgos y oportunidades ambientales y sociales de los proyectos”.<sup>89</sup> Asimismo, el Banco Mundial ha elaborado una

88 Entrevista con Alicia Abanto (Defensoría del Pueblo).

89 Cf. IFC. 2012. Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social. 1 de enero, pág. 1. Disponible en [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/30e31768-daf7-46b4-9dd8-52ed2e995a50/PS\\_Spanish\\_2012\\_Full-Documents.pdf?MO-](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/30e31768-daf7-46b4-9dd8-52ed2e995a50/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MO-)



serie de requisitos para una línea de base entre las que destacan la inclusión de un análisis sobre la precisión, la confiabilidad y las fuentes de los datos, la identificación y estimación de la cantidad y la calidad de información disponible, sincerando los vacíos clave en la información y las incertidumbres asociadas con las predicciones y la inclusión de los cambios previstos antes del comienzo del proyecto, entre otras.<sup>90</sup>

Por su parte, el MIMP considera que la metodología para la elaboración del EIA debe incorporar el enfoque de género, lo cual implica tener en cuenta las actitudes, el papel y las responsabilidades de la mujer y el hombre, reconociendo que ambos no tienen el mismo acceso a la información, a los recursos, ni el mismo grado de control sobre éstos, y que puede haber grandes diferencias entre ambos, en lo que respecta al trabajo, los beneficios y las repercusiones. De este modo, se deben comprender los sistemas socioeconómicos, diferenciando hombres de mujeres, en cuanto al acceso a los recursos, el trabajo, los usos, los derechos y la distribución de los beneficios y los productos.

El OEFA señala que hay que seguir fortaleciendo las actividades del Senace para una mejor evaluación de los datos recogidos en la línea base, con la finalidad de que se pueda verificar que la descripción de las condiciones físicas, biológicas y socioeconómicas corresponden a la realidad del área de influencia del proyecto y garanticen efectivamente los derechos humanos de las personas a un ambiente sano. Esto implica que la propia autoridad de certificación ambiental se desplace a la zona evaluada durante la fiscalización para recoger en campo la información necesaria y garantizar que la línea base aprobada refleje las condiciones del área de influencia del proyecto.<sup>91</sup> Cabe precisar que las funciones de evaluación del Senace son *ex ante* a la ejecución del proyecto, como autoridad competente en materia de evaluación ambiental del SEIA, lo cual permite identificar y evaluar los potenciales impactos que generará el proyecto de inversión, previo al inicio de sus actividades; y, como consecuencia de ello, asegurar medidas de manejo ambiental para corregir, controlar, reducir o mitigar dichos impactos, lo cual constituyen compromisos ambientales una vez obtenida la certificación ambiental. Por su parte, la entidad encargada de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales establecidos en el EIA, durante la ejecución de las actividades del proyecto inversión, es el OEFA y las demás entidades de fiscalización ambiental, como autoridades competentes en el marco del SINEFA.

Esto también ayudará a la mejor fiscalización ambiental de los proyectos, labor que corresponda al OEFA.<sup>92</sup> Al respecto, el Minem indica que las entidades del Estado son creadas para cumplir objetivos específicos: La autoridad certificadora

---

D=AJPERES&CVID=k5LIWsu

90 Cf. Banco Mundial. 2017. Marco ambiental y social. Washington D.C.: Banco Mundial, pág. 25.

91 Cf. OEFA. 2016. La vinculación y la retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Lima, p. 25.

92 Véase: OEFA. 2016. La vinculación y la retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Lima.

es la encargada de evaluar los estudios de impacto ambiental (base legal en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental), mientras que la autoridad de fiscalización ambiental (como el OEFA) tiene la tarea de fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en el EIA (base legal en la Ley N° 29325, Ley de Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental). Sin embargo, ello no obsta a que en virtud al principio de colaboración entre entidades (artículo 87 del TUO de la Ley N° 27444), la autoridad certificadora pueda solicitar información a la autoridad fiscalizadora o, esta proporcionarla a la primera, a fin de que verifique la información presentada por los administrados.

El OEFA, como autoridad de fiscalización ambiental puede modificar el EIA de acuerdo a la normativa vigente, según ciertos criterios. Así, por ejemplo, conforme a lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento de la Ley N° 27446 (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM) puede requerir al titular minero la actualización del estudio ambiental en caso de que, como resultado de las acciones de supervisión y fiscalización, determine que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la Certificación Ambiental. En esa misma línea, según el artículo 30 del Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD, la Autoridad de Supervisión puede dictar requerimientos para actualizar, modificar o realizar otras acciones acerca del instrumento de gestión ambiental cuando se determine que los impactos ambientales negativos generados por el desarrollo de la actividad del administrado difieren de manera significativa a los declarados en el instrumento de gestión ambiental, así como la normativa vigente en la materia u en otros supuestos establecidos en la normativa que rige el SEIA.

Por otro lado, el MIMP precisa que el artículo 66 de la Ley General del Ambiente establece que la prevención de riesgos y daños a la salud de las personas es prioritaria en la gestión ambiental. De este modo, es responsabilidad del Estado, contribuir a una efectiva gestión del ambiente y de los factores que generan riesgos a la salud de las personas. Sin embargo, dicha disposición no se traduce en estudios ambientales que aporten datos empíricos detallados que posibiliten desarrollar eficazmente políticas y programas ambientales con enfoque de género, así como, por otra parte, permitan establecer una metodología adecuada para abordar el sistema de género y el medio ambiente de forma combinada, teniendo en cuenta datos que abarquen un conjunto de variables tanto biológicas como sociales.

Por su parte, la CEAS indica que es fundamental que el Senace y las demás instituciones competentes, como el Minem en el caso de la mediana minería, continúen realizando visitas de inspección intempestivas, que permitan evaluar en la propia zona del proyecto lo presentado en el EIA, para corroborar la implementación de las medidas. En ese sentido, se requiere contar con EIA adecuados, para



poder realizar una debida fiscalización de parte del OEFA. El mismo OEFA ha planteado dicha necesidad para cumplir adecuadamente su tarea, y por ello es fundamental que también el OEFA tenga la facultad de incluir, con lo que haya podido verificar en sus fiscalizaciones, elementos adicionales de los planteados inicialmente en un EIA.

Al respecto, el Senace precisa la importancia de colaboración con los sistemas de gestión ambiental. Por ello, resalta los avances en la coordinación con el OEFA para una mayor integración entre el SINIA y el SINEFA, incluyendo la elaboración de planes de trabajo que estandaricen términos y denominaciones en el lenguaje técnico que favorezca la evaluación del EIA. Además, el objetivo para una mejor coordinación apunta a la construcción de una plataforma informática que permita la retroalimentación entre el EIA (a cargo de Senace) y el expediente de fiscalización ambiental (a cargo del OEFA).<sup>93</sup> Además, el Minam agrega se han implementado servicios de interoperabilidad para la articulación y difusión de Información en el marco del SEIA a través del SINIA, y se viene coordinando con el OEFA respecto a la articulación de su información al SINIA.

### 2.2.3. Garantizar una adecuada definición del área de influencia de un proyecto de inversión para el seguimiento de impactos ambientales

La definición del área de influencia es resultado de la evaluación de impactos ambientales y sociales a partir de la información recogida en la línea de base.<sup>94</sup> El Senace establece que el área de influencia de un proyecto de inversión es aquel espacio geográfico sobre el que las actividades y componentes del proyecto ejercen algún tipo de impacto ambiental y social. Esta área se define en base a los potenciales impactos del proyecto; y, en función a ello, se diseñan las principales medidas del Plan de Manejo Ambiental que tiene por objetivo minimizar, corregir, mitigar o compensar dichos impactos ambientales. Un aporte importante del Senace refiere al mecanismo de avanzada social en tanto que, además de preparar las visitas de precampo y campo para la supervisión del EIA, el equipo técnico del Senace realiza una primera aproximación del área de influencia social ubicando a las comunidades más cercanas, además de detectar potenciales conflictos en el área de influencia social.<sup>95</sup> Otras instituciones como la IFC señalan con más detalle qué y cómo deben considerarse estos alcances.<sup>96</sup> El reglamento ambiental en el caso peruano señala que la empresa consultora es encargada de definir el área de influencia del proyecto de inversión en coordinación con la autoridad competente del proceso de certificación ambiental.<sup>97</sup>

93 Entrevista con la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (Senace).

94 Véase: SENACE. 2016. Manual de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) para el Subsector Minería. Lima.

95 Senace. 2017. Guía “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – Senace”. Lima, pág. 16.

96 IFC. (2012). Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social. 1 de enero, pág. 6.

97 Anexo IV Términos de Referencia Básicos para Estudios de Impacto Ambiental detallado (EIA-d), Categoría III. Re-

CooperAcción y Red Muqui consideran que el procedimiento para la definición del área de influencia se restringe a una delimitación territorial determinada por la empresa consultora, omitiendo otro tipo de consideraciones, como delimitaciones con base en las cuencas hídricas.<sup>98</sup> Al respecto, si bien la “Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA” elaborada por el Minam incluye una larga lista de variables e ítems para el recojo de información, incluyendo el aspecto hidrológico y de cuencas, esta guía no precisa el uso de la información recolectada para la identificación de potenciales impactos, deviniendo en imprecisiones e incertidumbre en el EIA y potenciales conflictos entre los actores interesados.<sup>99</sup> Por ejemplo, este asunto fue un punto central del conflicto en relación al proyecto Conga, cuyo EIA fue cuestionado por parte de la sociedad civil y parte de ONG indicando que la empresa consultora habría subestimado el impacto del proyecto en las lagunas, sin tener un conocimiento detallado de la interconexión de las fuentes de agua ubicada en la zona del proyecto, además de mostrar otros problemas metodológicos en la estimación de impactos.<sup>100</sup>

Adicionalmente, diversas organizaciones de sociedad civil indican que la normativa aún deja en manos de la empresa minera establecer, a través de las consultoras que realizan los EIA, las áreas de influencia del proyecto lo que es un serio riesgo, puesto que esta situación puede manejarse según el interés de la empresa en las relaciones que pueda sostener con una comunidad o población o con otra. Incluso en los EIA algunas empresas manejan los impactos posibles de los proyectos para facilitar incluir o no algunas áreas de influencia, y de esa manera evitar relacionarse con poblaciones o comunidades en las que pueda tener problemas de lograr sus autorizaciones o la llamada licencia social. En ese sentido, debe ser de manera técnica, y supervisada en campo, que la autoridad competente debe definir y establecer el área de influencia directa e indirecta, y las poblaciones y comunidades con que la empresa debe relacionarse.

Por su parte, la SNMPE señala que la lógica de que el titular minero, a través de la consultora ambiental, sea quien proponga el área de influencia del proyecto de inversión es que este tiene la información y conoce de primera mano todas las características del proyecto a ejecutar. Sin perjuicio de ello, indica que es el Estado quien aprueba el estudio ambiental y no la empresa consultora. Asimismo, precisa que el área de influencia no se propone de manera discrecional, sino que se determina bajo una exhaustiva evaluación de diversos criterios técnicos.

Al respecto, el Senace precisa que, conforme a la Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales en el marco del SEIA, aprobada por Resolución Ministerial N° 455-2018-MINAM, la delimitación del área de influencia

glamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

98 Entrevistas a Ana Leyva y Abel Gilvonio (CooperAcción), Javier Jahncke y Beatriz Cortez (Red Muqui).

99 MINAM. 2018. Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA. Disponible en <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Guia-Linea-Base.pdf>

100 Li, F. 2019. Desenterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú. Lima: IEP, pp. 289-312.



corresponde a la suma de las áreas que serán ocupadas por los componentes principales y auxiliares del Proyecto y los componentes ambientales que afectan negativamente *in situ* y en su entorno (dicha área está conformada por las áreas geográficas proyectadas de los diferentes componentes ambientales afectados); cabe señalar que la determinación del área de influencia se relaciona al efecto del impacto ambiental y a la significancia de los mismos. El análisis propuesto por el Titular es contrastado, evaluado y validado en el marco del procedimiento de evaluación de los EIA.

Por su parte, el Minem indica que, para el sector minero, la autoridad de certificación ambiental, al evaluar el estudio ambiental presentado por el titular minero, verifica que el mismo cumpla con los TdR, según la naturaleza del proyecto.<sup>101</sup> Para el caso de los TdR para los estudios de impacto ambiental detallados (categoría III) de proyectos de explotación, beneficio y labor general aprobados por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM se contempla lo siguiente en el ítem “descripción del proyecto”:

g. Determinación del área de influencia ambiental

(...)

g.1.1 Área de influencia ambiental directa (AIAD)

Área de emplazamiento de la Unidad Minera, conformada por la suma de las áreas ocupadas por los componentes principales y auxiliares del proyecto y que afectan *in situ* y en su entorno a los factores ambientales flora, fauna, suelos y relieve; las áreas geográficas proyectadas de las cuencas atmosféricas afectadas por emisiones, ruido y vibraciones, según sus modelamientos; y las áreas de los factores ambientales agua superficial y subterránea, conformadas por su(s) respectiva(s) microcuenca(s) hidrográfica (s), afectada(s) por la actividad minera. Asimismo, comprende a la(s) cuenca(s) visuales correspondientes.

En ese sentido, la delimitación de un área de influencia ambiental no está condicionada al aspecto territorial, sino más bien a la afectación que pueda producirse a los componentes ambientales como el agua (microcuenca hidrográfica).

Asimismo, la Confiep y la SNMPE precisan que la delimitación de las cuencas hidrográficas es también una delimitación territorial. Además, indican que el área de influencia sí considera a las cuencas hídricas. Conforme a los Términos de Referencia Comunes el Área de Influencia Ambiental Directa (AIAD) es el Área de emplazamiento de la Unidad Minera, conformada por la suma de las áreas ocupadas por los componentes principales y auxiliares del proyecto y que afectan *in situ* y en su entorno a los factores ambientales flora, fauna, suelos y relieve; las áreas geográficas proyectadas de las cuencas atmosféricas afectadas por emisiones, ruido y vibraciones, según sus modelamientos; y las áreas de los factores ambientales agua superficial y subterránea, conformadas por su(s) respectiva(s)

101 De acuerdo con el artículo 27 del Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-EM, los estudios ambientales o sus modificaciones deben ser elaborados de acuerdo con los términos de referencia aprobados.

microcuenca(s) hidrográfica(s), afectada(s) por la actividad minera. Asimismo, comprende a la(s) cuenca(s) visuales correspondientes.

La identificación de este problema se extiende a otros sectores como el transporte. Por ejemplo, para el proyecto de inversión Hidrovía amazónica, se presentaron más de 400 observaciones por parte de Senace, Mincul, ANA y otras organizaciones. Entre las observaciones de la sociedad civil y algunas instituciones públicas que brindaron su opinión técnica es que el área de influencia del proyecto se centra sólo en las zonas de dragado y depósito de sedimentos, a pesar que el proyecto operaría en una extensión de 2687 km, sin considerar cambios en los flujos de los ríos amazónicos. Además, según un reporte presentado por Centro de Investigación de Tecnología del Agua de la Universidad de Ingeniería y Tecnología, el área de influencia que propone la empresa consultora representa el 4% del área en contraste a los estudios realizado por esta institución<sup>102</sup>. Similares observaciones fueron señaladas por el Senace, instando a reevaluar los criterios para delimitar el área de influencia.

La definición de un área de influencia de una manera idónea resulta importante en tanto comunidades identificadas en el área de influencia serán las que participarán en los procesos de consulta correspondientes. Por ejemplo, en el caso del proyecto Hidrovía Amazónica, el cuestionamiento se generó debido a que, a pesar de la participación de las comunidades indígenas de las 424 comunidades que se consideró en el proceso de consulta previa, el EIA solo consideró 24 en el área de influencia directa y 178 en el área de influencia indirecta del proyecto. Al respecto, el Mincul alcanzó 105 observaciones al EIA de este proyecto, solicitando que incluya en el área de influencia directa a los pueblos indígenas que hagan uso o ejerzan sus derechos colectivos en ella, así sus territorios no estén superpuestos o colindantes a ella.<sup>103-104</sup>

Por su lado, la CEAS y demás organizaciones de sociedad civil<sup>105</sup> indica que esta relación con las poblaciones y comunidades, y con las propias áreas de influencia, permite también definir las cuencas, sub cuencas y microcuencas hidrográficas que pueden estar incluidas en estas áreas considerando los posibles impactos ambientales que las puedan afectar tanto en sus cursos, cantidad, como en su calidad. Quienes más conocen de los cuerpos hídricos, accidentes geográficos y el comportamiento de los ecosistemas, son las propias poblaciones y comunidades, y deben ser consideradas en el proceso de preparación de un EIA, para que

102 Boletín del Centro de Investigación de Tecnología del Agua-CITA de la Universidad Ingeniería y Tecnología- UTEC N° 2 Julio – 2019: Mejores prácticas para el estudio de los ríos amazónicos frente al desarrollo de infraestructura., Caso EIA-d Hidrovía Amazónica.

103 MINCUL. 2019. Informe N° D000008-2019-DCP-WML/MC.

104 En el mismo informe, el MINCUL solicita las razones por las cuales el área de estudio social directa no incluye a los 14 pueblos que participaron en la consulta previa (el EIA describe solo a 9 pueblos indígenas). Asimismo, solicita explicitar cómo se realizarán los estudios ambientales en el área de influencia si se modifican o aparecen nuevas áreas de dragado.

105 Plataforma de sociedad civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.



conozcan el proceso que se desarrolla, en tanto estén de acuerdo, y aporten al mismo para que sea lo más sincero y aceptado posible como producto el EIA. Por ello, el Taller de Evaluación Rural Participativa (TRP) sería una herramienta importante y de exigencia obligatoria para establecer las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto.

Para la CEAS, la normativa<sup>106</sup> aún deja en manos de la empresa minera establecer, a través de las consultoras que realizan los EIA, las áreas de influencia del proyecto lo que es un serio riesgo, puesto que esta situación puede manejarse según el interés de la empresa en las relaciones que puedan sostener con una comunidad o población o con otra. Indica que, en los EIA, algunas empresas manejan los impactos posibles de los proyectos para facilitar incluir o no algunas áreas de influencia, y de esa manera evitar relacionarse con poblaciones o comunidades en las que puedan tener problemas de lograr sus autorizaciones o la llamada licencia social. En ese sentido, debe ser de manera técnica, y supervisada en campo, que la autoridad competente debe definir y establecer el área de influencia directa e indirecta, y las poblaciones y comunidades con que la empresa debe relacionarse.

Al respecto, la SNMPE indica que las poblaciones y comunidades sí son tomadas en cuenta en el proceso de preparación de un EIA, las cuales se involucran mediante los mecanismos de participación ciudadana como: encuestas, entrevistas o grupos focales; visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto; talleres participativos; audiencia pública; oficina de información permanente; monitoreo y vigilancia ambiental participativo; mesas de diálogo; entre otros regulados en la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM. Asimismo, añade que el titular minero analiza y absuelve cada uno de los aportes presentados en la participación ciudadana. Conforme al artículo 120.5 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, la autoridad traslada al titular minero, los aportes, comentarios u observaciones recibidos durante el proceso de participación ciudadana, para que las absuelvan directamente a los interesados con copia a la autoridad competente.

