



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES



PLARS
PLATAFORMA PARA UNA
REACTIVACIÓN SOSTENIBLE

REACTIVACIÓN ECONÓMICA

¿CON DERECHOS?

Análisis socioambiental de la normativa de reactivación económica implementada en el marco de la pandemia por COVID-19



REACTIVACIÓN ECONÓMICA

¿CON DERECHOS?

Análisis socioambiental de la normativa de reactivación económica implementada en el marco de la pandemia por COVID-19



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S



PLARS

PLATAFORMA PARA UNA
REACTIVACIÓN SOSTENIBLE

Reactivación económica ¿con derechos?
Análisis socioambiental de la normativa de reactivación económica implementada en el marco de la pandemia por COVID-19

Elaborado por:

Verónica Portugal Decheco
María Sembrero Huaranga

Colaborador:

Ciro Salazar Valdivia

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
Jr. Cartagena N° 130, Pueblo Libre, Lima-Perú
Teléfonos: 511 - 340 3780 | 511 - 340 3720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseño y Diagramación por:

Media Praxis S.A.C.
Jr. Los Jazmines 423, Lince, Lima, Perú
Teléfonos: 511 - 441 1901 | 511 - 441 1562
Correo electrónico: marketing@mediapraxis.net
Página web: www.mediapraxis.net

Impreso por:

Aleph Impresiones S.R.L.
Jr. Risso 580, Lince
Correo electrónico: ventas@alephimpresiones.net
Página web: www.alephimpresiones.net

Primera edición: Junio 2021, consta de 500 ejemplares

Impresión: Octubre 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2021-08957

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Climate and Land Use Alliance (CLUA) y de la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur - 11.11.11. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores; y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Climate and Land Use Alliance (CLUA) ni de la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur - 11.11.11.

Contenido

1. Resumen ejecutivo	9
.....	
2. Contexto y antecedentes a considerar en el marco de la reactivación económica	17
2.1 Estrategia de la reactivación económica	19
2.2 Contexto electoral y propuestas de los Planes de Gobierno	24
.....	
3. Aspectos claves para el inicio de la reactivación económica	27
3.1. Criterios de focalización para la reactivación económica	28
3.2. Protocolos sanitarios sectoriales	32
.....	
4. Impulso de las inversiones en el Perú: Análisis de las medidas establecidas en sector extractivo e infraestructura	35
4.1. Subsector minero	39
4.2 Subsector hidrocarburos	52
4.3. Sector infraestructura	58
.....	
5. Reactivación y medidas de materia ambiental y social	71
5.1. Decreto Legislativo N° 1500, medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del COVID-19	73
5.1.1. Participación ciudadana	74
5.1.2. Fiscalización y supervisión ambiental en tiempos de COVID-19	77
5.1.3. Entrada a campo durante la emergencia sanitaria para el recojo de información	79

5.2. Propuesta de modificaciones al Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas-ANP	80
5.3. Lineamientos para autorizar la realización de estudios del patrimonio en el marco del instrumento de gestión ambiental	82

6. Protección de derechos de poblaciones indígenas en la reactivación económica	85
6.1. Consulta previa	86
6.2. Protección de poblaciones indígenas ante COVID-19	89

7. Conclusiones y recomendaciones	95
--	-----------

Referencias bibliográficas	103
-----------------------------------	------------

Índice de cuadros

Cuadro 1: Evolución de PBI	19
Cuadro 2: Pilares de la reactivación económica	20
Cuadro 3: Fases de la reactivación económica	21
Cuadro 4: Evaluación del contenido de Planes de Gobierno para la segunda vuelta electoral	25

Cuadro 5:	Radiografía de reactivación económica, según discursos políticos	37
Cuadro 6:	Medidas de la reactivación económica en el sector minero	40
Cuadro 7:	Procesos con silencio administrativo positivo en el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros	44
Cuadro 8:	Medidas de la reactivación económica en el sector hidrocarburos	53
Cuadro 9:	Comunidades indígenas en el área del Proyecto Carretera Bellavista- Mazán-Salvador-El Estrecho	62
Cuadro 10:	Lista de proyectos de inversión en la Amazonía que el Congreso solicitó sean priorizados	63
Cuadro 11:	Proyectos de ley sobre infraestructura en trámite	63

Índice de gráficos

Gráfico 1:	Registro de casos de contagios y muertes en el Perú por la COVID-19	29
Gráfico 2:	Productividad total de factores	38
Gráfico 3:	Evolución de inversiones en el sector minero	39
Gráfico 4:	Proceso a seguir para la autorización de funcionamiento de concesión de beneficio, según Reglamento de Procedimiento Minero derogado	46
Gráfico 5:	Proceso a seguir para la autorización de funcionamiento de concesión de beneficio, según el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado mediante DS N° 020-2020-EM	47
Gráfico 6:	Producción mensual promedio de petróleo	53
Gráfico 7:	Inversiones registradas el 2020 en el módulo PMI, según función	58
Gráfico 8:	Enfoque metodológico de PNIC	59
Gráfico 9:	Políticas de promoción para la ejecución de proyectos PNIC	60



Foto: Rolando Mondragón / DAR



RESUMEN

EJECUTIVO



Foto: Rolando Mondragón / DAR

1

Resumen ejecutivo

La pandemia de la COVID-19 ha generado una crisis económica y sanitaria a nivel global. De acuerdo a las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la actividad económica mundial disminuyó en una escala no registrada desde la Gran Depresión. Se trata, sin duda, de una crisis sin precedentes. Frente a ello, los países han tenido que tomar medidas que reactiven su economía (Georgieva, 2020).

En el Perú tras decretarse el estado de emergencia, mediante DS N° 044-2020-PCM, que limitó la movilización y actividades por aproximadamente dos meses, la economía peruana sufrió una contracción de -11.5 %, mientras que la inversión pública y privada cayeron en -18 % y -20 %, respectivamente, en el 2020.

En tales circunstancias, la reactivación de las actividades económicas inició en abril del año 2020 con la publicación de medidas estratégicas enmarcadas en cuatro fases de reactivación, las cuales se concretaron con más fuerza en mayo del mismo año con el DS N° 080-2020-PCM, que dispuso la primera fase de reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva. En esta estrategia de reactivación económica se

enfaticó tres pilares: 1) Medidas de impulso a la demanda (tributarias, de gasto y de liquidez), que en conjunto representan el 20 % del PBI; 2) Aceleramiento de proyectos de inversión, con foco en infraestructura y extractivos, y 3) Impulso a la competitividad y productividad, a través de mesas ejecutivas. Ante ello, se han emitido diferentes medidas en el marco normativo.

A este contexto de emergencia sanitaria y reactivación económica, se sumó un fuerte sismo político. La disputa política del Poder Legislativo con el Ejecutivo, trajo consigo cambios de gabinetes, la vacancia del expresidente Martín Vizcarra, la breve transición del Gobierno de Manuel Merino, una fuerte crisis social y la designación de Francisco Sagasti como presidente del Perú. Además, durante los primeros meses del año 2021, una revelación sacudió nuevamente el ámbito político tras conocerse y denunciarse la vacunación irregular contra el Coronavirus de los funcionarios y otras personalidades.

En este sentido, el objetivo del presente informe es analizar de manera conjunta el marco legal y las propuestas políticas priorizadas y desarrolladas para impulsar la reactivación económica en el contexto de la COVID-19.

Enfocándonos en la protección de las poblaciones vulnerables ante la reactivación de diferentes proyectos, las disposiciones en cuanto a la gestión y protección ambiental y las medidas implementadas para la protección de los pueblos indígenas, con la finalidad de brindar recomendaciones en aras a un impulso económico sostenible, protección del ambiente y el respeto irrestricto de los derechos.

Según lo expuesto, el presente informe estará estructurado en seis secciones: i) Contexto y antecedentes a considerar en el marco de la reactivación económica; ii) Aspectos claves para el inicio de la reactivación económica; iii) Impulso de inversiones en el Perú; iv) Reactivación y medidas en materia ambiental; v) Protección de los derechos de las poblaciones indígenas; y para finalizar, vi) Conclusiones y recomendaciones.

Los hallazgos muestran que, en el marco de la estrategia de reactivación de los proyectos de infraestructura y extractivos (principalmente mineros), se ha realizado la flexibilización de procesos administrativos, lo que incluye el marco regulatorio ambiental.

En este contexto, también, se ha fortalecido el discurso de las empresas respecto a las trabas que representan los trámites administrativos en materia ambiental, lo que ha generado la preocupación por parte de los pueblos indígenas y la sociedad civil ante el riesgo a anteponer medidas forzadas de reactivación económica que puedan afectar la protección de derechos colectivos y socioambientales.

El análisis también permite concluir que el Estado ha implementado medidas tardías y deficientes para proteger a los pueblos indígenas ante la reactivación económica. Asimismo, se han debilitado los procedimientos de la gestión ambiental y no se han considerado mecanismos eficientes de transparencia en las medidas implementadas, sobre todo para salvaguardar los derechos colectivos, pues no se han establecido lineamientos claros para la implementación de consulta previa y participación ciudadana ante el impulso de inversiones y proyectos.

En base a este análisis se concluye que la reactivación presenta al menos **cinco debilidades fundamentales:**

1.

Las herramientas de evaluación de riesgos y prevención ante la COVID-19, como protocolos sanitarios sectoriales, de focalización territorial y/o plan de contingencia, no incorporan medidas específicas para proteger a las poblaciones vulnerables (comunidades nativas y campesinas) que se encuentran ubicadas en zonas aledañas a proyectos de inversión en desarrollo. Por lo contrario, estas herramientas se centran básicamente en la protección del trabajador. Cabe señalar, que ante la segunda ola de la pandemia por la COVID-19, que se inició en febrero de 2021, no se ha reforzado ninguna medida de protección, a pesar de que existen proyectos extractivos activos en un 100 %.¹

1 En concordancia con el DS N° 101-2020-PCM y el DS N° 117-2020-PCM, que aprueban las fases 2 y 3 de la reanudación de actividades económicas, respectivamente.

2.

Bajo el discurso de las trabas burocráticas en las inversiones promovidas por el sector privado, el Gobierno ha impulsado una agenda para aumentar la flexibilidad regulatoria y ambiental. Ejemplo de ello es la modificación del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera y el Reglamento de Procedimientos Mineros, que establecen medidas que podrían limitar la ejecución de acciones efectivas para asegurar un medio ambiente sano.

3.

No se ha establecido un adecuado mecanismo de transparencia, que considere las condiciones de virtualidad, tanto en la aprobación de medidas de reactivación económica, como en los procesos de contención de cada empresa, ni en las medidas de protección de diferentes derechos. En el caso de la primera, pocas de ellas han pasado por procesos de participación al ser Decretos de Urgencia y Decretos Legislativos. En el segundo caso, la vigilancia ciudadana en condiciones de virtualidad es más complicada y limitada, sobre todo si las empresas no hacen pública la información clave para evaluar su desempeño.

4.

No se han establecido lineamientos claros para una adecuada implementación y respeto del derecho de la consulta previa y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible, en un contexto en donde las reuniones presenciales están restringidas, y donde existen grandes brechas de acceso a internet. Así, promover la virtualidad de mecanismos y espacios de diálogo y participación, sin lineamientos interculturales y específicos para pueblos indígenas, no garantiza el cumplimiento efectivo de estos derechos.

5.

Se evidencia la falta de integración entre las medidas de protección de derechos de pueblos indígenas y la política de reactivación económica. Pues las medidas generadas hasta la fecha no abordan realidades existentes de las PPII como son: a) Los riesgos de economías ilegales que se han venido incrementando durante la pandemia y reactivación, b) medidas que reconozcan y respondan a las necesidades básicas de los PPII para ser frente a la COVID-19, y c) los mecanismos de reactivación basados en la economía local. Asimismo, toda medida concerniente a PPII debe ser incorporada bajo un enfoque intercultural, construido en base al diálogo con las organizaciones indígenas.

Debemos ser conscientes que Perú llega a sus 200 años de vida republicana con una crisis económica sin precedentes, a lo que se le suma la crisis social y política. Con miras al Bicentenario, se debe revisar la situación actual y generar nuevas propuestas que permitan un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuya a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, tratando de no repetir los mismos errores. Sin embargo, la fórmula de reactivación económica actual

no difiere mucho de las anteriores y continúa promoviendo el debilitamiento de estándares para favorecer las inversiones y agilizar el desarrollo de proyectos de infraestructura.

En aras de una recuperación económica y desarrollo sostenible integral, es necesario que la reactivación económica se enfoque en la implementación de las siguientes líneas estratégicas:

A

Priorización de estrategias que generen inversiones responsables y desarrollo sostenible, mejorando la planificación de los proyectos de infraestructura pública en transportes, con un enfoque de sostenibilidad social y ambiental en todo el ciclo del proyecto.

B

Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y capacidades estatales para lograr el cumplimiento de la normativa ambiental, promoviendo el desarrollo sostenible y garantizando el derecho a un ambiente saludable para toda la población.

C

Fortalecimiento de los mecanismos de transparencia en el sector público y privado sobre la información social y ambiental en la planificación, evaluación, ejecución y monitoreo de diferentes proyectos.

D

Incorporación de criterios vinculados a la evaluación y prevención de posibles impactos en la salud de las poblaciones vulnerables mediante la planificación, evaluación (certificación ambiental), ejecución y monitoreo de las políticas y proyectos.

E

Velar por el cumplimiento efectivo del derecho a la participación ciudadana.

F

Emisión de medidas para velar con el cumplimiento de procesos de consulta previa, en el marco de la reactivación de diferentes proyectos y el riesgo de una crisis sanitaria.

G

Elaboración e implementación de planes para el desarrollo local y dinámicas económicas propias de las poblaciones indígenas, así como en la protección de sus derechos territoriales a través de medidas para reconocer y reforzar capacidades y mecanismos de protección de vigilantes y defensores ambientales.



Foto: Rolando Mondragón / DAR



Foto: Rolando Mondragón / DAR



**CONTEXTO Y
ANTECEDENTES A
CONSIDERAR EN EL MARCO
DE LA REACTIVACIÓN
ECONÓMICA**

2

Contexto y antecedentes a considerar en el marco de la reactivación económica

La pandemia por la COVID-19 ha generado una crisis económica a nivel global. Hasta ahora, el análisis de las secuelas económicas de la pandemia se ha centrado, lógicamente, en los efectos a corto plazo de las estrategias de mitigación y contención (Jordà, Sanjay Singh & Taylor, 2020).

De acuerdo con un informe técnico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), realizado en agosto del año 2020, en Perú la contracción económica debido a la COVID-19 repercutió con mayor intensidad entre abril y junio del 2020 por lo que el Producto Interno Bruto (PIB), en

este periodo, cayó en $-30,2\%$ con respecto al mes del año anterior, siendo catalogado como el mayor desplome registrado. Mientras que, a lo largo del año 2020 se ha estimado una contracción del PBI de $-11,5\%$, siendo los sectores no primarios los que habrían experimentado los mayores retrocesos³ (INEI, 2020a). El cuadro 1 a continuación muestra la evolución por sectores y las proyecciones de crecimiento al 2022. Según la misma fuente, recién al último trimestre de dicho año el PBI recuperaría su nivel pre-pandemia. Cabe resaltar, que dicha estimación no consideró la ocurrencia de la segunda o tercera ola.

2 INEI, 2020a. Ver: <https://www.inei.gov.pe/prensa/noticias/producto-bruto-interno-se-redujo-302-durante-el-ii-trimestre-del-202-12350/>
3 BCR, 2020. Reporte de Inflación Diciembre 2020. Ver: <https://www.bcrp.gov.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2020.pdf>

Cuadro 1. Evolución de PBI

PBI POR SECTORES ECONÓMICOS
(Variaciones porcentuales reales)

	2019	2020*			2021*		2022*
		Ene.-Set.	RI Set.20	RI Dic.20	RI Set.20	RI Dic.20	RI Dic.20
PBI primario	-1,2	-10,3	-7,0	-8,0	9,6	9,5	4,6
Agropecuaria	3,4	0,8	1,3	0,7	3,6	2,7	3,0
Pesca	-25,9	-8,8	3,0	3,0	8,5	8,5	4,7
Minería metálica	-0,8	-17,6	-12,5	-14,1	14,4	14,4	4,8
Hidrocarburos	4,6	-10,6	-11,4	-11,1	5,9	6,8	9,0
Manufactura	-8,8	-5,6	-1,3	-1,7	7,7	8,0	4,8
PBI no primario	3,2	-15,7	-14,4	-12,4	11,5	12,0	3,8
Manufactura	1,2	-22,4	-18,5	-17,2	16,9	16,9	2,0
Electricidad y agua	3,9	-8,2	-6,0	-6,1	12,6	7,9	2,3
Construcción	1,5	-28,5	-22,2	-15,6	23,2	17,4	3,8
Comercio	3,0	-20,6	-17,8	-16,2	17,4	18,4	3,3
Servicios	3,8	-12,3	-12,3	-10,6	8,2	9,5	4,3
Producto Bruto Interno	2,2	-14,5	-12,7	-11,5	11,0	11,5	4,0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Reporte de Inflación Diciembre 2020.

Es importante mencionar que, la inversión pública y privada se contrajo en -18 % y -20 % respectivamente el 2020⁴, razón por la cual diversos gremios vienen planteando profundizar las políticas de reactivación económica, con foco en la flexibilización administrativa para agilizar el desarrollo de proyectos de infraestructura y extractivos^{5,6}.

2.1 Estrategia de reactivación económica

La estrategia de la reactivación económica, de acuerdo a información del MEF⁷, se basa en tres pilares: i) El impulso a la demanda, ii) el impulso al stock de capital y iii) el impulso a la competitividad y productividad. El pilar dos, o impulso al stock de capital a través de

4 Idem 4.

5 <https://www.rumbominero.com/noticias/mineria/peru-busca-fomentar-exploracion-y-mineria-limpia/>

6 <https://proactivo.com.pe/snmpe-urge-que-gobierno-dicte-medidas-para-revertir-grave-crisis-de-industria-hidrocarburifera-nacional/>

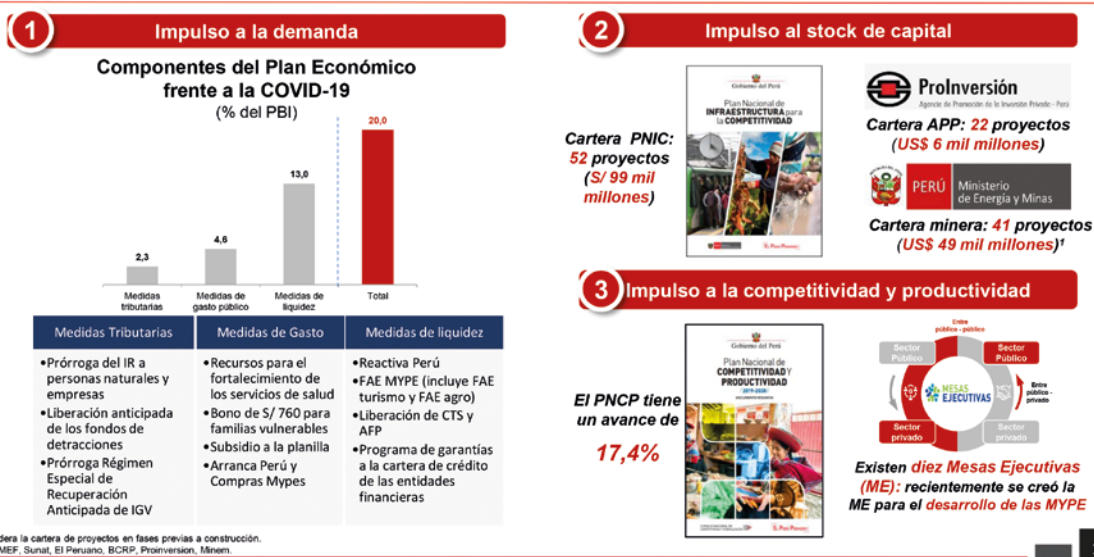
7 MEF, Agosto, 2020. Ver:

https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=0&id=6677&lang=es-ES

inversiones en infraestructura y extractivas, es el que reviste mayor importancia para el presente análisis al contener medidas de flexibilización administrativa que incluyen aspectos ambientales y sociales. A continuación, En el cuadro 2 se sintetiza la estrategia de reactivación económica planteada por el Gobierno peruano.

Cuadro 2. Pilares de la reactivación económica

3 elementos serán claves en la recuperación de la economía peruana



Fuente: MEF, (Agosto 2020) Presentación del Marco Macroeconómico Multianual

En ese sentido, en el pilar dos es importante mencionar que durante el 2020, el Gobierno, mediante DU N° 070-2020, autorizó la transferencia de S/ 6 118 000 a favor de 930 gobiernos locales, para la elaboración de fichas de actividades de intervención inmediata, además, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) autorizó realizar modificaciones presupuestarias por S/ 653 882 014 a favor de estos 930 gobiernos locales para la intervención inmediata en el marco de la emergencia sanitaria (MEF, 2020)⁸. Estas medidas fueron ampliadas mediante el DU N° 114-2020, con el cual se amplió la transferencia

de hasta S/ 871 000 000 hacia los gobiernos locales y regionales para financiar proyectos de inversión en materia de infraestructura vial, drenaje pluvial, saneamiento urbano y rural, entre otros (MEF, 2020)⁹.

Asimismo, al inicio de la pandemia, el Ejecutivo mediante la Ley N° 31011, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19”, adquirió facultades para legislar, entre otros, en materia de protección a los sectores productivos, extractivos y de

8 MEF, 2020. Ver: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=0&id=6438&lang=es-ES

9 MEF, 2020. Ver: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=0&id=6716&lang=es-ES

servicios, con el objeto de dictar medidas que permitan reactivar y promover la agricultura y riego, pesca artesanal, acuicultura, minería, industria, turismo, artesanía y otros afines; así como las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas (Cueto et al, 2020)¹⁰. Ante esto, se estableció una estrategia de reactivación económica gradual que consta de cuatro (04) fases para su implementación, las cuales han estado en permanente evaluación y se han ido

reanudando a partir de la promulgación del DS N° 080-2020-PCM, que en su artículo 1 aprueba la “reanudación de actividades”.

Actualmente nos encontramos en la cuarta fase de reactivación económica (ver cuadro 3), estancada en una segunda ola de COVID-19, la cual ha limitado y restringido a muchos sectores, a excepción del sector extractivo.

