

# 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**

Martha Aldana, Isabel Calle y Carol Mora

---

## SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

Somos una asociación civil sin fines de lucro que, desde su fundación en el año 1986, ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental en el Perú, trabajo que nos ha convertido en una de las organizaciones latinoamericanas, con fines educativos y científicos en materia ambiental, más reconocidas.

Promovemos y facilitamos la efectiva aplicación de políticas y normas ambientales, participando activamente en el diálogo técnico y político e interviniendo en defensa del interés ciudadano en casos singulares. Para apoyar la gestión pública y privada de los problemas ambientales, proponemos el uso de herramientas de planeamiento y gestión específicas e invertimos en programas de educación y capacitación, promoviendo la responsabilidad ambiental y social de las empresas y demás actores sociales, entre otros frentes de actuación vinculados a la articulación eficaz, en el día a día, de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: ambiental, económica y social.

Creemos en el proceso de descentralización y en el importante papel que tienen los gobiernos regionales y municipales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Por ello, además de sus oficinas en Lima, la SPDA cuenta con dos oficinas descentralizadas en las regiones Loreto y Madre de Dios.

La SPDA forma parte de La Iniciativa de Acceso (The Access Initiative - TAI por sus siglas en inglés), coalición global de organizaciones de interés público que colaboran para incentivar a nivel nacional, la implementación de compromisos para acceder a la información, participación y justicia en la toma de decisiones ambientales.


---

Esta publicación está **impreso en papel ecológico** Shiro Alga, fabricado a partir de algas excedentes de la laguna de Venecia, recolectados en salvaguarda y protección del medio ambiente, combinados con fibras certificadas provenientes de bosques controlados; y usando "Energía Pura" no contaminante. La fábrica cuenta con Certificados RECS (Renewable Energy Certificate System), ISO 14001 (Gestión Ambiental), ISO 9001 (Gestión de Calidad), ISO 18001 (Gestión de Salud y Seguridad) y FSC (fibras obtenidas de bosques renovables).



**100%**  
**Green Energy**

Fuente: [www.favini.com](http://www.favini.com)



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**

Martha Aldana, Isabel Calle y Carol Mora



## 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

### Programa de Política y Gestión Ambiental - SPDA

El Programa de Política y Gestión Ambiental de la SPDA impulsa y contribuye al desarrollo de políticas públicas y regulación en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, así como en la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú con la finalidad de asegurar el desarrollo de inversiones sostenibles.

Para ello, el programa trabaja con un enfoque descentralizado, transectorial y de derechos humanos en la implementación de herramientas legales e institucionales que promuevan:

- Una planificación y gestión integral, sostenible y estratégica del territorio.
- La aplicación de la evaluación ambiental estratégica en el diseño de políticas, planes y programas a cargo del Estado.
- El desarrollo de políticas públicas de cambio climático.
- La mejora de los estándares ambientales y sociales en la evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión de actividades de infraestructura, productivas y de extracción de los recursos naturales.
- La implementación de estándares en el monitoreo y fiscalización ambiental de actividades de infraestructura, productivas y de extracción de recursos naturales.
- La implementación de mecanismos adecuados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y justicia ambiental, así como de mecanismos que aseguren el desarrollo adecuado de procesos de consulta previa a pueblos indígenas y su vinculación con el proceso de evaluación de impacto ambiental.
- El diseño e implementación de incentivos y mecanismos financieros para la promoción de buenas prácticas ambientales.

---

**Autoras:** Martha Aldana, Isabel Calle y Carol Mora

**Corrección de estilo:** Giancarlo Peña

**Portada:** iStock. by Getty Images

**Diseño e impresión:** NEGRAPATA S.A.C.

Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima 01

#### Cita sugerida:

ALDANA, Martha, Isabel Calle y Carol Mora (2016). *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.

#### © Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

**Presidente:** Jorge Caillaux

**Director ejecutivo:** Pedro Solano

Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+511) 612-4700

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

[www.legislacionambiental.pe](http://www.legislacionambiental.pe)

[www.actualidadambiental.pe](http://www.actualidadambiental.pe)

[www.cambia.pe](http://www.cambia.pe)

[www.conservamospornaturaleza.pe](http://www.conservamospornaturaleza.pe)

Primera edición, setiembre del 2016

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-17957

---

La presente publicación se realizó como parte del trabajo del consorcio Loreto y Manu-Tambopata, conformado por Wildlife Conservation Society (WCS), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y el Fondo de las Américas (FONDAM), en el marco de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las opiniones expresadas en la publicación son propias de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de Gordon and Betty Moore Foundation, Wildlife Conservation Society (WCS), Fondo de las Américas (FONDAM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ni del Gobierno de los Estados Unidos.

## CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| Siglas y acrónimos  | 4  |
| 1. Antecedentes   | 5  |
| 2. Elementos esenciales para el diseño del fondo  | 7  |
| 2.1 Naturaleza del fondo  | 7  |
| 2.2 Finalidad del fondo   | 8  |
| 2.3 Alcance de la implementación de la asistencia técnica financiada  | 9  |
| 2.4 No se encuentra dentro del ámbito del financiamiento del fondo  | 9  |
| 2.5 Principios rectores para el diseño e implementación del fondo   | 10 |
| 2.6 Aportes de terceros al fondo  | 11 |
| 3. La asistencia técnica brindada a las poblaciones   | 12 |
| 3.1 Ámbito de la asistencia técnica   | 12 |
| 3.2 Etapas y plazos en las que se deberá brindar la asistencia técnica en el proceso de evaluación de impacto ambiental | 13 |
| 3.3 Materialización de la asistencia técnica a poblaciones  | 15 |
| 3.4 Gastos que pueden ser financiados por el fondo para la asistencia técnica   | 16 |
| 4. Actores relevantes en la constitución e implementación del fondo para la asistencia técnica                          | 17 |
| 4.1 Titular minero  | 17 |
| 4.2 Autoridad competente  | 17 |
| 4.3 Órgano de gobierno del fondo  | 17 |
| 4.4 Administrador del fondo   | 18 |
| 4.5 Tercero especialista a cargo de prestar la asistencia técnica   | 18 |
| 4.6 Población beneficiaria  | 19 |
| 5. Constitución del fondo   | 21 |
| 5.1 Alternativas en la constitución del fondo   | 21 |
| 5.2 Análisis económico de las alternativas  | 23 |
| Anexo 1: Evolución de la regulación sobre participación ciudadana en el sector minero                                   | 26 |
| Anexo 2: Mecanismos de participación ciudadana ambiental en el sector minero  | 27 |

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

|                       |   |
|-----------------------|---|
| <b>EIA</b>            | Estudio de impacto ambiental  |
| <b>EIA-d</b>          | Estudio de impacto ambiental detallado  |
| <b>EIA-sd</b>         | Estudio de impacto ambiental semidetallado                                    |
| <b>IntegrAmbiente</b> | Certificación ambiental global  |
| <b>PPC</b>            | Plan de Participación Ciudadana   |
| <b>SBS</b>            | Superintendencia de Banca y Seguros   |
| <b>SEIA</b>           | Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental                           |
| <b>Senace</b>         | Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles |
| <b>TdR</b>            | Términos de referencia  |

# 1. ANTECEDENTES

El sector minero fue uno de los primeros sectores en contar con normas sobre participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental, desde el año 1996<sup>1</sup>. De una revisión de las normas aprobadas desde esa fecha (anexo 1), se puede identificar cómo estas normas se han ido mejorando y considerando diversas provisiones que buscan asegurar el adecuado ejercicio del derecho de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental, por lo menos a nivel jurídico.

Se debe considerar que,

la participación constituye un derecho que, ejecutado sistemática y responsablemente, permite prevenir la existencia de confrontaciones y la polarización de posiciones irreconciliables que terminan por justificar intereses de diversa índole detrás de aparentes argumentos ambientales, o bien puede resolver conflictos de manera satisfactoria para todas las partes en disputa. De este modo, la participación ciudadana posibilita una aproximación a la sustentabilidad ambiental de las acciones humanas en base al diálogo y a la transparencia<sup>2</sup>.

Sin embargo, a pesar de la extensa regulación sobre esta materia, la realidad de las experiencias en el sector minero muestra que los conflictos socioambientales no han disminuido. Como prueba de ello, la Defensoría del Pueblo identificó, en octubre del 2016, que el 65,1% de los conflictos existentes está referido a actividades mineras<sup>3</sup>.