En esta línea, CooperAcción señala la existencia de algunos problemas en los cambios en las áreas de influencia, en tanto las comunidades inicialmente incluidas luego son retiradas del área de influencia en tanto los alcances del proyecto minero y su infraestructura son modificados, implicando actualizaciones de instrumentos de gestión ambiental y por ende del área de influencia, deviniendo en

---

106 Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) están regulados en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y sus normas reglamentarias. El art. 10 de dicha norma establece que “el estudio de impacto ambiental deberá ser elaborado por entidades autorizadas que cuenten con equipos de profesionales de diferentes especialidades con experiencia en aspectos de manejo ambiental, cuya elección es de exclusiva responsabilidad del titular o proponente de la acción, quien asumirá el costo de su elaboración y tramitación”. El EIA debe establecer un área de influencia directa e indirecta, la que queda en manos de la entidad contratada por la propia empresa minera, lo que consideramos es un riesgo pues no brinda la necesaria rigurosidad en su establecimiento, pues se presta a intereses particulares.

potenciales conflictos.<sup>107</sup> Asimismo, CooperAcción indica que, una vez delimitada el área de influencia, las instituciones encargadas de la fiscalización ambiental minera realizan la evaluación y seguimiento de impactos en el área definida, limitando así su labor de fiscalización.

Al respecto, la SNMPE considera que las modificaciones en el área de influencia pueden darse durante el mismo proceso de evaluación de un proyecto o en la modificación de un estudio; no obstante, estos se sustentan en función a las consideraciones técnicas que regula el SEIA. Como menciona el Minem, siendo que el área de influencia social directa comprende a la población y/o área geográfica impactada directamente por la actividad minera, si se modifica el proyecto y las áreas de este, no hay motivo para considerar a una población que no estaría influenciada por el proyecto de inversión. También precisa que las entidades de fiscalización ambiental tales como el OEFA no limitan sus competencias a un ámbito territorial, sino que el objeto de la fiscalización son las obligaciones ambientales fiscalizables que pueden ser las contenidas en el estudio ambiental, pero también las contenidas en la normatividad ambiental y las disposiciones dictadas por el OEFA, conforme al artículo 11 de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011. Además, el OEFA en virtud de su función de evaluación ambiental realiza monitoreos de la calidad ambiental en las áreas de influencia de los proyectos, las cuencas hídricas y demás componentes ambientales fuera de las unidades productivas.

Por otro lado, el MINEM señala que el caso del área de influencia social directa comprende la población y/o área geográfica que es afectada directamente por los impactos de la actividad minera, por lo que si estos impactos no les llegara a afectar –consecuencia de una modificación de EIA–, lo más probable es que dicha área de influencia social (conformada por la población) también cambie.

En particular sobre el sector agricultura, este no cuenta con una clasificación anticipada sobre el nivel de especificidad que requiere su EIA dependiendo del tipo y alcance del proyecto de inversión. De hecho, inicialmente se realiza una Evaluación Ambiental Preliminar (EVAP) como punto de referencia inicial. Su evaluación inicia con el EVAP y luego se determina una clasificación del tipo de estudio que se tiene que realizar frente otros sectores que sí tienen clasificación anticipada. El Senace señala que en este sector se encuentran los EIA de menor calidad, dado que cuenta con menores recursos para elaborar sus estudios ambientales. Además, dada la rigurosidad que aplica Senace y motivos de la empresa, el abandono de proyecto en estado de evaluación es recurrente dado que es un sector que no

107 Por ejemplo, en el marco del conflicto de Las Bambas, el distrito de Velille solicitó que éste sea reincorporado dentro del área de influencia del proyecto minero, a fin de que se atiendan los impactos ambientales y sociales que le ocasiona la carretera por donde pasan diariamente alrededor de 300 camiones de carga pesada. Este distrito fue considerado como área de influencia en el EIA de Las Bambas, pero fue retirado mediante una modificatoria del EIA al descartarse el minero como medio para el transporte de concentrados.



ha estado acostumbrado a la exigencia normativa ambiental.<sup>108</sup>

En suma, lo que aparece como una brecha en la identificación del área de influencia es la retroalimentación entre los procesos de recolección de información de línea de base, la definición crítica del área de influencia del proyecto y la participación de los actores locales. El Senace señala que las recomendaciones para delimitar el área de influencia se encuentran descritas en la Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales en el marco del SEIA,<sup>109</sup> en la que se describen las consideraciones que se deben tener para la delimitación del área de influencia; el cual no se limita a la hidrocuenca; por el contrario, considera que la delimitación del área de influencia corresponde a la suma de las áreas que serán ocupadas por los componentes principales y auxiliares del Proyecto y los componentes ambientales que afectan negativamente in situ y en su entorno (dicha área está conformada por las áreas geográficas proyectadas de los diferentes componentes ambientales afectados); señalando también, que la determinación del área de influencia se relaciona al efecto del impacto ambiental y a la significancia de los mismos. De igual forma sobre la aplicación de las herramientas participativas para el recojo de la información como el Taller de Evaluación Rural Participativa (TERP), se precisa que dichas herramientas sirven de insumo para la caracterización de la línea base y con esta interrelacionar con las actividades que se ejecutarán en el marco del Proyecto Propuesto, con la finalidad de identificar y evaluar los impactos ambientales; los cuales, según la significancia y zona de manifestación, se podría utilizar para la determinación del área de influencia; es decir, que dicha información conforma un insumo en el marco de un procedimiento más amplio de análisis.

La IFC plantea que esta retroalimentación debe convertirse en una “buena y frecuente práctica” en el cual el conocimiento local puede dialogar con el técnico para ayudar a identificar el área de influencia de los impactos sobre la biodiversidad, incluidos aquellos con vínculos con los medios de vida locales y los problemas sociales. Por ejemplo, la IFC plantea como ejemplo de una buena práctica la consulta durante las etapas de planificación del proyecto Pamir Hydro en Tayikistán dado que reveló que las comunidades locales podrían verse afectadas por los cambios en las poblaciones de peces y las áreas de pastoreo adyacentes al embalse y permitió una mejor definición del área de influencia, así como el desarrollo de una gama de medidas de mitigación.<sup>110</sup>

Respecto a la aplicación de los TERP y el uso de este insumo, DAR considera relevante citar el caso del EIA del proyecto Hidrovía Amazónica, en el cual era obligatorio la realización de los TERP y, producto de ello, se obtuvo mapas de las

108 Entrevista con la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (Senace)  
109 Véase: MINAM. 2018. Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales en el marco del SEIA. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Guia-Linea-Base.pdf>

110 IFC. The Social and Environmental Impact Assessment Process. Disponible en <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9608497e-56e8-4074-bab6-45c61a36a4ad/ESIA.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkCYZ3G>

comunidades en las que estas identificaban los recursos, y los diferentes usos que les daban. Sin embargo, estos mapas quedaron como ejemplos, no fueron georreferenciados y no se incluyeron como una fuente importante para identificar los impactos.

#### 2.2.4. Garantizar el acceso a información ambiental para la identificación de impactos asegurando la calidad de estudios de materiales de proyectos de inversión

En un documento elaborado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Lina Muñoz entiende el derecho de acceso a la información ambiental como “la capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que está en poder de las autoridades públicas”.<sup>111</sup> Parafraseando su propuesta al sector extractivo, Muñoz señala que debe considerarse la información relativa a asuntos ambientales y del proyecto extractivo que por mandato legal debe estar disponible por parte de las autoridades o por otros actores sobre aspectos relativos a la actividad extractiva o a la naturaleza de un proyecto extractivo, con el fin de garantizar que tanto el Estado, como la empresa y la comunidad tengan los elementos necesarios para la toma de decisiones informada sobre los proyectos de exploración o explotación de recursos naturales no renovables en el territorio nacional. Por su parte, la Onamiap advierte que la información dirigida a las comunidades indígenas debe ser completa, en lenguaje sencillo y lenguas originarias (pertinencia cultural). Además, debe ser oportuna (previa).

Adicionalmente, CEAS y las demás organizaciones de sociedad civil<sup>112</sup> señalan que el SEAL (Sistema de Evaluación Ambiental en Línea) si bien ha sido un avance en lo administrativo, no consideran que haya sido un avance en el acceso a la información pública. Así, hay muchas comunidades y poblaciones rurales que no tienen acceso a elementos informáticos y tampoco cuentan con conectividad de internet que les permita acceder al sistema, por lo que es complicado que puedan tener facilidades para tener disponibilidad a la información que se presenta en línea. Es por ello que se debe facilitar información al alcance de estas carencias que son reales en los actores afectados.

Al respecto, la SNMPE y la Confiep indican que el marco jurídico nacional determina qué información es de interés público; y, que, como tal, debe ser entregada por los privados a las autoridades competentes. Dicha información tiene carácter público y cualquier ciudadano tiene el derecho de solicitarla. Además, señalan que la información privada no requerida por la autoridad, tal como planes, programas, estrategias, presupuestos, entre otros, de naturaleza estrictamente in-

111 Muñoz, L. 2016. Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades. CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 164, p. 10.

112 Plataforma de la sociedad civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.



terna y dinámica que corresponden al libre desarrollo empresarial, y que no tiene relevancia para el interés público, debe mantenerse en la esfera privada. Exigir a las empresas la entrega de información que no tiene interés público es mediatizar su derecho de propiedad sobre dicha información y permitir la intromisión injustificada de terceros en los procesos ordinarios y el normal desarrollo de las empresas. Ello trasgrediría los derechos constitucionales a la propiedad establecido en el inciso 16 del artículo 2° y a la libertad empresarial reconocido en el artículo 59° de la Constitución Política.

Por su parte, el Senace señala que, conforme con el derecho al acceso a la información pública ambiental (Artículo 4 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, en concordancia con el artículo 2 de la Constitución), toda persona tiene derecho de acceder a la información que posee el Minam y sus entidades adscritas (como es el Senace), con relación al ambiente, sus componentes y las implicancias a la salud, siempre y cuando dicha información posee carácter público, conforme con los alcances del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS. No obstante, y conforme con lo mencionado por la SNMPE y la Confiep, el único límite a dicho derecho está relacionado a aquella información que no posea el carácter público, ello conforme con el Texto Único Ordenado la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

En relación a ello, a nivel de América Latina, las organizaciones de fiscalización ambiental reconocen que, además de insuficientes recursos humanos y técnicos, adolecen de disponibilidad de laboratorios y los adecuados procesos para la certificación ambiental.<sup>113</sup> Para 2016, Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Concytec) remarcó que en el país se cuenta con insuficiente información científica que identifique, por ejemplo, las causas de la presencia de metales pesados en los seres humanos.<sup>114</sup> Según esta institución, la falta de infraestructura y equipamiento adecuados para el desarrollo de investigación en ciencia y tecnología ambiental devela un problemática importante debido a que muchos laboratorios y centros de investigación y monitoreo presentaban infraestructura y equipamiento deficientes u obsoletos que dificultan producir información y resultados de acuerdo con estándares internacionales, además que muchos no se ajustan aún a normas de calidad para optimizar la precisión y exactitud de los datos.<sup>115</sup>

Al respecto, desde el Minam se vienen desarrollando diálogos académicos y se viene articulando esfuerzos con la academia, centros de investigación, y otras

113 Cf. Guerrero Cázares, H. 2016. Consulta sobre licenciamiento y cumplimiento ambiental en América Latina. Segundo Diálogo Regional de Políticas sobre Licenciamiento y Fiscalización Ambiental en América Latina (Documento para discusión No IDB-DP-487). Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 4.

114 Cf. CONCYTEC. 2016. Programa Nacional Transversal de Ciencia y Tecnología Ambiental 2016 – 2021, p. 17.

115 Cf. CONCYTEC. 2016. Programa Nacional Transversal de Ciencia y Tecnología Ambiental 2016 – 2021, p. 22.

instancias públicas, para la promoción de la elaboración de resúmenes relevantes de investigaciones (*Policy Briefs*) con la finalidad de comunicar los principales resultados de investigaciones para su aplicación en el diseño de políticas públicas o en prácticas privadas. Asimismo, desde el Observatorio Nacional de Investigación Ambiental, se vienen difundiendo a la fecha más de 1500 publicaciones científicas.

CooperAcción, IDL, Red Muqui y Labor reconocen que hay un problema importante de desconfianza sobre la información ambiental, en parte por diferencia en los resultados de laboratorios y la desconfianza entre los propios actores.<sup>116</sup> Una dirigente social de una comunidad minera ejemplifica esta situación en los estudios para determinar contaminación del agua; se recogen hasta tres muestras para tres estudios dado que cada actor propone realizar el suyo (Estado, empresa minera y comunidad).<sup>117</sup> En esta línea, CooperAcción y Red Muqui insisten en la necesidad de estudios especializados transparentes y que generen confianza. Por ejemplo, indican que en situaciones de emergencia ambiental es necesario realizar estudios detallados de los impactos en materia ambiental y salud para un adecuado tratamiento de las afectaciones ambientales y de salud, conociendo las rutas y los focos de exposición, principalmente de poblaciones vulnerables. En suma, se requieren estudios para determinar los causales de la contaminación, además de establecer responsabilidad de contaminación por parte del OEFA con base en estos estudios.<sup>118</sup>

En lo que respecta al OEFA, cabe precisar que, en el marco de sus competencias, propone, planifica y ejecuta actividades de vigilancia, monitoreo y evaluación ambiental que permiten determinar el estado de la calidad del ambiente en sus diversos componentes. De otro lado, realiza acciones destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones que emite.

Por su lado, CEAS considera que se debe generar niveles de confianza en la fiscalización, contrastando análisis de laboratorio independientes, certificados por las entidades competentes del Estado, con participación efectiva de la población en el levantamiento de muestras, que sean contrastadas con las que la propia población pueda obtener. En ese sentido, es fundamental facilitar e impulsar la conformación de Comités de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo, que antes que verse como un riesgo para las empresas, o como una superposición de funciones con el OEFA, debe verse como un mecanismo de prevención de conflictos, de alerta temprana, que participe desde el proceso de construcción de la

116 Entrevistas a Ana Leyva y Abel Gilvonio (ONG CooperAcción), Juan Carlos Ruíz (ONG IDL), Javier Jahncke y Beatriz Cortez (Red Muqui).

117 Entrevista con dirigente social en temas mineros de Moquegua.

118 Entrevistas a Ana Leyva y Abel Gilvonio (ONG CooperAcción), Javier Jahncke y Beatriz Cortez (Red Muqui).



línea de base, para poder hacer un seguimiento de eventuales impactos ambientales en agua, aire o suelo, que permitan una fiscalización oportuna del Estado. Es fundamental también que dentro de los EIA se incluya el tema salud ambiental y humana, como parte de la línea de base para establecer los determinantes que están presentes de manera previa a un proyecto, y de esa manera evaluar los niveles de impacto que se puedan generar con la contaminación por metales tóxicos en la vida de las personas y en la naturaleza. También es fundamental establecer las actividades económicas presentes en las áreas de influencia de los proyectos mineros como parte de la línea de base de un EIA, con el fin de evaluar los impactos que pueda generar la minería en estas actividades.

Al respecto, la SNMPE considera que el OEFA cuenta con el monitoreo ambiental participativo desde el año 2014, conforme a la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA-CD, el cual es un mecanismo de participación a través del cual la ciudadanía interviene en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA, en ejercicio de su función evaluadora. Tales labores se realizan a efectos de medir la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente. En estos casos, la población participa durante los muestreos. Asimismo, tanto los laboratorios que contrata el OEFA, como los resultados de los análisis presentados en el reporte de monitoreo de las empresas mineras, son realizados por laboratorios debidamente acreditados ante el Instituto Nacional de Calidad (Inacal) o certificación internacional en su defecto, conforme al artículo 49 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM. De otro lado, señala que la fiscalización es una actividad de la administración que se inicia y se conduce de oficio, conforme al artículo 239 del TUO de la Ley N° 27444, por tanto, los únicos medios probatorios considerados como válidos en ese ejercicio son los levantados y constatados por la autoridad.

Para la SNMPE, la producción de información es importante en tanto permite distinguir información real y científica frente a subjetividades e intereses de otros actores, principalmente las ONG. Asimismo, critican el desempeño de las ONG dado que, desde la SNMPE, se considera que únicamente cuestionan la información producida y no asumen un rol propositivo en la producción de datos. Además, la SNMPE señala que las instituciones del Estado producen información de baja calidad, siendo prioritario que se construya información técnica confiable por iniciativa del Estado en puntos controversiales o endebles.<sup>119</sup>

Al respecto, CEAS indica que las instituciones de la sociedad civil como las ONG no tienen fines de lucro ni el financiamiento que tiene una empresa minera para generar o acceder a datos técnicos. En ese sentido, es importante que el propio OEFA cuente con su propio laboratorio, o establezca convenios con universidades, que tienen capacidades técnicas, con el fin de que puedan vincularse con dicho objetivo de manera técnica e independiente. También se puede acceder en casos necesarios, laboratorios independientes certificados a nivel nacional inter-

119 Entrevista con Carlos Scerpella y Enrique Ferrand (SNMPE).

nacional, que permitan generar la confianza que hoy no se tiene en las empresas y las consultoras que realizan los EIA.

El Senace señala que la información ambiental del país está en construcción, y eso es para todos los aspectos ambientales (físicos, biológicos y sociales), con lo cual no es problema del instrumento sino de planificación territorial. Por ejemplo, en varias ocasiones solo cuenta con un punto georreferenciado sin delimitaciones territoriales definidas. En relación a los EIA anteriormente evaluados, el Senace refiere la posibilidad que los titulares puedan hacer un mejor uso de la Línea de Base Compartida (LBC), es decir, utilizar información de EIA de otros proyectos o titulares que comparten el área de influencia. Para tal, Senace señala que se requiere un mejor diseño de la plataforma por parte del SINIA como responsable de la información ambiental en el país, debiendo incluir información georreferenciada para un mejor aprovechamiento de la información acumulada de evaluaciones anteriores recursos. Para la CEAS, es fundamental y prioritario georreferenciar la ubicación de las comunidades campesinas a nivel nacional, para que se respete sus derechos al territorio y la propiedad comunal, y permita establecer las áreas de influencia y otorgar de manera adecuada los derechos a los titulares, además de realizar la debida fiscalización.

El Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos recomienda integrar los aspectos de derechos humanos en los sistemas y procedimientos de las evaluaciones del impacto ambiental.<sup>120</sup> Al respecto, la asociación holandesa de Derechos Humanos *Aim for human rights* (AFHR)<sup>121</sup> y la IFC<sup>122</sup> han elaborado documentos que pueden servir de guía al momento de incorporar la protección de derechos humanos en el desempeño ambiental y social de las empresas en la elaboración de los EIA. Un aporte importante de las guías de IFC y AFHR refiere no solo a la necesidad de identificar impactos en derechos humanos por parte de las empresas, sino en cómo estas incorporan e interiorizan la posibilidad de que agentes vinculados a sus cadenas de valor pueden afectar derechos humanos. Por ejemplo, la IFC considera que se debe prestar atención en cómo se puede afectar a los derechos humanos mediante: i) las políticas, procedimientos y compromisos de la compañía, ii) el marco legal de derechos humanos, iii) las crecientes expectativas de los inversores y iv) el monitoreo de organizaciones de terceros, relaciones comerciales clave relacionadas con la actividad comercial que pueden afectar los derechos humanos de las partes interesadas. Asimismo, en el mismo documento de la IFC, presenta ejemplos y consideraciones enfocadas para 12 sectores de inversión.