Cuadro 3. Fases de la reactivación económica

1º fase	2º fase	3º fase	4º fase
<p>Aprobado mediante DS N°080-2020-PCM</p> <p>INDUSTRIA Y MINERÍA (Gran minería y, proyectos en construcción de interés nacional e hidrocarburos; industrias de vidrio; forestal; papel y cartón, plásticos maquinaria; equipo; e industria metálica).</p> <p>INFRAESTRUCTURA (Proyectos de PNIC; 56 proyectos del sector transporte; proyecto de ámbito rural y urbano).</p> <p>COMERCIO SERVICIO</p>	<p>Aprobado mediante DS N° 101-2020-PCM (Ampliación de actividades DS N° 110-2020-PCM)</p> <p>INDUSTRIA Y MINERÍA (Gran minería; Mediana minería; Explotación, beneficio, almacenamiento, transporte y cierre de minas (Mediana minería, que cuente con campamento(s) minero de uso exclusivo para sus trabajadores y pequeña minería y minería artesanal formalizadas).</p> <p>AGRICULTURA (EGAs títulos habilitantes, titulaciones).</p>	<p>Aprobado mediante DS N° 117-2020-PCM</p> <p>MINERÍA (Todas las actividades correspondientes al Sector Energía y Minas).</p> <p>CONSTRUCCIÓN COMERCIO (Tiendas en general con aforo de 50%).</p> <p>SERVICIO/ TURISMO: Transporte a nivel nacional; servicio de comercialización.</p> <p>AGRICULTURA: Todas las actividades correspondientes.</p>	<p>Aprobado mediante DS N°157-2020-PCM</p> <p>COMERCIO Y SERVICIOS: Tienda en general con aforo limitado al 60%; Restaurantes y servicios afines excepto bases con aforo a 50%; Transporte a nivel Internacional; servicios de arte y entretenimiento con aforo limitado.</p>

Elaboración propia.

¹⁰ Cueto, Portugal , Leyva, Flores, & Baca, 2020. Ver: <http://cooperacion.org.pe/nueva-transparencia-para-nuevos-tiempos-informacion-economica-social-y-ambiental-de-las-industrias-extractivas-a-la-que-es-indispensable-acceder-en-tiempos-de-covid-19/>

Por otro lado, se evidencia que la presión del sector empresarial ha tomado peso en la estrategia de reactivación. Esto se constata en el sector minero, con las acciones de la CONFIEP para que el Gobierno no paralice sus actividades durante la cuarentena. Así como, su propuesta de incentivar la reactivación del sector privado y la implementación de ejes estratégicos a través de la Agenda de Reactivación 2020 (CONFIEP, 2020)¹¹, publicada en agosto del mismo año. En esta agenda se plantearon medidas de corto plazo para recuperar el dinamismo del sector extractivo, entre ellas la de gestionar la simplificación de los procedimientos administrativos que rigen la actividad minera, eliminando o simplificando aquellos procesos que resulten duplicados, injustificados, ineficaces o desproporcionados. Entre ellas, una de las propuestas más preocupantes, es la implementación de un cambio de la consulta previa por el acuerdo previo para actividades de exploración, a través de la reducción del proceso de diálogo, lo cual afectaría los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

De igual modo, el Consejo Privado de Competitividad plantea, entre otras medidas, simplificar el contenido de los estudios de pre-inversión de proyectos de infraestructura¹², mientras que la Sociedad Peruana de Hidrocarburos ha propuesto un paquete de medidas de reactivación del sector. Estas últimas medidas incluyen la implementación de un mecanismo de compensación por parte del Estado, ante la eventual caída de precios del petróleo por debajo de un umbral, y la agilización de la aplicación de la Declaración de Impacto

Ambiental para la fase de exploración¹³. Cabe resaltar que, anteriormente, con la creación del Invierte.pe, se produjo una simplificación de los requisitos para planificar y formular los proyectos de inversión pública (PIP); ante ello, solo los proyectos clasificados como proyectos complejos requieren un estudio de perfil para sustentar su viabilidad. Por lo que simplificar aún más procesos de planificación en diferentes proyectos resultaría riesgoso.¹⁴

Asimismo, en el año 2020 el sector privado evidenció su oposición para ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, que finalmente no fue ratificado y terminó siendo archivado por el Congreso de la República. Esto, a pesar de que las actividades económicas ilegales tan sólo el año 2019, generaron el asesinato de 98 defensores ambientales en países amazónicos (Ojo Público, 2020)¹⁵. Es más, durante el año 2020, el desarrollo de dichas actividades económicas ilegales trajo como consecuencia el asesinato de seis defensores ambientales: en abril, Arbildo Meléndez Grándes (Huánuco), Benjamín Ríos Urimishi (Ucayali); en mayo, Gonzalo Pío Flores (Junín); en julio, Lorenzo Wampagkit Yamil (Amazonas) y Santiago Vega Chota (Ucayali) y en septiembre, Roberto Carlos Pacheco (Madre de Dios). En el 2021, la Organización Regional AIDSEP Ucayali (ORAU) ha denunciado el asesinato de dos dirigentes, Herasmo García Grau de las comunidades nativas de Sinchi Roca y Yenes Ríos Bonsano de la comunidad Puerto Nuevo en Ucayali. Además, recientemente

11 CONFIEP, 2020. Ver: <https://www.confiep.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Agenda-de-Reactivacion-2020.pdf>

12 Consejo Privado de Competitividad, 2020. Ver: https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2021/01/Brochure-Informe-de-Competitividad-2021-CPC_Digital.pdf

13 Ver: <https://gestion.pe/economia/empresas-petroleras-plantan-paquete-de-medidas-para-reactivar-la-industria-de-hidrocarburos-noticia/>

14 Creado mediante el Decreto Legislativo N° 1252 el 1 de diciembre de 2016, y entró en vigencia desde el 24 de febrero del año 2017. MEF lo justifica bajo la necesidad de un crecimiento con mayor agilidad y mediante procesos más simples. Ver: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100272&lang=es-ES&view=article&id=875

15 Ojo Público, 2020. Ver: <https://ojo-publico.com/1986/paises-amazonicos-98-lideres-ambientales-asesinados-el-2019#:~:text=asesinados%20el%202019-,Pa%C3%ADses%20amaz%C3%B3nicos%3A%2098%20del%20C3%ADderes%20ambientales%20fueron%20asesinados%20el,ALERTA.&text=Un%20reciente%20informe%20de%20Global,tierra%2C%20miner%C3%ADa%20y%20explotaci%C3%B3n%20forestal>



se ha denunciado el asesinato de la lideresa asháninka Estela Casanto Mauricio de la comunidad Shankivironi (DAR, 2021a).¹⁶

Sin embargo, ante esta crisis, también han surgido numerosas propuestas desde todos los ámbitos de la sociedad a nivel internacional que proponen guiar la transición hacia un nuevo modelo socioeconómico que vaya en la línea de lo neutral, resiliente, sostenible e inclusivo. Es decir, una recuperación verde o *Green Recovery*, que realice mejoras notables en la economía de los países y avance hacia la transición energética y la descarbonización de la economía (CEPAL, 2020)¹⁷, las cuales deben ser consideradas por el Gobierno peruano.

Estrategias de flexibilización previas

Cabe precisar, que las medidas de flexibilización de procesos administrativos son estrategias desgastadas para el impulso de la economía y no han tenido un impacto positivo (Gamboa, 2020). Estas medidas ya han sido implementadas en varios procesos anteriores. Uno de ellos fue entre los años 2013 y 2014, dónde se emitieron normativas como el D.S N° 054-2013, que aplica el silencio administrativo positivo para asuntos

ambientales; el DS N° 060-2013-PCM, que reduce el plazo para la aprobación del EIA y la Ley N° 30230 que afectó, en otros procesos, la capacidad sancionadora del OEFA.

Ante esto, en el año 2016 Tessa Torres, presidenta del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), afirmó ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, que el porcentaje de incumplimientos se incrementaron luego de emitirse la Ley N° 30230. Esto debido a que hubo “mayores incentivos para cometer infracciones en tanto el costo de incurrir en una infracción disminuye”. Se precisó que empresas del sector hidrocarburos, por ejemplo, pasaron de 24 % de incumplimientos a un 76 %. Mientras que, las empresas del sector minero pasaron de 10 % a 37 % de incumplimientos (Convoca, 2016)¹⁸.

Por otro lado, en ese mismo año, el Gobierno con el fin de contribuir a la agilización de procedimientos vinculados a autorizaciones de vertimientos, promulgó el DL N°1285, que entre otras disposiciones, eliminó la opinión previa favorable de las autoridades ambientales y de salud para el otorgamiento de autorizaciones de vertimientos de aguas residuales por parte

16 Ver: <https://dar.org.pe/proteccion-integral-de-personas-defensoras-pendiente-de-la-agenda-nacional/>

17 Ver: https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/PW_Gu%C3%ADa%20de%20comisi%C3%B3n%20CEPAL%201.pdf

18 CONVOCA, 2016. Ver:

<https://www.convoca.pe/agenda-propia/oeфа-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>

de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), y dispuso un tiempo de hasta nueve años de adecuación para las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, con los LMP y ECA para agua. En el 2017, mediante DS N° 003-2017-MINAM, se modificaron sin sustento los ECA para el aire, con lo que se incrementó el nivel de dióxido de azufre permitido a 250 µg/m³ de SO₂, es decir 12 veces más por encima del promedio (dentro de las 24 horas, que la OMS recomienda). Además, incrementó al doble el valor de material particulado (PM 2.5), de 25 a 50 microgramos por metro cúbico dentro de las 24 horas (Salazar, 2019).¹⁹

El debilitamiento del marco normativo ambiental e institucional en áreas vulnerables influye, directa e indirectamente, en la calidad ambiental y salud de la población. Por ejemplo, en la Amazonía peruana se han contado más de 400 derrames de petróleo en los últimos 20 años (Sierra, 2020)²⁰, en su mayoría producto de fallas operativas y corrosión de la infraestructura. Un aproximado de 3000 toneladas de mercurio fueron arrojadas a los ríos, calculado hasta el 2017 (Sierra, 2018)²¹. Además, 191 conflictos fueron registrados hasta el mes de noviembre del 2020 y de los cuales 125 son de tipo socioambiental. Asimismo, se tienen 7956 pasivos ambientales en el sector minero y 3231²² pasivos ambientales en el sector hidrocarburos.

Por esta razón, una estrategia de reactivación económica que no considere las problemáticas locales, estructurales, e impactos socioambientales asociados a las actividades ilegales, y solo se centre en el crecimiento económico, podría agudizar la degradación ambiental, impulsar de manera

indirecta drivers de deforestación y aumentar la vulnerabilidad de defensores ambientales.

2.2 Contexto electoral y propuestas de los Planes de Gobierno

Un hito importante en el contexto de la reactivación económica fue las elecciones generales celebradas el 11 de abril del presente año, que ha tenido como resultado la representación de diez bancadas en el Parlamento, el mayor número de agrupaciones que entran al mismo tiempo al Legislativo en los últimos 15 años; y ha llevado a la segunda vuelta a los partidos de Fuerza Popular y Perú Libre. Lo resaltante en este contexto, es que ambos partidos tienen una posición radical, de derecha e izquierda, respectivamente, que ha llevado a un contexto de incertidumbre económica, social e incluso ambiental. Esta incertidumbre se refuerza con la falta de propuestas concretas de cada candidato y el soporte técnico de otras, pues muchas propuestas dadas carecen de objetividad y viabilidad por la esencia populista, que quiere atraer votos.

Un riesgo sustancial, en este contexto, se enfoca en cómo se llevará la reactivación económica en el próximo Gobierno. Un análisis general sobre las propuestas demuestra que temas claves como los conflictos socioambientales y los pueblos indígenas están incorporados en los Planes de Gobierno, pero no se enfocan en las problemáticas que deben ser incluidas en la agenda política para una reactivación sostenible, ya que no reconocen los problemas estructurales, ni incorporan propuestas que den soluciones.

19 Ver: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/Marcos_Legales_vf.pdf

20 Ver: Nuevo informe indica que más de 400 derrames de petróleo afectaron la Amazonía peruana. <https://es.mongabay.com/2020/08/informe-derrames-petroleo-amazonia-peruana/>

21 Ver: <https://es.mongabay.com/2018/02/peru-mercurio-madre-de-dios-huancavelica-puno-cusco/>

22 Ver: <https://profonanpe.org.pe/peru-remedia-mas-de-3-mil-pasivos-ambientales-generan-los-hidrocarburos-en-el-peru/>

Cuadro 4. Evaluación de contenido de Planes de Gobierno para la segunda vuelta electoral

Partido político	Minería sostenible	Impulso de hidrocarburos	Gestión ambiental	Pueblos indígenas	Pasivos ambientales	Conflictos sociales
Fuerza Popular	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Perú Libre	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO

Elaboración propia.

Si bien el cuadro muestra que en los Planes de Gobierno hay mención de algunos de los temas, es necesario señalar que no abarcan puntos importantes. Un ejemplo es la mención de los pueblos indígenas, ya que ambos planes lo mencionan, pero no recogen problemáticas que son urgentes, como: el reconocimiento de la vigilancia indígena, la protección y fortalecimiento de rol de los defensores indígenas (quienes vienen siendo amenazados y asesinados); y el respeto de los derechos colectivos como la protección territorial y la consulta previa, etc.

En cuanto a la minería, Fuerza Popular afirma que el Perú es un país ancestralmente minero, por lo que propone armonizar las actividades extractivas con las vinculadas al desarrollo agrario y agropecuario, pero no propone medidas concretas para desarrollar una economía diversificada y sostenible, para salir de la dependencia extractiva²³. Lo mismo sucede con Perú Libre, que a pesar de reconocer la dependencia extractiva y los riesgos en la seguridad alimentaria y agricultura afirma que, el país solo tiene la oportunidad de salir del subdesarrollo gracias al extractivismo²⁴.

Por otro lado, se evidencia también que se deja de lado temas concretos e importantes, como, por ejemplo, las actividades del subsector de hidrocarburos, ya que ningún plan hace referencia a este tema a pesar de los problemas socioambientales que ha traído a lo largo de la historia: derrames, pasivos ambientales, conflictos sociales e infracciones; que ponen en amenaza la protección de los pueblos indígenas, Áreas Naturales Protegidas (ANP) y otros ecosistemas. Si bien el Plan de Gobierno de Perú Libre reconoce la contaminación de las industrias extractivas, no ofrece propuestas para solucionar estos problemas al igual que Fuerza Popular. Y esto no sólo se evidencia en los Planes de Gobierno sino también en las diferentes conferencias o debates tanto de los candidatos como de los equipos técnicos.

Frente a las problemáticas mencionadas anteriormente y la preocupación de un nuevo Gobierno que no considere en sus agendas estrategias precisas para un desarrollo sostenible con enfoque de derechos de manera integral, se reafirma el reto de generar e impulsar propuestas para la reactivación económica sostenible.

23 Plan de Gobierno de Fuerza Popular 2021-2026 p.14-16. Ver: <https://declara.jne.gob.pe/ASSETS/PLANGOBIERNO/FILEPLANGOBIERNO/16490.pdf>

24 Peru Libre Ideario y Programa (2019-2022) p.34 y p.21. Ver: <https://declara.jne.gob.pe/ASSETS/PLANGOBIERNO/FILEPLANGOBIERNO/16542.pdf>



Foto: Rolando Mondragón / DAR



3

**ASPECTOS CLAVES
PARA EL INICIO DE
LA REACTIVACIÓN
ECONÓMICA**

3

Aspectos claves para el inicio de la reactivación económica

El Estado después de la estrategia de la reactivación económica contemplada en cuatro fases, definió dos medidas importantes enfocadas en la progresiva reactivación sectorial y la protección ante un rebrote del COVID-19: i) Criterios de focalización para la reactivación económica y ii) Protocolos Sanitarios Sectoriales. Medidas esenciales que no solo influyen en el cumplimiento de la reactivación progresiva, sino también en la protección de las poblaciones, que se ven afectadas ante el contexto de emergencia sanitaria.

3.1. Criterios de focalización para la reactivación económica

Con 71 casos confirmados de COVID-19 (RPP, 2020)²⁵, el 15 de marzo del 2020, se declaró el estado de emergencia para contener el avance de la pandemia mediante el DS N° 044-2020-PCM. Esto limitó el libre tránsito para muchas actividades económicas paralizando la economía del país.

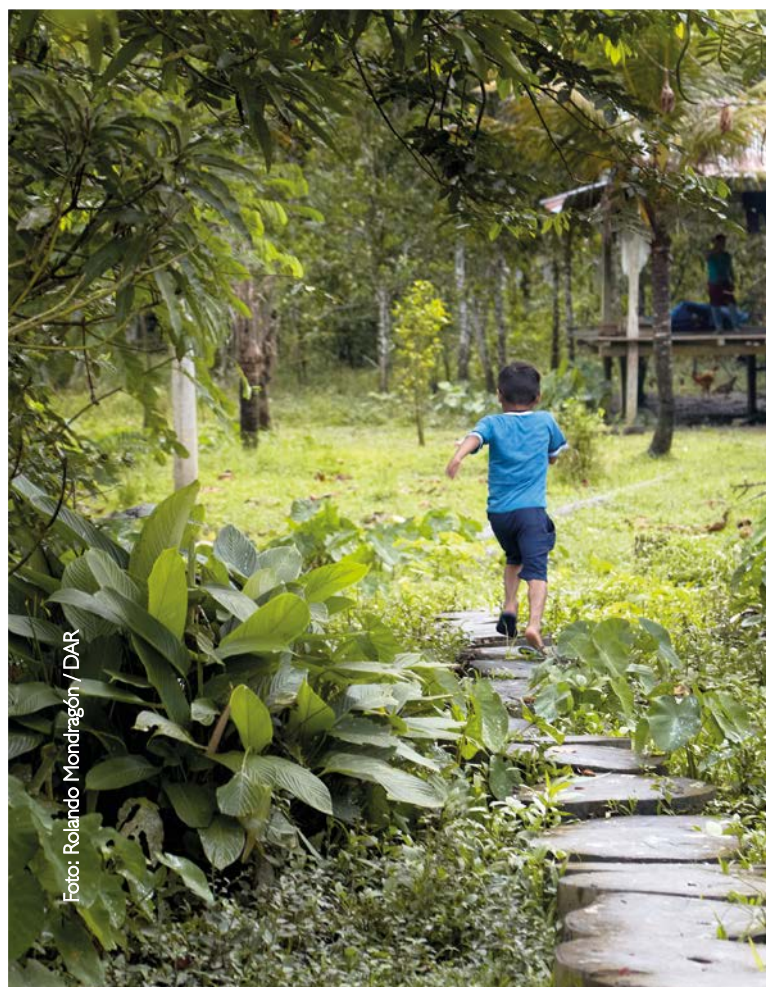
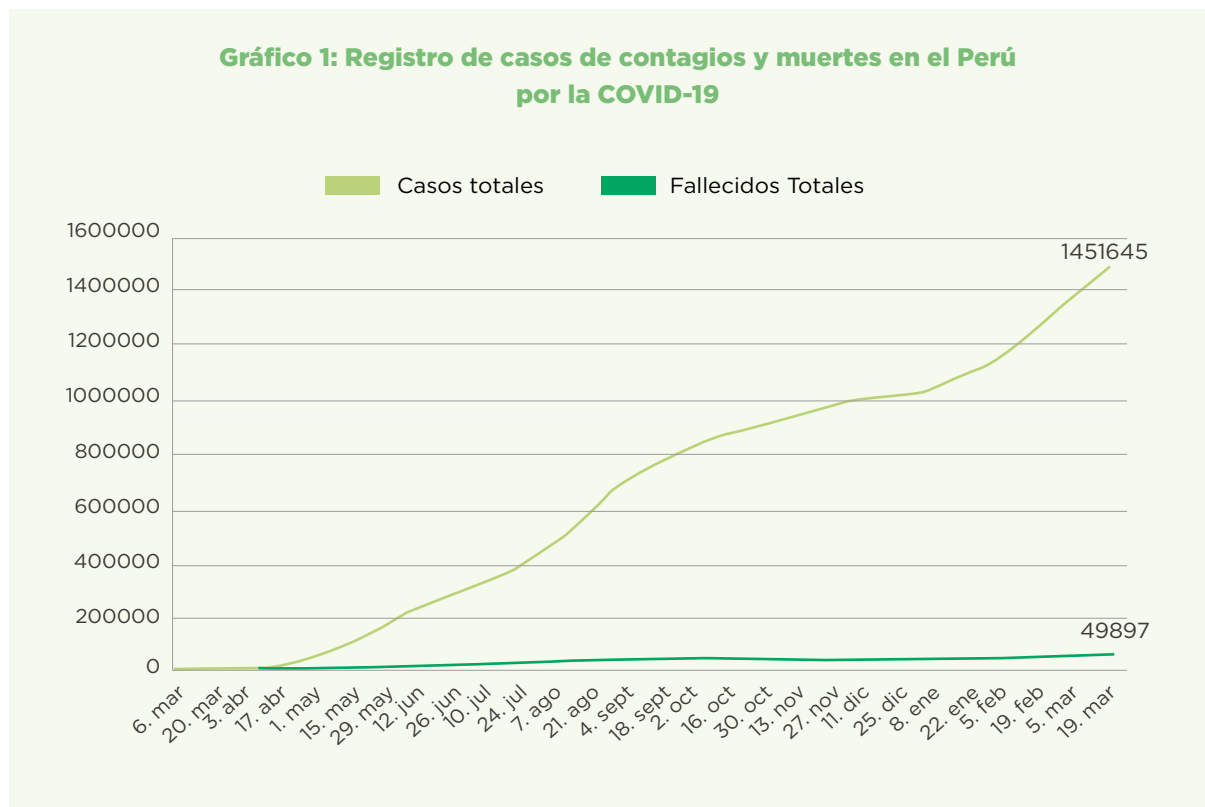


Foto: Rolando Mondragón / DAR

25 RPP, 2020. Ver: <https://rpp.pe/peru/actualidad/coronavirus-en-peru-minuto-a-minuto-43-casos-de-covid-19-y-gobierno-suspende-la-recepcion-de-cruceros-a-puertos-del-pais-live-163>

El estado de emergencia declarado no tuvo la crisis sanitaria. A fines de mayo del 2020 se registraron 164 476 casos de contagio y una cifra de 4506 muertes vinculadas a la COVID-19. Cifras que fueron aumentando considerablemente, pues llegando a finales de diciembre se registró 1 015 137 contagios y 37 680 fallecidos (ver gráfico 1).



Fuente: La República, 2021²⁶.