En la implementación del derecho a la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental, es innegable el avance normativo, en el cual se puede encontrar que la legislación vigente propone alrededor de catorce mecanismos de participación ciudadana, sin perjuicio de los mecanismos que el titular minero pueda implementar adicionalmente (anexo 2). Sin embargo, aún está pendiente asegurar el ejercicio pleno del derecho de participación ciudadana como un componente fundamental en el proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión de gran envergadura donde constantemente –y válidamente– existe una preocupación de parte de la población acerca de los impactos ambientales negativos de dicho proyecto.

En este contexto, una de las oportunidades que, desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), se debe explorar, debatir y poner en práctica está referida a la implementación de fondos para financiar la asistencia técnica a las poblaciones de las áreas de influencia del proyecto de inversión durante los procesos de evaluación de impacto ambiental de dichos proyectos. Por ello, la presente publicación tiene como objetivo presentar una propuesta de lineamientos básicos para la implementación de este fondo y con ello colocar las bases necesarias para iniciar un debate abierto que nos permita evolucionar sobre la forma de cómo entender la participación ciudadana en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

1 En 1996, a través del Reglamento de Participación Ciudadana, se aprobó el Procedimiento de Audiencias Públicas, en el trámite de aprobación de estudios de impacto ambiental (Resolución Ministerial N° 335-96-EM-SG).

2 ESPINOZA, Guillermo. *Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo. Centro de Estudios de Desarrollo, 2001, p. 162.

3 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Reporte de Conflictos Sociales N° 133*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2016.

A la fecha, se cuenta con el sustento legal necesario para viabilizar esta iniciativa en la medida que en el Artículo 9° del Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2008-EM (en adelante el “Reglamento”), se establece la posibilidad de que el titular minero constituya un fondo que brinde asistencia técnica a las poblaciones afectadas por los impactos ambientales generados por el proyecto de inversión con la finalidad de facilitar las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios de impacto ambiental (EIA). Expresamente, en el Artículo 9° del Reglamento se establece lo siguiente:

**Artículo 9°.- Financiamiento de la participación ciudadana en los proyectos mineros**

El titular minero, en coordinación con la autoridad competente, y de acuerdo a las características y dimensión del proyecto minero, podrá proponer la constitución de un fondo privado voluntario para que la población ubicada en el área de influencia directa del proyecto pueda financiar las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales durante los procedimientos de evaluación respectivos. El fondo podrá ser complementado con aportes de terceros.

Para el financiamiento de las actividades de vigilancia y monitoreo ambiental participativo, el titular minero podrá proponer la constitución de un fondo, o en su defecto, la autoridad podrá disponer su constitución, en atención a los potenciales riesgos ambientales que pueda implicar la actividad o de las condiciones y particularidades socio ambientales de la operación.

Sin embargo, a la fecha esta disposición no ha sido regulada y tampoco existen experiencias de implementación de este fondo voluntario. En ese sentido, la presente publicación tiene como objetivo desarrollar una propuesta de lineamientos básicos para el diseño e implementación del fondo para el financiamiento de la asistencia técnica durante las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios de impacto ambiental durante el proceso de evaluación de impacto ambiental que realizan las poblaciones del área de influencia del proyecto de inversión.

Como puede observarse de la redacción del artículo, la norma no ha diferenciado la categoría de estudios ambientales a la cual resulta aplicable la implementación de este fondo. En este sentido, consideramos que, por lo menos en una primera fase de implementación, sería necesario acotar su aplicación a los estudios de impacto ambiental detallados (EIA-d), categoría de estudios aplicable para proyectos que por sus características, envergadura y/o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos<sup>4</sup>. De igual manera, consideramos que este fondo también podría implementarse en los casos de la certificación ambiental global denominada IntegrAmbiente<sup>5</sup>.

Siendo ello así, en tanto el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) es la autoridad competente para la aprobación de los EIA-d e IntegrAmbiente para el caso del sector minero, le correspondería a dicha autoridad promover la implementación de este tipo de fondo y regular los lineamientos que resulten necesarios para su implementación por parte de los titulares mineros.

4 Ley N° 27446, Artículo 4.1, literal c) y Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Artículo 36°.

5 Creada mediante Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible



## 2. ELEMENTOS ESENCIALES PARA EL DISEÑO DEL FONDO

### 2.1 Naturaleza del fondo

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 9° del Reglamento, el fondo es un mecanismo de naturaleza facultativa para el titular minero, por lo que no puede ser impuesto por mandato de la autoridad, como sí estaba regulado en la normativa precedente al Reglamento<sup>6</sup> en la que se señalaba que era la autoridad la que podía disponer, en los casos de mucha complejidad, que el titular minero debía constituir un fideicomiso que coadyuve a financiar el desarrollo de la participación ciudadana.

Por tanto, siendo que la constitución de estos fondos, de acuerdo con la normatividad vigente, es de naturaleza facultativa por parte del titular minero, es claro que nos encontramos ante un fondo privado constituido por el titular del proyecto; y, por tanto, estos no constituyen fondos públicos, por lo que no serían aplicables las reglas que rigen la gestión del erario público. A pesar de ello, considerando la finalidad pública para la que este fondo se establecería, consideramos que, una vez que el titular minero manifieste su voluntad de implementar el fondo, corresponde que este deba ajustarse a determinadas directrices y estándares a ser establecidos por el Senace. Ello, a fin de no dejar abiertos aspectos esenciales sobre la implementación y funcionamiento del fondo, más allá de las particularidades de cada caso en concreto.

Un tema que es importante resaltar es que el fondo no constituye un mecanismo de participación ciudadana adicional al regulado en la legislación vigente, sino que tendrá como objetivo fortalecer las herramientas de participación ciudadana existentes (anexo 2) en tanto considera el financiamiento como un medio para asegurar el componente de asistencia técnica por terceros especialistas a las poblaciones del área de influencia del proyecto. En este sentido, la propuesta de implementación del fondo deberá estar comprendida en el respectivo Plan de Participación Ciudadana (PPC) que el titular minero debe presentar como parte del proceso de evaluación de impacto ambiental<sup>7</sup>.

Cabe anotar que, si bien se está haciendo alusión al fondo de asistencia técnica, en realidad, como se discute más adelante, existe tanto la posibilidad de establecer un fondo único que integre varios proyectos mineros, así como también la de establecer un fondo para cada proyecto. En todo caso, en el presente texto se hace referencia a “el fondo” o a “los fondos”, indistintamente.

6 Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM, Artículo 12°. Derogada por el Decreto Supremo N° 028-2008-EM.

7 El Artículo 15.2 de la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM dispone que en el Plan de Participación Ciudadana que presente el titular minero a la autoridad competente se deberá señalar la propuesta de mecanismos de participación a desarrollar durante el procedimiento de evaluación del estudio ambiental indicándose, entre otras cosas, las medidas de financiamiento de la participación que se propongan.

## 2.2 Finalidad del fondo

La constitución e implementación de este fondo por parte del titular minero tiene por finalidad el fortalecimiento de capacidades de las poblaciones para una participación pública efectiva durante los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Para ello, a través de la constitución e implementación de este fondo, se busca lo siguiente:

- Contribuir a construir, desde el inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, una adecuada relación entre el titular minero y las poblaciones
- Aminorar los niveles de asimetría de información ambiental sobre el proyecto de inversión entre la población impactada por el proyecto minero y el titular minero durante el proceso de participación ciudadana
- Contribuir a la generación de un clima de confianza y credibilidad de las partes del proceso de evaluación de impacto ambiental y del propio Estado a través de la contratación de un equipo tercero imparcial respecto de los intereses del proceso y del proyecto minero
- Mejorar la comprensión y entendimiento por parte de la población sobre las características del proyecto minero, así como su impacto ambiental
- Consolidar el reconocimiento, por parte de la población, del proceso de evaluación de impacto ambiental a través del cual se obtiene la certificación ambiental como uno de carácter neutral y objetivo

**Tabla 1: Caso Conga y Tía María<sup>8</sup>**

El proyecto minero Conga está ubicado en la provincia de Cajamarca, mientras que el proyecto minero Tía María se encuentra en la provincia arequipeña de Islay.