Por su parte, la CEAS señala que otro componente adicional que debiera sumarse

120 Cf. Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas. 2018. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú. p. 21.

121 Véase: *Aim for human rights*. Guide to Corporate Human Rights Impact Assessment Tools. 2009.

122 Véase: IFC. Guide to Human Rights Impact Assessment and Management (HRIAM). 2010.



a los EIA es el de los derechos humanos como línea de base, que permita considerar la situación presente en el área de influencia directa e indirecta de un proyecto, y posteriormente evaluar los niveles de impacto que se podrían generar. Asimismo, el EIA también debiera considerar como componente el cambio climático. La actividad minera contribuye al cambio climático de una cuenca hidrográfica, no solo por el cambio de uso del suelo y la emisión de gases de efecto invernadero (gases producto de las voladuras en los tajos abiertos, de la combustión de la maquinaria y transporte utilizado, del consumo de energía para sus operaciones, del proceso de fundición y refinación de metales, entre otros), sino también por los cambios en los flujos y la cantidad de agua superficial y subterránea, poniendo en riesgo la disponibilidad del agua para otros usos; sin embargo, durante la vida útil del proyecto minero no se considera ninguna medida para compensar los impactos generados.

## 3. Participación ciudadana (Pilares 1 y 2)

### 3.1. Introducción

La participación ciudadana es uno de los principales puntos de atención en torno al EIA tanto en la normativa nacional y los lineamientos internacionales. En relación a ello, los documentos elaborados por la Defensoría del Pueblo,<sup>123</sup> la CEPAL,<sup>124</sup> el Banco Mundial,<sup>125</sup> entre otras organizaciones, subrayan la participación ciudadana en los procesos de elaboración y evaluación del EIA, incluyendo mecanismos de consulta previa según resulte aplicable. Asimismo, el reglamento del SEIA indica que “la participación ciudadana es un proceso dinámico, flexible e inclusivo, que se sustenta en la aplicación de múltiples modalidades y mecanismos orientados al intercambio amplio de información, la consulta, el diálogo, la construcción de consensos, la mejora de proyectos y las decisiones en general, para contribuir al diseño y desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión, así como de las políticas, planes y programas de las entidades del sector público”.<sup>126</sup> Según el mismo reglamento, la participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del EIA.

Para el MIMP, la participación ciudadana desde el enfoque de género en el EIA debe ser un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de hombres y mujeres en las decisiones de política públicas que afectan al ambiente. Considera que se ha planteado que la participación pública en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales, ya que las personas se sienten parte de esas decisiones. Existe, además, evidencia que sugiere que la participación informada de la población en etapas tempranas de la toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos socios ambientales.

En ese sentido, el MIMP considera que se debe fortalecer la participación ciudadana en las EIA, para lo cual se deben implementar medidas para fortalecer y estimular instituciones, organismos no gubernamentales y grupos de mujeres para su capacitación en el uso y manejo de los recursos, así como promover la reducción de la enorme carga de trabajo de las mujeres a través del estableci-

123 Véase: Defensoría del Pueblo. 2016. El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú. Informe N° 006-2016-DP/AMASPPI.MA.

124 Véase: CEPAL. 2018. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

125 Véase: Banco Mundial. 2017. Marco ambiental y social. Washington D.C.: Banco Mundial.

126 Artículo 68° del Reglamento del SEIA.



miento de guarderías, la división igualitaria de las tareas domésticas entre varones y mujeres y la utilización de tecnologías ambientalmente sanas, implementar programas para establecer y fortalecer servicios de salud sexual reproductiva preventiva, acciones para la prevención de la violencia de género. También señala que se deben considerar aspectos de la relación género-medio ambiente, y su vinculación a la implementación de políticas. Tanto el género como el medio ambiente son cuestiones que cruzan transversalmente todos los ámbitos de la acción pública, por lo que requieren romper con el enfoque sectorial tradicional.<sup>127</sup>

## 3.2. Análisis de brechas

### 3.2.1. Garantizar procesos participativos efectivos en la elaboración y seguimiento de los instrumentos de gestión ambiental

El reglamento del SEIA establece que las autoridades competentes a cargo de la evaluación del EIA tienen, como una de sus funciones, asegurar y facilitar el acceso a la información, así como la participación ciudadana en todo el proceso de la evaluación de impacto ambiental, de acuerdo a las normas correspondientes.<sup>128</sup> En tal sentido, uno de los principales avances del Senace ha sido institucionalizar los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental frente al sistema anterior dirigido por cada sector.

Así, el Senace señala que hay un mayor involucramiento de su institución en este asunto con el objetivo de mostrar autonomía del titular del proyecto y la empresa consultora.<sup>129</sup> Un ejemplo es la inclusión de la etapa de Avanzada Social, que consiste en un despliegue inicial de los evaluadores del Senace en el área de influencia de un proyecto de inversión como etapa previa al inicio de la elaboración de un EIA. Mediante esta presencia temprana, los evaluadores del Senace se presentan antes las autoridades y líderes locales, estableciendo un canal oportuno para brindar recomendaciones al titular del proyecto y la autoridad competente, evalúan las condiciones del ingreso a campo, los niveles de conflictividad y la idoneidad del momento para iniciar el trabajo de acompañamiento o supervisión en la elaboración o evaluación del EIA-d.<sup>130</sup> Además, este mecanismo sirve para informar a la población sobre sus derechos y mecanismos de participación ciudadana durante la certificación ambiental.

127 CEPAL. 2018. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83).

128 Artículo 8°, inciso f del Reglamento de la Ley N° 27446.

129 Entrevista con representantes de la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (Senace).

130 Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Senace, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 009-2017-MINAM.

En esta línea, el Senace también ha elaborado una serie de guías y procedimientos para promover la participación ciudadana, incluyendo un enfoque de género y un enfoque intercultural, destacando la Hoja de Ruta con Pueblos Indígenas<sup>131</sup>. La Defensoría del Pueblo también ha prestado atención al establecimiento y actualización de marcos normativos que regulan los mecanismos de participación ciudadana por parte de las autoridades competentes en el proceso de certificación ambiental.<sup>132</sup>

Adicionalmente a la “Avanzada Social”, como buena práctica para garantizar la participación ciudadana efectiva, el Senace realiza la implementación de Estrategias de Gestión Social, en el marco de la prevención de conflictos sociales vinculados a proyectos con sensibilidad social, con las cuales se busca mantener las relaciones de confianza con los diversos actores sociales vinculados con los proyectos de inversión, específicamente con la población del área de estudio, a quienes se les brinda información respecto al estatus del procedimiento de certificación ambiental y los mecanismos de participación ciudadana disponibles. Asimismo, durante la etapa de evaluación ambiental se promueve la remisión de aportes ciudadanos. Con ello, se advierte que tanto el dirigir los mecanismos de participación ciudadana obligatorios, de acuerdo con las normas de participación ciudadana, como la aplicación buenas prácticas señaladas precedentemente, contribuyen con el objetivo de una participación ciudadana efectiva.

Por su parte, el Minem señala que los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana han sido regulados por los sectores (minería e hidrocarburos) en sus reglamentos sectoriales de participación ciudadana que ya existían antes de la creación del Senace y vienen siendo aplicados por los sectores en el proceso de evaluación del impacto ambiental hasta la fecha. En minería se cuenta con el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado mediante Decreto Supremo N° 028-2008-EM; mientras que, en hidrocarburos, se cuenta con el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2008-EM, derogado y reemplazado por el actual Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2019-EM. Respecto a este último, por ejemplo, es posible identificar como un avance en la mejora del proceso de participación ciudadana pues se rige, entre otros, por principios y enfoques como los siguientes: igualdad de derechos, buena fe, enfoque basado en derechos humanos, enfoque de género e interculturalidad.

En la revisión de la situación actual de la participación ambiental en cuatro sec-

131 Por ejemplo, Senace elaboró en 2018 la Guía de Participación Ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental.

132 Véase: Defensoría del Pueblo. 2016. El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú. Informe N° 006-2016-DP/AMASPPI.MA.



tores productivos (electricidad, minería, hidrocarburos y energía) realizada por la DAR, esta organización identifica importantes brechas de género para la participación de las mujeres en los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo acceso a la información, brechas en prácticas de interculturalidad, y brechas en el acceso a la información ambiental. Un aspecto fundamental resaltado por la DAR refiere a la ratificación del Acuerdo de Escazú para que se genere la debida articulación intersectorial y transversal de las entidades públicas para la implementación efectiva del Acuerdo en el país.<sup>133</sup>

Debe precisarse que si bien el gobierno de Perú, a través del Ministerio del Ambiente, firmó el Acuerdo de Escazú el 27 de septiembre de 2018, en el marco de la Asamblea General de la ONU, junto con otros representantes de 13 países de la región, el trámite de su ratificación fue archivado en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, a pesar de que contaba con la opinión técnica favorable del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Presidencia del Consejo de Ministros, y los ministerios de Economía y Finanzas, Agricultura y Riego, Ambiente, Energía y Minas, Cultura, y Transportes y Comunicaciones, además del Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo.

A la fecha, el Acuerdo de Escazú ha sido ratificado por 12 países y, por tanto, entró en vigor el 22 de abril de 2021. Respecto a la importancia de su ratificación, en el documento “Estudios de la OCDE sobre Políticas Públicas de Conducta Empresarial Responsable de Perú”,<sup>134</sup> de junio de 2020, se ha señalado que su ratificación proporciona un marco de políticas públicas propicio para la protección de los derechos humanos. Indicando en sus recomendaciones de políticas públicas que se debe asegurar que las regulaciones que protegen los derechos humanos sean implementadas de manera efectiva. De otro lado, el secretario general de la ONU, en su informe de julio de 2020, en el que analiza el impacto de la Covid-19 en América Latina y el Caribe y propone opciones y recomendaciones de política para paliar esta situación, ha señalado que el Acuerdo de Escazú es “un valioso instrumento para buscar soluciones centradas en las personas y basadas en la naturaleza.”<sup>135</sup>

Por su parte, la SNMPE y la Confiep consideran que el Acuerdo de Escazú no añade nada sustancial al marco jurídico ambiental vigente del país y que, más bien, podría contener disposiciones inconstitucionalidades tales como exigir a las empresas la entrega de información que no tiene interés público, lo que podría trasgredir el derecho a la propiedad y a la libertad empresarial, establecidos en el inciso 16 del artículo 2° y el artículo 59° de la Constitución Política, respectiva-

133 DAR. Participación ambiental efectiva: discusión pendiente. Lima. 2019, p. 42.

134 Véase: OCDE. 2020. Estudios de la OCDE sobre Políticas Públicas de Conducta Empresarial Responsable: Perú. OCDE París. Disponible en: <http://mneguidelines.oecd.org/Estudios-de-la-OCDE-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-Peru.pdf>

135 Véase: ONU. 2020. Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe. Julio, ONU. Disponible en: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_policy\\_brief\\_covid\\_lac\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_lac_spanish.pdf)

mente. Asimismo, del literal 3 del artículo 8° del Acuerdo de Escazú se desprende que para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental la carga probatoria recaería en el presunto responsable, lo que, a juicio de las mencionadas instituciones empresariales, atentaría contra el principio de presunción de licitud que se deriva del derecho constitucional a la presunción de inocencia previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política.

Cabe señalar que, tal como se ha indicado en párrafos anteriores, esta posición no es compartida por la posición oficial del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, cabe destacar que el Senace ha mostrado avances importantes respecto a las brechas de género en la participación ciudadana incorporando lineamientos que promueven la participación de las mujeres en los procesos de certificación ambiental e incentivando la identificación y asistencia de las principales organizaciones y/o asociaciones de mujeres, además de señalar las barreras que limitan su participación como las labores de cuidado.<sup>136</sup> Asimismo, la “Guía de Participación Ciudadana con Enfoque Intercultural para la Certificación Ambiental”, establece lineamientos y pautas a seguir por los titulares de proyecto y consultoras ambientales para facilitar la información de los proyectos a los pueblos indígenas u originarios. De la misma forma, la “Hoja de Ruta con los Pueblos Indígenas 2018-2019” ha incorporado entre sus ejes temáticos la inclusión e igualdad de género, así como el fortalecimiento de capacidades y la interculturalidad.

Frente ello, Aldana, Calle y Mora reconocen importantes avances en las industrias extractivas, sin embargo, desde esta organización señalan que aún está pendiente asegurar el ejercicio pleno del derecho de participación ciudadana como un componente fundamental en el proceso de certificación ambiental de proyectos de inversión de gran envergadura donde constantemente existe una preocupación de parte de la población acerca de los impactos ambientales negativos de dicho proyecto.<sup>137</sup> Esta misma apreciación es compartida por DAR al indicar que si bien “la normativa ambiental ha incorporado el derecho a la participación ciudadana, en la práctica los procesos de participación ciudadana han sido vistos como procesos administrativos que cumplir para aprobar rápidamente los proyectos, así como una traba para la inversión privada”.<sup>138</sup> Asimismo, la CEAS considera que se han ido reduciendo en el tiempo los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de EIA, como parte de la presión que se ha generado desde los gremios empresariales con la mención de las “trabas burocráticas” y la “flexibilización”, llegando hoy en día a otorgar autorizaciones con un solo taller o

136 SENACE. 2017. Lineamientos para Promover la Participación de la Mujer en el Proceso de Certificación Ambiental. Disponible en: <http://senace.gob.pe/download/senacetransparencia/consultas-publicas/Lineamientos-para-promover-la-participacion-de-la-mujer.pdf>

137 Aldana, M, Calle, I., Mora, C. Propuesta de diseño e implementación de un fondo para financiar la asistencia técnica a poblaciones durante el proceso de evaluación de impacto ambiental de actividades mineras. Lima: SPDA. 2016.

138 DAR. Participación ambiental efectiva: discusión pendiente. Lima. 2019, p. 40.



una sola audiencia pública, y e incluso con la sola presentación de declaraciones juradas. De este modo, señala que ello ha generado su continua flexibilización y cambios normativos que como consecuencia permiten la permeabilidad en las decisiones en favor de las empresas.

Por su parte, el Senace señala que, de acuerdo con lo indicado en el artículo 70 del Reglamento del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, “los mecanismos de participación ciudadana constituyen instrumentos para la difusión de información y la generación de espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes orientados a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto de los estudios ambientales de proyectos de inversión y de políticas, planes y programas de entidades públicas. (...)”. En ese sentido, la participación ciudadana se construye en base a una diversidad de mecanismos que contribuyen no solamente al derecho de los ciudadanos de informarse adecuadamente sino también al derecho de participar activamente a través de consultas, aportes y/o comentarios por medios escritos o verbales, todo lo cual en su conjunto conforman el proceso de participación ciudadana. De esta manera, contribuyen a que los ciudadanos posteriormente ejerzan su derecho a participar activamente con opiniones fundamentadas en los mecanismos de participación ciudadana, tales como, Talleres Participativos y Audiencias Públicas, buzón de sugerencias, entre otros, con lo cual, habiendo sido informados adecuadamente, se cuenta con una participación ciudadana efectiva. Así, el Senace evalúa y aprueba los Planes de participación ciudadana, considerando sobre todo, los aspectos sociales que involucran a cada proyecto de inversión en particular, definiendo en función a ello, los mecanismos de participación ciudadana a implementarse a lo largo del proceso de certificación ambiental, los cuales incluyen necesariamente y en todos los casos la definición de mecanismos tanto de difusión e información (publicación de avisos, distribución de resumen ejecutivo, entre otros), como aquellos que generar espacios para la formulación de opiniones, observaciones y comentarios (talleres participativos, audiencias públicas, reuniones informativas, entre otros).

El foco de la brecha que plantean los actores está en que, si bien la legislación, reglamentos y guías del Senace y Minam hacen significativamente más referencia a la participación ciudadana, esta aún no se ha consolidado como una práctica efectiva de participación, lo cual implica mucho más que un intercambio de información y debería ser un ejercicio interactivo y que toma en cuenta de forma real la opinión del conjunto de los *stakeholders* para tomar decisiones.<sup>139</sup> En esta línea, el Grupo de Diálogo, Minería y Sostenibilidad (GDMDMS) indica que en la implementación de estos mecanismos participativos por parte del Estado y las empresas se ha ignorado el objetivo participativo de los mecanismos, sin llegar a

139 IFC. Relaciones con la comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes. 2007. Disponible en: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/eeb4bf63-90b7-43c5-9b45-41b30b6955f4/IFC\\_StakeholderEngagement\\_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqetHux](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/eeb4bf63-90b7-43c5-9b45-41b30b6955f4/IFC_StakeholderEngagement_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqetHux)

valorar estos espacios para construir una relación de confianza con las comunidades<sup>140</sup>. Similar apreciación es realizada por Alicia Abanto de la Defensoría del Pueblo, quien enfatiza la necesidad de garantizar mecanismos de participación efectivos y que promuevan un involucramiento de la comunidad en la elaboración del EIA. En su opinión, los procesos suelen ser de carácter exclusivamente informativo y de recojo de opiniones sin espacios de interacción. Esto produce procesos participativos limitados y centrado en la opinión técnica de los consultores encargados del estudio y de los funcionarios que acompañan el proceso.<sup>141</sup> Al respecto, el Senace menciona que, de acuerdo con las normas sectoriales, este dirige la ejecución de los Talleres Participativos y Audiencias Públicas. En ese sentido, el Senace vela porque estas se lleven a cabo de tal forma que garanticen que los ciudadanos gocen de una participación ciudadana efectiva. Aunado a ello, en el marco de la participación ciudadana efectiva y cuando el resultado del mecanismo lo amerita, el Senace viene realizando las siguientes acciones:

- Recomendaciones antes de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, los cuales son emitidos al finalizar el desarrollo de Talleres Participativos. Se realiza a través de documentos (cartas), el cual contiene recomendaciones producto del desarrollo de los talleres implementados. Estas recomendaciones, de acuerdo con su contenido, resultan aplicables a los mecanismos de participación pendientes de realizarse.
- Recomendaciones durante la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental sobre las Audiencias realizadas, mediante informes. A través de estos informes, se señalan los resultados de la Audiencia desarrollada; así como, recomendaciones a fin de identificar aquella información del proyecto de inversión que necesita ser reforzada a través de los mecanismos de participación ciudadana pendientes de realización.

El Minem agrega que la normativa específica de participación ciudadana en el sector minero (Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM) establece que durante la elaboración del EIA o EIA-d se realiza un taller participativo con la finalidad de informar respecto de los avances y resultados en la elaboración del EIA o EIA-d y del marco normativo que regula la evaluación de estudio ambiental por parte de la autoridad competente, siendo deber del titular minero registrar los intereses de la población involucrada, los aportes, comentarios y observaciones a efectos de tomarlos en cuenta en la formulación del proyecto minero. Asimismo, en el marco de la evaluación del EIA, la participación ciudadana comprende diversas actuaciones, como la entrega del estudio ambiental y del resumen ejecutivo a las instancias regionales y locales, la difusión del Plan de Participación Ciudadana, la realización de una audiencia pública, así como la presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad durante todo el proceso de participación ciudadana y hasta los quince (15) días calendarios siguientes a la fecha de realización de la última Audiencia Pública. En tal caso, la autoridad trasladará al titular minero, los aportes, comentarios u observaciones recibidos,

140 GDMDS. Sistematización de propuestas para mejorar el proceso de certificación ambiental (EIA) minero. Lima: Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible. 2016.