A pesar de ello, el 25 de abril se conformó el Grupo de Trabajo Multisectorial²⁷ para la reanudación de las actividades económicas, con el objetivo de elaborar una estrategia para coadyuvar el proceso de reanudación progresiva en el marco de la emergencia sanitaria, el cual se ha ido implementado en cuatro fases (ver cuadro 2) a partir de la promulgación del DS N° 080- 2020-PCM, emitida el 3 de mayo del 2020.

Es importante mencionar que antes del establecimiento de la fase 1, debido a presiones de distintos gremios, se permitió que los sectores extractivos (hidrocarburos y minería)

realicen “operaciones mínimas”²⁸. Como se recuerda, al inicio de la emergencia sanitaria, la CONFIEP, a través de su presidenta, María Isabel León, ejerció una gran presión para que el sector minero no paralice sus actividades, logrando este objetivo a pesar de que el presidente del Consejo de Ministros de ese entonces, Vicente Zeballos, aseguró que los campamentos mineros iban a detenerse.

La fase 1 de la reactivación económica determinó que las grandes actividades económicas debían ser las primeras en activarse. Ante la continua propagación de la COVID-19 en el país, el riesgo generado por la

26 Ver página de actualización permanente: <https://data.larepublica.pe/envivo-casos-confirmados-muertes-coronavirus-peru/>

27 Mediante R.M N° N° 144-2020-EF/15, publicado en el diario oficial El Peruano el 2/4/2020

28 Hubo un fuerte cuestionamiento respecto a la definición de operaciones mínimas permitidas en el sector extractivo, pues se dudaba que estas operaciones cumplan con esta característica y puedan afectar áreas aledañas de su zona de operación.

ubicación de los proyectos y la movilidad del personal (que requieren estas actividades), era necesario proteger las zonas con mayor vulnerabilidad ante el contagio del virus con medidas apropiadas.

Ante ello, el Estado mediante el DS N° 080-2020-PCM estableció una base general de criterios fundamentales para la implementación gradual y progresiva de las fases de reanudación de actividades (artículo 2) y la obligación de elaboración y aprobación de protocolos sanitarios de operación ante la COVID-19 a los sectores incluidos en las fases de reanudación (artículo 3).

Para ello, se establecieron cuatro criterios (artículo 2) que guían el proceso de reactivación: a) salud pública, a partir del informe que evalúa la Autoridad Nacional de Salud con base en la evolución de la situación epidemiológica; la capacidad de atención y respuesta sanitaria; y el grado de vigilancia y diagnóstico implementado; b) movilidad interna; c) dimensión social y d) actividad económica y la evaluación de la situación por los sectores competentes del Poder Ejecutivo. Sin embargo, se debe de considerar que estas medidas se establecieron de manera acelerada en aras de tener lineamientos en un marco de reactivación y ante ello, se exponen lo siguientes puntos:

i. Cuando se establecieron los cuatro criterios mencionados no existía o al menos no era de conocimiento público, un mapa que identifique el nivel de riesgos de exposición a la COVID-19 a nivel distrital que guíe la evaluación del criterio de salud pública. Recién el 29 de mayo el MINSA publicó un boletín²⁹ titulado:

“Distritos con alto riesgo de contagio de COVID-19”, donde se desprende que gran parte de la Amazonía era de alto riesgo de contagio. Por ende, era crítico evaluar los criterios de focalización de reactivación de cada sector, en especial del sector extractivo e infraestructura que son actividades bastante desarrolladas en la Amazonía y que implican el ingreso de personal externo a territorios vulnerables. Asimismo, no se consideró un análisis de la capacidad de atención y respuesta sanitaria de las distintas regiones para evaluar los riesgos.

ii. Los criterios establecidos en el DS N° 080-2020-PCM son bastante generales y no presentan indicadores que precisen y guíen su evaluación, siendo el de dimensión social uno de los que no se desarrollan, a pesar de que engloban múltiples aspectos importantes que podrían servir como criterio y guía de la reactivación de actividades.

De acuerdo con lo establecido en el DS N° 080-2020-PCM un requisito importante para la reactivación de cada sector es la elaboración de criterios de focalización³⁰ territorial para evaluar la solicitud del reinicio de operaciones de diferentes actividades tras la reanudación progresiva de sus proyectos. Sin embargo, los criterios de focalización de los sectores de infraestructura y extractivas (MINEM³¹ y MTC³²), incluidos en las primeras fases de reactivación, no incorporan una evaluación de los criterios estipulados en el mencionado decreto, ni un enfoque de reducción de riesgos de contagio sobre las poblaciones ubicadas en áreas de influencia de proyectos:

29 MINSA, 2020. Ver: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/informes-publicaciones/674549-distritos-con-alto-riesgo-de-contagio-de-covid-19>

30 El artículo 3 del DS N° 080-2020 menciona que "(...) tales sectores (sectores competentes de cada actividad incluida en las fases de la Reanudación de Actividades) aprueban mediante resolución ministerial los "Criterios de focalización territorial y la obligatoriedad de informar incidencias(...)"

31 RM N° 129-2020-MINEM/DM Aprobación de los "Criterios de focalización territorial"

32 RM N° 0259-2020-MTC/01 Aprueba los lineamientos sectoriales para la reanudación gradual y progresiva de los proyectos del sector Transportes y Comunicaciones



Foto: Presidencia del Perú

- Los criterios de focalización del MINEM, aprobados mediante RM N° 129-2020-MINEM/DM, no estuvieron sujetos a un diagnóstico territorial en cuanto a la propagación de la COVID-19, pues en el anexo donde establecen los criterios de focalización, sólo se considera la necesidad de implementar el “Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19” y en los criterios específicos de cada sub-sector (Anexo, punto II) sólo se establecen de manera general cuáles serán las actividades comprendidas y su gradualidad de reanudación.
- Los lineamientos sectoriales para la reanudación gradual y progresiva de los proyectos del Sector Transportes y Comunicaciones, aprobados mediante RM N° 0259-2020-MTC/01- engloba en

su artículo 3, un criterio de territorialidad alineado con el criterio general de salud pública, que establece el DSN° 080-2020-PCM. Sin embargo, no detalla mecanismos de procedimientos para proyectos asentados en distritos de alto riesgo de contagios y solo se menciona que se preferirán aquellos “ubicados en zonas de menor riesgo”, lo que representó un alto nivel de discrecionalidad para el sector y titulares de diferentes proyectos. Por otro lado, el artículo 2 de la RM N° 0259-2020-MTC/01 establece la coordinación obligatoria con los gobiernos locales y regionales para la reanudación de proyectos, pero no se consideró algún mecanismo de participación de sociedad civil, ni de transparencia de las decisiones adoptadas fruto de dichas coordinaciones.

3.2. Protocolos sanitarios sectoriales

Otro punto fundamental para la protección y reanudación continua y progresiva de actividades ante la reactivación son las medidas sanitarias de cada actividad, en el que se debió considerar los riesgos de acuerdo a las propias características de las actividades a reanudar. Ante ello, el DS N° 080-2020-PCM establece en su artículo 3 la elaboración y aprobación de protocolos sanitarios para cada sector, los cuales fueron elaborados y aprobados cumpliendo las disposiciones establecidas por RM N° 239-2020-MINSA³³.

Los protocolos sanitario de infraestructura del sector transporte, aprobados mediante RM N° 0257-2020-MTC/01 y del sector de energía y minas, aprobados mediante RM N°128-2020-MINEM: "Protocolo Sanitario para la Implementación de medidas de prevención y respuesta frente a la COVID-19 en las actividades del Subsector Minería, el Subsector Hidrocarburos y el Subsector Electricidad"³⁴ consideran acciones preventivas de traslado, medidas de higiene, convivencia dentro del área de trabajo, medidas de descarte de COVID-19, así como el procedimiento ante casos de sospecha o confirmación de COVID-19 en sus trabajadores.

Sin embargo, los protocolos sanitarios no consideraron una salvaguarda social para las poblaciones ubicadas en áreas aledañas de los diferentes proyectos de cada sector, para de evitar la propagación de la COVID-19 y proteger a las poblaciones vulnerables como las poblaciones indígenas. Asimismo, estos instrumentos de protección ante la COVID-19 no consideraron las características propias de cada proyecto como su ubicación y el desplazamiento del personal para una evaluación diferenciada de riesgos.

Esta situación es preocupante, ya que es necesario implementar en estos protocolos medidas concretas para la protección colectiva de diferentes poblaciones vulnerables a nivel local, regional y nacional ante la reanudación de actividades, como, por ejemplo:

Medidas de fiscalización oportuna para el cumplimiento de protocolos, que refuercen los planes de vigilancia y prevención frente a la COVID-19.

Restricciones de movilización a centros poblados aledaños a las instalaciones del proyecto.

Medidas explícitas que guíen los trabajos fuera de la unidad extractiva o de infraestructura (relaciones comunitarias, medio ambiente, mantenimiento de vías, exploración, etc.).

Mecanismos por seguir en caso de sospecha o confirmación de contagio a pobladores.

Ante estos vacíos, se puede concluir que los lineamientos de prevención del contagio de la COVID-19 ante la reactivación económica son medidas que necesitan ser reforzadas a través de mecanismos de participación, evaluación de riesgo y fiscalización de su cumplimiento. Más aún en los proyectos cuya área de influencia alberga poblaciones indígenas, las cuales presentan una gran vulnerabilidad ante la propagación de la COVID-19 y carecen de servicios de salud en la mayoría de las zonas. Sobre todo, al considerarse los estudios realizados por la Consultora de Seguridad Ocupacional en Marsh Perú³⁵, la cual expone

33 Lineamientos para la vigilancia de la salud de los trabajadores con riesgo a la exposición del COVID-19

34 Modificado por RM N° 135-2020-MINEM-DM; RM N° 159-2020-MINEM-DM

35 Marsh, 2020. Ver: <https://www.marsh.com/pe/es/insights/risk-in-context/prevencion-del-covid19-en-el-sector-mineral.html>

que sólo el 45 % de las empresas mineras evaluadas han implementado un programa de observadores de conducta para asegurar el cumplimiento de los nuevos lineamientos dentro de la unidad, relacionada a evitar contagios.

Previo a la segunda ola de la pandemia, la falta de capacidad del Gobierno en la fiscalización llevó a que la Federación Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú realizaran una denuncia pública ante las condiciones que vulneran la protección de trabajadores mineros y el entorno poblacional. En la declaración afirmaron que muchas empresas han implementado medidas negligentes que ponen en riesgo el bienestar general, al hacer funcionar campamentos improvisados e incumpliendo los protocolos sanitarios, generando con ello que se sobrepase los diez mil trabajadores contagiados (CooperAcción, 2020a)³⁶. Asimismo, el 8 de febrero del 2021, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), recibió las denuncias de los trabajadores en contra de la minera Shougang Hierro Perú, por el incumplimiento del Plan para la vigilancia, prevención y control de la COVID-19 en el trabajo; el limitado personal médico para la atención de los trabajadores en el campamento minero; y la falta de entrega de los documentos con los resultados de las pruebas COVID-19 de los trabajadores (Observatorio de Conflictos Mineros en Perú, 2021)³⁷.

Esta situación también agudizó los conflictos sociales, pues el riesgo ante la reactivación de actividades económicas sin los mecanismos

necesarios de protección para las poblaciones aledañas como los pueblos indígenas, sumado con las carencias por el acceso a los servicios básicos para hacerle frente a la COVID-19, ha reactivado el conflicto del Lote 95, ubicado en la localidad de Bretaña, distrito de Puinahua, en la provincia de Requena, en la región Loreto; donde pobladores indígenas acudieron a las instalaciones de la empresa PetroTal como reclamo al Estado por la instalación de servicios básicos y mejores condiciones de salud ante la COVID-19, pero tras la frustrada reunión el sábado 8 de agosto del 2020, se produjo un enfrentamiento entre la población indígena kukama y la Policía, que dejó como consecuencia la muerte de tres pobladores.

Ante esto, se debe tener en cuenta el informe “Salud y Economía”³⁸ de CEPAL, que concluye que si no se controla la curva de contagio de la pandemia, no será posible reactivar la economía de los países. Asimismo, indica que tanto el control de la pandemia como la reapertura económica requieren liderazgo y una rectoría efectiva y dinámica de los Estados, mediante políticas nacionales que integren medidas de salud, económicas y sociales.

A esto hay que añadir la necesidad de disponer medidas a largo plazo que refuercen estas salvaguardas sociales, con el fin de asegurar la protección no solo de los trabajadores de los proyectos e inversiones, sino de las poblaciones aledañas a estos. Asimismo, es recomendable impulsar el mecanismo de transparencia en este tema, poniendo a disposición de la población local los protocolos aprobados de cada titular e informes de fiscalización de las autoridades correspondientes.

36 CooperAcción, 2020. Ver: <http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2020/09/Bolet%C3%ADn-AMP-SEPTIEMBRE-2020-v3.pdf>

37 Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, 2020. Ver: <https://conflictosmineros.org.pe/2021/03/16/ica-trabajadores-de-shougang-inician-paro-indefinido/>

38 CEPAL, 2020. Ver: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf



Foto: Internet



**IMPULSO DE LAS
INVERSIONES EN EL
PERÚ: ANÁLISIS DE LAS
MEDIDAS ESTABLECIDAS
EN SECTOR EXTRACTIVO
E INFRAESTRUCTURA**

4

Impulso de las inversiones en el Perú: Análisis de las medidas establecidas en sector extractivo e infraestructura

Como se comentó previamente, uno de los pilares de la estrategia de la reactivación económica consiste en el impulso de los proyectos de inversión públicos y privados, dentro de estos últimos aquellos relacionados principalmente a la minería.

Esta estrategia de reactivación se concretó con la implementación de la fase 1 de la reactivación. Si bien el Gobierno fue moderado al pronunciarse sobre las estrategias de reactivación, estas fueron más evidentes con las declaraciones del Premier Pedro Cateriano en el pedido de voto de confianza ante el Congreso de la República, donde anunciaba medidas establecidas en la agenda política, como la modificación al Reglamento de

Exploraciones Mineras con la introducción del silencio administrativo positivo en varios procesos; la regulación sobre consulta previa y la reducción de plazos de su proceso a por lo menos en seis meses; la simplificación de procedimientos de las entidades que participan en los procesos de autorizaciones mineras, como por ejemplo la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Si bien es necesario mencionar, que estas medidas fueron criticadas y que se consideraron como uno de los puntos determinantes para la negación de voto de confianza al premier Cateriano; la línea de reactivación expuesta siguió enfocada en la misma estrategia (ver cuadro 5).



Cuadro 5. Radiografía de reactivación económica, según discursos políticos

Radiografía de reactivación económica, según discursos políticos

Martín Vizcarra		Francisco Sagasti
Pedro Cateriano	Walter Martos	
<p>i) Protección de las familias y de sus ingresos; ii) Inversión privada como motor del crecimiento económico, dentro del marco de una economía social de mercado de acuerdo a la Constitución; iii) Políticas sectoriales para impulsar el crecimiento económico y iv) Inversión pública como dinamizadora de la economía.</p>	<p>i) El impulso a la inversión pública y los sectores productivos para acelerar la reactivación económica; ii) Medidas para la recuperación de la inversión privada y iii) Medidas para garantizar la eficiencia de la economía y mejores servicios públicos.</p>	<p>No planteó estrategias o direccionamiento en cuanto a la reactivación económica solo de manera general expuso lo siguiente:</p> <p><i>“Este nuevo Gobierno debe considerar la reactivación sostenible y baja en carbono, fomentar los eco-negocios, la conservación productiva e impulsar la transición energética decidida hacia energías limpias, un gran pendiente de los últimos Gobiernos”.</i></p>
		<p>Violeta Bermúdez</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar la estabilidad económica y equilibrio fiscal. 2. Diseñar la ejecución del presupuesto público.

Elaboración propia.

Se puede afirmar, que las acciones iniciales, en el marco de la reactivación, fueron enfocadas al impulso de inversiones del sector extractivo e infraestructura mediante la flexibilización de medidas administrativas y regulatorias:

“(…) se han aprobado, luego de un exhaustivo trabajo medidas que otorgan predictibilidad a las inversiones, eliminan barreras burocráticas, simplifican procesos, requisitos y reducen plazos, garantizando siempre el cuidado y

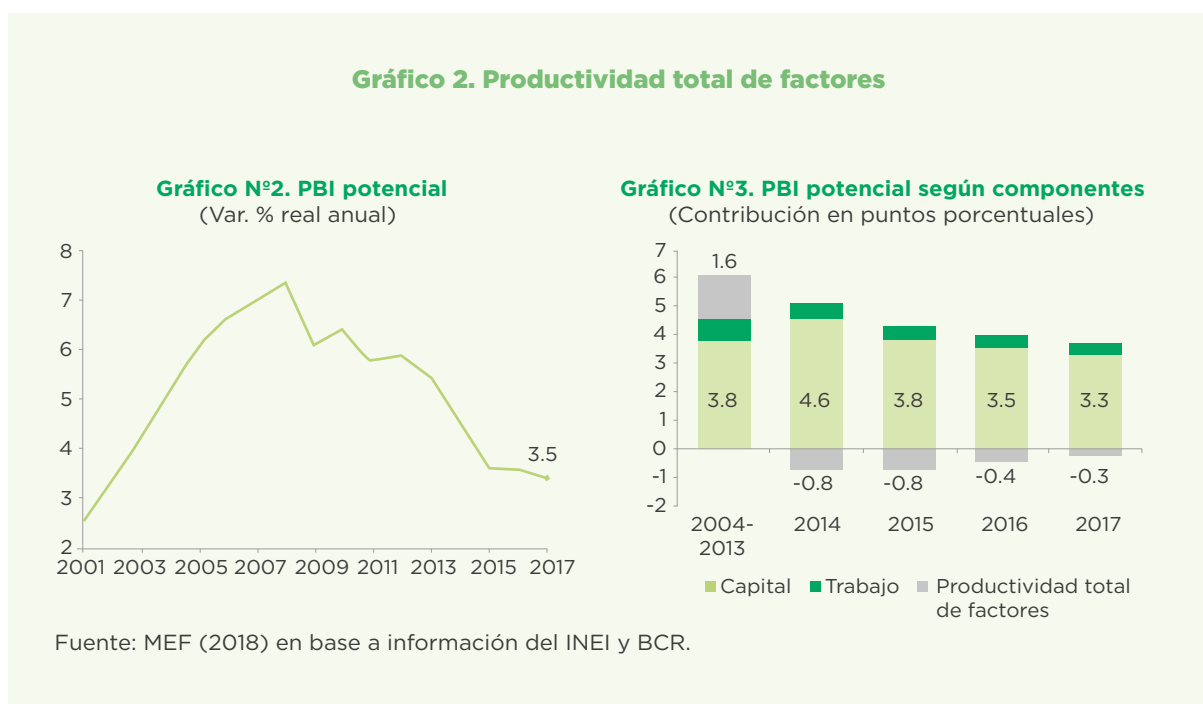
respeto del medio ambiente y de los recursos naturales”. Cateriano, 2020.

Es importante considerar que la flexibilización de procedimientos que involucren los procesos de la gestión ambiental no garantiza un verdadero crecimiento económico y muchos menos un desarrollo sostenible, pues los costos socio ambientales podrían incrementar exorbitantemente. Se debe tener en cuenta el costo que el Estado debe asumir por los impactos ambientales que se generan por las diferentes actividades extractivas.

De hecho, desde una perspectiva puramente económica, no existe evidencia en el Perú de que la estrategia de flexibilización administrativa haya generado una mejora en la productividad o en el crecimiento económico. Entre el 2011 y 2015 la economía peruana creció en promedio 4.8 %; mientras que, en el periodo del 2016 al 2019, fue de 3.2 % (INEI, 2020b)³⁹. Por otro lado, según estimaciones del MEF, el PBI potencial del país continuó deteriorándose luego de implementar las medidas de flexibilización en lo ambiental (y de reducción de la burocracia en general) promulgadas entre el 2013 y 2014, referidas previamente (cuadro 2).

Asimismo, el MEF estima una caída de la productividad total de factores (gráfico 2) desde el 2014 y asocia ello a la excesiva dependencia en la actividad minera⁴⁰. Cabe resaltar que en base a este diagnóstico, el MEF reconoce la necesidad de avanzar en la diversificación productiva.

Gráfico 2. Productividad total de factores



De ahí que, si bien es innegable la importancia de la continuidad del sector extractivo en el proceso de recuperación económica, a la luz de la evidencia, una estrategia de reactivación que contemple flexibilizaciones en temas ambientales lo único que garantiza son nuevas afectaciones a la salud y al ambiente como las provocadas por las medidas del periodo 2013-2014.

Hay que tener en cuenta que, según el Diagnóstico Ambiental de Perú⁴¹ del 2008, la degradación ambiental, el deterioro de los

recursos naturales y los desastres provocados, solo en ese entonces, ocasionaban costos anuales de al menos 8 200 millones de soles, sin considerar los ingresos que se dejan de generar por la paralización de procesos productivos, ni costos sociales vinculados a la salud de los pobladores afectados. Por otro lado, entre el 2004 y el 2019, el MINEM transfirió más de 343 millones de soles a AMSAC, para la ejecución de la remediación de 936 pasivos ambientales (PAM) en 23 antiguas unidades mineras⁴².

39 INEI, 2020. Panorama de la Economía Peruana 1950-2019.

40 MEF, 2018. Política Nacional de Competitividad y Productividad D.S. N°345-2018-EF.

41 PCM, 2008. RM N° 025-2008-PCM.

42 Rumbo Minero, s.f. Ver: <https://www.rumbominero.com/noticias/mineria/minem-remediara-16-pasivos-ambientales-en-siete-regiones-con-inversion-de-s-111-7-millones/>

A continuación, se presenta con mayor detalle el estado sectorial minero, de hidrocarburos e infraestructura y las medidas promulgadas en el marco de la reactivación económica.

4.1. Subsector minero

La producción minera, así como otros sectores, redujo su proyección de crecimiento durante el estado de emergencia nacional por la COVID-19. Principalmente entre los meses de marzo y abril del 2020, pues las empresas mineras se encontraban autorizadas para realizar únicamente actividades críticas con personal mínimo operativo, a fin de evitar la propagación del virus y mantener las instalaciones listas para el reinicio de las actividades normales.

Esta baja en proyecciones de crecimiento se registró en varios países, debido a la paralización de actividades y la disminución de la cotización de los principales metales. Ante ello, las inversiones mineras en nuestro país cayeron 29.6 % en el 2020, mientras que la producción de los principales ítems de la canasta minera mostró considerables descensos, a excepción del Estaño y el Molibdeno, que mostraron variaciones positivas (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución de inversiones en el sector minero



PRODUCCIÓN METÁLICA Var% Ene-Dic (2020/2019)

Producción minera afectada por la emergencia nacional por el COVID-19.