Los argumentos en contra de la celebración de las audiencias públicas señalados en el párrafo anterior también expresan un fuerte descreimiento social sobre la autonomía de los organismos del Estado a cargo del procedimiento de EIA y de las razones e intereses que priman en sus procesos de decisión sobre los proyectos. No es un dato menor que, en algunos de los casos analizados, los gobiernos invitaran a agencias internacionales o conformaran comités de expertos internacionales para que revisaran los estudios ambientales de los proyectos. Tales fueron los casos, por ejemplo, de los proyectos mineros Tía María y Conga en el Perú (Zabarburu et al. 2016) y el proyecto de explotación de hidrocarburos en Llancanelo, Argentina (Marchegiani y Rausch 2015). La convocatoria a un tercer actor externo, de prestigio técnico, que se presenta como independiente de las partes, a que revise la información sobre el proyecto y formule un dictamen, implícitamente nos está hablando de la falta de credibilidad social que sufren los organismos estatales a cargo de la EIA en el ejercicio de sus roles de contralor y evaluador.

8 CALLE, Isabel y Ryan, Daniel (cords.) (2016). La participación en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica. Lima: SPDA. Pp. 18

## 2.3 Alcance de la implementación de la asistencia técnica financiada a través del fondo

El Artículo 9° del Reglamento establece que se **“podrá proponer la constitución de un fondo privado voluntario para que la población ubicada en el área de influencia directa del proyecto pueda financiar las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales durante los procedimientos de evaluación respectivos”** (la negrilla es nuestra).

En esa línea, las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales por parte de la población se presentan durante los procesos de evaluación de los EIA-d e IntegrAmbiente, así como de sus modificaciones regulares, dentro de las etapas y plazos legales establecidos en la legislación vigente. A continuación, se detalla la oportunidad en que se llevan a cabo las fases de revisión y formulación de observaciones a los EIA:

- Antes y durante la elaboración del estudio de impacto ambiental del proyecto minero
- Dentro del procedimiento de revisión del estudio de impacto ambiental hasta el plazo de 15 días calendario luego de realizada la audiencia pública

En este sentido, como mínimo, será materia de financiamiento la asistencia técnica a las poblaciones durante estas fases reconocidas legalmente.

Sin perjuicio de reconocer que el derecho de participación ciudadana alcanza también la fase luego de la aprobación del estudio de impacto ambiental, lo que involucra la fase de ejecución de los proyectos de inversión, este fondo no cubrirá la asistencia técnica en este extremo en tanto no se encuentra dentro del ámbito de lo regulado en el Artículo 9°. Ello no desconoce la trascendencia de esta etapa de la participación ciudadana; sin embargo, como se ha señalado anteriormente, los alcances del Artículo 9° involucran el procedimiento de revisión y aprobación de los estudios ambientales.

## 2.4 No se encuentra dentro del ámbito del financiamiento del fondo

- Siendo que la finalidad de la constitución del fondo es la mejora y fortalecimiento de la participación ciudadana en dicho procedimiento, la implementación del fondo no puede significar el desconocimiento del marco normativo vigente que ha establecido los posibles mecanismos de participación ciudadana que se encuentran definidos para ser utilizados por parte del titular minero. En otras palabras, el fondo no deberá financiar actividades que desvirtúen los mecanismos legales de participación establecidos.
- El fondo tampoco podrá ser utilizado para desvirtuar o deslegitimar los procesos o resultados de la participación ciudadana que hayan sido debidamente aplicados en el marco de la legislación vigente. Ello implica que no podrá utilizarse la asistencia técnica para cuestionar a través de mecanismos legales el rol garante del Estado en los procesos de participación ciudadana. Por ejemplo, no se permitirá que el fondo financie acciones que cuestionen la competencia del Senace para decidir la viabilidad ambiental de un proyecto de inversión a través de la certificación ambiental del EIA-d o la emisión de IntegrAmbiente.

- El fondo no financiará acciones destinadas a someter a contradicción los procedimientos de evaluación de impacto ambiental que hayan quedado firmes; ello, debido a que la implementación de este mecanismo busca procurar la legitimación de los procesos de evaluación de impacto ambiental a través del respeto debido al derecho de participación ciudadana.
- El objetivo no es cuestionar a priori la neutralidad dentro de la participación ciudadana ni del proceso de evaluación de impacto ambiental. La implementación de la asistencia técnica deberá permitir institucionalizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental desde una fase inicial, mejorando su calidad.
- Los recursos del fondo no deberán ser utilizados para asegurar y garantizar a priori la viabilidad ambiental del proyecto de inversión. El fondo será constituido por el titular del proyecto en la medida que lo visualiza como el medio que le permita afianzar el involucramiento de las poblaciones en los procesos de decisión pública, asegurando la igualdad en la participación ciudadana; sin perjuicio de ello, es el estudio de impacto ambiental en el que se determina la viabilidad ambiental del proyecto de inversión.
- La implementación del fondo no busca resolver los problemas propios que pueda presentar el estudio de impacto ambiental, por ejemplo, en lo vinculado a la calidad de la información que contiene, temas que deberán ser enfrentados con el régimen de infracciones y sanciones que se establezca sobre el particular, el régimen de las consultoras ambientales, entre otros.

## 2.5 Principios rectores para el diseño e implementación del fondo

Los principios rectores para el diseño e implementación del fondo deben complementar indistintamente a los que existen actualmente en materia de participación ciudadana, los cuales se detallan a continuación:

- **Representatividad.-** Con ella se busca considerar las opiniones de los ciudadanos a través de los mecanismos de participación ciudadana que se establecen para ello.
- **Transparencia y rendición de cuentas.-** Comunicación clara de los objetivos y limitaciones del fondo y cómo este puede aportar al fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Por ejemplo, transmitir de manera clara la finalidad del fondo, de modo que quede claro para la población beneficiada que el fondo no posibilita financiar actividades para impedir las actividades mineras, o que este puede financiar actividades con fines distintos al mejoramiento de la participación ciudadana.
- **Seguridad.-** Brinda garantía y certeza a los ciudadanos, y el respeto a los derechos de información y participación ciudadana.
- **Buena fe.-** Todos los actores involucrados en el proceso de participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental deben actuar de forma solidaria, cooperativa y de buena fe.

- **Beneficios mutuos.-** Todos los actores involucrados en el proceso de participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental deben percibir como una ganancia la implementación del fondo. Se requiere que tanto el titular minero como la población beneficiada perciban que están en una situación de beneficio mutuo y no ante el acto de generosidad del titular minero.

## 2.6 Aportes de terceros al fondo

El fondo puede ser complementado con aportes de terceros, es decir, con el financiamiento que se pueda obtener de otras fuentes (cooperación internacional, fondos estatales del nivel nacional o regional de gobierno, o inclusive fondos de organizaciones locales interesadas en asegurar una adecuada participación ciudadana en el proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental).

## 3. LA ASISTENCIA TÉCNICA BRINDADA A LAS POBLACIONES

### 3.1 Ámbito de la asistencia técnica

En el Artículo 9º del Reglamento, se establece que se podrá proponer la constitución de un fondo privado voluntario para que la población ubicada en el área de influencia directa del proyecto pueda financiar las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales durante los procedimientos de evaluación respectivos.

Sobre las observaciones que se deben realizar a los estudios ambientales, debe considerarse que, en el marco de los procesos de participación ciudadana, se suelen plantear y debatirse demandas sociales de las poblaciones a las empresas, las cuales si bien es cierto están enmarcadas dentro del proyecto de inversión, no forman parte del desarrollo ni del objetivo que persigue un EIA, instrumento que otorga la viabilidad ambiental del proyecto de inversión.

Por lo tanto, la asistencia técnica deberá integrar aspectos ambientales contenidos en el EIA-d del proyecto minero y sus modificaciones, dejando de lado la evaluación de consideraciones sociales del proyecto de inversión que excedan del ámbito del estudio ambiental bajo análisis.

Asimismo, tomando en cuenta la finalidad del fondo y las consideraciones establecidas en el numeral 2.2. de la presente publicación, la asistencia técnica que se brinda a las poblaciones durante el proceso de evaluación de impacto ambiental no podrá considerar lo siguiente:

- Asesoría en calidad de defensa de parte, que podrá ser utilizada para cuestionar el derecho de acceso y aprovechamiento sobre el recurso natural (título habilitante).
- Asesoría en calidad de defensa de parte frente a la formulación de recursos impugnatorios o defensas legales en contra de lo resuelto por la autoridad ambiental que resuelve la certificación ambiental.
- Asesoría en calidad de defensa de parte frente a la formulación de denuncias ambientales o defensas legales en contra de la ejecución del proyecto minero por incumplimiento de obligaciones ambientales.
- Elaboración de estudios paralelos a los que se incluyen dentro del EIA, debido a la dificultad operativa que presentaría la realización de esta clase de estudios y el cuestionamiento que se generaría por duplicar esfuerzos. Los fondos no serán utilizados para realizar un peritaje o una auditoría, que son fórmulas de intervención posterior a la toma de decisiones dado que su objetivo es financiar el acompañamiento técnico a la población a efectos de propiciar su mejor entendimiento y análisis de lo que señala el EIA propuesto por el titular minero.