141 Entrevista con Alicia Abanto (Defensoría del Pueblo).



para que las absuelvan directamente a los interesados con copia a la autoridad competente, quien merituará, si las incorpora o no, como observaciones al informe técnico correspondiente (artículo 120 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM).

Por su parte, la Onamiap indica que, además de ser meramente informativos, estos mecanismos no usan un lenguaje sencillo y comprensible. Por su parte, la CEAS igualmente coincide en que en la práctica el proceso de participación ciudadana es informativo, y dicha lógica tiene como base el actual proceso minero que sólo considera a un administrador (Estado) y un administrado (empresa), y cualquier otra parte debe mostrar que tiene un interés directo en riesgo para ser considerado tercero administrado.

Sobre este punto, la SNMPE considera que las autoridades ambientales exigen que estos procesos de participación se den utilizando un lenguaje claro y comprensible para todo público. Para tales efectos, el EIA contiene un Resumen Ejecutivo que es redactado en un lenguaje claro y sencillo comprensible para todas las personas, incluyendo precisiones o ejemplos que permitan su fácil comprensión por las poblaciones locales. Se exige que este resumen sea autosuficiente, de forma tal que permita al lector comprender el documento sin necesidad de recurrir al texto principal del estudio ambiental, y debe tener una extensión y estructura amigable.<sup>142</sup> Adicionalmente, en el sector minero, los TdR comunes para la elaboración de EIA-d y EIA-sd, aprobados por Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM/DM, exigen que los resúmenes ejecutivos sean redactados en idioma español y en el idioma o lengua predominante en la localidad donde se planea ejecutar el proyecto de inversión. Además, en los talleres y audiencias el contenido de estos es explicado en un lenguaje culturalmente pertinente, cumpliendo con los principios y estándares recogidos en la Guía de participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental.

Según diversas organizaciones de sociedad civil,<sup>143</sup> las reglas actuales sobre participación se ubican en el borde de la legalidad; la información que brinda el Senace o el Minem a la población durante la evaluación de los EIA es sobre el procedimiento, más no sobre los contenidos de los EIA, que es lo que realmente le importa a la población. El Estado tampoco supervisa que la información que brinde la empresa permita una caracterización integral y clara para comprender los impactos que puede generar una mina. En la práctica, a las empresas solo les basta entregar la lista de participantes de los talleres realizados para sustentar

142 Para la elaboración del Resumen Ejecutivo los titulares deben observar, además de los términos de referencia, el documento técnico normativo denominado “Medidas complementarias para la elaboración de estudios ambientales a cargo del SENACE”, aprobado por Resolución Jefatural N° 058-2016-SENACE/J, y la Guía de Orientación para Titulares respecto a las Pautas de Redacción, Formato y Marco Legal del Resumen Ejecutivo, aprobada mediante Resolución Directoral N° 036-2017-SENACE-DCA, lo que garantiza que este sea redactado en lenguaje sencillo y claro, en un formato adecuado.

143 Plataforma de sociedad civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.

ante el Estado que se ha cumplido con este requisito. Los mecanismos de participación ciudadana son tan flexibles con las empresas, que el Estado no acredita que la información que la empresa transmite a las comunidades cumpla con los fines de la participación: que las comunidades estén adecuadamente informadas de todos los aspectos del proyecto minero, sean positivos o negativos para sus intereses.

Por su parte, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS Perú) considera que las audiencias públicas deben realizarse una vez se cuente con las opiniones técnicas de las autoridades competentes, a fin de que la población cuente con la información suficiente y que la audiencia pública pueda significar una verdadera participación. Además, indica que debería darse una audiencia pública complementaria donde se exponga a la población cuál ha sido la forma en que se han levantado las observaciones por las autoridades competentes.

Al respecto, la SNMPE discrepa con estas posiciones, y sostiene que de conformidad con la normativa vigente (Decreto Supremo N° 040-2014-EM), existe para el Estado un deber de realizar una participación informada y responsable y ejercida con buena fe, transparencia y veracidad, lo cual es tutelado por el Senace y el Minem. Agrega que durante los talleres y audiencias se generan oportunidades para la formulación de opiniones, sugerencias y aportes a los EIA, además de visitas guiadas al área o instalaciones del proyecto. Asimismo, destacan que el monitoreo y la vigilancia ambiental participativa también es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual un Comité con representantes interesados de las comunidades y autoridades locales del área de influencia del proyecto minero participa en la vigilancia ambiental del proyecto minero, según el artículo 33 de la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM.

Para el Senace, conforme con el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM y los reglamentos sectoriales de participación ciudadana, la participación ciudadana es un espacio de diálogo entre el Estado, los titulares de un proyecto y la ciudadanía que permite y facilita a la ciudadanía conocer de manera directa las características de los proyectos de inversión; además, en Senace se precisa constantemente que el proceso de participación ciudadana es un derecho que tiene todo involucrado a acceder a la información pública sobre los proyectos de inversión y además, es un deber que tienen los involucrados a participar responsablemente en los procesos. Por último, el Senace constantemente recalca que es un espacio y una oportunidad para que todos se involucren en el proceso de evaluación ambiental; en el marco de una participación ciudadana efectiva considerando la inclusión, transparencia, accesibilidad y dialogo continuo; asimismo, incluyendo los enfoques de género e interculturalidad. En tal sentido, la participación ciudadana no se debe limitar a la verificación de la información presentada en la línea base, impactos y medidas.



En este sentido, el Senace enfatiza que los talleres y audiencias públicas, en tanto los titulares del proyecto y las empresas consultoras se centran en estos mecanismos, son solo hitos, no son el proceso participativo en sí. Por tanto, el proceso de participación ciudadana debe ser integral e implica relacionamiento previo a las audiencias y talleres mediante otros mecanismos participativos, incluyendo el recojo de información con la comunidad que deben ser más implementados como la elaboración de un mapa de recursos naturales y fuentes de agua, entre otras.<sup>144</sup> Al respecto, el Senace comentó que se está preparando una actualización del Procedimiento Único de Certificación Ambiental (PUCA) para mejorar las brechas señaladas.

Al respecto, DAR señala que, al hablar de procesos de participación ciudadana integrales, sería oportuno considerar que existen distintos casos en los que las comunidades confunden la participación con la consulta previa. De ese modo, suele pensarse que, con los talleres de participación basta, y la consulta previa pasa a ser un estorbo que impide el inicio inmediato de operaciones que va a generar empleo. Por ello, cuando se hace referencia a la consulta previa al EIA, es preciso mencionar que la participación ciudadana en el proceso de certificación ambiental no es lo mismo que una consulta, pues la segunda está orientada a un dialogo de varias etapas solo para pueblos indígenas, con el objetivo de que los pueblos indígenas puedan ser consultados, dotando de toda la información necesaria del proyecto. Mientras que en la participación ciudadana los momentos están bastantes delimitados y restringidos al estudio de impacto ambiental. Y si bien se da momentos para exposición del titular, esto suele ser limitado.

Adicionalmente, DAR considera que un aspecto a mejorar en los procesos a participación es que las audiencias públicas son el último espacio físico para la participación de la población; sin embargo, el EIA sufriría modificaciones luego de las observaciones del Senace y de los opinantes técnicos. Si bien el Senace ha mencionado que la participación ciudadana es integral al proceso de evaluación, los espacios físicos son muy importantes para poblaciones rurales y alejadas de ciudades, y quienes presentan brechas de acceso a tecnologías para poder informarse sobre el avance de la evaluación. Por ello, es muy importante que las poblaciones puedan conocer las observaciones de los opinantes técnicos y del Senace en las audiencias públicas, y conocer cuáles serían los compromisos finales respecto a las estrategias de prevención y mitigación de impactos para realizar la vigilancia comunitaria y evitar conflictos socio ambientales.

Como propuestas específicas, Abanto señala que debería existir un financiamiento que garantice la presencia de profesionales o expertos con conocimiento en mecanismos participativos, a la vez que sería provechoso cubrir los costos de movilidad de los líderes locales o asegurar la presencia de asesores de las comu-

144 Entrevista con representantes de la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (Senace).

nidades, que les brinden un acompañamiento a lo largo del proceso participativo. Aldana, Calle y Mora también refieren a la necesidad de financiamiento indicando que, tal como posibilita el reglamento, el titular de un proyecto pueda crear un fondo para el financiamiento de asistencia técnica durante las actividades de revisión y formulación de observaciones al EIA. Por su parte, en relación a los proyectos mineros, aunque claramente extensible a actividades extractivas en general, el Grupo de Trabajo de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) insiste en garantizar la información necesaria y suficiente para la participación desde las etapas iniciales, así como establecer plazos e instancias razonables que garanticen la participación de la comunidad. Un punto clave que guía el documento de esta organización enfatiza en garantizar la capacidad de la comunidad reduciendo las asimetrías de poder, fortaleciendo las capacidades de la comunidad para ser un actor relevante e incidente en la toma de decisiones, procurando que cuente con asesoría técnica independiente, elegida por las propias personas o grupos interesados.<sup>145</sup>

Al respecto, la SNMPE considera que existe presencia de la autoridad que informa y capacita. Además, el mismo titular utiliza en los procesos informativos los mecanismos o medios culturalmente adecuados, que va en la línea de los manuales de Senace, que exige justamente mecanismos culturalmente pertinentes para que pueda existir todo el acceso a información y así los ciudadanos puedan participar de la mejor manera.

Al respecto, la SNMPE precisa que en el marco de los talleres de participación ciudadana los titulares de los proyectos realizan talleres preliminares en los que explican los alcances del proyecto en un lenguaje culturalmente pertinente. De otro lado, sostienen, el tema no va por crear fondos sino por garantizar la presencia permanente del Estado en los espacios de participación para que complemente la información brindada por el titular, de ser necesario, y haga la veeduría del proceso.<sup>146</sup> Igualmente, indica que el tema de los asesores puede, sin embargo, ser también problemático, dado que éstos muchas veces desinforman a la población haciéndoles retroceder en los acuerdos que ya se han tomado sin su presencia.<sup>147</sup> Por su parte, DAR recomienda incorporar indicadores de género en la identificación de impactos y procesos de participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental, además de incorporar y ejecutar de manera clara un enfoque de interculturalidad en los procesos de participación ciudadana por el Senace, bajo directrices y metodologías basadas en estándares internacionales sobre derechos de pueblos indígenas.<sup>148</sup>

Un aspecto resaltado por la literatura académica refiere a la complejidad de los

145 FIO, GIZ y CEPAL. 2019. Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros.

146 Observación aportada en el proceso de revisión del presente documento.

147 Entrevista con Jacqueline Villanueva Vargas, Katty Gonzales, Bettina Reyna y Enrique Ferrand (SNMPE).

148 DAR. Participación ambiental efectiva: discusión pendiente. Lima. 2019, pág. 42.



espacios participativos para los actores interesados en involucrarse y enfrentan una serie de barreras que limitan su participación, siendo la más destacada el excesivo lenguaje técnico por los burócratas y encargados del estudio ambiental que priorizan una discusión científica y legal, produciendo una clara asimetría de poder y deviniendo en un clima de desconfianza entre la comunidad, empresa y Estado con potenciales conflictos entre ellos.<sup>149</sup> De la misma manera, en el estudio realizado por Areli Valencia, se indica que los actores interesados en los procesos participativos perciben que tienen una limitada capacidad de incidencia en las decisiones sobre elaboración y evaluación del EIA.<sup>150</sup> Maiah Jaskoski,<sup>151</sup> Fabiana Li<sup>152</sup> y Felipe Portocarrero et al.<sup>153</sup> grafican estas limitaciones para una participación efectiva de las comunidades en el sector minero para los proyectos de Conga, Espinar, Tía María, Quellaveco, Yanacocha y Antamina. Por el contrario, la SNMPE considera que las autoridades ambientales exigen que estos se den utilizando un lenguaje claro y comprensible para todo público; y, ese contenido que ya se presenta hoy en día de manera sencilla y entendible.

Esta misma situación se replica en el sector de hidrocarburos, donde la SPDA enfatiza el caso del EIA para la ampliación del lote 88 debido a que, si bien Pluspetrol implementó los mecanismos de participación ciudadana, según la SPDA, la población no logró ser adecuadamente informada dado la complejidad de la información presentada en un lenguaje técnico a la vez que la población no contó con asesores para consultar sus dudas respecto a esta información técnica, además de serios problemas para implementar mecanismos de participación con enfoque intercultural.<sup>154</sup> En el sector transporte también se presentaron este tipo de situaciones con el proyecto Hidrovía Amazónica, cuyo EIA ha sido declarado por el Senace como improcedente por observaciones al proceso de participación ciudadana dado que no se realizaron la totalidad de los talleres participativos requeridos debido a la falta de un traductor adecuado, es decir, se intentó alcanzar la certificación ambiental sin cumplir cabalmente el proceso de participación.<sup>155</sup> En relación con este caso, Paola Naccarato, especialista senior en infraestructura de la Wildlife Conservation Society (WCS), indica que un hito importante en la resolución del Senace refiere a la inclusión de la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) como tercer interesado en el proceso de evaluación del EIA, involucrando así a representantes de los pueblos indíge-

149 Li, F. Desterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú. Lima: IEP. 2017.

150 Por ejemplo, en las entrevistas realizadas por Valencia, se indica que las condiciones para la participación efectiva de los ciudadanos del área de influencia son muy limitadas. Además, la autora toma nota de la confusión entre mecanismos informativos y participativos por parte de los operadores del sector público. Ver, Valencia (2018).

151 Jaskoski, M. Environmental licensing and conflict in Peru's mining sector: A path-dependent analysis. *World Development*, 64, 873-883. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.07.010>. 2014.

152 Li, F. Desterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú. Lima: IEP. 2019.

153 Portocarrero, F., Sanborn, C., Del Castillo, E., Chávez, M. *Moviendo montañas: el caso de Compañía Minera Antamina*. Social Enterprise Knowledge Network. SKS-086. 2007

154 SPDA Ambiental. *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental*. 2016. Pág. 189.

155 Senace. Informe N° 00136-2019-SENACE-PE/DEIN. 2019.

nas.<sup>156</sup> Según el presidente del ORPIO, el rol de su organización en el proceso será de fiscalización dado que “un estudio mal hecho podría no reconocer todos los impactos y las medidas de mitigación necesarias para garantizar el derecho a la vida, la salud, la alimentación y a un ambiente sano de los pueblos indígenas que convivirán con el proyecto”.<sup>157</sup>

Por su parte, DAR considera oportuno señalar que, según el Acta de la Audiencia Pública, participaron pobladores contacto inicial del asentamiento de Marankeato (ubicado al interior de la RTKNN), incumpléndose con realizar un procedimiento ad hoc para estas personas, en coordinación con el VMI.<sup>158</sup> Asimismo, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) generó un primer informe sobre la segunda ronda de talleres y las debilidades que tuvo el proceso del proyecto Hidrovía Amazónica.<sup>159</sup> Por otro lado, para DAR las audiencias públicas, a pesar que las audiencias fueron el último espacio formal de participación de la población, la metodología aplicada y los esfuerzos para promover un diálogo intercultural fueron insuficientes y la información que se dio no fue completa y detallada. Incluso el Senace, en su análisis de las audiencias públicas del proyecto (Informe N° 00737-2019-SENACE-PE/DEIN) — realizadas entre el 5 y 10 de agosto de 2019—identificó que se debe mejorar la priorización de los temas relevantes, la preparación del equipo expositor, el lenguaje utilizado y la extensión de las exposiciones.<sup>160</sup>

En consecuencia, tanto la literatura revisada como según las ONG, estos procesos pueden derivar en una confrontación por falta de un involucramiento estratégico previo entre Estado, empresa y comunidades. Esta última afirmación también es compartida por el lado de las empresas, en tanto señalan que la principal brecha en este aspecto es el nivel de conocimiento de las comunidades sobre los impactos ambientales y los mecanismos de mitigación que se proponen en los instrumentos de gestión ambiental para el proyecto minero<sup>161</sup>. En este sentido, el Banco Mundial reconoce la importancia de la participación temprana y continua, y de la consulta significativa con las partes interesadas. Por ejemplo, para los proyectos que cuenten con financiamiento del Banco Mundial, la empresa debe involucrar a las comunidades, los grupos o individuos afectados por los proyectos propuestos, y a otras partes interesadas a través de la divulgación de información, la consulta y la participación informada, de manera proporcional con los riesgos

156 Declaraciones realizadas por Paola Naccarato en reporte realizado por Mongabay (12 de marzo de 2019). Disponible en <https://es.mongabay.com/2019/03/hidrovia-amazonica-estudio-impacto-ambiental/>

157 Declaraciones realizadas por Jorge Pérez en reporte realizado por Mongabay (12 de marzo de 2019). Disponible en <https://es.mongabay.com/2019/03/hidrovia-amazonica-estudio-impacto-ambiental/>

158 DAR. (2013). Pueblos indígenas y conflictos socioambientales: Los casos de Camisea, Amarakaeri y Curaray. Lima: DAR, pág. 33. Véase: [https://dar.org.pe/archivos/publicacion/PP\\_conflictos.pdf](https://dar.org.pe/archivos/publicacion/PP_conflictos.pdf)

159 Véase: <https://eva.senace.gob.pe:8443/AppIntegracionCMIS/rest/WebServiceECM/DownloadByGet?docId=84d63498-5f99-41dd-be82-d167d42141e9&z=>

160 Véase: <https://www.dar.org.pe/noticias/estudio-de-impacto-ambiental-de-proyecto-hidrovia-amazonica-recibe-mas-de-400-observaciones>

161 Entrevista con Julia Torreblanca (Sociedad Minera Cerro Verde).



e impactos a los que estén sometidas las comunidades afectadas.<sup>162</sup> De la misma forma, la IFC establece que es necesario promover una participación adecuada de las comunidades afectadas y suministrar los medios para la participación durante todo el ciclo del proyecto, en los asuntos que pudieran afectarlas, y garantizar que se dé a conocer y divulgue la información ambiental y social pertinente. Además, establece una serie de requisitos para la participación ciudadana como la verificación de la representación efectiva de los miembros de la comunidad, divulgación y acceso a la información, entre otros.<sup>163</sup> A manera de ejemplo, el GDMDS, señala como una buena práctica que funciona como mecanismo participativo en la elaboración de un EIA refiere a la generación de información geoespacial donde se muestre información de la población local y sus recursos.<sup>164</sup>

### 3.2.2. Garantizar un adecuado y oportuno proceso de consulta previa a los PPII considerando los contenidos de los Estudios de Impacto Ambiental

El Convenio N° 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT establece que todos los gobiernos suscriptores deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.<sup>165</sup> En 2011, el Estado peruano promulga la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios (LCP) con el objetivo de señalar “los lineamientos para estructurar el diálogo entre el Estado peruano y los pueblos indígenas con el fin de llegar a acuerdos sobre medidas administrativas o legislativas que pueden afectar sus derechos colectivos”.<sup>166</sup>

La CIDH recuerda que es “deber de los Estados implementar mecanismos efectivos de supervisión y fiscalización para proteger los territorios indígenas [...] mediante la supervisión y fiscalización de estudios de impacto ambiental”.<sup>167</sup> En este marco, la brecha central en esta discusión que se da en el ámbito nacional refiere a la necesidad de la consulta previa y su relación con el EIA. Sobre este tema, los

162 Banco Mundial. Marco ambiental y social para las operaciones de financiamiento de proyectos de inversión EAS 10: participación de las partes interesadas y divulgación de información. 2018.

