



**Grupo de Diálogo,
Minería y Desarrollo Sostenible**
- Grupo de Trabajo EIA Minero -

Sistematización de propuestas para mejorar el proceso de certificación ambiental
(EIA) minero

Septiembre de 2016

Aprobada por el equipo de trabajo el 12 de julio, 2016

Índice

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

CONTEXTO RECIENTE

PROPUESTAS

1. INSTALAR UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO
2. CONTINUAR CON EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO
3. IMPULSAR LA DILIGENCIA Y CELERIDAD ADMINISTRATIVA
4. ENTENDER LOS ROLES DEL EIA
5. NORMAR LA INFORMACIÓN DE LÍNEA DE BASE COMPARTIDA
6. EL COMPROMISO CON LA CONSULTA PREVIA

TEMAS A DAR SEGUIMIENTO

ANEXO 1: INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO

ANEXO 2: CRONOGRAMA DE LAS SESIONES

Presentación

El Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS) es un espacio de diálogo multiactor con 15 años de ininterrumpido funcionamiento que tiene el objetivo de promover la construcción de espacios y agendas para el diálogo intercultural sobre la minería, y su relación con la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

Durante los últimos años uno de los temas recurrentes en el trabajo del GDMDS ha sido el relacionado al proceso de elaboración y certificación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) mineros.

Así, en octubre del año 2015 se decidió conformar al interior del GDMDS un *Grupo de Trabajo sobre los Estudios de Impacto Ambiental*. Este grupo se fijó por objetivo “aportar al proceso del EIA minero a partir de las lecciones aprendidas e identificando oportunidades de mejora”. El presente documento es el resultado de este grupo de trabajo cuyo informe fue elaborado por Manuel Bernal Pacheco.

Introducción

El presente documento muestra los resultados del trabajo del *Grupo de Trabajo sobre los Estudios de Impacto Ambiental mineros* cuyas sesiones se desarrollaron entre los meses de septiembre de 2015 y mayo de 2016.

La sistematización tiene como fuentes:

- Las sesiones de trabajo del *Grupo de Trabajo sobre los Estudios de Impacto Ambiental del GDMDS*, que se constituye como la fuente principal de este documento.
- La sesión de consulta realizada con la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPNIGA) en diciembre de 2015.
- Consultas y diálogos entre los miembros del grupo de trabajo.
- La revisión del marco normativo vigente.
- Entrevistas con algunos funcionarios.

Las recomendaciones las hemos organizado en:

1. Desarrollar un sistema de planificación integrada del territorio.
2. Continuidad en el fortalecimiento del Estado.
3. Impulsar la diligencia y celeridad administrativa
4. Entender los roles del EIA
5. Normar la información de línea de base compartida.
6. El compromiso con la Consulta Previa.

Por último, incluimos una sección sobre otros temas claves a los que hay que dar seguimiento.

Contexto reciente

En el contexto reciente mediante la RM No. 328-2015-MINAM aprobó la culminación del proceso de transferencia de funciones en materia de minería, hidrocarburos y electricidad del Ministerio de Energía y Minas al SENACE. Por esta norma el SENACE asumió funciones a partir del 28 de diciembre del 2015 en los tres subsectores. Por otro lado, la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPNIGA) puso en consulta la propuesta de Reglamento del Título II de la Ley

N.º 30327, sobre Medidas para Optimizar y Fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Este reglamento consultado operacionaliza la puesta en marcha de la certificación global a cargo del SENACE.



También es importante considerar el trabajo que se está haciendo tanto desde el Ministerio de Relaciones Exteriores como desde el Ministerio del Ambiente para avanzar con las negociaciones sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Este acuerdo busca la implementación cabal de los derechos de (a) acceso a la información, (b) participación y (c) justicia en asuntos

ambientales. Este proceso de negociación se inició en el 2014 y probablemente se concluya en los próximos meses.

Por último, este documento también se nutre de las reuniones anuales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) organizadas por el MINAM. La última sesión se realizó el 14 y 15 de diciembre de 2015.