Como se ha mencionado, la asistencia técnica brindada no alcanza la ejecución del ciclo de vida del proyecto de inversión y, como se ha detallado en el subcapítulo 2.3. de la presente publicación, alcanza desde antes de la elaboración del estudio de impacto ambiental del proyecto minero, durante la elaboración del estudio de impacto ambiental del proyecto minero y dentro del procedimiento de revisión del estudio de impacto ambiental hasta el plazo de 15 días calendario luego de realizada la audiencia pública.

### **3.2 Etapas y plazos en los que se deberá brindar la asistencia técnica en el proceso de evaluación de impacto ambiental**

Las etapas y plazos legales establecidos en la legislación vigente en los que deberá darse la asistencia técnica a poblaciones son los siguientes:

#### **a. Antes y durante la elaboración del estudio de impacto ambiental del proyecto minero**

Durante esta etapa, las actividades del titular minero están enfocadas en la elaboración de la línea base del estudio de impacto ambiental y en la difusión de los alcances del proyecto de inversión. De acuerdo con la legislación vigente, no se encuentra establecido un espacio para la participación ciudadana en el proceso de aprobación de los términos de referencia (TdR) del estudio de impacto ambiental, aun cuando ello es lo recomendado a nivel internacional. Este es un tema que debe ser considerado en la normatividad vigente para reevaluar su necesidad. Asimismo, también se debería establecer la posibilidad de que la ciudadanía participe opinando en el procedimiento de aprobación de TdR específicos que presente el titular de la actividad minera ante la autoridad competente; y correspondería que los terceros especialistas contratados en el marco de la implementación del fondo brinden asistencia técnica en esta fase.

En esta etapa, se busca la participación de las poblaciones con la finalidad de que puedan aportar sobre la línea base ambiental y social del estudio ambiental. Respecto de la elaboración de la línea base, se debe considerar que la normatividad vigente ha recogido la figura de 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, lo que contribuye a optimizar el proceso de evaluación del EIA.

De esta manera, el Senace es la autoridad competente involucrada desde una etapa temprana durante el proceso de elaboración del estudio, materia que anteriormente se encontraba sujeta únicamente a las reglas derivadas de la relación contractual entre el titular de la actividad y la empresa consultora a cargo de la elaboración del estudio.

En este nuevo contexto normativo, correspondería que los encargados de brindar la asistencia técnica puedan intervenir en este proceso de supervisión de la elaboración de la línea base del EIA, con la finalidad de que puedan brindar asesoramiento técnico desde la etapa más temprana de elaboración del EIA.

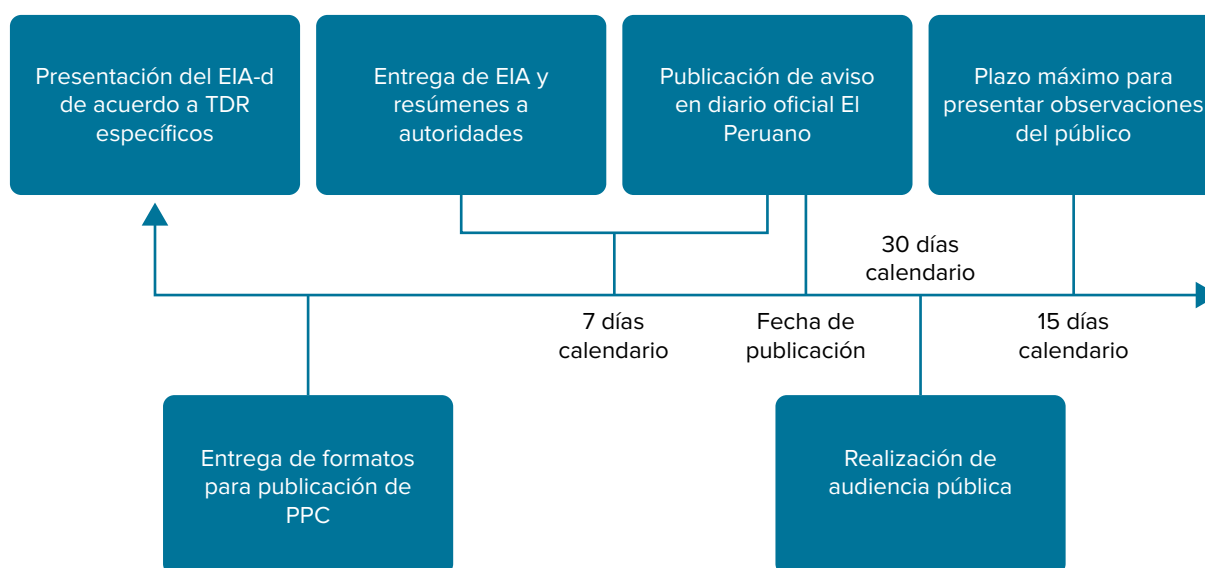
Para dicho efecto, será necesario que:

- Se establezcan las facilidades para el acceso a la información que se va generando en el proceso de elaboración del EIA por parte de la empresa consultora a cargo de la elaboración del estudio, así como a los informes preparatorios elaborados por la autoridad al interior del procedimiento, como el informe de supervisión de la elaboración de la línea base en el caso del trámite de IntegrAmbiente.
- Se cuente con acceso a la información que presenten los titulares mineros como avances en la elaboración del EIA y a los resultados de las reuniones y sesiones entre el titular minero y la autoridad a cargo de la certificación ambiental.

**b. Dentro del procedimiento de revisión del estudio de impacto ambiental hasta el plazo de 15 días calendario luego de realizada la audiencia pública**

Una vez que el EIA es presentado para su revisión y aprobación por el Senace, los terceros especialistas contratados por el fondo deberán presentar sus opiniones al contenido del EIA. El plazo para realizar esta revisión de acuerdo a los plazos establecidos en la nueva normativa ambiental minera es de 59 días calendario distribuidos de la siguiente manera:

**Gráfico 1: Plazo (ver Serie de Política y Derecho Ambiental N° 27 de la SPDA)**



Como puede verse, el plazo máximo para la revisión de observaciones del público es de 15 días luego de realizada la audiencia pública, la cual, por su parte, debe realizarse en un plazo no menor de 30 días posteriores a la publicación del aviso que da publicidad al PPC en el diario oficial *El Peruano*.

Esta publicación debe darse en el plazo de 7 días luego de haber sido entregados los formatos para la publicación respectiva. No existe un plazo establecido para la entrega de estos formatos; sin embargo, cabe indicar que, desde la presentación del estudio, el Senace puede declarar la inadmisibilidad del EIA



presentado<sup>9</sup> en un plazo no mayor de 7 días hábiles, contados desde su presentación para su aprobación respectiva. La suma de estos plazos hace un total de 59 días, contados desde la fecha en la que se presenta el EIA para su aprobación.

Se requiere contar con la participación activa de los terceros especialistas en la revisión del EIA durante este lapso de tiempo, en el cual se debería incluir la realización de reuniones de coordinación para informar a la población de los hallazgos encontrados. Por tanto, el tiempo es un factor crítico a efectos de asegurar una efectiva participación de los expertos en la revisión del EIA, ya que no solamente deben realizar sus propias apreciaciones profesionales, sino también se requiere que estas sean comunicadas adecuadamente a la población a efectos de que se cuente con la retroalimentación necesaria para consolidar su opinión técnica con las inquietudes de la comunidad.

Actualmente, el tema de plazos legales y la responsabilidad administrativa asociada a su incumplimiento constituye el factor crítico para el cumplimiento de la finalidad de la constitución e implementación del fondo. En la misma línea, el proyecto de Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe señala, como compromiso de los Estados, que en el procedimiento de revisión del EIA se prevean plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este se prepare y participe efectivamente a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones.