163 Además, se deben considerar los siguientes requisitos principales: i) desarrollar y ejecutar un plan de participación de los actores sociales adecuado a los riesgos y los impactos del proyecto y a su etapa de desarrollo, y adaptado a las características e intereses de las comunidades afectadas; ii) incluir medidas diferenciadas para permitir la participación eficaz de aquellos grupos y personas identificados como desfavorecidos o vulnerables – así, se deberá verificar la representación efectiva de los miembros de la comunidad, debiendo identificar a las comunidades afectadas y otros actores sociales pertinentes y se planificará un proceso de participación compatible con las normas de desempeño de IFC; y iii) divulgar y facilitar el acceso a información relevante y pertinente sobre el proyecto de manera que contribuya a que las comunidades afectadas y otros actores sociales comprendan los riesgos, impactos y oportunidades que esta entraña. Ver: IFC. Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social. 2012.

164 GDMDS. Sistematización de propuestas para mejorar el proceso de certificación ambiental (EIA) minero. Lima. 2016.

165 Convenio 169 de la OIT, artículo 6, inciso 1, punto a.

166 Banco Mundial. La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos. 2010. p. 10.

167 CIDH. Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. 1 de noviembre de 2019. p. 61.

actores vinculados al proceso muestran posiciones muy diversas. Por un lado, la Defensoría del Pueblo ha marcado una posición clara respecto a la necesidad de realizar la consulta previa durante la evaluación de impacto ambiental<sup>168</sup>. En repetidos informes, la Defensoría considera que, de acuerdo con el Convenio N° 169, cualquier consulta a pueblos indígenas debe realizarse en la etapa de elaboración del EIA.

Nelly Aedo, jefa del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, sostuvo que, considerando el carácter previo de la consulta, las medidas identificadas —por ejemplo para el sector minería— no son las idóneas para implementar procesos de consulta. También señaló que en los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales —como los proyectos mineros—, la oportunidad idónea para realizar la consulta es durante la evaluación de impacto ambiental, al permitir contar con información concreta y específica sobre los diversos componentes de un proyecto, de modo que puedan incorporarse medidas para prevenir, minimizar o corregir dichos impactos<sup>169</sup>. Por ejemplo, Alicia Abanto, de la Defensoría del Pueblo, indica que en 45 procesos de consulta previa (incluyendo los sectores de minería e hidrocarburos), estos suelen realizarse de manera muy anticipada al EIA o de manera posterior. Sin embargo, en ninguno de estos casos se ha consultado algún tipo de EIA de proyectos de inversión.<sup>170</sup>

Para diversas organizaciones de sociedad civil,<sup>171</sup> los procesos de consulta previa terminan siendo un saludo a la bandera. Con un EIA aprobado prácticamente ya todo está consumado, por lo que el mecanismo de consulta previa pierde totalmente sentido y eficacia como medio para que los pueblos indígenas puedan plantear sus intereses o dudas y que se les tome en cuenta. La etapa de elaboración de estos estudios debería ser la oportunidad para determinar y proponer alternativas a las observaciones o reservas de los grupos de interés, entre los que se cuenta a las poblaciones indígenas. El hecho de que no se consideren estas preocupaciones es lo que viene llevando a que los pueblos indígenas opten por la vía del amparo entrando en una dinámica cada vez más fuerte de judicialización de la consulta. En los procesos de consulta se tendrían que discutir los contenidos de los EIA, por lo que deberían realizarse antes de que estos sean aprobados. Esta es una posición que también ha planteado en su momento la Defensoría del Pueblo.

168 Por ejemplo, en el caso específico del sector hidrocarburos se cuenta con la Resolución Ministerial N° 209-2015-MEM/DM, que establece el listado de medidas administrativas sujetas a consulta previa y donde no se encuentra incluida la evaluación de impacto ambiental.

169 Nota de prensa. Defensoría del Pueblo (29 de agosto de 2019). Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/senace-puede-llevar-a-cabo-procesos-de-consulta-previa-durante-la-evaluacion-de-impacto-ambiental-de-proyectos-extractivos/>

170 Declaraciones de Alicia Abanto, Adjunta de la Defensoría del Pueblo (28 de junio de 2019). Disponible en <https://miltonlopeztarabochia.lamula.pe/2019/06/28/ningun-estudio-de-impacto-ambiental-en-petroleo-ni-mineria-ha-sido-consultado-a-comunidades-en-el-peru/miltonlopeztarabochia/>

171 Plataforma de la sociedad civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.



Por su parte, la Onamiap considera que la consulta debe realizarse también sobre los EIA que se presenten para la modificación o ampliación de los proyectos, incluida la etapa de cierre (por ejemplo, manejo de los pasivos ambientales). Por otro lado, para la CEAS, la aplicación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios en la práctica se ha desnaturalizado, ya que al considerar que el proceso minero es sólo informativo, la comunidad es consultada en esa lógica, pero cualquier resultado no incide en la toma de decisión final de la autoridad, lo que afecta la aplicación del derecho como está establecido en el Convenio N° 169 de la OIT e incluso en la propia Ley de Consulta Previa. Además de ello, en el caso minero, la consulta previa solo se aplicaría antes de otorgar la autorización de inicio de actividad para las etapas de exploración y explotación minera, pero no se aplica antes de otorgar la resolución final de aprobación del EIA, por lo que carece de contenido de fondo la consulta previa porque no se decide nada sustancial, ya que el EIA ya se ha aprobado cuando este derecho se aplica. Por su parte, la SNMPE considera que la discusión no debe centrarse en aspectos formales, puesto que no se trata de consultar el EIA, sino de que el pueblo indígena cuente con la información de su contenido al momento de realizarse la consulta previa sobre la autorización de inicio de actividades mineras.

Para DAR, en ninguno de los procesos de consulta realizados en Perú se ha consultado EIA. Considera que quizás lo más cercano ha sido la consulta de los términos de referencia para la elaboración del EIA de Hidrovía Amazónica realizado en 2015.<sup>172</sup> De este proceso, se respondieron más de 90 acuerdos de consulta previa que deben de ser cumplidos, algunos de los cuales han sido clave para exigir que el titular presente información de línea de base especializada.<sup>173</sup>

En una línea similar, el IDL sostiene que, con base a lo indicado por la CIDH, los pueblos indígenas tienen derecho a conocer los impactos de los proyectos consultados antes del proceso de consulta. Por tanto, es necesario conocer los resultados del EIA para realizar los procesos de consulta dado que esta información es fundamental para la toma de decisiones por parte de los pueblos indígenas, de lo contrario, se estaría realizando un proceso de consulta a ciegas.<sup>174</sup> Por ejemplo, para el sector hidrocarburos, el informe de OXFAM y CooperAcción,<sup>175</sup> así como la Defensoría del Pueblo,<sup>176</sup> señalan que la consulta previa no contempla la aprobación de los EIA, el cual constituye una “decisión importante, porque establece las condiciones a la realización de la operación con el fin de aminorar su impacto”.<sup>177</sup> Además, en tanto los EIA identifican potenciales impactos al entorno ambiental y

172 Véase: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/consulta-previa-para-el-proyecto-hidrovía-amazonica/>

173 Véase: <https://www.dar.org.pe/noticias/se-paraliza-proyecto-hidrovía-amazonica-por-incumplimiento-a-consulta-previa-y-falta-de-estudios>

174 Ruiz, L. ¿Debe consultarse con los pueblos indígenas la certificación ambiental? Informe Jurídico. 2017. Disponible en [http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2017/05/1\\_La-consulta-del-EIA\\_JC.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2017/05/1_La-consulta-del-EIA_JC.pdf)

175 OXFAM y CooperAcción. 2018. Consúltame de verdad. p. 17.

176 Entrevista con Alicia Abanto (Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo).

177 OXFAM y CooperAcción. 2018. Consúltame de verdad. p. 17.

social además de las medidas de prevención y mitigación, la Defensoría del Pueblo recomienda llevar a cabo procesos de consulta previa de aquellas medidas administrativas que impliquen afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.<sup>178</sup> Asimismo, reconoce que es posible la apertura de nuevos conflictos sociales en relación a la consulta previa por los EIA, debido a la limitación en el proceso de participación ciudadana. De acuerdo con la Opinión Consultiva N° 23-17, la Corte IDH refiere que, en el caso de proyectos que puedan afectar territorios indígenas y tribales, se debe dar participación a la comunidad, dentro del proceso de estudio de impacto ambiental, mediante una consulta.<sup>179</sup> Al respecto, la SNMPE reitera que cuando la opinión consultiva se refiere a que la participación indígena en el proceso del EIA se da mediante la consulta, citando los párrafos 129 y 130 del Caso Saramaka Vs. Surinam y 206 del Caso Sarayaku vs. Ecuador, no quiere decir que se debe consultar el EIA, sino que no se autorizará el ingreso al territorio indígena para la realización de una actividad económica sin antes contar con un estudio previo de impacto social y ambiental y una consulta previa con la información de dicho estudio.

Esta exigencia de incluir el EIA como medida de consulta también ha sido expresada desde la sociedad civil y los actores que serían sometidos a consulta. Por ejemplo, la Confederación Nacional Agraria (CNA), con el apoyo del IDLADS Perú, elevó una solicitud formal para modificar el Reglamento de la Ley N° 27446 a efectos de que se incluya expresamente en el mismo la consulta previa de los estudios de impacto ambiental, dado que, según estas organizaciones, estas medidas administrativas afectan derechos colectivos de los pueblos indígenas como son el derecho a la participación ciudadana, al territorio ancestral, al medio ambiente, a decidir sus prioridades de desarrollo y otros<sup>180</sup>. Al respecto, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, informa respecto a las denegatorias de peticiones de consulta previa de la CNA y la ORPIO, insistiendo al Minam y el Viceministerio de Interculturalidad del Mincul a que resuelvan favorablemente las peticiones de consulta previa de las organizaciones indígenas sobre modificaciones al SEIA.<sup>181</sup>

La SNMPE señala que los procesos de consulta previa y los EIA son procesos distintos e independientes, dado que, la elaboración y aprobación de un EIA no implica la afectación de derechos colectivos de los sujetos a consultar. Es decir, el EIA es un documento exclusivamente técnico que identifica potenciales impactos y los mecanismos de mitigación, mientras que la consulta previa es acotada a una materia a consultar, siendo un proceso más político. Por tanto, para la SNMPE, la

178 Defensoría del Pueblo. El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú. Informe N° 006-2016-DP/AMASPPI.MA.2016. pág. 105.

179 Corte IDH. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17. Medio Ambiente y derechos humanos, párr. 166.

180 Nota de prensa de la Confederación Nacional Agraria (17 de octubre de 2019). Disponible en: <https://www.cna.org.pe/pueblos-indigenas-exigen-al-ministerio-del-ambiente-los-estudios-impacto-ambiental-sean-objeto-consulta-previa/>

181 Nota de prensa CNDDHH (12 de noviembre de 2019). Disponible en: <http://derechoshumanos.pe/2019/11/consulta-previa-para-estudios-de-impacto-ambiental/>



aprobación del EIA no afectaría un proceso de consulta previa dado que no siguen una lógica común.<sup>182</sup> Asimismo, la SNMPE argumenta que la consulta previa para la etapa de la concesión no se podría exigir en Perú, ya que la legislación plantea que se deben consultar por los posibles impactos de las eventuales actividades a realizarse, y antes de la concesión no hay actividades propiamente dichas.<sup>183</sup>

Considera que las afirmaciones de la jurisprudencia de la Corte IDH (casos Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador y Pueblo Saramaka vs. Surinam) no se pueden trasladar de manera literal a la discusión de la consulta previa para el EIA en el contexto peruano, pues tal tribunal se enfoca en establecer el carácter previo de la consulta y del EIA. En ese sentido, advierte que la medida administrativa a consultar es la que autoriza la actividad, conforme al Convenio N° 169 de la OIT y a la legislación nacional. Además, señala que realizar varias consultas previas para una sola actividad sería perjudicial para los derechos de los pueblos indígenas.

En esa línea, añade que existe una disposición específica para la consulta previa sobre la explotación de los recursos naturales (artículo 15 del Convenio N° 169 de la OIT) que dispone que la consulta se da “antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”, es decir, la medida objeto de consulta es el acto administrativo que autoriza el inicio de la exploración o explotación de los recursos naturales. En la misma línea, el Reglamento de la Ley 29785, Ley de Consulta Previa, define en su artículo 3 a las Medidas Administrativas como “normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculte el inicio de la actividad o proyecto, o el que autorice a la Administración la suscripción de contratos con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas”. Por consiguiente, queda claro que para las actividades extractivas la medida objeto de consulta es el acto administrativo que autoriza el inicio de la exploración o explotación de los recursos naturales, no requiriendo someter a procesos de consulta la certificación ambiental.

Al respecto, la Onamiap considera que las concesiones afectan los derechos territoriales de las comunidades y que estas deben ser consultadas. Como señaló el ex relator de la ONU para los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, en su visita a Perú: “La debida diligencia entraña también velar por que la empresa no esté contribuyendo o beneficiándose del incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales para con los pueblos indígenas. Por ejemplo, las empresas extractivas deberían evitar aceptar permisos o concesiones de los Estados cuando no se hayan cumplido los requisitos de consulta previa y consentimiento, como se ha señalado anteriormente”.<sup>184</sup>

182 Entrevista con Jacqueline Villanueva Vargas, Katty Gonzales, Bettina Reyna y Enrique Ferrand (SNMPE).

183 Entrevista con Carlos Scerpella y Enrique Ferrand (SNMPE).

184 ONU. Relatoría especial los derechos de los pueblos indígenas. (2013). Informe del Relator Especial sobre los dere-

Finalmente, el Senace muestra una posición intermedia en tanto señala que el EIA es más un insumo específico que aporta a la consulta previa antes que un elemento vinculante a consulta según la normativa vigente. Para el Senace, la información que contiene el EIA se concentra en la huella del proyecto y puede dejar fuera elementos que impacten en los derechos colectivos. Por tanto, sería necesario una evaluación más integral de los impactos ambientales y sociales sobre los derechos de los Pueblo Indígenas. Además, señala que las Resoluciones Ministeriales N° 350-2012-MEM/DM y N° 403-2019-MINEM-DM, han precisado las medidas administrativas del subsector energía y minería, respectivamente, en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, dentro de las cuales no se encuentra la certificación ambiental, por lo que, actualmente, los EIA no se encuentran sujetos a consulta previa. Cabe señalar que el artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 403-2019-MINEM-DM dispone que la consulta previa puede ser iniciada luego de la admisión de trámite del instrumento de gestión ambiental.

La diversidad de posiciones frente a la relación del EIA y la consulta previa han generado tensiones entre los actores vinculados al proceso. A manera de ilustración, el caso de la petición del proceso de consulta previa para el caso de la modificación del EIA del Proyecto Minero Antapaccay (Expansión Tintaya) ejemplifica esta situación. Por un lado, en relación a la solicitud presentada por las comunidades de Cusco, el Senace señaló que, efectivamente, corresponde realizar un proceso de consulta previa, instando a la Dirección General de Minería del Minem realizar dicho proceso. Sin embargo, en referencia a la medida administrativa de consulta, el Senace indicó que no existe marco normativo que obligue a realizar consulta previa sobre un EIA o modificación de un EIA (MEIA) durante la fase de evaluación.<sup>185</sup> En la respuesta brindada por el Senace a las comunidades que ejercieron su derecho de petición, dicha entidad sostiene que no existe un mandato legal que obligue a consultar el EIA-d o MEIA-d durante su evaluación, por lo que no es posible someter a consulta previa estos instrumentos de gestión ambiental dado que la Resolución Ministerial N° 362-2015-MEM/DM limita la medida de consulta.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha señalado que el Senace debería adoptar las acciones necesarias para determinar si la aprobación de esa medida administrativa es susceptible de afectar derechos colectivos de pueblos indígenas, debiendo proceder a la realización de un proceso de consulta previa.<sup>186</sup> Es decir, la Defensoría del Pueblo insiste al Senace que es posible realizar procesos de consulta durante la evaluación del impacto ambiental de proyectos extractivos ubicados en el ámbito de influencia de comunidades campesinas indígenas del territorio nacional. Además, la Defensoría del Pueblo indicó que la Resolución Ministerial N° 362-2015-MEM/DM, no pueden ser interpretada de manera res-

chos de los pueblos indígenas, James Anaya. Documento A/HRC/24/41, párr. 55.

185 Informe N° 0074-2018-SENACE-PE/DEAR.

186 Defensoría del Pueblo. Informe N° 001-2019-DP-AMASPPI-PPI. 2019. p 10.



trictiva, de tal forma que limite al Senace identificar si corresponde o no realizar un proceso de consulta respecto de la aprobación de la evaluación de instrumentos de gestión ambiental. En esta línea, la Defensoría ha recomendado al Mincul brindar asistencia técnica al Senace, Minam y Minem para adoptar las acciones necesarias para implementar la consulta previa respecto de la medida administrativa que aprueba el EIA.

Al respecto, la SNMPE ha reiterado que no corresponde someter a consulta previa el otorgamiento de la certificación ambiental puesto que no es un acto susceptible de generar cambios en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Tampoco autoriza el inicio de la actividad, sino que faculta al titular para solicitar las autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

Por último, cabe hacer referencia a la sentencia de acción popular N° 29126-2018, en la cual la Corte Suprema de Justicia recoge 14 estándares internacionales de consulta previa que desarrollan aspectos como el momento oportuno en que esta debe ser realizada. El octavo estándar internacional señala que: “La consulta debe ser previa a la adopción de la decisión o implementación de la medida, desde las primeras etapas del plan, inversión o medidas, el aviso temprano permite la evaluación y el debate al interior de las comunidades para adoptar la respuesta que consideren adecuada”.<sup>187</sup>. Para IDLADS Perú, este octavo estándar amerita que se incluyan a los EIA, de acuerdo con la resolución directoral que lo aprueba; así, tanto la concesión, el estudio y el cierre de los proyectos deben ser objeto de consulta previa.

---

187 Corte Suprema de Justicia de la República. Sentencia ° 29126-2018, 24 de octubre de 2019, pág. 22.

## 4. Evaluación del EIA (Pilares 1 y 2)

### 4.1. Introducción

El Senace es el organismo público técnico especializado, adscrito al Minam, encargado de revisar y aprobar los EIA de proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto con potenciales impactos significativos. Esta institución aprobó 39 EIA o MEIA entre 2016 y 2019, los cuales involucran una inversión total de 11 303 millones de dólares.<sup>188</sup> Asimismo, uno de los documentos elaborados para la Visión Minera 2030, en la actualidad se han registrado 141 certificaciones aprobadas y 31 se encuentran en evaluación.<sup>189</sup> En la actualidad, esta institución revisa los EIA de los sectores de Energía y Minas, Transporte, Agricultura y Residuos Sólidos, mientras que el sector Industria se encuentra en transferencia.