↓ Cobre -12.5%	↓ Plomo -21.9%
↓ Oro -32%	↓ Hierro -12.1%
↓ Zinc -5.3%	↑ Estaño 4%
↓ Plata -22.5%	↑ Molibdeno 5.7%

A nivel mensual, hubo incremento en casi todos los productos metálicos con excepción del hierro.

Respecto al mes anterior

PERIODO	UNIDAD	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	VAR%
COBRE	TMF	206,387	221,980	↑ 7.6%
ORO	g finos	8,219,795	8,548,186	↑ 4%
ZINC	TMF	137,210	155,520	↑ 13.3%
PLATA	kg finos	294,498	317,682	↑ 7.9%
PLOMO	TMF	23,815	24,519	↑ 3%
HIERRO	TMF	1,185,832	980,129	↓ -17.3%
ESTAÑO	TMF	2,097	2,464	↑ 17.5%
MOLIBDENO	TMF	2,971	2,985	↑ 0.5%

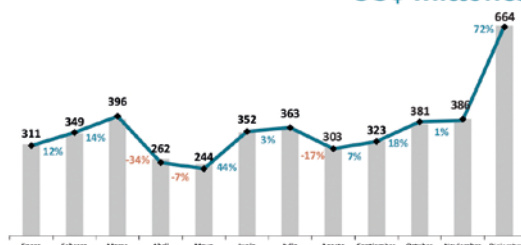


INVERSIÓN MINERA Var% Ene-Dic (2020/2019)

2019 US\$ 6,157 millones
 ↓ -29.6%
 2020 US\$ 4,334 millones

↓ Planta Beneficio -4.8%	↓ Equipamiento Minero -28.2%	↓ Exploración -37.5%	↓ Infraestructura -34.8%	↓ Desarrollo Preparación -66.8%	↓ Otros -12.4%
--------------------------	------------------------------	----------------------	--------------------------	---------------------------------	----------------

EVOLUCIÓN MENSUAL US\$ millones



Fuente: MINEM, Boletín estadístico minero- Edición N° 12-2020.

4.1.1. Análisis de medidas establecidas en el subsector minero

Ante este contexto, durante las primeras fases de reactivación económica se ha priorizado la reactivación de la actividad minera. También, se han emitido medidas en cuanto al marco administrativo general, así como en lo referente al marco normativo de protección ambiental del subsector. El cuadro 6 detalla las medidas aprobadas, las propuestas publicadas y las propuestas en agenda, según el discurso de Cateriano.

Cuadro 6. Medidas de la reactivación económica en el sector minero

Medidas en cuanto al marco normativo general	Medidas en cuanto a gestión ambiental
A. Medidas aprobadas	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ DS N° 020-2020-EM, Reglamento de Procedimientos Mineros. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ DS N° 019-2020-EM, modificación del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera. ➤ DS N° 007-2021-EM, que establece medida especial relacionada a los instrumentos de gestión ambiental del Sector Minero.
B. Propuestas en agenda*	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Facultar de manera excepcional al Ministerio de Energía y Minas el financiamiento de estudios de preinversión y expedientes técnicos del presente año fiscal. ➤ Nuevo reglamento de proyectos de inversión pública a cargo de gobiernos regionales y locales principalmente en el corredor minero, durante el presente año fiscal. ➤ Nuevo reglamento de cierre de minas. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Simplificación de procedimientos de entidades que tienen impacto y participan en los procesos de autorizaciones mineras y de hidrocarburos, como por ejemplo la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Según declaración del expremier Cateriano en el pedido de confianza ante el Congreso de la República.
Elaboración propia.

Las medidas aprobadas por el Gobierno fueron básicamente tres, que tienen mucha relevancia pues modificaron normativas claves en el subsector minero, estas son: i) Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera; ii) Reglamento de Procedimientos Minero y iii) Proyecto de Decreto Supremo, que establece una medida especial relacionada a los instrumentos de gestión ambiental del sector minero.



i) Modificación del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, mediante DS N° 019-2020-EM

Mediante el DS N° 019-2020-EM⁴³ se concretó, en julio del 2020, la modificación del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, en el que se hizo cambios en el Artículo Único del Título Preliminar, los artículos 6, 10, 16, 21, 26, 39, 40, 44, 56, 58, 60, 62, 68 y la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del reglamento. El análisis de estas modificaciones evidencian que la normativa ambiental no ha fortalecido medidas bajo el principio de prevención y precautoriedad en materia ambiental, pues se sigue permitiendo la vinculación o asociación de proyectos para la evaluación de un solo instrumento de gestión ambiental, generando un mal uso de estos instrumentos. Es más, se evidencia retrocesos por las flexibilizaciones en procesos claves, ya que las nuevas modificaciones establece el silencio administrativo positivo para las Fichas Técnicas Ambientales (artículo 40); dispone procedimientos de verificación del

cierre de las plataformas sin la fiscalización adecuada (artículo 68.2) y permite diferentes mecanismos de participación ciudadana en la FTA (artículo 44).

Respecto a la vinculación o asociación de proyectos, el artículo 6 del DS N° 019-2020-EM establece:

“En el caso que el/la mismo/a Titular Minero/a o titulares mineros/as asociados o vinculados, en razón de la participación directa o indirecta de uno sobre el otro, en el manejo financiero, dirección, administración, control, capital, derechos de voto o cualquier otro mecanismo que le de capacidad a un titular de ejercer influencia dominante sobre el otro; proyecten realizar actividades de exploración en la misma zona, se consideran sus proyectos como uno, a efectos de determinar el Instrumento de Gestión Ambiental aplicable. Para efectos de la presente disposición, salvo prueba en contrario...”

43 Publicado en el diario oficial El Peruano el 29/7/2020.

Si bien es cierto que anteriormente el reglamento ya consideraba esta disposición, el DS N° 019-2020-EM detalla la definición acerca de “la misma zona”, estableciendo que dos o más proyectos pertenecen a la misma zona si se presentan (de manera conjunta o individual, y en atención a cada caso particular) los siguientes supuestos: 1) Se ubican en el mismo ámbito de las microcuencas hidrográficas, 2) La presencia de un proyecto genera impactos ambientales sinérgicos o acumulativos en el otro, 3) El yacimiento tiene características geológicas similares.

Esta medida implicaría que si uno de los proyectos ya tiene un estudio aprobado, los otros pueden presentar solo modificatorias a ese estudio y no uno nuevo como correspondería y que se exige en otros países con actividad minera (CooperAcción, 2020c)⁴⁴.

Ello estaría generando un uso inadecuado de los instrumentos de gestión ambiental, corriendo el peligro de que estos no describan los verdaderos riesgos o impactos socioambientales al no considerar características propias de cada proyecto, área directa o indirectamente afectadas. Asimismo, se debe tener en cuenta que los supuestos para definir los proyectos ubicados en la misma zona, establecidas por el DS N° 019-2020-EM, son supuestos amplios, sin un sustento técnico y que solo facilitarían la certificación ambiental para la aceleración de actividades mineras.

Por otro lado, **el artículo 40 faculta el silencio administrativo positivo para la aprobación de la ficha técnica ambiental** con el mismo periodo de evaluación, que cuando tenía un silencio administrativo negativo (10 días hábiles). La Ficha Técnica Ambiental (FTA) es el instrumento de gestión ambiental complementario al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para los proyectos de exploración minera que

por su ubicación y/o características prevé la generación de impactos ambientales negativos no significativos. Sin embargo, se debe considerar que la exploración minera es una actividad riesgosa que puede afectar aguas subterráneas o que puede dejar desechos, y que, por lo tanto, requiere siempre que se evalúe con detenimiento las afectaciones que puede producir (CooperAcción, 2020c)⁴⁵. Por lo que la FTA conlleva la necesidad de un pronunciamiento explícito de la autoridad competente sobre la evaluación y certeza de que no afecte los criterios de protección ambiental establecidos en el SEIA, que tenga una adecuada descripción del proyecto; evaluación de impactos y plan de manejo ambiental.

Establecer esta medida que acelere la evaluación de la FTA, disponiendo de una aprobación automática bajo el mismo plazo, que cuando tenía el silencio administrativo negativo, sin la complementación de medidas que fortalezcan la capacidad institucional, puede llevar a la aprobación de una FTA que vaya en contra a la normativa del SEIA o que no posea una información adecuada de sus actividades que podrían afectar en la evaluación y manejo de impactos, como lo evaluado en la FTA del proyecto de exploración Oroya Este, donde la plataforma de perforación a realizar no concordaba con las proyecciones de planos entregados.

Por otro lado, el artículo 60 debilita medidas de mitigación al establecer que **“las áreas que no han sido cerradas porque serán utilizadas en el futuro, tendrán alguna medida de compensación propuesta por el titular”**. Sin embargo, esta disposición no especifica si esta compensación implica un enfoque ambiental y tampoco considera un criterio de análisis de impactos, ni un criterio para su mitigación y/o remediación. Por el contrario, deja a discrecionalidad del titular la compensación que estos consideren convenientes; lo cual

44 Ver: <http://cooperaccion.org.pe/normas-legales-boletin-actualidad-minera-agosto-2020/>

45 Ver: <https://www.ocmal.org/la-influencia-de-las-empresas-en-los-cambios-en-el-reglamento-ambiental-de-exploracion-minera/>

no asegura la estabilidad física y química en el corto, mediano y largo plazo de los componentes o residuos mineros que generen riesgos de accidentes o contingencias para el ambiente, la integridad física de personas y poblaciones, así como de las actividades que éstas desarrollan. Asimismo, la disposición no está en concordancia, ni vinculada a la ley y Reglamento de Cierre de Minas aprobado.

Por otro lado, **la modificación del reglamento también impacta en los espacios de participación ciudadana en materia ambiental**, donde la población ejerce un rol activo en los proyectos que impliquen el aprovechamiento de los recursos naturales, aportando en la adecuada gestión de las inversiones, así como en la toma de decisiones públicas, como lo señala el artículo 44 del DS N° 019-2020-EM, el cual establece:

“44.3 En caso el proyecto que aplique a una FTA se realice sobre terrenos eriazos o de propiedad del titular minero, este último puede ejecutar cualquier otro tipo de mecanismo de participación ciudadana, conforme a lo establecido en la normativa sectorial vigente

44.4 En caso se suspenda el taller participativo por motivos de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente sustentada por el titular del proyecto, la DGAAM puede reprogramarlo o disponer la realización de otro mecanismo de participación ciudadana considerado en la normativa sectorial, en atención a las características del proyecto, con la finalidad de garantizar la participación de la población.”.

En ese sentido, se puede afirmar que se ha minimizado la importancia de la FTA y que no se están considerando los impactos socioambientales que puede generar la modificación que se realice incluso en terrenos privados o eriazos, ya que los impactos no se limitan a la zona de operación, menos aún

si se consideran los impactos sinérgicos y acumulativos que genera el sector minero. Por ende, la participación ciudadana debe de tener las mismas condiciones. El mal concepto de impacto ambiental y su minimización es un problema en políticas de planificación y gestión ambiental, que ha traído impactos significativos y ante ello conflictos socioambientales.

ii) Aprobación del nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros, mediante el DS N° 020-2020-EM

Mediante DS N° 020-2020-EM⁴⁶ se deroga el Reglamento de Procedimientos Mineros establecido desde 1992 y se establece la vigencia de un nuevo reglamento. El objetivo fue simplificar y brindar predictibilidad a los procedimientos administrativos mineros. Si bien, la emisión de un nuevo reglamento era necesario para establecer y regular los procedimientos mineros que se han modificado de manera desagregada, no se han reforzado los mecanismos de salvaguardas que permitan prevenir impactos negativos socioambientales que podría generar la actividad minera.

Los cambios analizados a continuación se enfocan en la aplicación del silencio administrativo de 17 procesos al silencio administrativo positivo, el cual se torna preocupante en la autorización de funcionamiento y modificación de concesión de beneficio, ya que podría limitar el proceso de fiscalización de actividades claves, como la construcción e instalación de componentes que se ejecutan dentro de estos procesos. Asimismo, se observará las acciones estatales en materia ambiental en situaciones de alerta como en el internamiento minero.

El DS N° 020-2020-EM modifica el tipo de silencio administrativo, estableciendo en el Reglamento de Procedimientos Mineros 17 procedimientos con el silencio administrativo positivo en (ver cuadro 7).

46 Publicado en el diario oficial El Peruano el 8/8/2020

Cuadro 7. Procesos con silencio administrativo positivo en el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros

Procedimiento	Plazo establecido para su evaluación en la normativa anterior cuando estaba sujeto a silencio administrativo negativo	Plazo establecido para su evaluación sujeto a silencio administrativo positivo	¿Se implementa el fortalecimiento de capacidades?
La constitución de la Unidad Económica Administrativa (UEA)	30 días hábiles (Ya contaba con silencio administrativo positivo)	30 días hábiles	No
La inclusión y exclusión de concesiones mineras en una UEA	30 días hábiles (Ya contaba con silencio administrativo positivo)	30 días hábiles	No
La renuncia del área de derecho minero	15 días hábiles	30 días hábiles	No
La renuncia de derechos y acciones del peticionario	-	15 días hábiles	No
El cambio de sustancia de no metálica a metálica (con excepciones)	-	30 días hábiles	No
La acumulación de concesiones minera	-	37 días hábiles	No
La división de derecho minero	-	37 días hábiles	No
El procedimiento de autorización de funcionamiento de concesión de beneficio	30 días hábiles	30 días hábiles	No
El procedimiento de modificación de la concesión de beneficio vía Informe Técnico Minero (con excepciones)	-	30 días hábiles	No
Procedimiento de Constitución de Sociedad Legal por pluralidad de titulares	-	30 días hábiles	No

Procedimiento	Plazo establecido para su evaluación en la normativa anterior cuando estaba sujeto a silencio administrativo negativo	Plazo establecido para su evaluación sujeto a silencio administrativo positivo	¿Se implementa el fortalecimiento de capacidades?
Acumulación de Concesión de Beneficio	-	30 días hábiles	No
Procedimiento de Constitución de Sociedad Legal por área superpuesta	-	30 días hábiles	No
Modificación de la autorización de beneficio de minerales para productores mineros artesanales	-	30 días hábiles	No
División de concesión de beneficio	-	30 días hábiles	No
Otorgamiento de concesión de labor general	45 días hábiles, según procedimiento ⁴⁷	90 días hábiles	No
Modificación de la concesión de transporte minero (con excepciones)	-	45 días hábiles	No
Modificación de la autorización de actividades de explotación, vía informe técnico minero	15 días hábiles	20 días hábiles	No

Elaboración propia

47 Artículo 41.- Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud, la Dirección General de Minería notificará a los titulares de las concesiones mineras en favor de los cuales se solicita la labor general, para la realización de una Junta de Concesionarios, la que tendrá lugar, en primera citación, dentro de un plazo no mayor de quince (15) días hábiles de efectuada la citación y, en segunda citación, de un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. La Junta será presidida por el Director General de Minería, y en ella se adoptarán los acuerdos concernientes a la ejecución de la obra y el aprovechamiento de los servicios. Para decidir sobre la ejecución de la obra, será necesaria la concurrencia y el voto favorable de por lo menos las dos (2/3) terceras partes de los concesionarios mineros de la zona de influencia, calculando cada voto por hectárea concedida. Los demás acuerdos se tomarán por mayoría simple. Aprobada la ejecución de la obra por la Junta, la Dirección General de Minería otorgará el título de la concesión y transcribirá la resolución al Registro Público de Minería para que proceda a abrir la partida correspondiente a la concesión de labor general. Reglamento de Procedimientos Mineros aprobado por el D.S N° 018-92-EM.

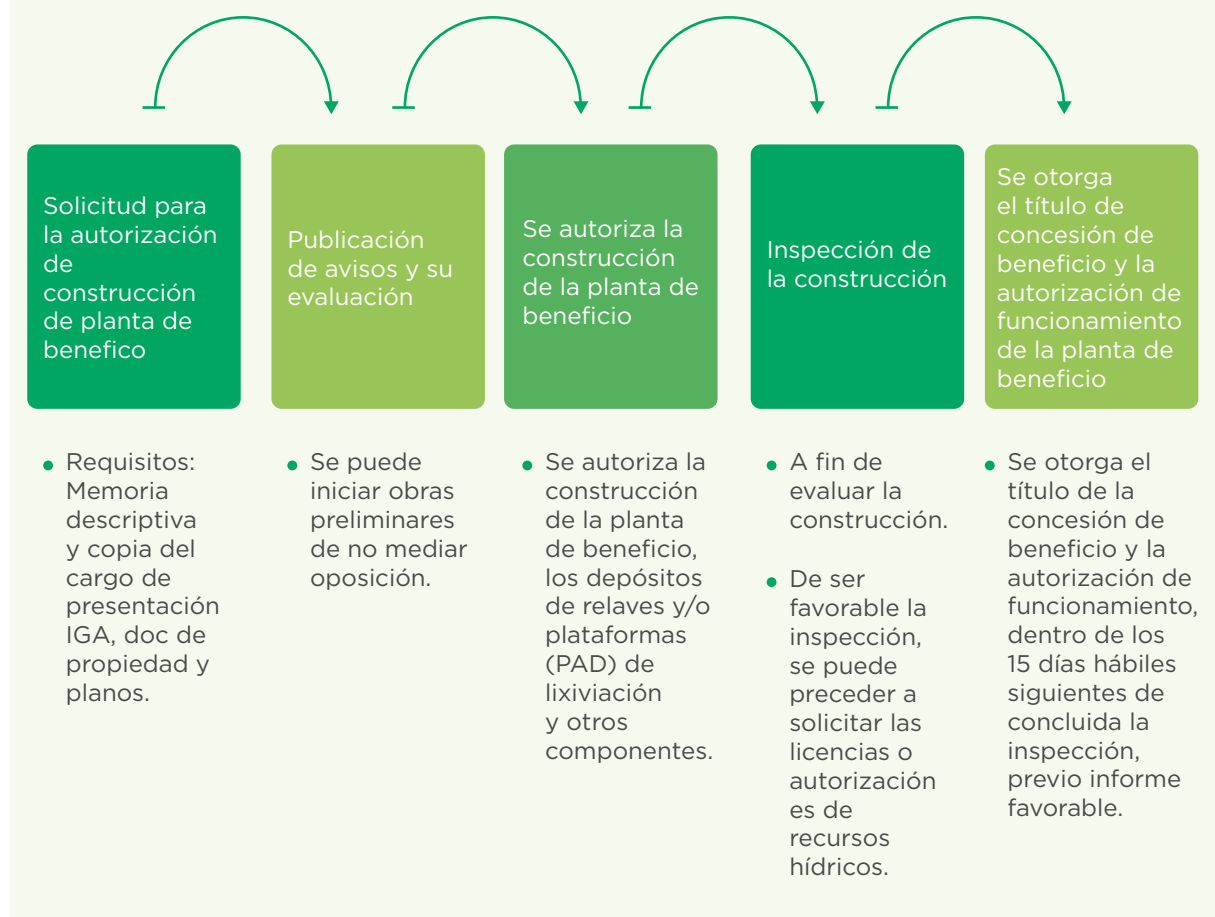
Entre los 17 procedimientos en los que se aplicó el silencio administrativo positivo, los más críticos son los siguientes: i) El silencio administrativo positivo en la autorización de funcionamiento de concesión de beneficio y ii) El silencio administrativo positivo en la modificación de concesión de beneficio.

La concesión de beneficio otorga al titular el derecho a extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales desarraigados del yacimiento del cual provienen, mediante un conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico - químicos que comprende la preparación

mecánica y/o la metalurgia (Legislación Ambiental)⁴⁸.

Para este proceso, el anterior Reglamento de Procedimientos Mineros (aprobado con DS N° 018-92-EM, actualmente derogado) establecía el siguiente mecanismo: La solicitud para la concesión de beneficio, la publicación y evaluación de avisos, la construcción de la planta de beneficio, la inspección de la construcción y **la entrega de título de concesión de beneficio y de funcionamiento de la planta** (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Proceso a seguir para la autorización de funcionamiento de concesión de beneficio, según Reglamento de Procedimiento Minero derogado



Fuente: DS N°018-92-EM.
Elaboración propia.

Sin embargo, este procedimiento cambió en base al nuevo Reglamento de Procedimiento Minero aprobado mediante DS N° 020-2020-EM. Ahora la concesión de beneficio se otorga junto a la aprobación de la autorización de construcción y no al final (ver gráfico 5). Además, la inspección de verificación es parte del procedimiento para la autorización del funcionamiento de la planta de beneficio, el último acto administrativo que se aprueba en este proceso. Para la aprobación de la autorización de funcionamiento siguen siendo requisitos contar con la licencia de uso de agua y la autorización de vertimientos de aguas residuales otorgadas o aprobadas. Pero, estos requisitos ya no son exigibles para aquellos proyectos que tuvieron opinión favorable de la ANA sobre la disponibilidad hídrica en la aprobación de su instrumento de gestión ambiental (IGA) o para aquellos que su IGA contempla la recirculación, reutilización o reuso de aguas residuales (artículo 86, inc. 2) (CooperAcción, 2020b)⁴⁹.



Fuente: DS N° 020- 2020- EM.
Elaboración propia.

49 Ver: <https://cooperaccion.org.pe/los-retrocesos-del-nuevo-reglamento-de-procedimientos-mineros/>

El plazo para la evaluación y aprobación de la autorización de funcionamiento de concesión de beneficio es de 30 días hábiles, sujetos a silencio positivo administrativo. Lo cual permitiría una aprobación automática en caso de que el plazo llegará a cumplirse sin que la autoridad haya emitido una respuesta. Esto puede traer consecuencias en la inspección técnica en cuanto a la construcción e instalación de componentes, generando graves impactos ambientales.

Esto constituye un hecho preocupante debido a que la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas en la construcción de las obras es necesario al deberse de inspeccionar con el mayor detalle actividades ejecutadas como la construcción de tanques y piletas que eviten cualquier derrame, pues los riesgos son muy grandes si consideramos que una planta de beneficio puede procesar 100.000 toneladas diarias, como en el caso de Tía María (Cooperación, 2020b)⁵⁰.

Cabe precisar que este cambio normativo no implementa las medidas necesarias, en caso de que en la inspección se determinen diferencias/cambios significativos/ajustes entre la ingeniería aprobada en la autorización de construcción y lo construido (artículo 85, inc. 4). Y no refuerzan mecanismos sancionadores y de responsabilidad de posibles impactos socio ambientales, pues no son cambios que pueden absolverse o corregirse fácilmente, dado que ya han sido ejecutados.