### 3.3 Materialización de la asistencia técnica a poblaciones

El análisis a ser realizado por el tercero especialista que brinde la asistencia técnica deberá centrarse en asegurar la consistencia técnica de la información y medidas ambientales propuestas contenidas en el estudio de impacto ambiental, con el objeto de emitir opinión técnica y objetiva sobre la adecuada consideración o no de los temas críticos en términos ambientales y técnicos evitando que temas centrales sean obviados en el EIA propuesto por el titular minero, así como en los puntos a ser abordados en los procesos de participación ciudadana. Por lo tanto, como se ha mencionado en líneas anteriores, la finalidad del fondo no puede ser modificada aún por decisión de las poblaciones en tanto los objetivos que persigue están asociados a la tutela de derechos fundamentales no disponibles y a asuntos de interés público.

Otro aspecto importante está referido a la necesidad de que quienes brindan la asistencia técnica puedan también tener la capacidad de comunicar a la población ubicada en la zona de influencia del proyecto en términos claros y simples los hallazgos que se pudieran ir identificando.

A fin de asegurar procesos transparentes de asistencia técnica, esta deberá registrarse (mas no agotarse) a través de informes y/o documentos escritos en los que se consigne la posición, comentario u observación del tercero especialista que brinde la asistencia técnica y que considere las preocupaciones, inquietudes y opiniones de la población.

La documentación que se genere como resultado de la asistencia técnica debe ser remitida al Senace para su incorporación en el expediente de evaluación del estudio de impacto ambiental respectivo, pudiendo consignarse como un anexo especial. Las opiniones de los especialistas que brindan la asistencia

9 Sea porque no cumple con la estructura establecida en los TdR o porque no contiene la información mínima requerida según ellos o si no acredita que cumplió con comunicar a la autoridad competente el inicio de la elaboración del estudio de impacto ambiental respectivo, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 118° del reglamento ambiental sectorial minero aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

técnica no generarán en el Senace el mandato de acoger indistintamente dichas opiniones en el marco del procedimiento de evaluación del EIA; ello, en tanto, estas no constituyen opiniones vinculantes provenientes de alguna autoridad; sin perjuicio de ello, la evaluación y revisión del Senace sí deberá desarrollar los motivos por los cuales no se acoge determinada observación formulada en el marco de la asistencia técnica.

Se considera que esta es una buena práctica a ser desarrollada por el Senace en materia de revisión de EIA-d y al amparo de lo establecido en el literal h) del Artículo 51° de la Ley General del Ambiente, en la que se señala que se deberían fundamentar las razones por las que no se toman en cuenta las recomendaciones u observaciones formuladas como consecuencia de los mecanismos de participación ciudadana.

### **3.4 Gastos que pueden ser financiados por el fondo para la asistencia técnica**

El fondo se encontrará constituido íntegramente por recursos provisionados por la empresa minera para una finalidad específica que debe ser respetada por todas las partes involucradas. Los recursos del fondo no pertenecen al Estado ni a las poblaciones y no deberán ser utilizados con fines distintos a los de su constitución. En este sentido, los gastos elegibles con recursos del fondo son los siguientes:

- Los gastos relacionados con la administración del fondo
- Los gastos asociados al desplazamiento e intervención de la población designada como representante y de los especialistas que brindarán la asistencia técnica durante el proceso de elaboración de la línea base del estudio de impacto ambiental y del estudio de impacto ambiental del proyecto de inversión
- Los gastos para el desarrollo de las actividades de relacionamiento con la población involucrada, sea en la etapa de levantamiento de información en el proceso de elaboración del EIA o durante la revisión del EIA
- Los gastos de los honorarios de los especialistas que brindarán el servicio de asistencia técnica a las poblaciones
- Los gastos logísticos asociados a la prestación de servicios de los terceros especialistas
- Los gastos de reuniones y talleres de trabajo entre los terceros especialistas y la población
- Los gastos asociados a la emisión y presentación de informes y documentos sustentatorios a ser remitidos al Senace

Todos los gastos deberán ser debidamente justificados y sustentados. Los recursos del fondo no cubrirán los gastos asociados a la implementación de los mecanismos legales de participación ciudadana a los que se encuentra obligado el titular minero.

## 4. ACTORES RELEVANTES EN LA CONSTITUCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL FONDO PARA LA ASISTENCIA TÉCNICA

### 4.1 Titular minero

Es el titular del proyecto de inversión minera que posee un título de concesión para la exploración y explotación del recurso mineral. Representa la figura del aportante financiero para la constitución del fondo y velará por su adecuada implementación, en coordinación con el Senace. Una vez que el titular minero decide constituir e implementar el fondo, esta decisión deberá incluirse en el PPC, respecto del cual el Senace deberá emitir su conformidad y deberá seguir las directrices que establece para tal fin.

### 4.2 Autoridad competente

La autoridad competente para la aprobación o denegatoria del EIA, según corresponda y para asegurar la idoneidad de la participación ciudadana que la legislación vigente ha establecido, es el Senace. Esta autoridad también deberá ejercer un rol promotor respecto de la creación del fondo entre los titulares mineros.

El Senace deberá ejercer el rol normativo en esta materia, por lo tanto es la entidad encargada de aprobar las directrices para la implementación del fondo para la asistencia técnica así como establecer los estándares de cumplimiento necesarios, y de verificar la observancia de la finalidad y objetivos del fondo respecto de las partes.

### 4.3 Órgano de gobierno del fondo

El órgano de gobierno del fondo es quien está a cargo de lo siguiente:

- La toma de decisiones respecto de las actividades a ser financiadas por los recursos del fondo (ver numeral 3.4)
- Definir los criterios para la selección y contratación de los terceros especialistas, que permitan optimizar la elección de los profesionales idóneos para brindar tales servicios profesionales, lo que implica contar con la formulación de los perfiles profesionales aplicables a los terceros especialistas a ser contratados, debiendo cuidarse que dicho perfil refleje tanto conocimientos como experiencia en las materias propias de la evaluación de impacto ambiental en el caso en particular
- La contratación de los especialistas a cargo de la asistencia técnica

Los resultados de las actividades previstas en el marco de la implementación del fondo deberán ser presentados ante el órgano de gobierno del fondo y no ante el titular minero como aportante de este.

Para la designación de los miembros del órgano de gobierno del fondo deberán considerarse los principios rectores que guían su diseño e implementación. Es importante considerar un número de miembros que permitan la toma de decisiones de manera informada, pero también tomando en consideración que el tema de los plazos constituye un factor crítico. Por ello, proponemos contar con cinco miembros en el órgano de gobierno.

Considerando la finalidad del fondo, un tema que debe evaluarse es la posibilidad de no otorgar dietas a quienes participen en el órgano de gobierno del fondo a efectos de evitar suspicacias entre la población.

Los resultados de las actividades previstas en el fondo deberán ser rendidas ante el órgano de gobierno del fondo y no ante el titular minero como aportante de este.

#### **4.4 Administrador del fondo**

Es el órgano encargado de la administración del fondo, el manejo de sus recursos financieros de acuerdo con las indicaciones y mandatos que le da el órgano de gobierno del fondo, quien es el encargado de la toma de decisiones para la ejecución de las actividades en el marco del fondo.

El administrador del fondo es contratado por decisión del órgano de gobierno del fondo y recibe un pago como contraprestación por los servicios de administración.

Los resultados de las actividades previstas en el marco de su implementación deberán ser supervisadas por el administrador para verificar el cumplimiento de la finalidad por la cual ha sido constituido e implementado el fondo.

#### **4.5 Tercero especialista a cargo de prestar la asistencia técnica**

Es un profesional especializado en las áreas que componen los EIA: económica, social y ambiental, contratado por el órgano de gobierno del fondo para brindar asistencia técnica a la población en las actividades de revisión y formulación de observaciones al estudio de impacto ambiental durante el procedimiento de evaluación respectivo.

Sobre los conocimientos y capacidades de los terceros especialistas, se deberá considerar lo siguiente:

- Que si bien los profesionales habrán de realizar el análisis de determinados temas comprendidos en la evaluación de impacto ambiental, no deberían dejar de tener un conocimiento global del proyecto de inversión minera en su conjunto a efectos de no perder el enfoque sistémico que se requiere tener al momento de realizar una evaluación de impacto ambiental y su revisión especializada.
- El conocimiento de la zona debería ser considerada como una calificación adicional en la evaluación de los profesionales.
- Los profesionales podrán ser nacionales o extranjeros.

Respecto de la contratación de los terceros especialistas, se cuenta con la experiencia del proyecto minero Conga, en el cual el propio gobierno nacional decidió contratar a tres expertos para la revisión del estudio de impacto ambiental presentado por la empresa, respecto del componente agua, que era uno de los puntos críticos de preocupación de la población en relación al desarrollo del proyecto minero. Esto se realizó luego de aprobado el estudio ambiental y no como en este caso se propone, esto es, durante su proceso de aprobación.