### 4.2. Análisis de brechas

#### 4.2.1. Garantizar una autonomía administrativa y legal de la entidad competente que permita una adecuada y confiable evaluación del EIA

La supervisión y fiscalización del EIA son acciones centrales para garantizar un ambiente sano y equilibrado en tanto evalúan el cumplimiento de la normativa ambiental, la calidad de la información presentada y los posibles impactos de un proyecto de inversión. Para ello, la autonomía administrativa y el marco normativo que enmarca las funciones de las autoridades competentes de la evaluación del EIA como el Senace es importante para garantizar una supervisión ambiental efectiva en tanto permite llevar a cabo la revisión del EIA de una manera imparcial. Según el Minem, la OCDE, las ONG y la literatura académica, la legislación ambiental en Perú ha mostrado avances significativos para el establecimiento de normas que regulen la actividad minera en este aspecto.<sup>190</sup> Sin embargo, los actores muestran diversas posturas frente a la autonomía de la entidad encargada de la supervisión del EIA para garantizar el efectivo cumplimiento de la normativa ambiental y la efectiva implementación de políticas de fiscalización.

En un documento publicado en 2018 por la OCDE, Alova, Orihuela y Karousakis

188 Entrevista a Alberto Barandiarán. Presidente Ejecutivo del Senace realizado por Diario el Peruano (24 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://elperuano.pe/noticia-aprobamos-eia-involucran-11303-millones-inversiones-87911.aspx>

189 Delgado, Gonzalo. Visión Minera 2030. 2019.

190 OCDE. Evaluaciones del desempeño ambiental Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones. 2017; entrevista con Viceministerio de Energía y Minas; ONG Labor; asimismo, Lanegra (2018), precisa los avances normativos en temas ambientales.



reseñan la discusión inicial frente a los instrumentos de gestión ambiental desde su creación en la normativa peruana a inicios de los años 1990.<sup>191</sup> Tal como mencionan los autores, la incorporación del EIA en la legislación ambiental ha despertado críticas principalmente desde sectores extractivos dado que consideran el EIA –y la institución que exige su elaboración y supervisión– como una limitante para el desarrollo de sus actividades económicas y por ende, de una parte importante de la economía del país. En esta misma línea, desde estos sectores económicos, el EIA ha sido cuestionado por presentar problemas de diseño y coordinación de la institución encargada de su supervisión, reduciendo así la efectividad del EIA para prevenir impactos ambientales y, por extensión, derechos humanos.<sup>192</sup>

En los últimos diez años, esta discusión sobre la autonomía de la evaluación del EIA alcanzó relevancia ante la expansión de la inversión privada y proyectos de inversión con potenciales impactos en el entorno. Iván Lanegra sintetiza el momento de creación del Senace a raíz del conflicto por el conflicto minero Conga, dado que diversos especialistas resaltaron las limitaciones del modelo de supervisión y aprobación del EIA en tanto la entidad promotora de inversiones de un sector es encargada, al mismo tiempo, de revisar y realizar la certificación ambiental, dificultando la imparcialidad de la decisión ministerial, en particular en los proyectos de gran escala o de especial complejidad.<sup>193</sup> En tal sentido, la creación del Senace surge bajo la iniciativa de ser una entidad autónoma encargada de velar por inversiones sostenibles revisando los EIA.<sup>194</sup> Tal como indicaba el entonces jefe del Senace, Patrick Wieland, uno de los objetivos de esta entidad es recuperar la confianza de la ciudadanía en relación al proceso de certificación ambiental, que se reconozca que “ya no tenemos el problema de juez y parte, en donde un sector que promueve la inversión también es el sector que aprobaba los EIA”.<sup>195</sup> Extrayendo conclusiones de la literatura académica y organismos internacionales, la autonomía de la agencia estatal es importante para realizar de manera eficiente la fiscalización y supervisión, sobre todo considerando la necesidad de identificar los potenciales impactos ambientales y su repercusión en los derechos humanos.<sup>196</sup>

191 Alova, G.; Orihuela, J. & Karousakis, K. Mainstreaming Biodiversity and Development in Peru: Insights and Lessons Learned. Working Paper 45. OECD. 2018. p 25.

192 Alova, G.; Orihuela, J. & Karousakis, K. Mainstreaming Biodiversity And Development In Peru: Insights And Lessons Learned. Working Paper 45. OECD. 2018. p 25.

193 Lanegra, I. El largo nacimiento del Senace. Diario OjoPúblico. 22 de marzo de 2015. Disponible en <https://ojo-publico.com/41/el-largo-nacimiento-del-senace>

194 No obstante, Lanegra señala que, a pesar de la idoneidad de la medida, los ministerios productivos y económicos mostraron resistencias por la pérdida de control sobre una decisión crítica para sus objetivos sectoriales.

195 Entrevista a Patrick Wieland, jefe del Senace, realizada por la SPDA (27 de setiembre de 2016). Disponible en <https://www.actualidadambiental.pe/la-implementacion-del-senace-no-ha-demorado-se-trata-de-un-proceso-hasta-el-2020/>

196 Entre los documentos que resaltan la importancia de la autonomía para la implementación efectiva de políticas públicas y el funcionamiento de las agencias estatales destaca Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. States in the developing world, 2017, p.157-83.

Según DAR, un aspecto de la evaluación ambiental en el Perú es que los EIA se desapruaban cuando el titular no puede subsanar las observaciones en el plazo de tiempo y en las oportunidades otorgadas. Por ello, considerando que los Términos de Referencia suelen ser muy generales, para fortalecer el proceso de evaluación ambiental, reforzar que se asegure la imparcialidad y evitar que intereses políticos en la aprobación de proyectos, es importante que se establezcan criterios adicionales para la toma de decisión de aprobación de los estudios de impacto ambiental.

Por su parte, la SNMPE menciona que cuando la autoridad ambiental hace observaciones a la documentación presentada por el administrado se suspende el cómputo de plazos en virtud del artículo 136 del TUO de la Ley N° 27444, de manera que no existen límites a la capacidad del funcionario para exigir precisiones a los documentos presentados. De hecho, en caso el titular presente información incompleta o errada se declara la improcedencia de la solicitud. De otro lado, los procedimientos de evaluación ambiental en el marco del SEIA se encuentran sujetos al silencio administrativo negativo, de forma que transcurrido el plazo el procedimiento no queda aprobado. Así mismo, solicita opinión técnica a las entidades vinculante en el marco del SEIA (ANA, Sernanp, SERFOR), por lo que de haber alguna observación en dichas entidades el titular tiene la obligación de levantarlas para poder continuar con el proceso de aprobación.

Tanto la literatura académica, organizaciones de la sociedad civil y el Grupo de Trabajo de la ONU coinciden que, las medidas legislativas emitidas entre 2013 y 2015, principalmente la promulgación de la Ley N° 30230, atentaron contra la autonomía de las entidades encargadas de la supervisión y fiscalización ambiental, dado que se redujo el plazo para evaluar el EIA en un plazo de 45 días presionando al funcionario a acelerar la revisión del EIA con cargo a incurrir un proceso sancionador al ser falta grave excederse el plazo.

Un ejemplo claro de los efectos de la presión en la celeridad de aprobación del EIA lo señala Elisa Buzzi, quien en un documento publicado por CooperAcción, explica que la presión al funcionario público para una rápida aprobación del EIA limitaba el aseguramiento de la calidad de la información presentada, además de limitar la capacidad del funcionario para exigir mayores precisiones a los documentos en caso los titulares de los proyectos presentaban la información de manera incompleta o errada.<sup>197</sup> Además, el plazo resultaba corto considerando las limitaciones de personal, presupuesto y tiempo para las visitas y verificaciones de campo necesarias. En tal sentido, Buzzi señala que los plazos que se establecieron con las medidas legislativas señaladas anteriormente resultan bastante limitados teniendo en cuenta que las normas del SEIA indicaban que solo para la aprobación del EIA-d se cuenta con 120 días hábiles y que es necesaria una

197 Buzzi, E. El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace): Balance y perspectivas. CooperAcción. Lima. 2015.



revisión meticulosa y responsable.<sup>198</sup>

El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas tomaron conocimiento de estas medidas legislativas, considerando que este tipo de medidas han tenido un impacto negativo en la viabilidad de evaluaciones ambientales más inclusivas y participativas.<sup>199</sup> De esta manera, este Grupo de Trabajo celebró la derogación de estas medidas legislativas en 2017; no obstante, Iván Lanegra indica que esta vulnerabilidad continúa en la actualidad en tanto persisten las presiones por cambios en las regulaciones y en los estándares ambientales a la vez que, en materia ambiental, se ha priorizado temáticas con pocas tensiones con los sectores económicos y productivos.<sup>200</sup>

En relación con la Ley N° 30230, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional ha considerado su constitucionalidad, señalando que el solo establecimiento del plazo “no implica una afectación en abstracto del derecho al ambiente equilibrado y adecuado”, ni una vulneración de la autonomía del OEFA y, en abstracto, que se privilegia la prevención y corrección de las conductas infractoras.<sup>201</sup> En efecto, ha señalado lo siguiente:

- Plazo para emitir opiniones requeridas por entidades encargadas de la aprobación de EIA: ratificando la constitucionalidad del artículo 21 de la referida Ley: “(...) tomando en cuenta lo referido, este tribunal considera que el mero establecimiento de un plazo para recibir opiniones —vinculantes o no vinculantes— no implica una afectación en abstracto del derecho al ambiente equilibrado y adecuado.” (fundamento 29).
- Potestad sancionadora del OEFA: ratificando la constitucionalidad del artículo 19 de la referida Ley: “en suma, no se aprecia por ningún lado y como lo afirman los demandantes ni debilitamiento de las potestades sancionadoras del Estado (en este caso de la OEFA), pues estas siguen existiendo, ni por otra parte se deja en desprotección al medio ambiente, pues el Estado promueve plenamente su respeto con la adopción de medidas perfectamente razonables impulsando su poder sancionador allí donde se verifica indiscutibles situaciones graves.” (fundamento 10).

Por su parte, la SNMPE señala que la Ley N° 30230 valida el enfoque implementado hace años por el OEFA de promover la subsanación voluntaria de las infracciones ambientales y privilegiar las acciones de prevención y remediación. La promoción de la subsanación voluntaria ya se encontraba recogida en el artículo

198 Además, Buzzi señala que sin tomar en cuenta las posibles limitaciones de recursos financieros y técnicos, a la vez que restringe la posibilidad de realizar observaciones en tanto las instituciones que deben emitir opinión, no podían solicitar nuevamente los documentos que el solicitante haya presentado en el transcurso del proceso bajo responsabilidad de su titular.

199 Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú. 2018. p. 8.

200 Lanegra, I. El largo nacimiento del SENACE. Diario OjoPúblico. 22 de marzo de 2015. Disponible en <https://ojo-publico.com/41/el-largo-nacimiento-del-senace>

201 Observación aportada por la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento. La STC a la que se hace referencia está disponible en el siguiente enlace: [https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2015-AI.pdf?fbclid=IwAR3y\\_FJkEg\\_MoE7tPXhX2cbkBNhlYtEKkt8VhhhpB8Lw4QlSdGxBicJA](https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2015-AI.pdf?fbclid=IwAR3y_FJkEg_MoE7tPXhX2cbkBNhlYtEKkt8VhhhpB8Lw4QlSdGxBicJA)

11 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En marzo de 2013 se emitió Lineamientos para la aplicación de medidas correctivas de adecuación, restauración y compensación ambiental. Y en noviembre de ese año, se aprobó el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia. Además, indica que tanto el OEFA como el Minam<sup>202</sup> se han pronunciado a favor de la Ley N° 30230.

Desde CooperAcción<sup>203</sup> y el propio Senace<sup>204</sup> se reconoce que posteriormente se fortaleció el rol del Senace mediante el Decreto Legislativo N° 1394 publicado en 2018. Entre los principales avances establecidos se indica que el Senace revisará y aprobará todos los EIA-d y cuando corresponda, los EIA-sd, cerrando la posibilidad de que el ministerio sectorial pueda realizar la evaluación de algunos EIA-d, además de dar la posibilidad de que el Senace pueda revisar y aprobar EIA-sd. También se le faculta para proponer un proceso de evaluación de EIA-d de 120 días hábiles, con silencio administrativo negativo, aplicable a todos los sectores a su cargo, el cual será aprobado por el Minam. Además, modificó la figura del jefe del Senace por un presidente ejecutivo y se le ha sumado una gerencia general. En el anterior esquema el jefe del Senace resolvía en segunda instancia administrativa, en adelante esta función la asumirá el órgano resolutorio. De esta manera, tal como señala el presidente ejecutivo, se ha contribuido a la consolidación de las competencias del Senace vinculadas al EIA-d, generando mayor predictibilidad y seguridad jurídica al administrado, optimizando el manejo institucional del Senace.<sup>205</sup>

Por su parte, en el documento publicado por la OCDE, la creación del Senace y el proceso de certificación ambiental mediante la ventanilla única, favorece la coordinación intersectorial en tanto una misma institución se encargar de coordinar con las distintas autoridades competentes que deben emitir opinión sobre el EIA de un proceso de inversión.<sup>206</sup> Sin embargo, este mismo documento alerta que la tramitación acelerada de certificación ambiental para promover la inversión y el crecimiento económico no debe poner en riesgo el objetivo de protección ambiental perseguido por el sistema de EIA. En este sentido, señala que los plazos de certificación ambiental, los procesos participativos en las evaluaciones ambientales, así como las enmiendas a los EIA, deben ser objeto de un examen detenido, tanto a la luz de objetivos de crecimiento verde como en función de los resultados

202 Véase: OEFA. La Fiscalización Ambiental en el Perú (2011-2015); Informe de Transferencia de Gestión 2011-2016 del OEFA.

203 Nota de Prensa CooperAcción. (16 de octubre de 2018). Disponible en <http://cooperaccion.org.pe/los-cambios-en-el-senace/>

204 Presentación de Alberto Barandiarán Gómez, presidente ejecutivo del Senace. Fortalecimiento del Senace a través del Decreto Legislativo 1394. 24 de abril de 2019. Disponible en <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/even-II-jornadas-de-derecho-ambiental-dl-1394.pdf>

205 Presentación de Alberto Barandiarán Gómez, presidente ejecutivo del Senace. Fortalecimiento del Senace a través del Decreto Legislativo 1394. 24 de abril de 2019. Disponible en <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/even-II-jornadas-de-derecho-ambiental-dl-1394.pdf>

206 OCDE. Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016. 2017



de las evaluaciones en curso. En tal sentido, el informe recomienda continuar el proceso de fortalecimiento e implementación del Senace, de modo que facilite una gestión ambiental eficiente e independiente mediante un sistema de ventanilla única y sea el referente técnico de los EIA. Al respecto, la Onamiap considera que la coordinación debe darse también con los pueblos indígenas cuyos derechos son susceptibles de ser afectados por el proyecto. Así, la participación indígena debe cubrir todas las etapas del EIA.

Ahora bien, diversas organizaciones de sociedad civil<sup>207</sup> han advertido problemáticas respecto a los informes técnicos sustentatorios (ITS). Estos permiten a las empresas cambiar partes de su EIA original mediante un proceso simplificado, aprobándose en un plazo no mayor de 15 días y sin pasar por un proceso de participación ciudadana. De acuerdo a la norma, la modificación propuesta por los ITS no debe ser ambientalmente significativa. Además, si bien pareciera que los ITS fueron creados para ser aplicados de forma excepcional (respecto al procedimiento regular de modificación de un EIA), en la práctica estos se han constituido en el procedimiento más utilizado por las empresas mineras para cambiar componentes de sus proyectos. De acuerdo a la norma, la modificación propuesta por los ITS no debe ser ambientalmente significativa. Resulta bastante cuestionable si bajo esas condiciones se pueden evaluar adecuadamente las reales dimensiones del impacto ambiental y social que los cambios en los componentes de los proyectos mineros traen consigo.

Otro problema con los ITS refiere a la ausencia de mecanismos de participación ciudadana en su aplicación. A fines de setiembre de 2015 se produjo un desborde popular en las inmediaciones de la mina Las Bambas. Uno de los principales motivos de la escalada conflictiva se debió a los cambios que había hecho la mina a través de los ITS cuando se puso en venta, y que no se informaron a la población. Además, si bien pareciera que los ITS fueron creados para ser aplicados de forma excepcional (respecto al procedimiento regular de modificación de un EIA, que puede durar hasta 120 días), en la práctica estos se han constituido en el procedimiento más utilizado por las empresas mineras para cambiar componentes de sus proyectos. El uso indiscriminado de los ITS genera una evaluación fragmentada de los impactos ambientales de los proyectos mineros, yendo en contra del principio de indivisibilidad del SEIA. Al dividirse los componentes y aprobarse sus cambios por separado y bajo procedimientos simplificados y poco rigurosos (como los que permiten los ITS), no se tiene la posibilidad de evaluar los impactos negativos acumulados de la operación minera y sus efectos sobre la población.

Por su parte, la SNMPE precisa lo siguiente sobre la elaboración de un ITS:

- Las modificaciones que se pueden incorporar en una operación minera a través de un ITS deben implicar únicamente impactos negativos no significativos. Como establece el artículo 132 del Decreto Supremo N° 040-2014-

207 Plataforma de la Sociedad Civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre empresas y Derechos Humanos.

EM solo pueden habilitarse modificaciones a través de un ITS en la medida que la evaluación conjunta de las actividades propuestas y su estudio inicial no superen el umbral del impacto ambiental no significativo, además de estar circunscritas a los límites del área de influencia ambiental del instrumento previamente aprobado.

- Los cambios presentados deberán también reflejarse en el plan de manejo ambiental e incorporar los nuevos controles ambientales.
- Los ITS pueden proponer impactos positivos, como son las mejoras en las medidas de manejo ambiental consideradas en el Plan de manejo ambiental, de manera similar incorporar nuevos puntos de monitoreo de emisiones y efluentes y/o en el cuerpo receptor.
- La aprobación de los ITS no es de manera automática, es un instrumento que pasa por un proceso de evaluación por parte de la autoridad, pudiendo demorar hasta 3 meses en promedio dentro del sector minero.