Propuestas

Las propuestas identificadas para cada tema se plantean en función de un consenso logrado por el grupo de trabajo. Este consenso está referido a cómo debe organizarse el Estado, cuáles deben ser las estrategias y el curso de acción para enfrentar positivamente cada una de las tensiones identificadas durante la certificación ambiental de los proyectos mineros.

1. Desarrollar un sistema de planificación integrada del territorio

Es necesario ubicar al **EIA de un proyecto** en un ámbito territorial. Se necesita armonizarlo con una estrategia de desarrollo territorial y políticas de productividad urbano-rurales. Hay que **evitar que el**

EIA suplante los planes de desarrollo de las zonas con presencia minera. Estos planes, que involucran las áreas de influencia directa, deben estar a cargo del Estado y ser realizados de manera anterior y paralela a la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental¹.

Para ello se debe **impulsar la planificación desde una fase prospectiva**, tal como lo viene sugiriendo² el CEPLAN³ en base a las potencialidades del territorio y sus actores. Entonces, en zonas con potencial minero, y proyectos en etapas avanzadas, se debe articular estas oportunidades a los Planes de Desarrollo territorial locales y regionales y sus respectivos Planes de Desarrollo Concertados y Planes de Desarrollo Urbano. La Programación Multianual de Presupuesto debe proyectarse a la luz

¹ Tomado del documento de propuestas sobre minería del Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible del 4 de enero de 2016.

² CEPLAN (2014) Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Lima. Editora Diskcopy S.A.C.

³ Resolución de Presidencia de Consejo de Ministros N° 011-2016-CEPLAN/PDCCEPLAN. Guía Metodológica de la Fase de Análisis Prospectivo para Sectores.

del efecto dinamizador del proyecto minero en la economía.



Si bien las normativas de planificación dependerán de la ubicación específica de cada proyecto, hay que considerar que las normas desarrolladas por el Ministerio del Ambiente todavía deben fortalecerse; e inclusive armonizarse con las del Ministerio de Vivienda y estas articularse con las metodologías propuestas por CEPLAN.

Así, hay una excelente oportunidad de integrar el **Ordenamiento Territorial** con las potencialidades del territorio definidos en la **Zonificación**

Económica Ecológica y ambas con la planificación municipal. Estas herramientas deben de fortalecer la planificación integral del territorio facilitando el desarrollo armónico de las poblaciones con estas oportunidades económicas.

En la misma línea, hay casos de éxito de Mesas de Desarrollo que se instalan en fases tempranas para acordar la inversión pública que se necesita; y crean un clima social propicio para la inversión minera. Estas instancias deben de articularse con los procesos de planificación y presupuesto locales y regionales. Pero lamentablemente muchos acuerdos quedan en promesas, la población pierde confianza y gana espacio la respuesta violenta.

Como respuesta es necesario contar con un **fondo para financiar las inversiones**⁴, el cual podría retornarse una vez que los impuestos comiencen a recaudarse en el pliego presupuestal del Gobierno Regional, Provincial o Local. El Gravamen Especial

⁴ Esta propuesta ya tiene un precedente con el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL). Sería oportuno evaluar el funcionamiento de dicho fondo.

Minero y el Impuesto Especial a la Minería deberían ser las herramientas tributarias para alimentar este fondo junto con el tesoro público. Los montos pueden ser calculados en función de los estimados de inversión asociados al EIA.

Por lo expuesto, consideramos que los **Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deben emitir en forma obligatoria**⁵ su **opinión** sobre los EIA que los titulares están obligados a entregarles. Si bien, su opinión no es vinculante es importante para alertar sobre posibles conflictos, contrastar la información con la data de los sectores y direcciones regionales, vincular los proyectos a las prioridades del desarrollo regional y; por último, para asegurar un mejor involucramiento de este actor que será clave ante una posible escalada de conflicto.