Asimismo, en la modificación de concesión de beneficio se establece el silencio administrativo positivo, en procesos donde no se contemplen ampliación de áreas, es decir, se aplicaría en supuestos de instalación y/o construcción de instalaciones adicionales, que incluyen depósitos de relaves y/o plataformas o pads de lixiviación, sus recrecimientos y la ampliación de la capacidad instalada. Sin

embargo, se debe considerar que añadir nuevos componentes o aumentarlos genera cambios e impactos que deberían ser analizados.

En esta línea, **cabe resaltar que mediante DS N° 024-2020-EM⁵¹, se establecen disposiciones de carácter excepcional** para el procedimiento de autorización de funcionamiento de la concesión de beneficio y de su modificación; en tanto se encuentre la emergencia sanitaria a nivel nacional. Con base en el nuevo Reglamento de Procedimientos Minero, **la normativa sustituye la acción de diligencia de inspección de la entidad, que verifica que la construcción e instalación de la planta de beneficio y sus componentes se hayan ejecutado conforme al proyecto aprobado, por una declaración jurada del titular** como parte de proceso para dar la autorización de funcionamiento, debilitando más las acciones de fiscalización.

Para ambos casos, se debe tener en claro que los impactos ambientales del proceso productivo y de beneficio son críticos, pues las acciones que se ejecutan respectivamente en cada etapa pueden ocasionar diversos impactos negativos. Un ejemplo es el impacto que se podría generar en los cuerpos hídricos en las etapas del manejo de los depósitos de desmonte y relave; así como, por el uso de agua mezclada con minerales y sustancias químicas (OEFA, 2015)⁵².

Otra medida, que también implica al rol fiscalizador y que es importante reforzar son las medidas establecidas a seguir en los procesos de **denuncia por internamiento**. El artículo 69, establece el procedimiento a seguir en una denuncia por internamiento, la cual toma 90 días en tener una respuesta y solo es aceptable si el denunciante tiene permiso de inicios de actividades. Sin embargo, el reglamento no establece la posibilidad de denuncias por terceros afectados, ni acciones

50 Ver: <https://cooperacion.org.pe/los-retrocesos-del-nuevo-reglamento-de-procedimientos-mineros/>

51 Publicado en el diario oficial El Peruano el 16/9/2020

52 Ver: <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/webma/normas/NL%20EI%20Peruano%2004.12.2015%20SE%20OEFA.pdf>

de diligencia de inspección para la protección socioambiental, que puede ser coordinado y trabajado con otras instituciones, de acuerdo con las funciones establecidas. Se debe considerar que esta denuncia es una alerta de **introducción** en concesión minera ajena y colindante sin autorización, ni el cumplimiento del instrumento de gestión ambiental, que puede afectar el equilibrio ecosistémico y de salud de poblaciones ubicadas en el área de influencia. Debiendo ser alertas elevadas a otras instituciones de fiscalización, mediante un mecanismo uniformado y reglamentado.

Esto en concordancia con el principio de prevención de la Ley General del Ambiente y su artículo IV.- Del derecho de acceso a la justicia ambiental, el cual establece que toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva; ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva.

iii) Decreto Supremo N° 007-2021-EM que establece medida especial relacionada a los instrumentos de gestión ambiental del Sector Minero

Mediante DS N° 007-2021-EM, se establecen medidas especiales relacionada al instrumento de gestión ambiental en el sector minero, que tiene por objeto regular la reprogramación de las actividades, medidas, compromisos y obligaciones asumidas en los IGA del sector minero, en atención al estado de emergencia nacional ante el impacto de la COVID-19 (artículo 1).

La normativa se basa únicamente en la reprogramación de plazos para ejecutar las medidas establecidas en los IGAs, hay observaciones importantes a resaltar. Una primera observación de este proyecto normativo es que a pesar de enfocarse en los instrumentos de gestión ambiental del sector minero, su finalidad no se direcciona al cumplimiento de la normativa ambiental para la protección de ecosistemas, ni de

la salud de poblaciones que podrían ser vulneradas. La normativa tiene como finalidad la protección de inversionistas, objeto que podría distorsionar las medidas de protección socioambiental.

“La finalidad del presente Decreto Supremo es brindar seguridad al titular minero sobre reprogramación del plazo para la ejecución de las actividades y sus respectivas medidas, compromisos y/u obligaciones ambientales asumidas en los Estudios Ambientales aprobados, Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios y sus modificaciones, así como permitir el cumplimiento de las mismas; sin perjuicio de las sanciones y/o medidas administrativas que la entidad de fiscalización ambiental o en seguridad de infraestructura puede imponer en el marco de sus competencias”. (Art. 2).

Esta normativa establece reprogramar la ejecución de IGAs, hasta por un plazo máximo de doce (12) meses contados desde la entrada en vigencia de la presente norma, esta solicitud debe ser presentada dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados desde la entrada en vigencia de la presente norma, adjuntando la actualización de los periodos de ejecución y cumplimiento de cada actividad, medida, compromiso y obligación establecida en el cronograma inicial, según el artículo 4. Asimismo, se establece que esta comunicación debe de remitirse a la entidad de fiscalización ambiental y de seguridad de infraestructura en el mismo día de su presentación ante la autoridad ambiental competente.

La medida establece que esta reprogramación no aplica para: i) Las actividades que busquen garantizar el sostenimiento de operaciones críticas que, sobre la base de lo dispuesto en el literal I) del numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM han sido autorizadas, ii) las actividades en las que la autoridad correspondiente ha dispuesto la constitución y/o ejecución de garantías por el incumplimiento de las medidas contempladas



en el Plan de Cierre, iii) las actividades del cronograma aprobado que cuenten con medidas administrativas impuestas por el OEFA, como consecuencia de situaciones de un riesgo de daño irreparable, inminente peligro o un alto riesgo de producirse un daño en el ambiente; así como para prevenir, revertir o disminuir impactos negativos sobre el ambiente; iv) Las actividades, medidas, compromisos y/u obligaciones ambientales de naturaleza correctiva o de adecuación que estén vinculados con el riesgo a la salud de las personas y al ambiente y v) las actividades cuyo cronograma venció antes del inicio del estado de emergencia nacional o sanitaria. Sin embargo, un punto resaltante es que la normativa no establece que estas medidas no serán consideradas en proyectos que no han tenido paralización en sus obras.

Asimismo, no se establecen criterios para validación del tiempo de reprogramación adecuada, según actividades programadas, y/o medios de verificación de actividades postergadas; así como un análisis técnico que determine un plazo justificado de reprogramación y que las actividades postergadas no estén vinculadas con el riesgo a la salud de las personas y al ambiente, como lo determina el artículo 4 (anteriormente señalado), por lo que este criterio podría estar a la discrecionalidad del titular.

Además, se establece que la reprogramación de obligaciones de carácter social que engloban los IGAs, sea comunicada a los actores sociales con los cuales los titulares mineros tienen compromisos asumidos. Sin embargo, este proceso no contempla un mecanismo adecuado, ni una verificación de su cumplimiento.

Es necesario resaltar la importancia de los IGAs en la protección del ambiente y la salud de las poblaciones, sobre todo en el contexto actual de pandemia por COVID-19, que viene generando mayores limitaciones. Si bien existe la necesidad de realizar esta reprogramación, estos procesos deben ser sustentados de manera técnica.

Las normativas establecidas en el marco de la reactivación económica para el sector minero se están imponiendo en base al crecimiento de inversiones mineras, de exploración y explotación, que trae como primera consecuencia un la flexibilización de procesos claves, como ya se ha explicado. Este es un método desgastado, que más que una activación económica ha generado una activación de conflictos sociales. Considerando las variables vinculadas al contexto de pandemia y a la caída económica que el país atraviesa, es necesario implementar procedimientos de fortalecimiento institucionales para no trabar

proyectos por conflictos sociales, no vulnerar derechos y no generar más daño al ambiente o salud de poblaciones ubicadas en área de influencia de proyectos mineros.

4.1.2. Minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)

Los impactos socioambientales de la minería informal son más que conocidos y van desde la contaminación, la pérdida de bosque, el uso indiscriminado de mercurio, entre otros; que afectan principalmente al ambiente, a la salud de la población local y genera el incremento de violencia en las zonas donde opera.

Ante esto, hay que resaltar que la minería ilegal no se ha detenido durante la emergencia sanitaria. “Han seguido trabajando de igual manera, y sin control. Ahora con el reinicio de las actividades, entre ellas la minería, ha entendido que hay carta libre para que los mineros ilegales hagan y deshagan” (Salcedo, 2020)⁵³.

En el 2020, en el contexto de pandemia y ante la débil presencia del Estado han aumentado el número de asesinatos de defensores ambientales. Si bien el Gobierno peruano ha seguido realizando operativos para combatir la minería ilegal en pleno estado de emergencia⁵⁴, los avances no han sido implementados de manera integrada y esto se refleja en la lucha de los pueblos indígenas tratando de proteger sus territorios.

Durante el año 2020, el Ejecutivo estableció acciones en la línea de la permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera y ampliación de plazo para la presentación de sus instrumentos de gestión ambiental, para la formalización de las actividades de pequeña

minería y minería Artesanal, mediante DS N° 015-2020-EM, emitida el 21 de junio de 2020, que prórroga los plazos para la acreditación de condiciones de permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera en el marco del Decreto Supremo N° 001-2020- EM.

Asimismo, el Legislativo en esta misma línea ha presentado dos proyectos de ley:

Proyecto de Ley N° 5881/2020 que tiene como objetivo modificar y ampliar el plazo para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM).

Proyecto de Ley N° 5706/2020 que tiene como finalidad ampliar el plazo de inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

Y aunque van por la misma línea, ambos proyectos de ley han sido criticados, pues no se están abordando todas las dimensiones que se deberían considerar en el proceso de formalización minera (presupuesto, recursos humanos, apoyo, capacitación y protección de defensores ambientales, fortalecimiento de mecanismos de transparencia, fortalecimiento de capacidades y trabajo intersectorial de instituciones estatales, etc.). Estas medidas aisladas, solo se basan en la ampliación de plazo sin incluir acciones que justifiquen la ejecución de este, solo prolongará las deficiencias (DAR, 2021b)⁵⁵.

53 José Víctor Salcedo, 2020. Ver <https://ojo-publico.com/1926/la-mineria-ilegal-se-reubica-en-el-limite-en-la-reserva-tambopata>

54 SPDA-Actualidad. Ver: <https://www.actualidadambiental.pe/mas-de-50-operativos-contra-mineria-ilegal-se-han-realizado-durante-estado-de-emergencia/>

55 DAR, 2021. Ver: <https://dar.org.pe/proyectos-de-ley-n-o-5881-2020-y-n-o-5706-2020-ponen-en-riesgo-la-lucha-contra-la-mineria-ilegal/>

Además, estos proyectos de ley no consideran ni responden a las causas de la problemática de la MAPE identificadas por el informe final de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible publicado en el año 2020:

- Falta de estudios sobre el universo de mineros informales e ilegales.
- Una visión homogeneizadora de la minería informal.
- El constante cambio del marco normativo del proceso de formalización y la falta de una política multisectorial.
- Dificultades de los gobiernos regionales para ejercer sus competencias.
- Pobre articulación entre entidades públicas y debilidad del rol del Estado.
- Tensiones con los mineros en proceso de formalización en los combates de la minería ilegal.
- Problemas en la cadena del oro: insumos y comercialización.

Respecto a ello, Lucía León y Cesar Gamboa de DAR⁵⁶ afirman que se debe considerar un enfoque que incorpore elementos de análisis que tomen en cuenta las distintas relaciones sociales y económicas a nivel local y regional, relevantes de cara a una estrategia que sí pueda implementarse correctamente. Asimismo, identifican vacíos en cuanto a la necesidad de incorporar un análisis que determine todas las brechas existentes dentro de este proceso de formalización, ya que hay poca claridad sobre la responsabilidad de los mineros en la formalización de los territorios que manejan.

4.2 Subsector hidrocarburos

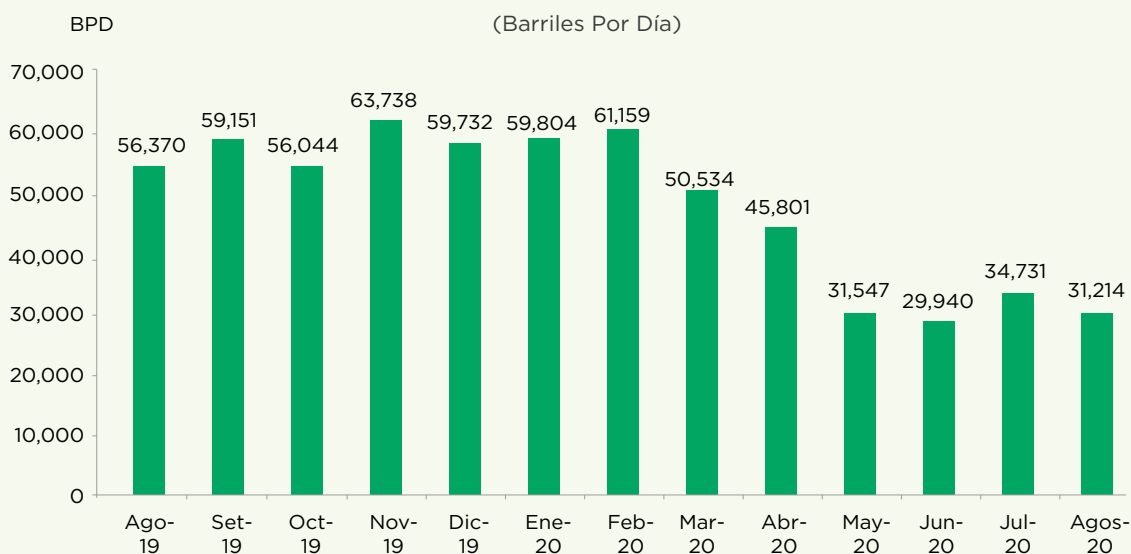
Si bien el precio del petróleo presentaba una tendencia a la baja previo a la pandemia,

su producción se mantenía constante. Sin embargo, durante el aislamiento social obligatorio, el sector hidrocarburos, al igual que el sector minería, disminuyeron su nivel de producción, pues fueron impactados por la paralización de la producción de petróleo en varios lotes y el precio promedio en el mercado internacional (ver gráfico 6).

Frente a esta situación, las medidas de impulso de producción e inversiones deben de considerar la problemática socioambiental y estar acompañadas de otras que protejan el bienestar de las poblaciones aledañas a proyectos de hidrocarburos y asegurar que los ingresos por canon y regalías sean ejecutados de manera transparente y eficientes frente a las necesidades locales.

56 Ver: <https://dar.org.pe/analisis-y-recomendaciones-en-materia-de-mineria-ilegal-e-informal-realizados-por-el-informe-final-de-la-comision-de-desarrollo-minero-sostenible/>

Gráfico 6: Producción mensual promedio de petróleo



Fuente: PERUPETRO, 2020.

El sector hidrocarburos ha reiterado en diversas ocasiones la necesidad de realizar modificaciones al marco normativo y procedimientos administrativos, en especial lo referido a las regalías⁵⁷. A modo de balance en este sector, se puede afirmar que se establecieron pocas medidas, pero más allá de los protocolos de prevención en las industrias del sector, no se establecen medidas específicas para asegurar el bienestar de la población

local, (considerando accidentes ambientales sucedidas en épocas de emergencia sanitaria), y no se refleja ninguna iniciativa para el cambio de la matriz energética.

El cuadro 8 muestra las medidas implementadas hasta la actualidad, las propuestas (publicadas) y otras medidas pendientes en agenda y en proceso a emitirse, según lo expuesto por el expremier Cateriano:

Cuadro 8. Medidas de la reactivación económica en el sector hidrocarburos

Medidas establecidas y aprobadas

- DS N° 005-2021-EM. Modificación del reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos.
- Documento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos durante la vigencia del Estado de Emergencia en consecuencia del brote de la COVID-19.

57 Ver: <https://gestion.pe/economia/snmpe-sector-hidrocarburos-esta-al-borde-del-colapso-por-caida-del-precio-del-petroleo-y-pandemia-del-covid-19-nndc-noticia/?ref=gesr>

Cuadro 8. Medidas de la reactivación económica en el sector hidrocarburos

Medidas Propuestas

- RM N° 171-2020-MINEM/DM. Proyecto de Calificación de interesados para la realización y explotación de hidrocarburos.
- RM N° 430-2020-MINEM/DM. Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Actualización de los reglamentos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

En agenda: Posibles medidas a establecerse

- Ley Orgánica de Hidrocarburos*

*Según declaración del expremier Cateriano, Pedido de confianza.
Elaboración propia.

En el presente análisis nos enfocaremos en bases normativas claves del sector hidrocarburos: i) El DS N° 005-2021-EM, medida aprobada que modifica el reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos; ii) la RM N° 430-2020-MINEM/DM, que publica la propuesta de un nuevo Reglamento de Actualización de los reglamentos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos y la posible modificación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que está en agenda desde el 2018.

Medidas aprobadas:

A. Modificación del reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, DS N° 005-2021-EM

En marzo del 2021, mediante DS N° 005-2021-EM, se aprobó la modificación del Reglamento de Protección Ambiental en Actividades de Hidrocarburos (RPAAH). Una de las nuevas medidas establecidas es un listado de acciones que no requieren modificación del Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario aprobado (artículo 42-A).

Algo similar se planteaba en una propuesta de modificación del RPAAH (RM

N° 003-2020-MINEM/DM), presentada a inicios del año 2020. Esta también proponía un listado de acciones que no requerían modificación del Estudio de Impacto Ambiental en el caso de la implementación de mejoras tecnológicas en las operaciones y de nuevos cambios que generen impactos ambientales no significativos, siendo suficiente el envío de una comunicación previa al MINEM.

En el caso del DS N° 005-2021, se ha incluido una serie de requisitos para este tipo de acciones. No es aplicable en Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento, ni en Reservas Territoriales o Reservas Indígenas. Asimismo, no se aplica si la modificación: i) Genera nuevos impactos ambientales, ii) involucra cambios en los compromisos o en las medidas de manejo ambiental ya establecidas en el instrumento de gestión ambiental; iii) modifica los alcances de los permisos otorgados y/o autorizaciones otorgadas, iv) implica la generación de residuos sólidos, efluentes y emisiones no caracterizados en el Estudio Ambiental o instrumento de gestión ambiental aprobado, o v) se encuentra relacionada a un componente vinculado como un Procedimiento Administrativo Sancionador en trámite.



Foto: Digital Democracy

Asimismo, se menciona que se debe cursar una comunicación previa a la autoridad ambiental competente, a la autoridad de fiscalización y de corresponder al SERNANP. Esta comunicación debe contener información como la descripción de actividades propuestas, así como planos, fotografías y videos, cuando corresponda.

Si bien estos requisitos son importantes para evitar el uso inadecuado de esta medida, algunas de las actividades sí podrían tener impactos significativos, de acuerdo con la naturaleza y ámbito de la acción, por lo que se debe requerir una evaluación técnica más profunda de los impactos que generaría. Asimismo, para asegurar que estas acciones cumplan con los requisitos mencionados y no se produzcan impactos significativos es necesario que se especifique que las empresas presenten mayor información, y que se comunique a las comunidades locales la realización de estas acciones.

Algunas de las acciones que necesitan ser reevaluadas con mayor evidencia y sustento técnico son: a) La modificación del trazo de la línea sísmica que se encuentre dentro del área de influencia directa del instrumento de gestión ambiental aprobado, b) cambio en la profundidad y trayectoria del pozo exploratorio, sin cambiar la técnica y el tipo de

perforación, y c) cambio en la composición del fluido de perforación.

Por otro lado, también permite la presentación de un Informe Técnico Sustentatorio (ITS) en caso haya modificaciones en un Áreas Naturales Protegidas (ANP), estableciendo la solicitud de opiniones de SERNANP y la ANA, como único requisito en caso de que las modificaciones propuestas se encuentran en un ANP de administración nacional y/o en su Zona de Amortiguamiento (ZAM) o en un Área de Conservación Regional (ACR).

Es preciso también tener en cuenta que las opiniones del SERNANP y ANA no toman en cuenta los efectos tóxicos de las actividades hidrocarburíferas en las poblaciones humanas. Por ello, en caso se encuentren pueblos indígenas en las zonas se debería incluir la opinión del Ministerio de Cultura (MINCU).

Medidas propuestas:

B. Proyecto de Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Mediante RM N° 430-2020-MINEM/DM, se publicó el proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

Si bien la propuesta fortalece la comunicación e información entre las instituciones que participan en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos como el OEFA, hay medidas preocupantes en cuanto a materia ambiental en la propuesta que, pueden afectar las ANP con actividades de perforaciones; pues elimina el capítulo ambiental y propone acciones de fracturamiento hidráulico que podrían afectar los cuerpos hídricos y la salud de los pobladores. Además, establece el concepto de remediación superficial, que no está definido en ningún marco normativo de materia ambiental.

En cuanto a perforaciones que pueden afectar las ANP, el reglamento propuesto deja abierta, en su artículo 178.2, la posibilidad de realizar actividades de perforación direccional o dirigida *“en caso que un yacimiento se extienda en forma continua fuera del lindero del Área de Contrato hacia otras áreas adyacentes sin contrato o limitadas por regulaciones ambientales o por ser parte de Áreas Naturales Protegidas”*.

Esta disposición deja abierta la posibilidad de aplicarse a todas las ANP del país, incluyendo aquellas que por su vulnerabilidad han sido clasificadas como intangibles, con lo que la extracción de hidrocarburos no está permitida, tales como el Santuario Nacional Megantoni (que colinda con el Lote 58). Debemos recordar que ya en anteriores oportunidades se han puesto en peligro áreas naturales protegidas intangibles y de alta biodiversidad como el Parque Nacional Bahuaja Sonene, con propuestas para extraer el petróleo que podría hallarse en su subsuelo.

Asimismo, las ANP que limitan y/o se superponen con lotes de hidrocarburos podrían verse en riesgo, por ejemplo, la Reserva Nacional Pacaya Samiria (Lote 95), la Reserva Comunal Yanasha (Lote 107), la Reserva Nacional Matsiguenga (Lotes 58 y 57), la Zona Reservada Santiago Comaina (Lote 64) u otras donde podrían otorgarse nuevos contratos.