#### 4.2.2. Garantizar recursos económicos y equipos técnicos para la supervisión y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental

El Principio 16 de la Declaración de Río que invoca a las autoridades nacionales a fomentar la internalización de los costos ambientales bajo el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación. En esta misma línea, y considerando el principio mencionado, la ONU recomienda “reforzar, mediante la asignación de recursos financieros, humanos y tecnológicos, las actividades de fiscalización de las normas ambientales y aumentar los costos del incumplimiento”. Para el caso peruano en particular, el informe de la OCDE sobre el desempeño ambiental recomienda explícitamente “asegurar la sostenibilidad financiera [del Senace] e integrar el conocimiento técnico, buenas prácticas y lecciones aprendidas de las instituciones que previamente tenían competencias en la materia.”<sup>208</sup> No obstante, tal como identifican *Alova et al.* para la OCDE, el presupuesto del Senace se incrementó gradualmente hasta 2017; sin embargo, en 2018 disminuyó de 33.5 a 29.6 millones de soles pese a asumir mayor cantidad de sectores a evaluar. Esta situación podría afectar la capacidad de la agencia para llevar a cabo sus responsabilidades actuales y asumir nuevas responsabilidades de manera oportuna.<sup>209</sup>

En relación con las capacidades financieras y presupuestales, Patrick Wieland, anterior directivo del Senace, indicó que el presupuesto de la institución que liderada en aquel entonces no alcanzaba para poder solventar los gastos que implica la evaluación de EIA de grandes proyectos mineros, petroleros, entre otros, requiriendo mayor financiamiento para el cumplimiento de sus funciones. Wieland detalló que, en 2018, el 95% del costo que implica la evaluación de los estudios de impacto ambiental lo subsidiaba el Estado, asumiendo los costos de trabajo de gabinete y de campo, los talleres de participación ciudadana e incluso los viajes,

208 OCDE. Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016. 2017.

209 Alova, G.; Orihuela, J. & Karousakis, K. Mainstreaming Biodiversity And Development In Peru: Insights And Lessons Learned. Working Paper 45. OECD. 2018. p 27.



entre otras actividades necesarias para la evaluación de los EIA. De esta manera, el entonces jefe del Senace señaló que “el reto del SENACE y el Gobierno –y además es una recomendación de la OCDE– es dotar al organismo de los recursos suficientes para que asumir nuevos sectores no sea una sobrecarga”.<sup>210</sup>

Al respecto, la aprobación del nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) a inicios de 2019, estableció la nueva estructura de los cobros que la entidad aplicará a partir de la fecha relacionados con la evaluación ambiental de proyectos bajo su competencia. En ese sentido, con la promulgación del Decreto Supremo N° 018-2018-MINAM, los cobros vinculados a la evaluación de los EIA-d y sus modificaciones fluctuarán entre 16 y 17 UIT dependiendo del sector. De esta manera, según Ana Quenallata, entonces presidenta ejecutiva interina del Senace, la modificación sincera el cobro de acuerdo con el costo real permitiendo a la entidad contar con mayores recursos para continuar brindado un servicio de evaluación ambiental riguroso, transparente y eficiente.<sup>211</sup>

En relación con ello, Alicia Abanto, de la Defensoría del Pueblo, reconoce los avances en el Senace en el involucramiento de la institución en la revisión de los EIA, principalmente mediante el sinceramiento del costo de evaluación del EIA para garantizar el financiamiento de revisión en gabinete y campo;<sup>212</sup> sin embargo, señala que aún no se cobran todos los costos respectivos para la evaluación. Principalmente, Abanto llama la atención en el financiamiento para los mecanismos de participación ciudadana en el EIA, en tanto los costos de movilidad de los líderes locales no son financiados y la comunidad también contrata a sus propios asesores para el acompañamiento del proceso con sus propios recursos.<sup>213</sup>

De la misma manera, Abanto indica que para garantizar una supervisión de los estudios realizados por las empresas consultoras, el Senace requiere de instrumentos y tecnologías interactivas y modernas para evaluar la calidad de los estudios realizados, identificando la validez de las fuentes de información utilizadas, la credibilidad y autenticidad de los datos recogidos en el trabajo de campo dado los casos de copia o arrastre de datos de estudios anteriores y una participación efectiva en los procesos de elaboración del estudio.<sup>214</sup> En este sentido, recomienda la construcción de una base de datos de los estudios ambientales para su

210 Entrevista a Patrick Wieland, jefe del Senace, realizada por la SPDA (28 de diciembre de 2017). Disponible en <https://www.actualidadambiental.pe/entrevista-presupuesto-del-senace-disminuyo-pese-que-asumira-mas-sectores/>

211 Nota de prensa del Senace. (02 de enero de 2019). Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/senace/noticias/69802-se-aprueba-nuevo-tupa-del-senace-que-permitira-cobrar-hasta-17-uit-por-evaluacion-de-eia-d-y-modificatorias>

212 Mediante el Decreto Supremo N° 018-2018-MINAM, los cobros vinculados a la evaluación de los EIA-d y sus modificaciones fluctuarán entre 16 y 17 UIT dependiendo del sector y si ingresan por trámite regular o por IntegrAmbiente, según lo acordado por el Consejo Directivo de la institución. El cambio de TUPA también rige para la presentación de los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS), solicitudes de Clasificación y Planes de Participación Ciudadana.

213 En el párrafo 46 puede encontrarse una crítica de la SNMPE a esta posición, aportada en el marco de la revisión del presente documento.

214 Entrevista con Alicia Abanto (Defensoría del Pueblo).

posterior actualización y revisión.

Por su parte, Iván Lanegra señala que el desempeño del Senace viene generando evidencia de que el modelo transectorial resulta más apropiado que el modelo sectorial de evaluación y fiscalización ambiental; sin embargo, su funcionamiento adecuado dependerá de garantizarles recursos financieros suficientes, el desarrollo de una política de servicio civil meritocrática, mecanismos que garanticen su independencia, así como incentivos para que empresas, consultoras y auditoras mejoren continuamente su desempeño ambiental.<sup>215</sup>

Por otro lado, DAR considera que un aspecto importante en la evaluación ambiental que Senace ha aplicado y que debe ser fortalecido es la participación de entidades opinantes técnicas desde el inicio del proceso (presentación del Plan de Trabajo), y sobre todo en el Informe de Observaciones. Si bien existen sectores en los que la opinión del ANA y Sernanp es obligatoria, Senace también envía el expediente a otras entidades que pueden tener competencias y que cuentan con conocimiento técnico especializado para complementar la evaluación del EIA.

En lo que respecta a los opinantes técnicos de los EIA, diversas organizaciones de sociedad civil<sup>216</sup> indican que durante los procesos de evaluación (ANA, Sernanp, Mincul, etc.), estos solo pueden pronunciarse sobre el tema materia de su competencia y no sobre los temas asociados a ella. Además, el opinante puede preguntar a la empresa sobre un tema solo una vez, no admitiéndose repreguntas. Si bien pueden desaprobar el EIA, en la práctica no suelen hacerlo. También indican que existen sanciones administrativas por las demoras que tienen los opinantes para pronunciarse, considerados como faltas graves, lo cual también resta rigurosidad a la evaluación realizada. En el caso de las licencias de uso de agua que son vinculantes de parte de la ANA, estas son otorgadas sin que haya un inventario de recursos hídricos, el que es realizado por la propia empresa minera o una consultora, sin que evidentemente ello vaya en contra de los intereses de la empresa que solicita obtener la licencia.

Por otro lado, también se han pronunciado sobre brechas en las entidades encargadas de supervisar el EIA una vez aprobado. Cuando una empresa minera obtiene su certificación ambiental a través de la aprobación de su EIA, ello implica que el órgano encargado de otorgarlo ya ha garantizado la viabilidad ambiental de un proyecto minero determinado (por lo menos formalmente). A partir de la finalización de esta etapa y la autorización para el inicio de operaciones (sea en la etapa de exploración, explotación o cierre), se activan los mecanismos *ex post* a cargo del fiscalizador ambiental, para garantizar que se cumplan las obligaciones que ha asumido la empresa en su EIA, además de las normas generales del sector

215 Lanegra, I. El camino ambiental hacia la OCDE. El Perú y la implementación de las recomendaciones en materia ambiental. Lima: Grupo de Justicia Fiscal Perú. 2018.

216 Plataforma de la Sociedad Civil, Coordinadora de centrales sindicales y Plataforma Indígena sobre Empresas y Derechos Humanos.



minero. En ese sentido, una adecuada fiscalización se desarrolla sobre la base de una buena certificación, en tanto las deficiencias que pudieran existir en los EIA repercuten directamente en la eficacia de los mecanismos de fiscalización. Ello revela la importancia de que los EIA sean lo suficientemente claros y detallados, para que puedan incluir todas las medidas necesarias para mitigar y/o controlar los impactos ambientales y sociales generados por una actividad económica como la minera.

Considerando que los mecanismos de vigilancia ciudadana (a través de los Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo) no se han implementado en muchos espacios de desarrollo minero, la fiscalización ambiental a cargo del Estado representa, en la práctica, el (único) medio a través del cual la población puede hacer seguimiento del desempeño ambiental de una minera durante su período de existencia. En ese sentido, la eficacia de estas acciones juega un rol fundamental para reducir las desconfianzas existentes que pudieran existir entre la población respecto a los impactos ambientales y sociales que se podrían producir; así como también en relación con la parcialidad del Estado hacia las empresas mineras. Con ello, consideran que aún la brecha presupuestaria no permite realizar una adecuada fiscalización del cumplimiento de los EIA en las dos etapas previstas durante el año, por falta de personal y presupuesto ante la gran demanda de proyectos productivos que requieren dicha supervisión.

# CONCLUSIONES

## Conclusiones generales

1. El Estado peruano ha asumido un conjunto de obligaciones internacionales en materia ambiental vinculadas al EIA, desde la Declaración de Río de 1992 (principio 17) hasta recientemente una serie de recomendaciones emitidas por la OCDE, en el marco del Programa País para la incorporación de Perú a dicha organización, e incluyendo también los estándares interamericanos desarrollados por la Corte IDH y la CIDH, entre otros instrumentos internacionales. Estas obligaciones están referidas principalmente a temas como la participación ciudadana, el acceso a la información y la consulta previa. De acuerdo con ello, al igual que muchos países, Perú ha adoptado regulaciones internas con el fin de lograr el fortalecimiento progresivo de una política pública que garantice el cuidado del medio ambiente y los derechos colectivos e individuales que de ello dependen, como la vida, la salud, el agua y la alimentación, entre otros.
2. Desde la aprobación del Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en 1992, que encargó la responsabilidad de revisar y aprobar los EIA a cada ministerio bajo la supervisión de la CONAM, la creación del SNGA, en 2004, y la creación del MINAM en 2008, que articuló la autoridad nacional ambiental en este órgano rector, el Perú ha venido fortaleciendo progresivamente su institucionalidad para garantizar a todas las personas un medio ambiente sano.
3. En el caso específico de los EIA, desde 2012, y empezando por el Minem se ha venido produciendo un proceso de transferencia de responsabilidades ambientales al Senace, que gestiona la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, único sistema de procedimientos administrativos ambientales para la inversión sostenible, y que tiene a cargo la coordinación con las autoridades autoritativas para la emisión de los títulos habilitantes que pueden ser integrados al procedimiento de certificación ambiental. Actualmente, también han transferido dichas funciones al MTC y al Midagri. El proceso sigue en curso en el caso de otros sectores, de conformidad con un cronograma que fija el presente como el año de su finalización.
4. Actualmente, el SEIA es el sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. La Ley del SEIA y su Reglamento establecen el marco general para la elaboración de los EIA en proceso de certificación ambiental de proyectos de inversión. Los diversos actores vinculados



a actividades productivas, la literatura académica, y los documentos de las instituciones del Estado y de la sociedad civil reconocen los avances en la legislación ambiental para la elaboración de los EIA, a la vez que señalan también las brechas de implementación para la certificación ambiental.

5. Tal como señala el Minam, en los últimos años los sectores han venido trabajando en el alineamiento y actualización de sus reglamentos de protección y/o gestión ambiental, conforme a lo dispuesto en la Ley del SEIA y su Reglamento; en concordancia con su directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial. Este marco normativo, y las políticas públicas que lo implementan, guardan una relación natural con el enfoque de derechos humanos y con los estándares internacionales que los desarrollan, en especial con los Principios Rectores, motivo por el cual resulta fundamental su incorporación en un instrumento de gestión pública como el PNA.
6. Cabe señalar que respecto de la identificación y la amplitud brechas, este diagnóstico da cuenta también de los puntos de vista distintos y en varios casos discordantes que mantienen los integrantes de la mesa multiactor. Estas diferencias, sin embargo, se dan a partir de consensos básicos, principalmente la necesidad de implementar una política pública de Conducta Empresarial Responsable, y específicamente de una debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, concordante con los estándares internacionales y, en particular, con los Principios Rectores. Las diferencias se centran, en gran medida, en el grado de efectividad de la gestión pública y de la gestión operacional empresarial para garantizar la protección, el respeto y la reparación de los derechos humanos en el ámbito de las actividades empresariales, bajo estándares internacionales.
7. Estas diferencias, como corresponde a la naturaleza del presente proceso, deben ser asumidas por todos los actores, como oportunidades para profundizar el diálogo multiactor en la etapa de implementación del PNA.

## Conclusiones Pilar I: Deber de proteger

8. Desde la década del noventa, las instituciones públicas competentes han logrado importantes avances en el establecimiento de mecanismos dirigidos a asegurar una adecuada calidad de la información para las líneas de base socioambientales y del contenido de los EIA para garantizar el derecho de las personas a un ambiente sano. Estos avances, derivados del desarrollo del derecho constitucional al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, incluyen la ratificación en la última década de los principales acuerdos ambientales multilaterales y el correspondiente forta-

lecimiento del marco de política interna para promover y garantizar la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía.

9. En el ámbito de la línea de base, plataformas como las del SINIA cumplen la función de difundir información documental, geográfica y estadística, y sobre ella existe el compromiso del sector Ambiente de fortalecer la calidad de la información que contiene, para que sea oportuna, articulada, georreferenciada, actualizada, reutilizable, interoperable, de modo que esto coadyuve a acortar las brechas de información existente. En esa línea es importante que este proceso, del que forma parte el Informe Nacional del Ambiente 2014-2019, actualmente en elaboración y que contiene el alineamiento de estadísticas e indicadores ambientales estandarizados para su integración y difusión a través del SINIA, aproveche el enfoque de derechos humanos aportado por los estándares internacionales, en particular los Principios Rectores.
10. En ese mismo sentido, constituye un avance la producción de lineamientos generales comunes y por tipo de proyectos para la elaboración de los EIA. En primer lugar, la Guía para la elaboración de la Línea de Base en el marco del SEIA, y la Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales en el marco del SEIA, que brindan, respectivamente lineamientos para la caracterización de los sectores ambientales que, de acuerdo con la naturaleza del proyecto, constituye la línea de base de los estudios ambientales y sus modificaciones y actualizaciones en caso se requiera; y los lineamientos para el proceso de identificación y caracterización de los impactos ambientales para proyectos de inversión pública, privada, o de capital mixto, sujetos al SEIA.
11. Asimismo, las autoridades sectoriales competentes para elaborar los términos de referencia han elaborado una serie de manuales y términos de referencia para la elaboración del EIA para distintos tipos de actividad productiva que esté dentro de sus competencias. Por su parte, el Senace ha elaborado guías, manuales y otros documentos para los evaluadores y titulares de proyectos en el marco de sus competencias de evaluación ambiental, las cuales no constituyen normatividad de obligatorio cumplimiento, sino más bien tienen una finalidad orientativa.
12. Como se puede advertir del documento, existen posiciones distintas y hasta discrepantes entre los actores respecto de la efectividad de la normativa vigente para cumplir con los estándares internacionales y, en particular, los Principios Rectores en materia de los EIA. Estas discrepancias, sin embargo, están planteadas desde una visión común que incide en la voluntad explícita y reiterada del sector estatal y empresarial de hacer los esfuerzos nece-



sarios para seguir construyendo y reafirmando la confianza de los sectores sociales en la actuación estatal y empresarial. Estos esfuerzos, como ha sido evidenciado en el presente proceso, requieren de un diálogo multiactor entre iguales, que en la etapa de implementación permita seguir generando consensos sobre las mejoras y ajustes que tanto la normativa como la gestión pública y corporativa requieren para alinearse cada vez más con los estándares internacionales.

13. El reto es continuar el fortalecimiento de la gestión pública para que la aplicación de esa normativa y lineamientos permita garantizar cada vez de un modo más efectivo los derechos humanos a los que sirven los EIA. Ello incluye garantizar una adecuada calidad de la información que se brinda para la elaboración de los EIA y para contextualizar y analizar los impactos positivos o negativos de la actividad empresarial, así como la generación de confianza de todas las partes involucradas en estos instrumentos. Al igual que ocurre en el sector minero, por ejemplo, la autoridad de certificación ambiental podría verificar los TdR en otros sectores.
14. Para ello es necesario reforzar los mecanismos de participación ciudadana, la calidad de la información recogida para la línea de base, la previsibilidad de su metodología, la participación de todas las partes involucradas, el acceso a la información ambiental, la independencia y autonomía en su elaboración, la integralidad de su alcance y evaluación, la adecuada e integral retroalimentación entre los procesos para la definición del área de influencia, los suficientes recursos económicos y equipos técnicos para la supervisión y evaluación del EIA, todo ello incorporando el enfoque de derechos humanos, en particular el de Empresas y Derechos Humanos, los Principios Rectores y otros estándares internacionales que vienen desarrollándose a partir de dicho marco.
15. En tanto el EIA tiene implicancias directas en los siguientes pasos de implementación de un proyecto de inversión, tal como lo señala la Defensoría del Pueblo, el Poder Ejecutivo, siguiendo las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Sistema Universal de Derechos Humanos, debe evaluar, de modo general o en cada caso concreto, la necesidad y pertinencia de implementar la consulta previa también en el proceso de elaboración y evaluación de los EIA, lo que supone asegurar a los pueblos indígenas una participación efectiva, adecuada a sus necesidades, y que respete las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT.
16. Es igualmente importante, en esa misma dirección, seguir fortaleciendo la capacidad de fiscalización del Senace en la producción y recolección de información, haciendo los ajustes necesarios para que dicha función genere cada vez mayor confianza por parte de todos los actores. Del mismo modo,

la capacidad del OEFA para proponer, planificar y ejecutar actividades de vigilancia, monitoreo y evaluación ambiental que permitan determinar el estado de la calidad del ambiente en sus diversos componentes, así como para asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones que emite.

17. En esa línea, es fundamental tener en cuenta durante todas las etapas los enfoques transversales de derechos humanos que atiendan la problemática específica de sectores vulnerables como los pueblos indígenas, las mujeres, la niñez y adolescencia, entre otros. De acuerdo con ello se hace necesario que el proceso de elaboración del EIA incorpore medidas para garantizar que todos estos grupos puedan participar del proceso en condiciones de igualdad, implementando las medidas de adecuación necesarias para tal fin.

## Conclusiones Pilar II: Deber de respetar

18. Respecto a este pilar, se han identificado una fuerte convicción de las empresas formales, en especial las vinculadas con los sectores extractivos, para incorporar el enfoque de derechos humanos y, el de Empresas y Derechos Humanos, en sus actividades empresariales, en particular en esta etapa de sus proyectos de inversión. Esta predisposición, que ha generado buenas prácticas de un número importante de grandes empresas, permite tener mejores perspectivas para construir, junto con el Estado y los actores sociales, una política pública de Conducta Empresarial Responsable ajustada a estándares internacionales.
19. De este modo debe construirse desde el Estado, en articulación con el sector empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas y los sindicatos, una política pública que promueva y garantice la implementación cada vez más efectiva y generalizada de mecanismos corporativos de debida diligencia en derechos humanos, alineados con los estándares internacionales, en particular, los Principios Rectores que, desde la formulación del EIA, garanticen los derechos humanos de todas las personas y comunidades ubicadas en el entorno de los proyectos de inversión, prevengan conflictos y generen seguridad jurídica y sinergias entre todos los actores. Fortalecer los mecanismos de transparencia, capacitación, diálogo multiactor, identificación de riesgos, quejas, entre otros, a partir de la política pública, podrían reforzar concretamente los avances logrados hasta ahora.