⁵ Esto implica la modificación del artículo 121, inciso 3, del DS 040-2014 EM que establece la opinión técnica facultativa. Pero aclaramos que su opinión debe ir más de los aspectos técnicos de ingeniería y considerar obligatoriamente los aspectos sociales, incluidas las estrategias de participación ciudadana.



Por otro lado, está el problema recurrente de la falta de capacidad técnica para llevar adelante los expedientes y para cumplir el proceso del SNIP. Con respecto a esto, apostamos porque en la PCM se fortalezca la **Secretaría de Descentralización para que cuente con capacidad técnica que permita agilizar la inversión pública**. Esta Secretaría deberá de trabajar coordinadamente con la ONDS para llevar adelante los procesos de diálogo, planificación y presupuesto.

En el mismo sentido, la **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)** debe permitir iniciar el proceso de planificación del territorio para los espacios regionales e incluso interregionales. Esta herramienta debe de ayudar

a conciliar visiones distintas del territorio que actualmente alimentan los conflictos y causan enfrentamientos basados en posiciones y no en intereses comunes.

Vemos que hay oportunidades complementarias de colaboración entre el Sector Privado y el Estado. Las asociaciones **Público Privadas** o las **Obras por Impuestos** deben ser herramientas útiles para incentivar procesos de diálogo entre las poblaciones locales, el Estado y los titulares mineros. Es necesario sistematizar las mejores prácticas y encontrar los problemas frecuentes en estas fórmulas de trabajo. Todavía estas iniciativas son muy recientes por lo cual es importante seguir de cerca sus resultados.

2. Continuar con el fortalecimiento del Estado

Se requiere formalizar un **Sistema Nacional de Gestión de Conflictos y de Diálogo**⁶. Si bien el Proyecto de Ley

⁶ Ambas candidaturas (PPK y FP) contienen estas propuestas en sus planes de gobierno:

“Prevenir los conflictos a través de la creación del Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, con el fin de contribuir a la gobernabilidad democrática, a la solución pacífica de los conflictos sociales, coadyuvando al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la promoción de las inversiones.” Fuerza Popular

2539-2013-CR para la creación del Sistema Nacional de Prevención de Conflictos no llegó a aprobarse en el Congreso, es necesario crear este sistema.

También es necesario desarrollar una visión del **rol que debe cumplir la fiscalización como herramienta de acompañamiento de la inversión minera**. Esta debe incluir la orientación y la sanción como acciones diferentes pero complementarias. Es importante que esta visión cale en los funcionarios y se desarrollen capacidades en sus equipos humanos para materializarla.

Estimamos que será necesario tener un mecanismo de **coordinación y de intercambio de información entre la OEFA y el SENACE** para que la certificación no sea un permiso sino que permita un proceso de mejora continua. Enfatizamos que los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) establecidos por RM N°

El Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de los Conflictos Sociales será creado como un sistema de naturaleza multisectorial dotado de una estrategia preventiva, que permita la anticipación y la gestión pacífica de los conflictos sociales. Esta estrategia preventiva incluye el Adelanto Social de la inversión en infraestructura la alerta temprana y el diálogo constructivo. PPK

120-2014-MEM/DM, que sirven para certificar modificaciones a los componentes con impactos ambientales no significativos, requieren de la concurrencia de una consultora certificada. Consideramos que los ITS deberían tener al menos talleres informativos u otras herramientas de participación ciudadana para evitar posibles conflictos ⁷. Recordemos que muchas veces transcurre mucho tiempo entre la certificación y las operaciones. Por ello, el SENACE tiene la misión de lograr una diligente certificación y asegurar una inversión en condiciones de paz social; para ello, la coordinación con la OEFA es necesaria.