Es necesario mencionar que la Ley N° 26221, Ley Orgánica que norma las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional, establece en sus artículos 10 y 20, que mediante el contrato de licencia, el contratista obtiene la autorización de explorar y/o explotar hidrocarburos en el área de contrato, debiendo ser delimitada en cada contrato, en función al potencial hidrocarburífero, zona geográfica, programa de trabajo mínimo garantizado y área en que efectivamente se realizarán las actividades de exploración o explotación de hidrocarburos, o ambas actividades. Disposición que debe ser respetada con el objetivo de disponer la limitación del lote y responsabilidades dentro del contrato.

Otra preocupación que se desprende de esta medida es que se permitan actividades de exploración y explotación, mediante perforación direccional o dirigida en el subsuelo de un ANP sin requerir la Emisión de Compatibilidad ni la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP sobre sus instrumentos de gestión ambiental, con lo que no se evaluarían los impactos potenciales sobre las ANP y sus zonas de amortiguamiento antes de la aprobación de las actividades.

La propuesta normativa también **elimina el capítulo ambiental del reglamento vigente**. Considerando que la actual crisis sanitaria trae consigo una nueva normalidad a largo plazo, es necesario tomar medidas de gran alcance en aras de proteger a las poblaciones vulnerables ante los impactos de los proyectos de hidrocarburos, sobre todo en el marco de la aprobación de directrices que apuntan a una reactivación económica que no piensa en la sostenibilidad.

Ante ello, desde DAR se propone que se incluya un capítulo socioambiental que establezca de manera explícita el cumplimiento de la consulta previa en la exploración y explotación de hidrocarburos; el impulso y reconocimiento de la vigilancia indígena y de los defensores ambientales; y el fortalecimiento de la participación ciudadana en el marco de estas actividades, entre otros puntos.

Asimismo, la propuesta normativa establece la acción de remediación superficial. En el artículo 9.2 de la norma se propone que *“En el caso de abandono de una instalación, por razones técnico-económicas debidamente justificada por el contratista a PERUPETRO S.A., se procede con el abandono de los pozos y remediación superficial del área”*.

Establecer un concepto de “remediación superficial” no definido en el Reglamento de Protección Ambiental en actividades de hidrocarburos (DS N° 039-2014-EM), puede facilitar interpretaciones en cuanto a las obligaciones y responsabilidades socioambientales, generando que las empresas se guíen por sus propias regulaciones o por las prácticas débiles de la industria, sin asegurar la recuperación del buen estado de conservación y la funcionalidad del ecosistema impactado.

Medidas en agenda

C. Ley Orgánica de Hidrocarburos

Si bien aún no es una medida establecida, uno de los pedidos que se vienen discutiendo desde el gremio petrolero y diversas instituciones del Estado⁵⁸ es la modificación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que incluso fue anunciada como tema en agenda por el expremier Cateriano.

Cabe recordar, que años anteriores tanto el Ejecutivo como el Legislativo han hecho propuestas de cambios a la referida Ley. En el año 2018, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República aprobó un Dictamen de Mayoría, en la cual fue rechazado por Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura y Ministerio de Economía, quienes presentaron modificaciones que actualmente se han consensado entre la comisión y estas instituciones. Que, si bien modifican parcialmente puntos preocupantes, no corrigen otros fundamentales para el desarrollo

sostenible, ni toman en cuenta las observaciones dadas por la Defensoría del Pueblo.

Actualmente, el Proyecto de Ley 04429/2018-CR que propone la modificación de la mencionada ley, se encuentra en la Comisión de Energía y Minas del Congreso desde el 6 de junio del 2019. Esta propuesta establece en su artículo 43 que, *“en caso de estado de emergencia declarado por ley, el Estado puede adquirir hidrocarburos de los productores locales (...), y que cuando se encuentre en riesgo el abastecimiento de productos derivados de los hidrocarburos al mercado interno; a través de un decreto supremo refrendado por el ministro de Energía y Minas y por el ministro de Economía y Finanzas, dictarán excepcionalmente medidas orientadas a garantizar su abastecimiento”*. Esta medida no es clara sobre las condiciones mínimas respecto a mecanismos de protección socio ambiental. Asimismo, deja la posibilidad de interpretaciones técnicas para implementar mecanismos de exploración y explotación no convencionales.

Además, se proponía ampliar el plazo de contratos y condiciones de renegociación, sin considerar que la ley pase por un proceso de consulta previa, en el caso de lotes donde existen comunidades nativas.

Por otro lado, no se puede dejar de resaltar las cláusulas propuestas para dar por terminado el contrato (artículo 70), que derivada de causas de incumplimiento de la normatividad aplicable en materia ambiental (de la que se refiere el artículo 87 de la presente ley), pero omite en estas cláusulas el incumplimiento de los derechos reconocidos en el marco internacional y nacional como la consulta previa o incumpliendo sus acuerdos.

Considerando que este proyecto de ley sigue en comisión y que puede tener modificaciones, tal como se ha venido dando, es recomendable que los criterios que contemple la normativa sean claros y concretos para que no quede

58 ENERGIMINAS, 2021. Ver: <https://energiminas.com/seferino-yesquen-reservas-de-petroleo-y-gas-descubiertos-en-peru-valen-casi-us100-000-millones/>

a discrecionalidad de alguna interpretación. Igualmente, se deben tener en cuenta los antecedentes en daños socioambientales, pues es importante que las medidas no flexibilicen la normativa y se priorice un desarrollo sostenible.

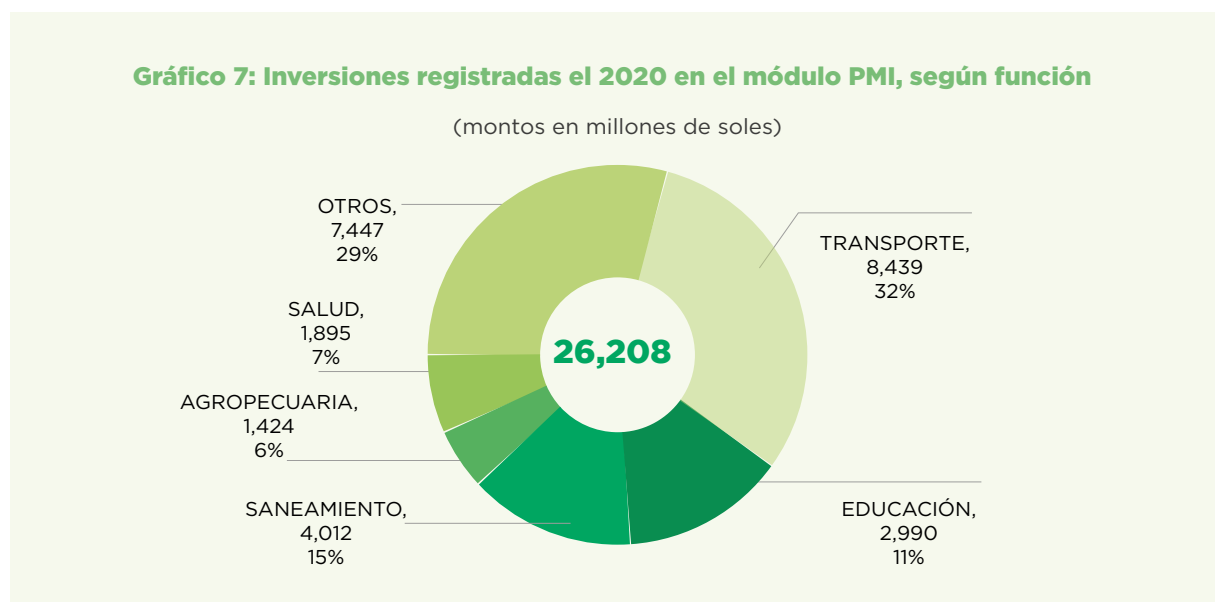
4.3. Sector infraestructura

Una de las primeras respuestas del Estado en el marco de la reactivación económica, en el sector de infraestructura, fue la emisión del DU N° 070-2020, el 19 junio del 2020, con el cual se destinó S/ 5641 millones para la reactivación de la inversión pública, de los cuales S/ 55 millones se asignaron al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y a diversos gobiernos locales para el mantenimiento de vías⁵⁹. Asimismo, se emitió el DL N° 1500, el cual establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y pública privada, ante el impacto de la

COVID-19, entre ellos, los proyectos priorizados por el Plan Nacional de Infraestructura.

En ese sentido, diversos especialistas proponen⁶⁰ que la inversión masiva en infraestructura sea el motor para el aumento de la productividad y el crecimiento sostenido, teniendo en cuenta la crisis económica generada por la pandemia. Esto se debe a que la infraestructura de Perú está por debajo de las necesidades de expansión de su economía, lo cual es un cuello de botella.

En esta sección se dará mayor énfasis a la infraestructura de transportes, debido a que este sector es el que concentra la mayor cartera de inversiones públicas (ver gráfico 7), al mismo tiempo que, según reconoce la literatura internacional, es uno de los que induce mayores impactos, particularmente en la cuenca amazónica, debido a una ocupación desordenada en el territorio, deforestación y cambio de uso de suelos, así como el potenciamiento de actividades ilegales⁶¹.



Fuente: MEF. Programación Multianual de Inversiones 2021-2023

59 Mongabay, 2021. Ver: <https://es.mongabay.com/2021/03/reactivacion-economica-amazonia-peru-carreteras-minerias-bosques/>

60 BID. Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Perú / Rafael de la Cruz, Osmel Manzano, Mario Loterszpil, directores.

61 BID, 2016. Carreteras y capital natural. Ver: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Carreteras-y-capital-natural-Gesti%C3%B3n-de-las-dependencias-y-de-los-efectos-sobre-los-servicios-ecosist%C3%A9micos-para-inversiones-sostenibles-en-infraestructura-vial.pdf>

Antes de la etapa de crisis sanitaria a nivel nacional, el sector transportes había emitido una propuesta de Reglamento de Aplicación de Sanciones e Incentivos en Materia Ambiental, publicada mediante RM N° 0103-2020 MTC/01.02⁶², pero no se ha establecido alguna normativa de impulso del sector en el marco de la pandemia y la reactivación económica, más allá del DL N° 1500. Sin embargo, se tienen propuestas legislativas y pronunciamientos políticos que establecen en el sector en marco a la reactivación económica: 1) El impulso del Plan Nacional Infraestructura para la Competitividad (PNIC) y 2) El impulso de inversiones del sector a nivel de gobiernos regionales, con un sustento insuficiente.

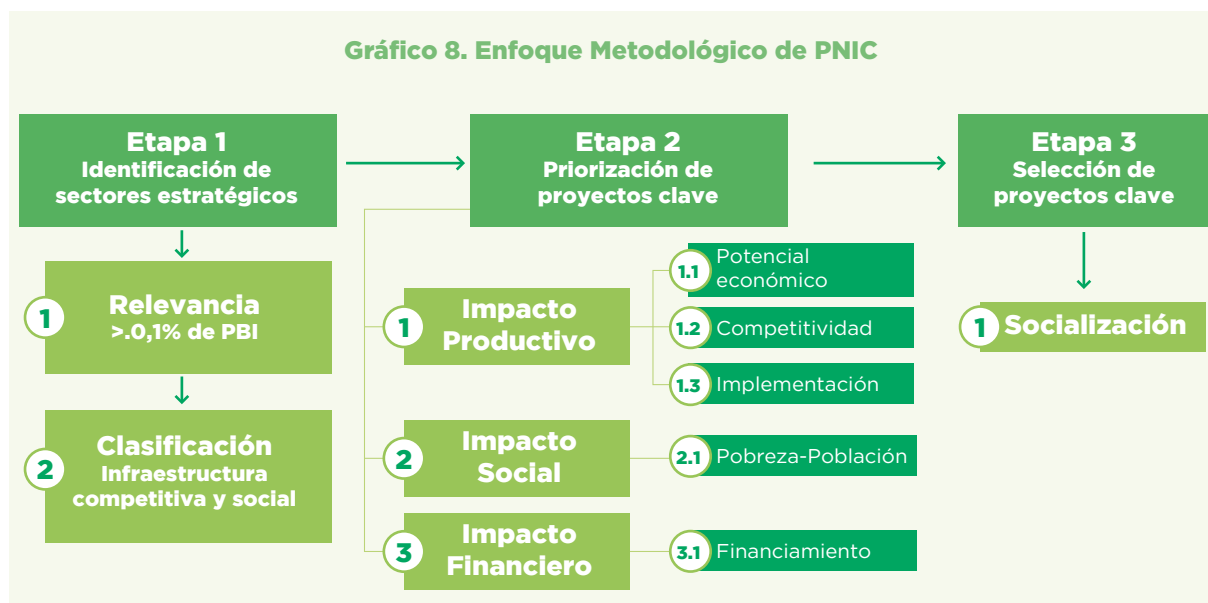
A. El impulso del Plan Nacional Infraestructura para la Competitividad

En el 2019 se aprobó el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), el cual considera 52 proyectos a nivel nacional y se enmarca en la lógica de que la infraestructura no solo contribuye al cierre de brechas sociales; sino que permite potenciar la

productividad y la competitividad. El PNIC, en contra de lo establecido en la Ley del Sistema de Evaluación Ambiental⁶³, no contempló una Evaluación Ambiental Estratégica (ver gráfico 8); y la metodología que utiliza para la priorización de proyectos no incorpora criterios de sostenibilidad ambiental. Además, el indicador de impacto social que utiliza se puede considerar superficial, cuando lo que se busca es un desarrollo integral.

El impulso del PNIC se hace evidente porque el Gobierno estableció como meta para el 2021, la ejecución del 69 % de los proyectos priorizados en el PNIC⁶⁴. Asimismo, esta idea de priorización se encuentra planteada en el Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024.

Cabe resaltar, que el PNIC incluye proyectos como la Central **Hidroeléctrica San Gabán III e Hidrovía Amazónica**, los cuales no han justificado un impacto positivo social, pero sí presentan riesgos a los ecosistemas, a la seguridad alimentaria de poblaciones locales, así como a la vida y salud de la población.



Fuente: Plan Nacional Infraestructura para la Competitividad- PNIC, 2019.

62 Publicada en el diario oficial El Peruano el 4/2/2020

63 Según el Título III del Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación Ambiental, DS 019-2009-MINAM.

64 El Comercio, 2020. Ver: <https://elcomercio.pe/economia/peru/gobierno-asegura-que-el-69-de-proyectos-priorizados-estaran-en-ejecucion-el-proximo-ano-nndc-noticia/>

En el proceso de implementación del PNIC, entre en 2019 y 2020 se establecieron dos normativas principales para su desarrollo y agilización: i) DU N° 019- 2019, el cual establece medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el PNIC y ii) DU N° 003-2020, que establece disposiciones extraordinarias para la adquisición y liberación de áreas necesarias para el PNIC y el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios. Asimismo, emitió el DS N° 119-2020-EF Reglamento de Proyectos Especiales de Inversión Pública, en el marco del DU N° 021-2020 y el DU N° 021-2020, que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de proyectos especiales.

El gráfico 9 resume las principales medidas del Gobierno para la promoción y agilización de los proyectos del PNIC.



Fuente: MEF, 2020.

Particularmente, el DU N° 019-2019 que aplica para las entidades públicas del Gobierno Nacional, los titulares de los proyectos priorizados en el PNIC, así como a los gobiernos regionales y locales, exceptúa de las licencias de habilitación urbana o de edificación a las que hace referencia la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, para la ejecución de los proyectos priorizados en el PNIC y los proyectos complementarios (artículo 3). Asimismo, impone la acción de compatibilizar o levantar cualquier carga, reserva o afectación que impida, limite o restrinja el otorgamiento de

autorizaciones o el uso de las áreas de dominio público o privado, y la implementación de las medidas necesarias para viabilizar la ejecución de los proyectos priorizados en el PNIC (artículo 4), incluida la suscripción de convenios con los gobiernos subnacionales para el financiamiento y ejecución de proyectos complementarios.

Por otro lado, esta medida no ha considerado un mecanismo de transparencia de la información en todo el ciclo de proyectos y si bien es cierto se cuenta con el portal: **Mapa de Inversiones desde el Territorio**⁶⁵, con el soporte técnico del BID, la información que provee para cada

65 Ver: <http://mapainversionesterritorio.descentralizacion.gob.pe/#/proyectos/?zoom=6¢er=-10.895079478482131,-77.76177767860305&topLeft=-3.4884779467740117,-89.64898470985305&bottomRight=-18.12210324363683,-65-.87457064735305>

proyecto es muy básica, limitada a avances de ejecución y ubicación del mismo.

Asimismo, esta normativa, incorpora el acompañamiento de los opinantes técnicos vinculantes y no vinculantes en la etapa de elaboración de la línea base del Estudio de Impacto Ambiental detallado, semidetallado o de su modificación (artículo 13). Sin mayor sustento o detalle en su contenido y/o mecanismo.

Esto evidencia que, en etapas anteriores a la pandemia ya se establecía acelerar la implementación del PNIC, mediante mecanismo de flexibilización. Sin embargo, se debe de considerar que en un contexto de pandemia y reactivación económica es necesario priorizar inversiones vinculadas a la protección a pobladores, anteponiendo proyectos que contesten a las necesidades de la población y regulaciones que salvaguarden la sostenibilidad de los proyectos.

B. El impulso de inversiones a nivel de gobiernos regionales sin medidas claras ni indicadores de desarrollo

En junio del 2020, se emitió el DU N° 070-2020, con el cual se destinó S/ 5641 millones a gobiernos regionales y alcaldías para la reactivación de la inversión pública. De este monto, se aprobó una transferencia a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y de los diversos gobiernos de S/ 55 650 000,00 (cincuenta y cinco millones seiscientos cincuenta mil soles) para el mantenimiento de vías.

Asimismo, en la primera fase de reactivación se consideró el impulso de 56 proyectos

de transporte, 108 en la segunda y 26 en la tercera. Esto permite concluir que el Gobierno de Martín Vizcarra priorizó la construcción y rehabilitación de carreteras en las primeras fases de la reactivación económica. (Vera, 2021)⁶⁶.

Uno de estos proyectos priorizados fue el de carretera Bellavista - Mazán - Salvador - El Estrecho, obra que tiene como objetivo unir la región de Loreto con el distrito de El Estrecho, en Colombia y que su presupuesto destinado asciende a S/ 1481 millones (más de US\$ 411 millones) (Vera, 2021)⁶⁷. La ejecución de este proyecto está causando graves impactos socioambientales (deforestación y actividades ilegales), siendo una gran amenaza por su ubicación, pues la carretera atravesaría las ACRs Majuna Kichwa y Ampiyacu Apayacu, ambas establecidas por su importancia para la protección de la biodiversidad amazónica (Actualidad Ambiental, 2019)⁶⁸.

Asimismo, se debe resaltar que, en el marco del proyecto, hasta la actualidad, no se ha implementado la consulta previa de acuerdo al Convenio OIT 169 y la normativa nacional, respaldada por el mandato de la Corte Suprema que ordena que se corrija el artículo del Reglamento de la Ley de Consulta Previa que impedía que los proyectos de infraestructura se consulten.

Ante esto, se debe considerar que, según el Estudio de Impacto Ambiental Detallado a nivel factibilidad del Proyecto Construcción de la Carretera Bellavista-Mazán-Salvador-El Estrecho, aprobado mediante RD. N° 317- 2014-MTC/16, se identifica 57 comunidades nativas en el área del proyecto (ver cuadro 9).

66 Mongabay, 2021. Ver: <https://mongabay-latam.lamula.pe/2021/03/16/el-peligroso-camino-de-la-reactivacion-economica-en-la-amazonia-peruana/mongabaylatam/>

67 Ver: <https://mongabay-latam.lamula.pe/2021/03/16/el-peligroso-camino-de-la-reactivacion-economica-en-la-amazonia-peruana/mongabaylatam/>

68 SPDA, 2019. Ver: <https://www.actualidadambiental.pe/publicacion-carretera-bellavista-mazan-salvador-el-estrecho-y-sus-posibles-impactos-ambientales-y-sociales/>

Cuadro 9. Comunidades indígenas en el área del Proyecto Carretera Bellavista-Mazán-Salvador-El Estrecho

Comunidades Indígenas en el área del proyecto				
Distritos	Número CC.NN. inscritas	Número de Fam.	Población	Grupo etnolingüístico
Punchana	6	182	911	Muruy, Huitoto
Putumayo	44	802	4010	Quechua, Huitoto, Yaguas Ocaína, Secoya, Maijuna
Mazán	4	77	384	Quechuas del Napo, Huitotos, Yaguas, Orejones-Maijuna
Indiana	3	40	240	Yaguas, Achual, Jíbaro
TOTAL	57	590	5 545	

Fuente: EIA-d a nivel factibilidad del proyecto "Construcción de la Carretera Bellavista-Mazán-Salvador-El Estrecho, aprobado mediante RD. N° 317- 2014- MTC/16. Elaboración propia.

Por otro lado, en el 2020 se hizo público una lista de proyectos que el Congreso de la República solicitó que sean priorizados por el Poder Ejecutivo. Esta lista contenía 598 obras valorizadas en un poco más de cinco mil millones de soles (S/ 5 mil 136 millones), en las que se priorizan obras de saneamiento, transporte y educación. La obra más costosa de la lista era el **mejoramiento del camino vecinal Utcurarca-Machungo-Sauce**, en el departamento de San Martín, que tenía un

valor estimado de S/ 189 millones. Otra de las obras más costosa de esta lista es el **proyecto para mejorar la vía de tránsito para vehículos pesados en Amazonas**, que proyecta un gasto de S/ 80 millones. Respecto a esta lista se puede concluir que las obras con más gastos son proyectos del sector transporte. Asimismo, que los proyectos más solicitados para su priorización en las regiones amazónicas, en su mayoría, son proyectos viales (ver cuadro 10).



Cuadro 10. Lista de proyectos de inversión en la Amazonía que el Congreso solicitó sean priorizados

Departamento	Educación	Salud	Transporte	
			Creación de vías	Mejoramiento de vías
Amazonas	0	0	4	0
Ucayali	0	0	0	10
Loreto	0	0	1	6
Puno	0	0	1	6
San Martín	0	0	1	9
Pasco	0	2	0	2
Cusco	0	1	0	0

Elaboración propia.