Sobre este punto, puede haber dos opciones:

- La primera está referida a contratar a terceros especialistas de manera independiente, considerando los perfiles que se desarrollen para cada profesional. A efectos de asegurar una perspectiva integral de la asistencia técnica a brindar respecto de las consistencias técnicas del EIA bajo análisis, los profesionales a ser contratados conformarían un panel de expertos, cuyo número no debería ser menor de tres ni mayor de cinco, a efectos de asegurar contar con la intervención del número adecuado de profesionales.
- La segunda está referida a contratar a una universidad<sup>10</sup>, sea pública o privada, que estaría encargada de contratar a estos terceros especialistas. De esta manera, se contaría con el respaldo de una universidad oficialmente reconocida.

## 4.6 Población beneficiaria

El reglamento de protección ambiental para actividades mineras<sup>11</sup> establece que los titulares de los proyectos deberán implementar mecanismos y procesos de participación ciudadana que involucren a las poblaciones ubicadas en el área de influencia del proyecto, en especial, a las poblaciones que pudieran verse impactadas directamente en sus estilos, intereses y calidad de vida.

Específicamente, el Artículo 9º del Reglamento establece que se podrá proponer la constitución de un fondo privado voluntario para que **la población ubicada en el área de influencia directa del proyecto** pueda financiar las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales durante los procedimientos de evaluación respectivos.

Al respecto, se debe considerar que las normas recientes sobre evaluación de impacto ambiental en minería han diferenciado entre área de influencia directa ambiental y área de influencia directa social y han establecido criterios para la determinación del área de influencia social (tabla 2).

<sup>10</sup> Se podría evaluar que las universidades que reciben recursos del canon minero destinen un porcentaje de tales ingresos para investigaciones aplicadas relacionadas con los temas comprendidos en la evaluación de impacto ambiental.

<sup>11</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

**Tabla 2: Área de influencia directa**

| Base legal  | Área de influencia  | Área de influencia directa   | Área de influencia directa ambiental   | Área de influencia directa social   |
|---|---|--|--|---|
| Artículos 4º y 58º del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, Reglamento de protección ambiental y gestión ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero |   | Comprende el área del emplazamiento del proyecto o la unidad minera, entendida como la suma de espacios ocupados por los componentes principales de aquel y de las áreas impactadas directamente durante el ciclo de vida de la actividad minera.  | Comprende el área geográfica donde los impactos ambientales negativos y positivos de la actividad minera son continuos y significativos. | Comprende a la población y/o área geográfica que es afectada directamente por los impactos socioambientales de la actividad minera. |
|   |   | <p><b>Criterios para la determinación del área de influencia social (Artículo 58º):</b></p> <p><b>58.1</b> El área de influencia social se establece en función a los impactos ambientales directos e indirectos generados por los diferentes componentes del proyecto, en su ciclo de vida, en las poblaciones potencialmente impactadas.</p> <p><b>58.2</b> Para delimitar el área de influencia social directa e indirecta del proyecto minero, se deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Identificar los impactos ambientales de los componentes principales, procesos y actividades del proyecto.</li> <li>Establecer la relación directa entre los impactos ambientales del proyecto y sus repercusiones sociales, tomando en consideración la información obtenida en los mecanismos de participación ciudadana en la etapa previa a la elaboración de los estudios ambientales</li> <li>Identificar los grupos de interés en función a los impactos ambientales del proyecto</li> <li>Identificar las dinámicas de relacionamiento e interacción social de los grupos de interés</li> <li>Identificar las principales variables económicas, sociales, políticas, demográficas y culturales de la población ubicada en el área de influencia, para caracterizar el escenario social, los perfiles de la población y las principales características de los grupos de interés; asimismo, sus percepciones, necesidades y expectativas de desarrollo</li> </ol> <p><b>58.3</b> El área de influencia social es diferente del área de influencia ambiental. Se pueden identificar, más de una población en el área de influencia social, en función del efecto directo o indirecto de la interacción de los componentes del proyecto minero con el entorno socioeconómico y cultural.</p> <p><b>58.4</b> El área de influencia social propuesto por el titular puede ser objeto de redimensionamiento durante la coordinación de la elaboración y/o evaluación de los estudios ambientales por la DGAAM.</p> |  |   |
| Resolución Jefatural N° 112-2015-SENACE/J, Manual de evaluación de estudio de impacto ambiental detallado para el subsector minería   | Espacio geográfico sobre el que las actividades mineras ejercen algún tipo de impacto ambiental y social. El área de influencia para efectos del desarrollo de actividades mineras está constituida por aquella que se determine sustentadamente en el estudio ambiental respectivo.        | Comprende el área de emplazamiento del proyecto o de la unidad minera, entendida como la suma de espacios ocupados por los componentes principales de aquel y de las áreas impactadas directamente durante el ciclo de vida de la actividad minera.  | Comprende el área geográfica donde los impactos ambientales negativos y positivos de la actividad minera son contiguos y significativos. | Comprende a la población y/o área geográfica que es afectada directamente por los impactos socioambientales de la actividad minera. |
| Numeral 2.1 del Artículo 2º del Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero  | Espacio geográfico sobre el que las actividades mineras ejercen algún tipo de impacto ambiental y social.<br><br>El área de influencia para efectos del desarrollo de actividades mineras está constituida por aquella que se determine sustentadamente en el estudio ambiental respectivo. |  |  |   |

## 5. CONSTITUCIÓN DEL FONDO

### 5.1 Alternativas en la constitución del fondo

A continuación, se detallan dos alternativas para la constitución e implementación del fondo:

- La primera alternativa está enfocada a constituir un único fondo nacional con los aportes dados por los diferentes titulares mineros de diferentes proyectos de inversión minera. Los recursos financieros son canalizados a través de cada fondo para la ejecución de las actividades dirigidas a cumplir los objetivos de este.
- La segunda alternativa está enfocada a constituir un fondo por cada proyecto minero.

**Tabla 3: Cuadro comparativo del fondo único nacional y del fondo por cada proyecto minero**

| Único fondo nacional   | Fondo por cada proyecto minero  |
|--|---|
| <b>Costos de constitución del fondo</b>  |   |
| Los costos de constitución del fondo son mayores, pero existen economías de escala en la administración de los fondos. Sin embargo, se corre el riesgo de no tener ingresos constantes, por depender del establecimiento de los proyectos mineros.   | Los costos administrativos y de tiempo por la constitución del fondo podrían significar una carga que dificulte lograr el objetivo oportunamente.   |
| <b>Órgano de gobierno</b>  |   |
| <p>Se requiere contar con un órgano de gobierno del fondo, que estaría encargado de la toma de decisiones respecto de las actividades a ser financiadas por los recursos del fondo (ver numeral 3.4).</p> <p>Para la designación de los miembros del órgano de gobierno del fondo, deberá considerarse los principios rectores que guían el diseño e implementación del mismo. Sin embargo, considerando que se trata de un fondo de nivel nacional, se deberá considerar la participación de representantes de las autoridades competentes involucradas en el proceso de evaluación de impacto ambiental.</p> <p>La principal desventaja de este esquema es el riesgo de dilución de la relación entre este órgano de gobierno con la población del determinado proyecto, y por la tanto, un posible pérdida de rendición de cuentas y de una respuesta rápida y flexible ante las necesidades de los ciudadanos.</p> | <p>Se requiere contar con un órgano de gobierno por cada proyecto minero, que estaría encargado de la toma de decisiones respecto de las actividades a ser financiadas por los recursos del fondo (ver numeral 3.4).</p> <p>Para la designación de los miembros del órgano de gobierno del fondo deberá considerarse los principios rectores que guían el diseño e implementación del mismo, para lo cual deberá considerar la participación de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Representantes de entidades con reconocimiento a nivel local como organizaciones de usuarios de agua, la comisión ambiental regional o local, mesas de concertación, o similares</li> <li>b) Representantes de las poblaciones involucradas</li> <li>c) Representantes de las municipalidades distritales o centros poblados ubicados en la zona</li> </ol> <p>Un tema importante por definir es si el titular minero que propone el proyecto debe o no participar en el órgano de gobierno del fondo, considerando que es quien solicita la aprobación del EIA y que existiría un natural conflicto de intereses que podría</p> |