Muchas veces se presentan oportunidades de mejora que se prefieren evitar en el entendido, errado, que se requiere de una nueva certificación. Tal como ya lo mencionó el representante de la DPGNIGA, el rol del SENACE no se acaba con el otorgamiento certificación del EIA. Uno de los temas claves de esta

⁷ Nuestra sugerencia coincide con el informe de DAR. Mariño, H & Valle Riestra, E. (2015) De socavón a cielo abierto: los riesgos socioambientales de los Informes Técnicos Sustentatorios. Derecho Ambiente y Recursos Naturales. Lima.

coordinación es el fomento de la producción limpia; y con la R.M. No.167-2014-MINAM se regula esta acción. Este elemento es clave porque permite trabajar con el EIA más allá de lo aprobado hacia la búsqueda de una eficiencia operacional.

Por otro lado, hay que considerar la posibilidad de integrar el trabajo sectorial. La fusión de ministerios puede significar una gran reforma del ejecutivo y lograr un mejor balance con respecto al poder del Ministerio de Economía y Finanzas.

3. Impulsar la diligencia y celeridad administrativa

Si bien en nuestro país hemos tenido mucha experiencia en procesos de **simplificación administrativa** todavía no se ha aplicado con éxito esta política al proceso de certificación ambiental, particularmente a los EIA detallados. Se constata que todavía hay trámites multiplicados, no alineados, vallas, barreras y costos que complican la elaboración de un EIA.

Por tanto todavía es tarea pendiente diseñar un proceso de certificación celeridad y diligente. Esta simplificación es una **responsabilidad conjunta del**

MINAM y el SENACE; pero no solo de ellos sino de todas las instituciones que participan de los permisos, opiniones técnicas y otros subprocesos como parte de la certificación ambiental. Ello bajo las pautas fijadas por la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM.

Vale la pena recordar algunos principios de la simplificación administrativa, además del principio de celeridad⁸:

- a) *La presunción de veracidad.* Creemos firmemente que este principio debe de mantenerse. También es cierto que se producen estudios que copian información de otros EIA u otro tipo de negligencias, pero para ello deben de instalarse sanciones a las empresas y a los profesionales que elaboran dichos documentos. Esta es la razón por la cual el sector decide qué empresas son las acreditadas para hacer estos estudios.

⁸ Estos principios presentes en la Ley de Simplificación Administrativa del año 2005, fueron asumidos por la Ley No.2744 de Procedimiento Administrativo, ley vigente que instaura a la SGP-PCM como ente rector de la simplificación.

b) *Eliminación de exigencias y formalidades.* Particularmente aquellas que piden información irrelevante, información que no es utilizada en el proceso de evaluación así como la duplicidad de información a lo largo del proceso.

c) *La desconcentración de procesos decisorios.* Esta actividad demanda un trabajo diligente entre las distintas dependencias del Estado. Así, todas las dependencias deben de colaborar y apoyarse en herramientas de automatización de procesos y otras iniciativas para dar una respuesta celeré.

La participación ciudadana en la certificación ambiental. Nuevamente debemos impulsar el rol de la ciudadanía, con mecanismos de involucramiento multiactor adecuados, que además permite crear buenas condiciones para lograr la licencia social. Todavía hay una brecha importante en el acceso a la información pública⁹,

⁹ La nueva versión (2015) del Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública elaborado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM incluye el enfoque intercultural y de género. Aunque solo hay dos referencias a la población indígena y

y en el ejercicio de la participación ciudadana que para ser efectiva tiene que alimentar la decisión a tomarse. Este enfoque debe de permitir crear confianza entre la población, el Estado y el titular para superar las limitaciones de los procesos participativos, en particular las Audiencias, que se convierten en espacios de incompreensión y confrontación por falta de trabajo estratégico previo.

Sobre este punto, conviene impulsar la difusión de información, la realización de un trabajo previo de involucramiento temprano y estratégico con los actores locales. En relación a esto, también hay que **impulsar la formación de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos** para ayudar a crear confianza entre la población local, el titular y el Estado.

En los casos donde existiese una Comisión Ambiental Regional o Municipal (CAR – CAM)

una a las comunidades campesinas. El sector minería está mucho más avanzado que lo que propone este manual. Más adelante incluimos el tema de acceso a los EIA en el SINIA.

activa sería conveniente articular estas a los Comités.