Asimismo, desde la reactivación económica, el Congreso de la República ha mostrado celeridad para impulsar la ejecución de proyectos viales, a través de propuestas de declaración de interés nacional de 20 carreteras en la sierra y selva que se han dado en menos de un año (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Proyectos de ley sobre infraestructura en trámite

Proyectos de ley sobre infraestructura en trámite

Numero de proyecto	Situación	Sumilla	Fecha de presentación
06232/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06232-20200917.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL CAMBIO DE TRAZO DE LA CARRETERA FEDERICO BASADRE (KM 455), EN LOS TRAMOS DE LA CHANCADORA PUENTE CHINO Y LA DUCHA DEL DIABLO, DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI, POR EL BICENTENARIO DE LA NACIÓN.	17/09/2020

	Numero de proyecto	Situación	Sumilla	Fecha de presentación
2	06338/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06338-20201001.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA ASFALTADA CUSCO-CHUMBIVILCAS.	01/10/2020
3	06321/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06321-20201001.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA CHIMBOTE-SIHUAS-PATAZ Y SIHUAS-HUACRACHUCO-UCHIZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE ANCASH, LA LIBERTAD, SAN MARTÍN Y HUÁNUCO.	01/10/2020
4	06419/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06419-20201008.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA CHIMBOTE-SIHUAS-PATAZ Y SIHUAS-HUACRACHUCO-UCHIZA, EN LOS DEPARTAMENTOS DE ANCASH, LA LIBERTAD, SAN MARTÍN Y HUÁNUCO.	08/10/2020
5	06481/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06481-20201019.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA CONTAMANA-LORETO-PUCALLPA-UCAYALI.	19/10/2020
6	06583/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06583-20201102.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DEL TRAMO PASCO - HUACHÓN - HUANCABAMBA - OXAPAMPA, EN LA REGIÓN PASCO.	02/11/2020

	Numero de proyecto	Situación	Sumilla	Fecha de presentación
7	06579/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06579-20201102.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO CON ASFALTO LA CARRETERA QUE UNE LOS DISTRITOS DE ABANCAY, LAMBRAMA, CHUQUIBAMBILLA, VILCABAMBA, CURASCO Y PROGRESO DEL DEPARTAMENTO DE APURÍMAC.	02/11/2020
8	06870/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06870-20201229.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DEL ASFALTADO DE LA CARRETERA PUTINA - SANDIA - SAN JUAN DEL ORO - FRONTERA CON BOLIVIA (SAN IGNACIO), UBICADA EN LA RUTA NACIONAL PE-34 H, EN LA PROVINCIAS DE SAN ANTONIO DE PUTINA Y SANDIA DEL DEPARTAMENTO DE PUNO.	29/12/2020
9	06916/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06916-20200112.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA CARRETERA INTEROCEÁNICA VIAL CENTRO, A PARTIR DE LAS VÍAS NACIONALES Y DEPARTAMENTALES EXISTENTES, DESDE LIMA ENLAZADO CON JUNÍN HASTA UCAYALI, CON DESTINO A BRASIL.	12/01/2021
10	06930/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06930-20200113.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA DOBLE VÍA "SAN ANTONIO DE PUTINA - SANDIA" EN LA REGIÓN PUNO.	13/01/2021
11	06946/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06946-20210115.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CULMINACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA CHIMBOTE - TOCACHE, SECTOR YUNGAYPAMPA - TRES CRUCES - SIHUAS - HUACRACHUCO - UCHIZA - EMPALME RUTA 05N -TOCACHE.	15/01/2021

	Numero de proyecto	Situación	Sumilla	Fecha de presentación
12	06966/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06966-20210119.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA EL PROYECTO “MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA SAN MARINO-VILCABAMBA, CUENCA DE VILCABAMBA, DISTRITO DE VILCABAMBA-LA CONVENCION-CUSCO-CORREDOR CU-100”.	19/01/2021
13	07101/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07101-20210211.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REHABILITACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA EMP. RUTA AN 111-HUAMANIN- PROGRESO-POQUE-LLATA-COCHAPATA (TÚNEL TAYTAMAYO) NUEVAS FLORES-QUIVILLA-TINGO CHICO; REGIONES DE HUÁNUCO Y ÁNCASH.	11/02/2021
14	07147/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07147-20210215.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA YURIMAGUAS-BALSAPUERTO-MOYOBAMBA.	15/02/2021
15	07178/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07178-20210218.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN, REHABILITACIÓN Y ASFALTADO DE LA CARRETERA RUMIALLANA-SALCACHUPÁN DE LA CUENCA DEL RÍO TINGO, DEPARTAMENTO DE PASCO.	18/02/2021
16	07171/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07171-20210218.pdf	En comisión	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL, NECESIDAD PÚBLICA EL PROYECTO “CREACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE TRANSITABILIDAD VIAL INTERURBANA, CARRETERA MOLLEPATA-ABRA CAMAS. COLCAPAMPA.SANTA TERESA, DISTRITO DE MOLLEPATA Y SANTA TERESA, PROVINCIA DE ANTA Y LA CONVENCION, REGIÓN CUSCO”.	18/02/2021

	Numero de proyecto	Situación	Sumilla	Fecha de presentación
17	07231/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07231-20210226.pdf	Presentado	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA ATALAYA-PUERTO OCOPA EN LOS DEPARTAMENTOS DE UCAYALI Y JUNÍN.	26/02/2021
18	07227/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07227-20210226.pdf	Presentado	LEY QUE DECLARA DE PREFERENTE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL CAMINO VECINAL TRAMO BOCA SHIRARINE-SHIRARINE-LA PERLA DE ANANGARI-ZUNGAROYALI ALTO-ZUNGAROYALI BAJO INTERSECCIÓN CON LA CARRETERA SAN FRANCISCO-PUERTO DAVIS, EN EL DISTRITO DE PUERTO BERMÚDEZ, PROVINCIA DE OXAPAMPA, DEPARTAMENTO DE PASCO.	26/02/2021
19	07245/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07245-20210301.pdf	Presentado	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN, REHABILITACIÓN Y ASFALTADO DE LA CARRETERA RUMIALLANA-SALCACHUPAN DE LA CUENCA DEL RÍO TINGO, DEPARTAMENTO DE PASCO.	01/03/2021
20	07238/2020-CR https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07238-20210301.pdf	Presentado	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA TENIENTE CÉSAR LÓPEZ ROJAS-YURIMAGUAS-SANTA CRUZ-LAGUNAS- (ALTO AMAZONAS-LORETO).	01/03/2021

Cuadro elaborado por Hernando Hidalgo Tapiero-Cohen.

Si bien algunas iniciativas como el cambio de trazo de una sección de la carretera Federico Basadre, están justificadas en los constantes deslizamientos que afronta dicha sección, existen otras propuestas que carecen de sustento, llegando al extremo, como en el caso de la Interoceánica Vial Centro (que refiere al trecho Bolognesi-Puente Breu), la cual se basa en la afirmación general de que las carreteras contribuyen a la conectividad, ahorran costos y contribuyen al dinamismo de actividades económicas. Tenemos también el caso de la propuesta de carretera Contamana-Pucallpa, que luego de cuestionar el tiempo que toma viajar entre ambas ciudades por el río Ucayali, su conexión natural, no es sustentable construir una carretera paralela a dicho río, pues es más oportuno mejorar la navegabilidad fluvial y la formalización del transporte.

Vanessa Cueto, vicepresidenta de la Asociación Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) señala que buscar la declaración de interés nacional es una práctica para priorizar proyectos que todavía no están bien diseñados, o que están aún en proceso. A nivel del Congreso se lanzan estas propuestas sin un buen análisis (Vera, 2021)⁶⁹.

La Interoceánica Sur o la vía Iquitos-Nauta, evidencian que, si no se planifican adecuadamente los proyectos viales, el desarrollo económico que éstas generan es marginal y por el contrario inducen la ocupación desordenada del territorio y contribuyen a las cadenas de valor de economías ilegales⁷⁰. Por otro lado, existe amplia evidencia de cómo los procesos de deforestación y cambio de uso de suelos en la Amazonía incrementan la prevalencia de enfermedades metaxénicas y zoonóticas⁷¹.

En ese sentido, los proyectos de transportes deben ser cuidadosamente evaluados, no solo en cuanto a su lógica económica, sino a las dinámicas sociales y ambientales en su área de influencia, los usos y derechos y sobre todo estar en línea con las necesidades prioritarias de las poblaciones. Además, se deben considerar principios que guíen el desarrollo de estos proyectos, tales como entender que el bienestar no solo está ligado a la atención de necesidades básicas, sino también en integración con la comunidad, cultura, ambiente y territorio, entre otros.

69 Ver: <https://mongabay-latam.lamula.pe/2021/03/16/el-peligroso-camino-de-la-reactivacion-economica-en-la-amazonia-peruana/mongabaylatam/>

70 Conservación Amazonica, 2017. Maap #2: Patrones y drivers de deforestación en la Amazonía peruana. Ver: <https://maaproject.org/2017/maap-sintesis2/>

71 Kamiski et al. 2020. Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health.



Foto: Astier Solana



Foto: Rolando Mondragón / DAR



REACTIVACIÓN Y

MEDIDAS DE MATERIA

AMBIENTAL Y SOCIAL

5

Reactivación y medidas de materia ambiental y social

Garantizar la protección y el respeto de la población, del medio ambiente y de nuestros recursos naturales es un deber primordial del Estado. Esto cobra mayor relevancia en un contexto de pandemia, ya que una deficiente gestión ambiental podría empeorar las condiciones de vida y afectar la salud y bienestar de los ciudadanos.

La estrategia general en el marco de la reactivación económica no fue ajena a la tendencia de priorizar facilidades para las inversiones. Bajo esta lógica se establecieron las siguientes normativas y propuestas normativas:



Decreto Legislativo N° 1500-Medidas Especiales para Reactivar, Mejorar y Optimizar la Ejecución de los Proyectos de Inversión Pública, Privada y Público Privada Ante el Impacto del COVID-19; Participación Ciudadana; Fiscalización y Supervisión Ambiental en tiempos de COVID-19; Levantamiento de información durante la emergencia sanitaria.



RM N° 108-2020- MINAM-Disposiciones para realizar el trabajo de campo en la elaboración de la línea base de los instrumentos de gestión ambiental.



Resolución de Consejo Directivo N° 007-2020-OEFA/CD- Medidas de Fiscalización y Supervisión Ambiental en tiempos de COVID-19.



Resolución de Consejo Directivo N° 008-2020-OEFA/CD- “Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID-19”.



RM N° 143- 2020- MINAM⁷²- Proyecto de normativa que modifica el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (promover la convivencia pacífica y armoniosa de actividades, promoviendo las inversiones y garantizando la protección de nuestro patrimonio).



RDE N° D000026-2020-MINAGRI-SERFOR-DE⁷³- Lineamientos para autorizar la realización de estudios del patrimonio en el marco del instrumento de gestión ambiental.

Por otro lado, un aspecto positivo en la gestión ambiental durante el año 2020 fue el anuncio de elevar el compromiso en la reducción de gases de efecto invernadero, pasando de un 30 % a un 40 % para el año 2030. Asimismo, Perú ratificó su compromiso de convertirse en carbono neutral en el año 2050⁷⁴. Es así que el impulso de la electro movilidad se consideró como parte de los incentivos de créditos en el marco de la reactivación económica⁷⁵.

Por otro lado, el MINAM, mediante la RM N° 041-2021-MINAM, publicó, en marzo del año 2021, el proyecto de Decreto Supremo que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nazca, como un esfuerzo para fortalecer la protección de los recursos naturales⁷⁶.

A continuación, se presenta el análisis de las principales normativas mencionadas.

5.1. Decreto Legislativo N° 1500, medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del COVID-19

Tras la reactivación económica de la primera fase enfocada en proyectos de minería, industria e infraestructura, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1500, que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto de la COVID-19.

Las principales medidas establecidas por el Decreto Legislativo abordan las temáticas de

72 Publicada el 27 de julio de 2020.

73 Publicada el 26 de julio del año 2020.

74 Ver: <https://es.mongabay.com/2021/01/las-deudas-ambientales-de-peru-asesinatos-de-defensores-ilegalidad-durante-la-pandemia-y-acuerdo-de-escazu-enviado-al-archivo/>

75 Ver: <https://andina.pe/agencia/noticia-minam-impulsa-sostenibilidad-ambiental-proceso-reactivacion-economica-824304.aspx>

76 Ver: <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/1747032-041-2021-minam>

participación ciudadana, levantamiento de información en el marco de la elaboración de la línea de base de estudios de impacto ambiental, y fiscalización y supervisión ambiental en tiempos de COVID-19, las cuales se detallan a continuación.

5.1.1. Participación ciudadana

El DL N° 1500 establece, en su artículo 6, que los mecanismos de participación ciudadana a realizarse en el marco de la elaboración y evaluación del estudio de impacto ambiental de los proyectos de inversión se adecúen de acuerdo con las medidas sanitarias establecidas, sugiriendo como medidas alternativas medios electrónicos y virtuales:

Artículo 6.2. “En el marco de lo señalado en el párrafo anterior, los mecanismos de participación ciudadana se adecúan a las características particulares de cada proyecto, de la población que participa y del entorno donde se ubica, pudiendo utilizar medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible, y así lo determine la autoridad competente en la evaluación del plan de participación ciudadana o en su modificación; o por el titular, previa coordinación con la autoridad ambiental, cuando no sea exigible el plan antes mencionado; considerando: i) que la población pueda contar efectiva y oportunamente con la información del proyecto de inversión, ii) que el canal de recepción de aportes, sugerencias y comentarios esté disponible durante el periodo que tome la participación ciudadana, iii) que se identifique al ciudadano/a que interviene en el proceso de participación y iv) que este último tenga la posibilidad de comunicar sus aportes, sugerencias y comentarios; cumpliendo las disposiciones contenidas en las normas vigentes. La aplicación de lo dispuesto en el presente artículo

se mantiene vigente mientras duren las medidas sanitarias impuestas por la Autoridad de Salud a consecuencia del COVID-19”.

Así, la norma vulnera el derecho a la participación ciudadana, al no reconocer y tomar en cuenta realidades como las brechas energéticas y tecnológicas (falta de electricidad e internet en varios pueblos indígenas amazónicos), de interculturalidad (diferentes idiomas) y de comunicación (lejanía de las comunidades), que se dan en las comunidades amazónicas. Es imprescindible que los sectores hagan públicas las propuestas de lineamientos generales para adaptar los mecanismos de participación ciudadana en el marco de la pandemia, de tal manera que estos puedan ser discutidos por la ciudadanía.

Asimismo, estos cambios exigen una modificación de los Planes de Participación Ciudadana ya aprobados, pues estos se realizaron en condiciones distintas a la de la emergencia sanitaria. Sin embargo, esto no se incorporó de forma explícita en el DL N° 1500 y quedó como un pendiente de los sectores y de SENACE emitir lineamientos para que se pueda asegurar que la participación ciudadana sea efectiva. Es importante que, de manera oportuna, se incluya las opiniones del MINCU, y de la Defensoría del Pueblo respecto a las condiciones mínimas necesarias para hacer cumplir este derecho.

En el marco de este decreto, el MINEM ha elaborado el documento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos durante la vigencia del Estado de Emergencia en consecuencia del brote de la COVID -19⁷⁷. Este documento establece lineamientos no vinculantes para la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana, los cuales engloban la entrega o puesta a disposición del instrumento de gestión ambiental a la población, la difusión de material informativo, la implementación

77 http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAH/Publicacion/Part_Ciud_AH_Covid_20_08_20_MIA.pdf



del buzón de observaciones y sugerencias ,y la realización del taller informativo o audiencia pública.

Para estos mecanismos, se prioriza el uso medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, en línea con el DL N° 1500, y el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos, aprobado, mediante DS N° 002-2019-EM.

El documento considera la implementación de mecanismos de participación ciudadana para los siguientes instrumentos de gestión ambiental: Declaraciones de Impacto Ambiental, Estudios de Impacto Ambiental Semidetallado, Informes Técnicos Sustentatorios e Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios como Plan de Abandono, Plan de Abandono Parcial, Plan Ambiental Detallado y Plan de Rehabilitación, entre otros.

Asimismo, establece tres tipos de mecanismos para difundir información relacionada al proceso de evaluación ambiental: Distribución de material informativo, difusión de actividades y/o de convocatorias (colocación de paneles,

carteles, anuncios o murales en zonas de mayor afluencia del área de influencia del proyecto), y anuncios radiales o televisivos.

En el caso del resumen ejecutivo del instrumento de gestión ambiental, este puede ser entregado de tres maneras: Presencial a autoridades (mediante mesa de partes); uso de anuncios radiales y colocación de paneles (en el caso de comunidades nativas y campesinas); y a través correos electrónicos a las federaciones, organizaciones y/o representantes, siempre y cuando el representante esté debidamente representado y acreditado.

Los mecanismos para la implementación del taller o audiencia en las áreas de influencia que cuenten con acceso a internet priorizan el uso de plataformas web, tales como meet, zoom, skype, entre otros. Mientras que, para las áreas de influencia que no cuenten con acceso a internet se recomienda, de ser posible, trasladar a los representantes de las comunidades o de la población interesada a la zona más cercana y segura donde exista acceso a internet, con el fin de que la exposición y participación de la población se realice utilizando las plataformas web ya mencionadas, entre otras.

Si bien, debido al contexto actual y a los riesgos de contagio de la enfermedad COVID-19, es difícil implementar otros mecanismos de participación que no contemplen medios virtuales, es evidente que estos últimos limitan el acceso a la información y participación a la población a nivel global. Esto debido a que: i) La entrega de información está limitada a una vía virtual que por brechas de comunicación y el limitado presupuesto hacen complicado que la réplica llegue a cada uno de los pobladores, ii) la publicación de información mediante la colocación de paneles, carteles, anuncios o murales no permite difundir información completa y detallada; y iii) se limita la participación de poblaciones que no cuenten con acceso a internet, porque solo se priorizan costos y traslado de representantes de las comunidades o de la población interesada.

Por otro lado, otros sectores no han concretado ni difundido los mecanismos de participación adecuados al contexto actual. De acuerdo con el presidente de SENACE, durante el año 2020 se han adaptado los mecanismos de participación ciudadana a espacios no presenciales y se han realizado 17 talleres y cinco audiencias públicas de modo virtual⁷⁸.

Respecto a la calidad de estos espacios desarrollados, la Defensoría del Pueblo mediante el Informe de Adjuntía N° 03-2020-DP/AMASPPI.MA-Participación ciudadana ambiental en tiempos de COVID-19, analizó nueve procedimientos de aprobación o modificación de planes de participación ciudadana o su modificación. De esta cifra, cinco corresponden al sector electricidad, tres al sector transporte y uno al sector minero (Defensoría del Pueblo, 2020).

En el análisis se advierte que la evaluación para la determinación de los medios a emplear en los mecanismos de participación ciudadana no ha considerado: Las características particulares

de cada proyecto de inversión, los medios disponibles en el entorno, el nivel de acceso de la población a los medios propuestos por el titular, el acceso a energía eléctrica, por lo menos, durante la implementación de los instrumentos de participación ciudadana; ni el conocimiento de la población en el uso de los medios elegidos para poner en marcha los mecanismos de participación ciudadana. Estas deficiencias no garantizan una efectiva implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

Es importante establecer un nivel mínimo de acceso al medio de implementación electrónico, virtual u otro medio de comunicación, no sólo para recibir información, sino también para tener la posibilidad de formular aportes y que las consultas sean absueltas en el mismo acto, una vez concluida la sustentación, según lo establecido por la ley.

Frente a los riesgos de la aplicación de mecanismos de participación de manera virtual, organizaciones de pueblos indígenas AIDSESP, ORPIO y CNA han realizado solicitud de inaplicación del Decreto Legislativo N° 1500⁷⁹, por considerar que, vulneraría los derechos colectivos de propiedad comunal y posesión ancestral, de participación ciudadana, de identidad étnica y cultural, de propiedad, de consulta previa y de libre autodeterminación; previstos en el artículo 6 el Convenio 169 de la OIT.

Es importante que tanto la Defensoría del Pueblo continúe con el monitoreo público a la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, y que el MINCU se involucre en el seguimiento cuando se trate de mecanismos aplicados para pueblos indígenas. Asimismo, es importante establecer mínimos estándares para asegurar la participación, consensuado con las organizaciones indígenas.

78 Ver: <https://energiminas.com/entrevista-la-recuperacion-de-la-confianza-de-los-ciudadanos-en-los-eia-es-una-prioridad-del-senace/>

79 Mediante cartas presentadas el 5 de febrero, en el caso de CNA y ORPIO, y el 8 de febrero en el caso de AIDSESP.

5.1.2. Fiscalización y supervisión ambiental en tiempos de COVID-19

La fiscalización ambiental es un tema de vital importancia que asegura el adecuado equilibrio entre la inversión privada en actividades económicas y la protección ambiental.

Las evaluaciones ambientales tempranas, la supervisión y fiscalización son componentes principales, en la mayoría de los casos, para prevenir accidentes ambientales. En el contexto actual, las poblaciones locales se hacen más vulnerables a las emergencias ambientales, debido a las carencias de los servicios públicos, la propagación de la COVID, la contaminación del ambiente en la que viven y de sus recursos con los que subsisten. Sin embargo, frente al contexto al que nos enfrentamos, preocupan los componentes ligados a las flexibilidades de responsabilidad socioambiental.

El artículo 8 del DL N° 1500 establece que el OEFA regule el fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de las multas impuestas.

Artículo 8: “Procedimiento de fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de multas impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

En el marco de la Emergencia Sanitaria, declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, y sus prórrogas, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA regula el procedimiento y las reglas para el fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de las multas impuestas, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados desde la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo. Para todos los supuestos mencionados, la regulación

que apruebe el OEFA contendrá medidas que garanticen el pago de multas, sin requerir el otorgamiento de garantías ni el pago de intereses”.

Esto se concretó mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2020-OEFA/CD, Procedimiento de aplazamiento de la exigibilidad del pago de multas impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA en el marco de la Emergencia Nacional; la cual amplía el alcance de la RCD a toda persona natural o jurídica que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de la competencia del OEFA (artículo 2). Previamente, el artículo 2 del DL N° 1500 establece como parte del ámbito de aplicación a titulares de proyectos de inversión pública, privada y público privada en infraestructura y servicios públicos. Así, el alcance que le da el OEFA incluye el sector hidrocarburos y minería.

Se debe de considerar que, si bien las multas y sanciones no permiten reparar el daño ambiental, constituyen una acción para reprimir y disuadir conductas que vulneran las normas ambientales.

La exposición de motivos de dicha directiva incluye un análisis de la situación económica de los administrados, pero no de los impactos en la gestión institucional y ni de la implementación de las acciones que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de los compromisos ambientales de las empresas y la atención a emergencias ambientales.