## REFERENCIAS

### Bibliografía

- Aim for human rights. *Guide to Corporate Human Rights Impact Assessment Tools*. (2009)
- Aldana, M., Calle, I. y Mora, C. *Propuesta de diseño e implementación de un fondo para financiar la asistencia técnica a poblaciones durante el proceso de evaluación de impacto ambiental de actividades mineras*. Lima: SPDA. (2016).
- Alova, G.; Orihuela, J. & Karousakis, K. *Mainstreaming Biodiversity and Development in Peru: Insights and Lessons Learned*. Working Paper 45. OECD. (2018).
- Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Opening Remarks by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet: 7th Annual UN Forum on Business and Human Rights*. (2018).
- Banco Mundial. *Marco ambiental y social*. (2017).
- Banco Mundial. *La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos*. (2016).
- Buzzi, E. *El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace): Balance y perspectivas*. Cooperación. Lima. (2015).
- Calle, I. "Propuestas para el fortalecimiento del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental en el Perú".(Cuaderno de Investigación 9). Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2012).
- CEPAL. *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. (2018).
- Charpentier, S. y Hidalgo, J. *Las Políticas Ambientales en el Perú*. Agenda. (1999).
- Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*. (2017)
- CIDH. *Informe sobre Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 de diciembre de 2015. (2015).
- Corte IDH. *Interpretación de sentencia del caso Pueblo de Saramaka vs Surinam. Sentencia del 12 de agosto de 2008*. (2008).

- CONCYTEC. *Programa Nacional Transversal de Ciencia y Tecnología Ambiental 2016–2021*. (2016).
- Dammert, J. *Capítulo 3. Promoción y regulación ambiental de la palma aceitera en el Perú: aspectos legales e institucionales*. En GRADE (ed) *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. (2016).
- DAR. *Barómetro Indígena sobre Empresas y Derechos Humanos*.(2019).
- DAR. *Participación ambiental efectiva: discusión pendiente*. Lima. (2019).
- Defensoría del Pueblo. *Informe N° 001-2019-DP-AMASPPI-PPI*. (2019).
- Defensoría del Pueblo. *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú*. Informe N° 006-2016-DP/AMASPPI.MA.(2016).
- Delgado, Gonzalo. *Visión Minera 2030*. (2019).
- Dourojeanni, M., Luna, E. R., y Valle-Riestra, E. *Ambiente y Recursos Naturales en el Perú. Quinquenio 2011-2016*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. (2016).
- FIO. *Recomendaciones para la incorporación del enfoque de empresas y derechos humanos en la gestión defensorial en contextos mineros, sobre la base de las experiencias institucionales de las Oficinas de Ombudsman de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador*. 2018FIO, GIZ y CEPAL. *Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros*. (2019).
- Flores, C. *Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencias de las Mesas de Diálogo y Desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca*. Lima: Oxfam. (2016)..
- GDMDS. *Sistematización de propuestas para mejorar el proceso de certificación ambiental (EIA) minero*. Lima: Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible. (2016).
- Guerrero Cázares, H. *Consulta sobre licenciamiento y cumplimiento ambiental en América Latina. Segundo Diálogo Regional de Políticas sobre Licenciamiento y Fiscalización Ambiental en América Latina* (Documento para discusión N° IDB-DP-487). Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo. (2016).
- Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la*



*cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú.* (2018).

IFC. *Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social.* (2012).

IFC. *Guide to Human Rights Impact Assessment and Management (HRIAM).* (2010).

IFC. *A Guide to Biodiversity for the Private Sector.* Disponible en: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9608497e-56e8-4074-bab6-45c61a36a4ad/ESIA.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkCYZ3G>

Jaskoski, M. Environmental licensing and conflict in Peru's mining sector: A path-dependent analysis. *World Development*, 64, 873-883. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.07.010>. (2014).

Lanegra, I. *El camino ambiental hacia la OCDE. El Perú y la implementación de las recomendaciones en materia ambiental.* Lima: Grupo de Justicia Fiscal Perú. (2018).

Li, F. *Desterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú.* Lima: IEP. (2017).

Tenney, A., Kværner, J., & Gjerstad, K. Uncertainty in environmental impact assessment predictions: the need for better communication and more transparency, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24:1, 2006. p.45-56, DOI: 10.3152/147154606781765345

Pareja, C., Xavier, A. y Daitch, S. *Comités de Monitoreo Ambiental Participativo en contextos mineros: Lecciones a partir de nuevos estudios de casos en cuatro países de Latinoamérica.* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019).

Partal, A & Dunphy, K. Cultural impact assessment: a systematic literature review of current methods and practice around the world, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34:1, 1-13. 2016. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2015.1077600?src=recsys>

UNICEF. *Tool 5. Child Rights and Mining Toolkit.* p. 58-65. Disponible en: [https://www.unicef.org/csr/css/TOOL\\_5\\_Environment.pdf](https://www.unicef.org/csr/css/TOOL_5_Environment.pdf)

IAIA. *Indigenous Peoples and Impact Assessment.* Disponible en: <https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=17>

MINAM. *Guía del Sistema Nacional De Gestión Ambiental.* (2013).

- MINAM. *Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA*. (2018).
- MINCU. *Informe N° D000008-2019-DCP-WML/MC*
- Merino, R. Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous' prior consultation and citizen participation *World Development*, 111, 75-83. (2018).
- Muñoz, L. *Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades*. CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 164. 2016. p. 10
- OCDE & CEPAL. *Evaluaciones del desempeño ambiental Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones*. Santiago. (2017).
- OEFA. *La vinculación y la retroalimentación entre la certificación y fiscalización ambiental*. (2016).
- ONU. *La Sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la tierra Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*. (2012).
- Orihuela, J. & Paredes, M. *Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru*. En E. Dargent et al. (eds) *Resource Booms and Institutional Pathways The Case of the Extractive Industry in Peru*. 2017. p. 97-117
- OXFAM y Cooperación. *Consúltame de verdad*. (2018).
- Pareja, C., Xavier, A. y Daitch, S. *Comités de Monitoreo Ambiental Participativo en contextos mineros: Lecciones a partir de nueve estudios de casos en cuatro países de Latinoamérica*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019).
- Portocarrero, F., Sanborn, C., Del Castillo, E., Chávez, M. *Moviendo montañas: el caso de Compañía Minera Antamina*. Social Enterprise Knowledge Network. SKS-086. (2007).
- Ruiz, L. *¿Debe consultarse con los pueblos indígenas la certificación ambiental?* Informe Jurídico. 2017. Disponible en [http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2017/05/1\\_La-consulta-del-EIA\\_JC.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2017/05/1_La-consulta-del-EIA_JC.pdf)
- SENACE. *Informe N° 00136-2019-SENACE-PE/DEIN*. (2019).
- SENACE. *Memoria Institucional 2018*. (2019).



SENACE. *Boletín sobre Acompañamiento en la elaboración de la línea de base*. Octubre (2018).

SENACE. *Guía “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - Senace”* 2016. p.27. Disponible en: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/herramientas-titular.pdf>

SENACE. *Manual de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) para el Subsector Minería*. (2016).

SPDA Ambiental. *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental*. (2016).

SENACE. *Lineamientos para Promover la Participación de la Mujer en el Proceso de Certificación Ambiental*. (2017).

UNEP. *Factsheet on Human Rights and the Environment*. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9933/factsheet-human-rights-environment.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Valencia, A. *Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género (Cuaderno de Investigación N°8)*. Lima. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP. (2018).

## **Legislación e instrumentos internacionales**

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador” de 1988. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

Constitución Política del Perú de 1993.

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Decreto Supremo N° 018-2018-MINAM, Decreto Supremo que aprueba la modificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE.

Decreto Supremo N° 040-2014-EM, Reglamento de protección y gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero.

Decreto Supremo N° 009-2017-MINAM, Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).

Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, Aprueba la Política Nacional del Ambiente.

Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Aprueban el Reglamento de la Ley. N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Resolución Ministerial N° 455-2018-MINAM, Aprueban la "Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - SEIA" y la "Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - SEIA".

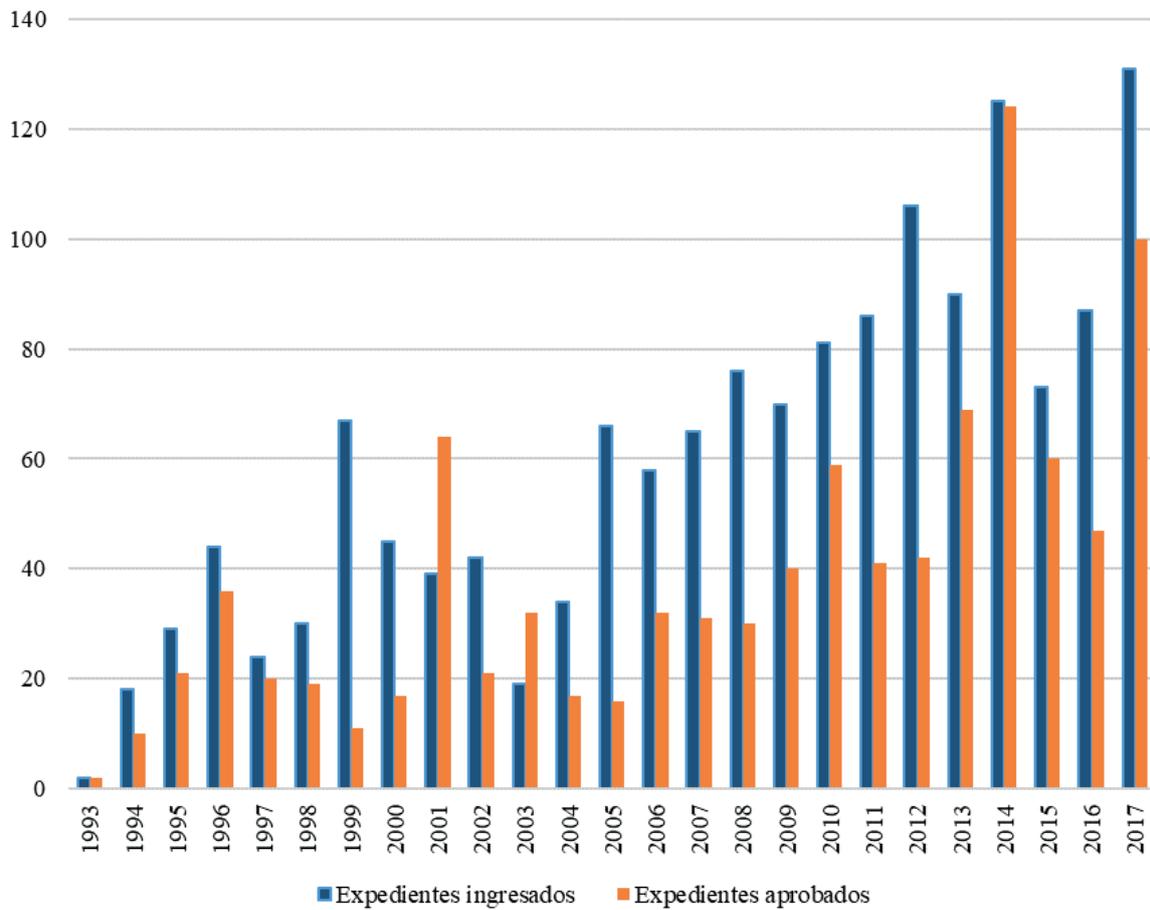


## ANEXOS

Tabla 1. Entrevistas realizadas

INSTITUCIÓN	NOMBRE	FECHA
CooperAcción	Ana Leyva (directora ejecutiva)	23/09/2019
IDL	Juan Carlos Ruíz Molleda (coordinador de Litigio Constitucional y Pueblos Indígenas)	7/10/2019
SNMPE	Enrique Ferrand (gerente del Sector Minero) Carlos Scerpella (superintendente de Derechos Humanos Asuntos Corporativos y Gubernamentales de Yanacocha)	14/10/2019
DAR	Francisco Rivasplata (coordinador del Área Amazonía)	8/11/2019
Defensoría del Pueblo	Alicia Abanto (adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas)	11/11/2019
PetroPeru	Beatriz Alva (gerente corporativo de Gestión Social y Comunicaciones)	14/11/2019
Sociedad Peruana de Hidrocarburos	Raquel Carrero (gerente general)	20/11/2019
SNMPE	Jacqueline Villanueva Vargas (sub gerente Sector Minero) Enrique Ferrand (gerente Sector Minero) Janinne Delgado Silva (gerente de Hidrocarburos) Katty Gonzales Vega (especialista en Gestión Social, Ambiental y de Seguridad del Sector Hidrocarburos) Bettina Reyna (especialista en Gestión Social del Sector Minero Energético)	27/11/019
Plan Post-Petróleo de los Pueblos Afectados por la Actividad Petrolera-Loreto	Shuar Velásquez (coordinador técnico)	5/12/2019
SENACE	Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos	21/01/2020
Walsh Perú	Gonzalo Morante (gerente general)	04/02/2020

Gráfico 1. Expedientes ambientales de gran minería e hidrocarburos ingresados y aprobados, 1993-2017\*



\*Incluye EIA, MEIA e ITS

Fuente: Delgado, Gonzalo. Visión Minera 2030. Elaborado con base en Minem, 2015; Senace, 2016; y Senace, 2017.

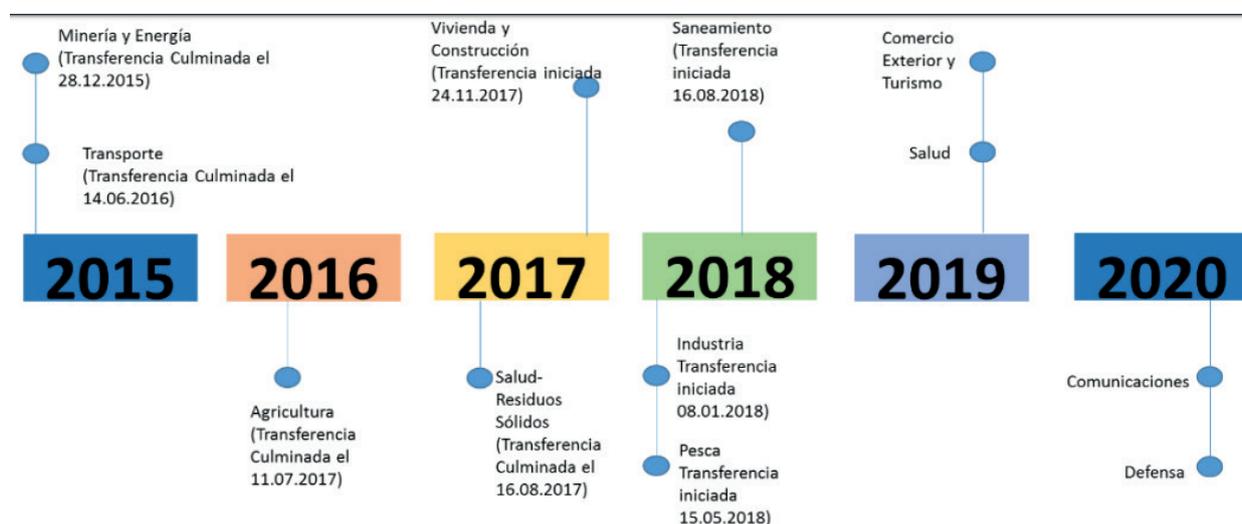


Tabla 2. Subsectores que deben transferir funciones al Senace

AUTORIDAD SECTORIAL	SUBSECTOR	FECHA DE INICIO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA
Ministerio de Energía y Minas	Energía	Segundo trimestre de 2015
	Minería	Segundo trimestre de 2015
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Transporte	Cuarto trimestre de 2015
Ministerio de Agricultura y Riego	Agricultura	Segundo trimestre de 2016
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Vivienda y Construcción	Cuarto trimestre de 2016
	Saneamiento	Segundo trimestre de 2017
Ministerio de la Producción	Industria	Cuarto trimestre de 2017
	Pesca	Segundo trimestre de 2018
Ministerio de Salud	Salud	Segundo trimestre de 2019
Ministerio de Comunicaciones	Comunicaciones	Cuarto trimestre de 2019
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Comercio Exterior y Turismo	Segundo trimestre de 2020
Ministerio de Defensa	Defensa	Cuarto trimestre de 2020

Fuente: Senace. Informe de Transferencia de Gestión de la Presidenta Ejecutiva (i) del Senace, 2019.

Gráfico 2. Línea de tiempo de transferencia de funciones al Senace



Fuente: Senace. Informe de Transferencia de Gestión de la Presidenta Ejecutiva (i) del Senace, 2019.

Tabla 3. Expedientes evaluados por estado de atención

ESTADO	FREC.	%
Aprobado	210	56 %
Otros	127	34 %
Desaprobado	37	10 %
<b>Total</b>	<b>374</b>	<b>100%</b>

Fuente: Senace (2020). Memoria Institucional 2019.

Tabla 4. Expedientes evaluados por tipo, subsector/actividad y estado de atención

Subsector Actividad	Estado	EIA-d	MEIA-d	EIA-sd	ITS	EVAP	Igapro	Otros	Total
Agricultura	Subtotal	0	0	0	1	40	4	5	50
	Aprobado	-	-	-	1	10	3	-	14
	Desaprobado	-	-	-	-	8	-	-	8
	Otros	-	-	-	-	22	1	5	28
Electricidad	Subtotal	7	1	0	14	11	0	13	46
	Aprobado	5	-	-	13	8	-	5	31
	Desaprobado	-	-	-	1	1	-	-	2
	Otros	2	1	-	-	2	-	8	13
Hidrocarburos	Subtotal	2	1	0	29	2	0	5	39
	Aprobado	1	1	-	24	1	-	2	29
	Desaprobado	-	-	-	-	-	-	-	0
	Otros	1	-	-	5	1	-	3	10
Minería	Subtotal	1	11	0	57	4	0	44	117
	Aprobado	1	6	-	49	2	-	7	65
	Desaprobado	-	2	-	5	1	-	1	9
	Otros	-	3	-	3	1	-	36	43
Salud	Subtotal	0	0	2	1	10	0	1	14
	Aprobado	-	-	1	1	2	-	1	5
	Desaprobado	-	-	-	-	1	-	-	1
	Otros	-	-	1	-	7	-	-	8
Transportes	Subtotal	1	0	0	38	57	0	12	108
	Aprobado	-	-	-	32	28	-	6	66
	Desaprobado	-	-	-	2	13	-	1	16
	Otros	1	-	-	4	16	-	5	26
<b>Total</b>		11	13	2	140	124	4	80	374

Fuente: Senace (2020). Memoria Institucional 2019.

Tabla 5. Talleres informativos, audiencias públicas y nivel de participación

TIPO	NÚMERO	% DE PARTICIPACIÓN	PARTICIPACIÓN SEGÚN GÉNERO	
			Hombres (62%)	Mujeres (38%)
Talleres informativos	164	85%		
Audiencias públicas	28	15%	28	15%

Fuente: Senace (2020). Memoria Institucional 2019.



**Plan Nacional de Acción sobre  
Empresas y Derechos Humanos**  
2021-2025



**PERÚ**

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos



**BICENTENARIO  
PERÚ 2021**

CON EL APOYO DE:

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**