Recordemos que todas estas iniciativas deben servir para crear un mejor clima de negocios, mejorando las condiciones de inversión.

Por último, las empresas mineras están obligadas a entregar una **Declaración Anual Consolidada (DAC)**. Este documento contiene información sobre la identificación y ubicación de los derechos mineros que posee el titular, las inversiones ejecutadas así como la producción registrada. Consideramos que el Ministerio de Energía y Minas debe realizar un verdadero esfuerzo para aprovechar esta información, organizarla y sistematizarla con el fin de ponerla al servicio de la ciudadanía¹⁰. Muchos mitos sobre la minería podrían evitarse con una adecuada difusión de esta información.

¹⁰ Por supuesto diferenciando la información confidencial de la pública.

4. Entender los roles del EIA

El EIA es un documento que debe sustentar la viabilidad técnica de un proyecto determinando sus impactos ambientales y sociales. El EIA debe de cumplir su **rol orientador** para la correcta ejecución de un proyecto minero. Como tal, el EIA es un instrumento para la gestión de un proyecto; por lo cual debe ser ágil y enfocarse en los aspectos relevantes.



Es necesario que el SENACE asegure que los titulares y las consultoras trabajen correctamente las **fases de conceptualización y alcances** del EIA. Hay que evitar la tendencia actual de gran acumulación de

datos sin valor interpretativo y sin valor para la toma de decisiones. El Manual del SENACE establece que el EIA “Facilita el entendimiento de los posibles impactos, su dispersión y sus efectos sobre los componentes biótico, abiótico y social”¹¹. Pero esta puntualización es muy genérica y es necesario hacer explícito el cumplimiento de las fases de conceptualización y alcances. Estas se deben completar durante el acompañamiento técnico del SENACE durante la elaboración del EIA.

Los términos de referencia comunes¹² señalan que se debe relatar la “Evaluación de las diversas alternativas del proyecto”¹³, ello en relación a los diversos componentes dentro del área de influencia. Estas decisiones deben basarse en criterios que se sustenten en información. Pero la conceptualización

¹¹ SENACE (2016) Manual de Estudios de Impacto Ambiental Detallados para el Subsector minería. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. Lima. Pág. 22.

¹² RM-116-2015-MEM-DM. Términos de Referencia Comunes para los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de Proyectos de Explotación, Beneficio y Labor general mineros metálicos a nivel de factibilidad.

¹³ *Ibíd.* Acápite h.

y alcances se trabajan durante la elaboración y por tanto es parte del trabajo de acompañamiento del SENACE.

Todo este esfuerzo debe servir para determinar la amplitud de la línea de base ambiental y social; así como para definir los indicadores para los monitoreos de los posibles impactos socioambientales. Se busca de este modo hacer una medición y un esfuerzo muestral focalizado y eficiente¹⁴. Enfatizamos que un conjunto pequeño de indicadores potentes es más eficiente que un gran conjunto de datos. Esta información es clave para los sistemas de vigilancia y monitoreo socioambientales durante la ejecución del proyecto minero y durante la etapa de vida de la mina.

Por otro lado, es fundamental contar con un buen **Resumen Ejecutivo** que sirva para hacer una difusión apropiada a la población del proyecto, sus impactos y las medidas de control, mitigación o

¹⁴ Es esperable que durante la elaboración de la línea de base se incluyan muchos puntos de muestreo y más variables en comparación con las que se necesitarán durante el monitoreo ambiental y social.

compensación en el corto, mediano y largo plazo. Esta sección del EIA cumple un **rol de comunicación**.

5. Normar la información de línea de base compartida

Con la norma que aprueba la Certificación Global se señala que la información de la línea de base será pública y compartida. Esto nos lleva a plantear la necesidad de que se norme esta ejecución lo antes posible para que el SENACE pueda orientar la consecución de este objetivo.