| Único fondo nacional  | Fondo por cada proyecto minero  |
|---|---|
|   | <p>restarle legitimidad a las decisiones que adopte este órgano de gobierno. Sin embargo, por otro lado, también existiría interés en el adecuado uso de los recursos que la empresa aporta para asistir la participación ciudadana. En este sentido, se considera que debería participar en el órgano de gobierno del fondo.</p> <p>La gran ventaja es que el fondo es creado a la medida de las particularidades de cada proyecto minero y por lo tanto permite más flexibilidad.</p> |
| Costos de administración del fondo  |   |
| <p>Bajo este esquema se requiere crear una unidad de administración de gran tamaño para que maneje y administre todos los fondos y, en este sentido, se requiere crear brazos ejecutores dependientes de esta unidad que sean adecuados a cada proyecto minero para que puedan realizarse las actividades previstas en cada fondo.</p> <p>Con estos fondos se pueden generar portafolios de inversión para obtener rentas a partir de estos. El manejo conjunto de fondos ofrece mayor margen de maniobra en cuanto a la inversión de una fracción de los aportes para obtener intereses.</p> | <p>Se requiere crear una unidad, generalmente pequeña, por cada fondo del proyecto minero, a efectos de que administre los recursos financieros.</p> <p>El costo de instituir esta unidad es relativamente pequeño por cada proyecto minero.</p>  |
| Costo de ejecución del fondo  |   |
| <p>Los costos de implementación de las actividades, es decir de ejecución del fondo, en ambos casos es el mismo.</p>  |   |
| Proceso de contratación del tercero especialista  |   |
| <p>Directamente por el órgano de gobierno del fondo.</p>  |   |
| Especificidad   |   |
| <p>El fondo nacional puede generar un esquema básico adaptable a cada caso; sin embargo, el margen para la flexibilidad es menor.</p>   | <p>El fondo es creado a la medida de cada proyecto minero, siguiendo las directrices dadas por el Senace.</p>   |
| Gestión del conocimiento  |   |
| <p>Tiene la capacidad de recoger y centralizar todas las experiencias nacionales.</p>   | <p>Se corre el riesgo de que las experiencias sean dispersas y no se realice una debida sistematización de cada proyecto.</p>   |
| Extinción del fondo   |   |
| <p>Si luego de asumidos todos los gastos antes señalados quedara un remanente en el fondo, correspondería que el órgano de gobierno del fondo determine si es viable la extensión de su vigencia para el período de ejecución del proyecto, lo cual comprendería el financiamiento de las actividades de monitoreo ambiental comunitario.</p>   |   |



## 5.2 Análisis económico de las alternativas<sup>12</sup>

Este análisis es realizado en base a los costos de creación de un fideicomiso (constitución y administración), sin considerar los costos de ejecución, ya que estos últimos se entienden iguales en los dos tipos de fondos previamente detallados.

Para el caso de los **fondos por proyecto** se debe tomar en cuenta los costos de estructuración y los costos de administración del fideicomiso, y los costos del órgano de gobierno. Para el caso del **fondo nacional**, se toma en cuenta los costos de toda la institución en su conjunto.

Es importante entender los siguientes términos:

|                              |   |
|------------------------------|---|
| Comisiones de estructuración | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Cobrados por única vez al iniciar las operaciones del fideicomiso (asesoría por estructuración del fideicomiso). Asimismo, se evalúa el “riesgo imagen” del fideicomitente y el apoderado del este.</li><li>▪ Aproximadamente entre S/ 8 000 y S/ 30 000.</li></ul>             |
| Comisiones de administración | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Cobrada mensualmente, en base a las actividades del fiduciario para el manejo del patrimonio fideicometido, incluyendo las evaluaciones semestrales requeridas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).</li><li>▪ Aproximadamente entre S/ 3 000 y S/ 7 000.</li></ul> |

Ambas comisiones son determinadas sobre la base de la complejidad de las acciones realizadas tanto en la constitución del fideicomiso como en su administración, mas no sobre los montos de patrimonio fideicometido.

Se realizó un análisis de sensibilidad asumiendo algunos parámetros (de empresas financieras y de fondos ambientales) para tener alguna idea de lo que ocurriría en el contexto de la implementación de los fondos.

<sup>12</sup> Este subcapítulo ha sido elaborado en base al documento de trabajo hecho por Roxana Barrantes y Miguel Ángel La Rosa, investigadores del Instituto de Estudios Peruanos - IEP para la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, en el marco de la consultoría, suscrita el 14 de octubre de 2015, denominada “análisis económico sobre propuestas de alternativas de fondos de asistencia técnica a las poblaciones durante los procesos de evaluación de impacto ambiental de los estudios ambientales de los proyectos de inversión mineros.

**Tabla: Comparación de escenarios de costos de los fondos (miles de S/)**

| Fideicomiso          |                  |                |                 |                 |                 |
|----------------------|------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Comisiones           | Montos unitarios | Fondo de 1 año | Fondo de 2 años | Fondo de 3 años | Fondo de 4 años |
| <b>Máximas</b>       |                  |                |                 |                 |                 |
| Estructuración       | 30               | 30             | 30              | 30              | 30              |
| Administración       | 7                | 84             | 164             | 240             | 313             |
| Secretaría u oficina | 50               | 50             | 98              | 143             | 186             |
| <b>Total</b>         |                  | <b>164</b>     | <b>292</b>      | <b>413</b>      | <b>529</b>      |
| <b>Mínimas</b>       |                  |                |                 |                 |                 |
| Estructuración       | 8                | 8              | 8               | 8               | 8               |
| Administración       | 3                | 36             | 70              | 103             | 134             |
| Secretaría u oficina | 50               | 50             | 98              | 143             | 186             |
| <b>Total</b>         |                  | <b>94</b>      | <b>176</b>      | <b>254</b>      | <b>328</b>      |
| <b>Promedio</b>      |                  |                |                 |                 |                 |
| Estructuración       | 19               | 19             | 19              | 19              | 19              |
| Administración       | 5                | 60             | 117             | 172             | 223             |
| Secretaría u oficina | 50               | 50             | 98              | 143             | 186             |
| <b>Total</b>         |                  | <b>129</b>     | <b>234</b>      | <b>334</b>      | <b>429</b>      |
| Tipo Profonanpe      |                  |                |                 |                 |                 |
| Costos               | Porcentajes      | De 1 000       | De 1 000        | De 1 500        | De 2 000        |
| Máximo               | 8%               | 40             | 80              | 120             | 160             |
| Mínimo               | 5%               | 25             | 50              | 75              | 100             |
| <b>Prueba 1</b>      | <b>10%</b>       | <b>50</b>      | <b>100</b>      | <b>150</b>      | <b>200</b>      |
| Prueba 2             | 12%              | 60             | 120             | 180             | 240             |
| Prueba 3             | 15%              | 75             | 150             | 225             | 300             |

**Nota 1:** En este caso, no se consideró la generación de intereses.

**Nota 2:** Se asumió que los costos anuales de administrar una secretaría técnica u oficina serían S/ 250 000. También, se asumió que en promedio habría cinco FEIA independientes por año. Por lo tanto, se determinó que los costos de administración serían S/ 50 000 en este caso.

**Nota 3:** Se empleó una tasa de descuento privada del 5%.

Fuente: Barrantes y La Rosa (2015)

De la tabla, se puede establecer que si se considera un lapso de 2 años para el desarrollo de un fondo individual, este, promediando los costos máximos y mínimos recogidos, tendría un costo total de S/ 234 000 (se debe considerar que estos costos no dependen de los montos aportados a los fondos). Este monto sería muy superior al cobrado por una institución similar a Profonanpe que tuviera costos del 10% (superiores al máximo que reporta Profonanpe) sobre los aportes de S/ 1MM. Es decir, para el ejemplo propuesto, ante un aporte de un millón de soles, el fondo nacional sería la mejor opción.

Según las cifras reportadas, la opción de los fondos nacionales parece ser la mejor en todos los casos. Solo se tiene un acercamiento cuando el monto aportado llega a los S/ 2MM, ante unos costos del 15% del total. Sin embargo, esto ocurre solo para el caso en el que el periodo de operación de los fondos sea 4 años y los costos sean los mínimos posibles.