Es oportuno que el SENACE incorpore la participación ciudadana en la generación de información geoespacial donde se muestre información de la población local y sus recursos. Hay que instaurar esta buena práctica que permite construir confianza entre la población local y el titular.



Para todo esto es necesario adoptar los estándares y protocolos definidos ya por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) para la información georeferenciada. Nos referimos a los estándares de intercambio de información entre las bases de datos y los protocolos informáticos. Así, toda esta información debe concurrir en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) para que sea pública y oficial. Esta plataforma ya cuenta con los visores geoespaciales y otras herramientas. Pero también es necesario normar muchos otros aspectos técnicos como las escalas de los mapas, la densidad

de la información, la vigencia temporal según el tipo de información, etcétera. Resulta necesario que el MINAM complete esta normativa lo antes posible.

Por último, urgimos al Ministerio de Energía y Minas para que toda la información de los EIA esté publicada y sea accesible desde el SINIA.

6. El compromiso con la Consulta Previa

La **Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios es un compromiso asumido por el Perú que debemos respetar**. Es necesario hacer una correcta difusión sobre cómo funciona y cuál es su relación con la actividad minera.

El Ministerio de Cultura indica que la Consulta Previa se realiza en siete etapas: 1. Identificación de medida a consultar; 2. Identificación de los pueblos indígenas u originarios; 3. Publicidad; 4. Información; 5. Evaluación interna; 6. Dialogo; y, 7. Decisión. Así, este proceso debe promover una participación activa de la población local.



Temas a dar seguimiento

1. Hay que felicitar la iniciativa del Estado para lograr una **Certificación Global** que integre todas las operaciones y que incluya los diferentes títulos habilitantes. Será necesario hacer esfuerzos sólidos y coherentes para lograr esta integración. Nuevamente se requiere una nueva cultura del funcionario público: más diligente, proactivo y con la meta de acompañar un proceso de inversión y garantizar la protección de los derechos de las personas.

Varios de los integrantes del grupo han comentado su preocupación sobre las capacidades que requiere desarrollar en los órganos competentes y particularmente sobre el equipo humano que integra estas dependencias.

2. De igual modo, vemos muy positivas las iniciativas de la DGNM del MINAM para **reglamentar la participación ciudadana**. También con la consultoría para la **determinación de una metodología para la definición de las áreas de influencia**. Estos instrumentos deben de constituirse como herramientas claves en los procesos de EIA. Estaremos atento para colaborar con estas iniciativas.

Anexo 1: Integrantes del Grupo de Trabajo

1. Alina Hoyos
2. Carlos Castro
3. Eduardo Castillo
4. Fernando Bryce
5. Fernando Huapaya
6. Fernando Montero
7. Iván Montes
8. Jorge Bejar
9. Jorge Carbonel
10. Jorge Falla
11. José Luis López
12. Luis Oré
13. Manuel Bernales
14. Maritza Burbano
15. Mayra Medina
16. Pilar Vidal
17. Synara Sánchez
18. Víctor Taype
19. Zuider Zamalloa

Anexo 2: Cronograma de las sesiones

2015

1 de septiembre	Iniciativa para conformar un grupo de trabajo sobre EIA minero (en el hotel Boulevard)
12 de octubre	Establecimiento de los objetivos y alcances del grupo. (en el hotel Boulevard)
30 de octubre	Sesión de trabajo del grupo (en Hudbay).
16 de noviembre	Sesión de trabajo del grupo (en Hudbay)
1 de diciembre	Sesión de trabajo con la DGPNIGA (en el MINAM)
16 de diciembre	Sesión de trabajo del grupo (En CARE)

2016

12 de abril	Sesión de trabajo del grupo (en Hudbay)
-------------	---

11 de mayo	Sesión de trabajo del grupo (en Hudbay)
18 de mayo	Comunicación de avances durante la sesión del GDMDS
25 de mayo	Sesión de trabajo del grupo (en Hudbay)
14 de junio	Se han tomado aportes de esta reunión del GDMDS.
12 de julio.	Aprobación final del documento.