## ANEXO 1: EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR MINERO

| Norma   | Aspectos más importantes  |
|---|---|
| <p><b>1996 (derogado)</b><br/>Reglamento de Participación Ciudadana mediante el Procedimiento de Audiencias Públicas en el trámite de aprobación de Estudios de EIA's - Resolución Ministerial N° 335-96-EM-SG</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>La participación ciudadana se entendía como lograda con las audiencias públicas.</li> <li>Los aportes de la población eran tomados en la misma audiencia y tomados en cuenta por la autoridad al evaluar el EIA.</li> </ul>  |
| <p><b>1999 (derogado)</b><br/>Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los EIA's presentados al MEM - Resolución Ministerial N° 728-99-EM/VMM</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estableció un plazo de 15 días luego de realizada la audiencia pública para que la población alcance a la autoridad sus opiniones y sugerencias. Estas serían meritadas al momento de evaluar el EIA.</li> </ul>   |
| <p><b>2002 (derogado)</b><br/>Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de EIA's en el sector Energía y Minas - Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Incorpora la obligación de brindar talleres previos a la población antes de y durante la elaboración del EIA. Asimismo, la obligación del titular minero de explicar a la población los componentes del EIA, en especial, lo relacionado con los impactos negativos. También, la posibilidad de emitir comentarios y sugerencias durante la audiencia pública y 30 días calendarios luego de realizada esta.</li> <li>Establece el antecedente de la obligación de constituir fideicomisos para financiar la participación ciudadana en proyectos mineros de gran complejidad.</li> </ul>  |
| <p><b>2008 (vigente)</b><br/>Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero - Decreto Supremo N° 028-2008-EM, y Normas que Regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero - Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Amplia las modalidades de participación ciudadana (talleres, audiencias, grupos focales, etc.), los cuales son propuestos por el titular minero en su Plan de Participación Ciudadana (PPC), que son luego evaluados y aprobados por la autoridad.</li> <li>El PPC debe contener las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana a llevarse a cabo antes de la elaboración del EIA, durante la elaboración del EIA, y durante el proceso de evaluación del EIA.</li> <li>La participación ciudadana constituye actividades involucradas en todo lo relacionado con las actividades mineras, así como al procedimiento de revisión y evaluación del EIA. Para esto el MEM, debe promover alianzas público-privadas o la constitución de fondos para financiar la asistencia a las poblaciones en el procedimiento de revisión y aprobación del EIA.</li> <li>Mandato de acceso del público a la absolución de las autoridades a las observaciones hechas por la población.</li> </ul> |
| <p><b>2014 (vigente)</b><br/>Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero - Decreto Supremo N° 040-2014-EM</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Establece TdR comunes como regla general, y TdR específicos para proyectos de significativo riesgo ambiental conforme lo especificado en la norma. Asimismo, el PPC es un componente de los TdR específicos.</li> <li>Reduce de 30 a 15 días de realizada la última audiencia pública, el plazo para que la población presente sus aportes u observaciones respecto del EIA.</li> <li>El informe técnico final, emitido por la autoridad sustentando la resolución que aprueba el EIA, debe justificar las observaciones de la participación ciudadana que fueron desestimadas.</li> <li>Da mayor espacio de participación a la empresa minera al establecer el traslado al titular de los aportes u observaciones recibidos para que los absuelvan directamente a los interesados con copia a la autoridad competente.</li> </ul>   |

## ANEXO 2: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL EN EL SECTOR MINERO

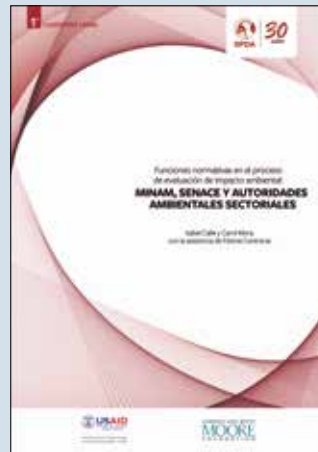
| Actividad minera   | Mecanismos de participación ciudadana ambiental  |   |
|--|--|---|
|  | Obligatorio  | Opcional  |
| <b>Exploración</b>   | <p>Antes de la presentación del EIA-sd y EIA-d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de un resumen</li> <li>Realización de por lo menos un taller participativo</li> <li>Presentación de aportes, comentarios u observaciones</li> <li>Difusión del DIA a la población en físico</li> </ul> <p>Durante la evaluación del EIA-sd y EIA-d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso de la población a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los estudios ambientales</li> <li>Publicación de avisos de participación ciudadana en medios escritos y radiales</li> <li>Talleres participativos</li> <li>Presentación de aportes, comentarios u observaciones</li> <li>Difusión en la página web de la autoridad competente de la evaluación del EIA</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Distribución de materiales informativos</li> <li>Encuestas, entrevistas o grupos focales</li> <li>Uso de medios tradicionales</li> <li>Mesas de diálogo</li> <li>Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente</li> </ul>  |
| <b>Explotación, beneficio, fundición, refinación, comercialización</b> | <p>Antes de la elaboración del EIA-sd o EIA-d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Taller participativo y uno opcional</li> </ul>   | <p>Antes de la elaboración del EIA-sd o EIA-d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Publicación de avisos de participación ciudadana en medios escritos y radiales</li> <li>Encuestas, entrevistas o grupos focales</li> <li>Interacción con la población involucrada a través de un equipo de facilitadores</li> <li>Mesas de diálogo</li> </ul> |
|  | <p>Durante la elaboración del EIA-sd o EIA-d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Taller participativo y uno opcional</li> </ul>  | <p>Durante la elaboración del EIA-sd o EIA-d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Publicación de avisos de participación ciudadana en medios escritos y radiales</li> <li>Distribución de materiales informativos</li> <li>Encuestas, entrevistas o grupos focales.</li> <li>Mesas de diálogo</li> </ul>   |
|  | <p>En el proceso de evaluación del EIA-sd o EIA-d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso de la población a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los EIA</li> <li>Publicación de avisos de participación ciudadana en medios escritos y radiales</li> <li>Distribución de materiales informativos</li> <li>Presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad</li> <li>Audiencia pública</li> <li>Difusión en la página web de la autoridad competente de la evaluación del EIA</li> </ul>  | <p>En el proceso de evaluación del EIA-sd o EIA-d:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Encuestas, entrevistas o grupos focales</li> <li>Talleres participativos</li> <li>Uso de medios tradicionales</li> <li>Mesas de dialogo</li> <li>Distribución de materiales informativos</li> </ul>   |

| Actividad minera | Mecanismos de participación ciudadana ambiental  |   |
|------------------|--|---|
|                  | Obligatorio  | Opcional  |
|                  | <p>Durante la ejecución de las actividades mineras, puede ser ejecutada sólo una entre los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Oficina de información permanente</li> <li>■ Monitoreo y vigilancia ambiental participativo</li> </ul>   | <p>Durante la ejecución de las actividades mineras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto</li> <li>■ Distribución de materiales informativos</li> <li>■ Difusión en la página web</li> <li>■ Mesas de diálogo</li> <li>■ Usos de medios tradicionales</li> </ul>                                      |
| <b>Cierre</b>    | <p>Durante el cierre de minas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Publicación de anuncios</li> <li>■ Avisos radiales</li> <li>■ Entrega del plan de cierre a autoridades regionales, locales y a la presidencia de la comunidad del área</li> <li>■ Entrega de constancias a la autoridad</li> <li>■ Acceso al expediente del plan de cierre de minas</li> </ul> | <p>Durante el cierre de minas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto</li> <li>■ Distribución de materiales informativos</li> <li>■ Difusión en la página web de la autoridad competente de la evaluación del EIA</li> <li>■ Uso de medios tradicionales</li> <li>■ Talleres participativos</li> </ul> |

Fuente: CONTRERAS, Fátima (2015). El derecho de acceso a la participación ciudadana ambiental en actividades mineras. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Esta publicación se terminó de imprimir  
en el taller gráfico de NEGRAPATA S.A.C.  
Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima  
Lima, Perú.  
Setiembre, 2016

## OTRAS PUBLICACIONES RELACIONADAS



**CUADERNO LEGAL N° 1**  
Funciones normativas en el proceso de evaluación de impacto ambiental: MINAM, SENACE y AUTORIDADES AMBIENTALES SECTORIALES.



**CUADERNO LEGAL N° 2**  
Evaluación de impacto ambiental: los ITS de proyecto de inversión en sectores estratégicos



**CUADERNO LEGAL N° 3**  
Monitoreo de bosques en el Perú: avances y aportes para institucionalizarlo



**CUADERNO LEGAL N° 4**  
Infraestructura vial en la Amazonia peruana: hacia una gestión sostenible

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental  
Prolongación Arenales 437 Lima 27, Perú  
Teléfono: (511) 612 4700  
[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)