Por otro lado, el artículo N° 7 del DL N°1500 establece la exoneración a los titulares de los proyectos que presenten reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social, que implique trabajo de campo; lo cual se reafirma mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 008-2020-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA



durante el Estado de Emergencia Sanitaria. Esta medida contrasta con las medidas que establecen la entrada a campo, en el mismo decreto.

La RCD N° 008-2020-OEFA/CD, de fecha 8 de junio, desarrolla dos supuestos más respecto a la suspensión de presentación de información ambiental: a) En el caso de actividades esenciales que ya venían desarrollándose, la suspensión se aplica desde el 16 de marzo de 2020 hasta que el OEFA verifique el registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de la COVID-19 en el trabajo, y b) cuando el administrado cuente con información previa al inicio del aislamiento social obligatorio la suspensión no aplica, pero no se especifica cómo se hará esta verificación.

Mediante el artículo 6.1, el OEFA establece sus funciones de fiscalización durante el estado de emergencia en los siguientes casos: i) Actividades esenciales vinculadas al recojo y limpieza de residuos sólidos a cargo de las municipalidades, así como el manejo de residuos en infraestructuras de residuos sólidos y en áreas degradadas por residuos

sólidos para recuperación o reconversión; (ii) actividades esenciales en el marco de lo establecido en la normativa vigente; (iii) emergencias ambientales o catastróficas; (iv) circunstancias que representan un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, a la salud de las personas y a las acciones destinadas a mitigar las causas que generen la degradación o daño ambiental, como aquellas contenidas en una medida administrativa dispuesta por el OEFA; (v) cuando el OEFA advierta que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19; (vi) reinicio de actividades por parte del administrado; y, (vii) cuando el administrado que no se encuentre en los supuestos anteriores manifieste su conformidad por escrito ante el OEFA de que se desarrollen las funciones de fiscalización ambiental.

Asimismo, el OEFA puede dictar medidas administrativas cuando se evidencie una circunstancia que represente un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave a los componentes ambientales agua, aire y suelo; a los recursos naturales, a la salud de las personas y a las acciones destinadas a mitigar las causas que generan la degradación

o daño ambiental; o, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas (artículo 6.3.1).

De acuerdo con esta normativa, el OEFA debe cumplir con sus funciones de supervisión y fiscalización, en el marco de la emergencia sanitaria. Sin embargo, este reglamento debió emitirse de manera más temprana a inicios del estado de emergencia, y no tres meses después, para una mayor claridad de las poblaciones del área de influencia, de las empresas y de sociedad civil. Asimismo, a partir del Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, el OEFA ha implementado sus protocolos con algunas adecuaciones coordinadas con las comunidades.

5.1.3. Entrada a campo durante la emergencia sanitaria para el recojo de información

De acuerdo a la segunda disposición del DL N° 1500, a partir de los quince días hábiles contados desde su entrada en vigor, el MINAM aprobará las disposiciones para realizar trabajo de campo en el marco de los proyectos para la elaboración de la línea base de los instrumentos de gestión ambiental, atendiendo a las disposiciones sanitarias establecidas por la autoridad de salud.

Es así como se emitió la RM N° 108-2020-MINAM⁸⁰ que aprueba las disposiciones para realizar trabajo de campo en la elaboración de la línea base de los instrumentos de gestión ambiental.

Mediante esta normativa, se establece la priorización de información secundaria para la elaboración de la línea base de instrumentos de gestión ambiental (artículo 3), estableciendo criterios que debe cumplir y las fuentes de información oficiales.

La Resolución Ministerial establece que la información debe ser representativa para el área de estudio en función a su compatibilidad (según su finalidad original), temporalidad, ubicación, antigüedad, nivel de detalle, unidades temáticas (paisaje, vegetación, entre otros), veracidad, relevancia y a las características del proyecto de inversión (artículo 3.2).

Es importante entender que el ámbito de estudio, y la complejidad de sus componentes ambientales, varían de acuerdo con cada proyecto y su magnitud. Por ello, si estos criterios no se desarrollan con mayor detalle, y se aplican con discrecionalidad se podría abrir aún más las brechas para el análisis de impactos y propuestas de prevención.

Además, se menciona que la autoridad ambiental competente debe verificar el cumplimiento de estos criterios en el procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental. Esto puede parecer algo tardío, y sobre todo no denota que exista un procedimiento formal para evaluar el criterio de la consultora al momento de priorizar la información secundaria, lo cual podría generar que la consultora entre a campo sin agotar el uso de fuentes secundarios, opuesto a lo que busca el decreto, o que se utilice información secundaria cuando sí era necesario entrar a campo, y se desapruebe el instrumento.

Aunque es probable que estos aspectos se puedan tocar en el Plan de Trabajo para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental Detallado (el cual no necesita aprobación de la entidad competente), o en conversaciones privadas con la entidad competente, es importante que esto sea parte de un proceso documentado.

Por otro lado, la RM N° 108-2020-MINAM también establece acciones antes y durante la etapa de campo y post campo, en el marco de la emergencia sanitaria. El artículo 6 establece

80 Publicado en el diario oficial El Peruano el 16/06/2020

el llenado de una ficha sintomatológica por parte del personal, la cual es de uso interno y no requiere que sea presentada a la autoridad competente para evaluación y aprobación. Si bien se menciona que esta ficha debe ser verificada por el personal de salud de la propia empresa o de una entidad de salud pública o privada, tampoco se menciona si este personal emite un documento o certificado de la veracidad de las pruebas para que la entidad del Estado correspondiente apruebe o no la entrada a campo.

Algo similar sucede con el artículo 8, el cual establece la elaboración de un Plan de Trabajo Sanitario, el cual forma parte de los documentos de uso interno y no requiere la evaluación y aprobación de la autoridad competente. De nuevo, este documento debería ser evaluado y aprobado por el sector responsable del proyecto y del sector de salud, para confirmar que las empresas que entrarán a campo cumplirán con todo lo necesario para asegurar la protección tanto del personal como de la población del área de influencia.

Uno de los aspectos de este plan, es considerar las coordinaciones previas necesarias con las autoridades locales, estableciendo que, de ser necesario, se les puede presentar la ficha sintomatológica y el resultado de la prueba COVID-19; con el objetivo de facilitar el ingreso, evitando o restringiendo a lo mínimo y estrictamente necesario el contacto con los miembros de la comunidad. Este aspecto es el único que hace alguna recomendación respecto al relacionamiento con la comunidad, pero, se debe considerar que la enfermedad de COVID-19 ha afectado a muchas comunidades nativas, razón por la cual es importante que existan medidas más específicas y concretas para evitar y restringir al máximo el contacto, y así prevenir contagios. Por ello, es imprescindible que la RM establezca obligatoriedad de presentación de documentos, su aprobación por parte de la entidad competente y que esto pueda ser supervisado.

5.2. Propuesta de modificaciones al Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas- ANP

El día 27 de julio del año 2020, el Ministerio del Ambiente (MINAM) emitió un proyecto normativo mediante la RM N°143- 2020-MINAM para modificar el reglamento de la Ley N° 26834 de ANP, Proyecto de Decreto Supremo que incorpora artículos en el Capítulo IV del Título Segundo y modifica el Subcapítulo I del Capítulo IV del Título Tercero del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas sobre Planes Maestros.

El objetivo de la propuesta es promover la convivencia pacífica y armoniosa de actividades, promoviendo las inversiones y garantizando la protección de nuestro patrimonio.

Sin embargo, la propuesta excede el alcance de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, y establece sanción de nulidad del proceso en los siguientes casos: i) Cuando no se cuente con los informes técnicos que acrediten acompañamiento y asistencia técnica previa para el inicio de la elaboración, actualización y aprobación del Plan Maestro de las Áreas de Conservación Regional (artículo 37B.3) y ii) cuando no se incluyan en el Plan Maestro, los acuerdos entre la autoridad competente y los titulares de derechos adquiridos con anterioridad (artículo 37B.5).

37B.3: "(...) Para el inicio de la elaboración, actualización y aprobación del Plan Maestro de las Áreas de Conservación Regional, los Gobiernos Regionales deberán acreditar la realización previa del acompañamiento y la asistencia técnica del SERNANP, debiendo contar con los informes técnicos señalados en el numeral 37B.2, bajo sanción de nulidad de pleno derecho. En caso el Gobierno Regional solicite al SERNANP capacitaciones durante el proceso,



Foto: Scott Ableman

SERNANP brindará la asistencia técnica solicitada contemplando las restricciones técnicas presupuestarias para la ejecución de dicha asistencia”.

37B.5: “Para la elaboración del Plan Maestro, el SERNANP y los Gobiernos Regionales deberán contar con información que sustente la identificación de usos, actividades y derechos que se realizan en el Área Natural Protegida de administración nacional y/o Área de Conservación Regional, así como con un mapeo de todos los actores que se encuentren relacionados directa o indirectamente con el ANP, entre otros aspectos. Deberán identificar y respetar los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del Área Natural Protegida o Área de Conservación Regional, detallando las actividades que realiza cada titular de derecho, su antigüedad, y los títulos habilitantes que correspondan. Asimismo, en el Plan Maestro deberán detallarse las medidas adoptadas para garantizar el ejercicio de los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del ANP o ACR, bajo sanción de nulidad. Toda referencia a la

protección y respeto de los derechos adquiridos en la normatividad de las Áreas Naturales Protegidas comprende los derechos de propiedad, derechos reales y otros, tales como: concesión, contratos de licencia, contratos de servicios y otros contratos con el Estado y los organismos que lo conforman o representan bajo el ámbito del derecho público o privado; así como cualquier otro título habilitante que se otorgue de acuerdo a ley. La autoridad proponente suscribirá acuerdos con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con el Plan Maestro”.

Aunque incluir esta información es importante, el artículo 4 de la Ley de ANP ya mencionaba la promoción de la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los objetivos del área.

Respecto a la zonificación, el proyecto establece como uno de los principios guía la adaptabilidad, mencionando que se permiten las modificaciones a los usos de asociados durante los procesos de actualización de cada Plan Maestro, respetando siempre el ejercicio



Foto: Rolando Mondragón / DAR

de derechos adquiridos previos y posteriores al establecimiento del área (artículo 37.c1).

El artículo 37.c.2 literal g. también especifica que para el diseño de la zonificación se deben considerar los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento del Área Natural Protegida o Área de Conservación Regional al interior de la propuesta de Área Natural Protegida.

La importancia de los derechos preexistentes o posteriores está limitada por la conservación de la diversidad biológica, tanto como política de Estado y como parte del derecho constitucional peruano. Con estos cambios, esto ya no sería así. La autoridad renunciaría a su poder de decidir, dependiendo de los acuerdos que se lleguen con los privados, lo cual es similar a un derecho de veto.

Por otro lado, se establece que organizaciones o personas jurídicas con fines de lucro puedan ser ejecutoras de un Contrato de Administración (artículo 118).

Por último, se propone modificar la metodología de participación en grupos de interés sin criterios interculturales adecuados (artículo 37B.7), lo cual podría colocar a la población local y a las comunidades en una posición vulnerable, al no contar con igualdad de condiciones, conocimientos y oportunidades de participación en el proceso de elaboración o actualización de los planes maestros, limitando la consideración de sus intereses y prioridades de desarrollo durante el proceso.

5.3. Lineamientos para autorizar la realización de estudios del patrimonio en el marco del instrumento de gestión ambiental

Mediante RDE N° D000026-2020-MINAGRI-SENFOR-DE⁸¹, se establecen y se aprueban los lineamientos para otorgar la autorización

81 Publicada en el diario oficial El Peruano el 26/07/2020

para la realización de estudios del patrimonio en el marco del instrumento de gestión ambiental, en concordancia con lo dispuesto en el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI y el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

Los lineamientos establecidos tienen como base al DS N° 130- 2018 PCM, artículo 2, donde se establece que MINAGRI, SENASA, SERFOR, ANA, INIA, CULTURA, MIMP, RREE y APCI deben elaborar o gestionar la emisión de las disposiciones normativas que correspondan a la eliminación y simplificación de los requisitos de los procedimientos administrativos.

Estos lineamientos establecen disposiciones que permiten obtener la autorización para realizar estudios en el patrimonio forestal y fauna silvestre, en el marco del instrumento de gestión ambiental.

Un punto cuestionable de esta directiva es la aplicación del silencio administrativo positivo en el procedimiento de la evaluación del expediente que otorga la autorización para la

realización de estudios del patrimonio, que se establece en el punto 7.2.3.

7.2.3 De la evaluación del expediente:

a. “El procedimiento administrativo para la obtención de la AUT-EP es de evaluación previa, sujeto a silencio administrativo positivo, y se emite en un plazo máximo de veintidós (22) días hábiles, contado a partir del día siguiente en que el SERFOR recibe la solicitud”.

Considerando que el proceso de esta evaluación engloba el análisis de a) La solicitud; b) el plan de trabajo; c) el documento de la autoridad de la comunidad campesina o comunidad nativa y d) el documento que acredite el consentimiento informado previo, expedido por la respectiva organización representativa cuando se haga uso del conocimiento. Estos documentos son importantes en el reconocimiento de derechos, por lo que no es recomendable imponer una aprobación automática, considerando que ya se dieron medidas referidas a las responsabilidades por el incumplimiento de opinión, sujetas a la Ley N° 30230.







**PROTECCIÓN DE
DERECHOS DE
POBLACIONES INDÍGENAS
EN LA REACTIVACIÓN
ECONÓMICA**



6

Protección de derechos de poblaciones indígenas en la reactivación económica

Como se había mencionado anteriormente, los pueblos indígenas antes de la pandemia han enfrentado situaciones que ya amenazaban su salud como derrames petroleros, pasivos ambientales, falta de servicios básicos, etc. Sin embargo, la pandemia y la reactivación económica han intensificado las amenazas, pues se han reactivado proyectos en territorios indígenas con mecanismos que no protegen a las comunidades, incluso las medidas de protección ante la COVID-19 dirigidas a los pueblos indígenas fueron implementadas de manera tardía con débiles mecanismos de prevención.

El desarrollo del informe evidencia que no se está considerando una evaluación de las amenazas para las comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre sus territorios, como por ejemplo en las decisiones normativas ambientales e impulso de inversiones, etc. Por esta razón, en esta sección se desarrollarán dos temáticas: 1) La consulta previa y 2) Mecanismo de protección de los pueblos indígenas.

6.1. Consulta previa

Desde el inicio de la reactivación económica con el DL N° 1500 el proceso de consulta previa se veía amenazada, ya que no era claro si al igual que la participación ciudadana este proceso también iba ser virtualizado. Conociendo los vacíos que tenía un proceso de participación ciudadana de manera virtual, era preocupante que se consideren los mismos lineamientos para un proceso de consulta previa, dado que el 30 de junio del 2020, la exministra de Economía y Finanzas, María Antonieta Alva, mediante una conferencia de prensa, informó sobre las coordinaciones que se habían realizado entre los Ministerios de Energía y Minas y de Cultura para la realización de consultas previas virtuales. Esto con la finalidad de facilitar la continuidad de proyectos mineros para el impulso de la reactivación económica. Sin embargo, no se concretaron decisiones, ni se transparentaron estrategias o acciones tomadas sobre el tema.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

A pesar de ello, hasta la actualidad ningún sector ha hecho público los mecanismos o lineamientos a considerar para los procesos de la consulta previa, ni se han abierto procesos de diálogo con los pueblos para promover acuerdos, hecho preocupante considerando que nueve procesos de consulta previa han sido interrumpidos por la pandemia (ocho⁸² de ellos están a cargo del Ministerio de Energía y Minas y el noveno está relacionado a la transitabilidad en la provincia de Condorcanqui en Amazonas)⁸³.

Lo que se concretó en el año 2020 fue la transferencia de S/ 1 411 900 (un millón cuatrocientos once mil novecientos y 00/100 soles) para la identificación de localidades de pueblos indígenas u originarios en los ámbitos en que se ubican los veintitrés (23) proyectos mineros priorizados en el marco de la Mesa Ejecutiva del Sector Minero Energético para el Desarrollo Productivo del País, mediante DS N° 213-2020-EF, publicada el de fecha 3 de agosto 2020.

Según lo expuesto por el expremier Cateriano, esta transferencia se realizó con el fin de *“aplicar correcta y oportunamente la regulación sobre consulta previa y reducir por lo menos en seis meses el proceso, reafirmando además el compromiso del Estado con nuestros pueblos indígenas”*.

Otro punto importante de análisis en el marco de consulta previa fue la aprobación de la Política Nacional de Cultura al 2030, aprobada mediante DS N° 009-2020-MC⁸⁴, que debía englobar el tema de consulta previa considerando que esta política sustenta, integra, alinea y da coherencia a la planificación y acciones del Ministerio de Cultura; además estructura las problemáticas observadas y selecciona las alternativas de solución más efectivas y viables. Aunque, en su agenda no identifica la necesidad de garantizar este derecho en un contexto crítico; a pesar de ser un órgano especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo y que debe ser el que logre coordinar, concertar y articular la política

82 Tres (3) ubicados en Ayacucho (exploración minera Pucacruz, Mónica Lourdes y Lourdes); uno en Loreto (Lote 192); uno en Ucayali (Lote 200), uno en Apurímac (exploración minera Turipampa Sur); uno en Cusco (ampliación de mina Antapaccay), y uno en Moquegua (exploración San Gabriel).

83 Según consigna el diario La República.

84 Publicada en el diaria oficial El Peruano el 20/07/2020.

estatal de implementación del derecho de consulta previa.

Si bien se evidencia que la consulta previa no ha sido un tema priorizado por el Gobierno hasta la actualidad, se puede afirmar que se ha tenido un gran avance impulsado por las mismas organizaciones indígenas. Pues, tras un proceso judicial de casi cinco años, en el mes de enero del año 2021, la Corte Suprema dictaminó que se anule la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de Consulta Previa (Decreto Supremo N° 001-2012-MC), la cual evitaba que se consulte las medidas relacionadas a servicios públicos que afecten a los pueblos indígenas, tales como la construcción de carreteras, aeropuertos, hidrovías, líneas de transmisión eléctrica, entre otras (DAR, 2021c)⁸⁵.

Esta medida es importante porque la disposición previa vulneraba expresamente el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 2 de la Ley de Consulta Previa, Ley N° 29785, que no señalaban excepción alguna al mandato de consulta previa de cualquier medida que afecte a los pueblos indígenas.

Con ello, se marca un precedente en el fortalecimiento del derecho a la consulta, en un contexto de promoción de inversiones y de restricción del ejercicio de este derecho. Lo cual, también implica un nuevo reto, pues el Gobierno deberá regular el desarrollo de los procesos de consulta previa en los servicios públicos que afecten a los pueblos indígenas, cosa que no se ha hecho hasta el momento, pues incluso, hasta la actualidad, esta disposición no ha sido publicada en el diario oficial El Peruano para su formalización. Es importante que en todo este proceso se involucre a las organizaciones indígenas para que se fortalezca el ejercicio de este derecho y se aseguren mejores condiciones para llevar a cabo este proceso. Asimismo, es urgente que se definan los mecanismos de implementación

de consulta previa de manera participativa, transparente, sin que se limiten derechos y con mecanismos de protección adecuada en marco de un contexto de transición COVID-19 y de reactivación económica.

En este marco de la reactivación económica, en el año 2020 ya la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo un llamado formal a los Gobiernos para que no debiliten las salvaguardas sociales y ambientales, invocando a abstenerse de promover iniciativas legislativas o avances en la implementación de proyectos productivos o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo de pandemia, debido a la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa. Esto en respuesta a más de 40 organizaciones de pueblos indígenas y sociedad civil de la región, las cuales solicitaron a los Gobiernos de México, Colombia, Perú y Brasil que fortalezcan el derecho a la consulta previa. Asimismo, se pidió garantizar, como mínimo, que las instituciones autónomas y con recursos suficientes aseguren procesos oportunos de consulta que consideren: mecanismos de información y publicidad interculturales; mecanismos de seguimiento al cumplimiento de acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado; y beneficios razonables o reparaciones libres de cualquier coacción o condicionamiento (DAR, 2020).

Sin embargo, viendo el contexto general se evidencian temas pendientes en la consulta previa, que deben reforzarse en marco a la reactivación económica. Por lo cual urge tomar medidas en cuatro puntos:

- **Reactivación de los procesos de consulta:** Es fundamental que el MINCU en trabajo conjunto con otros sectores y con las organizaciones indígenas determinen los mecanismos con que se implementarán los procesos de consulta previa, priorizando la participación efectiva y la protección de la salud de los pobladores.

85 DAR, 2021. Ver: <https://dar.org.pe/corte-suprema-anula-disposicion-que-recortaba-derecho-a-consulta-previa/>

- Atender los procesos de consulta previa pendientes: Después de más de un año de haberse conformado la mesa técnica (MINEM y MINCU) para definir la metodología que utilizarán en los procesos de consulta previa pendientes en 15 contratos firmados por el Estado peruano entre 1995 y 2011, y sin haber transparentado avances o acuerdos del tema, es necesario establecer junto con las organizaciones indígenas acuerdos para lograr el respeto de los derechos de las poblaciones indígenas, más aún, al estarse implementando acciones que podrían considerarse procesos de homologación de participación ciudadana a consulta previa, en el Lote 58, en el cual se están considerando los informes del Ministerio de Energía y Minas como informes de equivalencia para solicitar autorización de desbosque, proceso que según Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763; Reglamento para la Gestión Forestal, DS N° 018-2015-MINAGRI; Ley N° 29785, Ley y Reglamento del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el convenio 169; se necesita la implementación de la consulta previa.
- Monitoreo en cumplimiento de acuerdos establecidos en los procesos de la consulta previa: Se deben establecer mecanismos para la evaluación de cumplimiento de la consulta previa. Asimismo, esta evaluación debe contemplar mecanismos de transparencia en la metodología de evaluación y los resultados para no vulnerar derechos de poblaciones indígenas y cumplir con el verdadero objetivo de la consulta.
- Reforzar acciones para la aprobación de consultas previas al EIA: Considerando

las deficiencias formativas contempladas en los procesos de consulta previa, que actualmente no van en concordancia con los impactos descritos en los instrumentos de gestión ambiental detallados. Es necesaria la implementación de la consulta previa ante estos instrumentos, los cuales deben describir los impactos en sus territorios de manera detallada considerando los aspectos sociales, ambientales, culturales y económicos.

6.2. Protección de poblaciones indígenas ante COVID-19

Las normativas enfocadas a la protección de los pueblos indígenas ante la COVID-19 han sido una respuesta tardía por parte del gobierno frente a la protección de la salud de estos pueblos. Pues fueron emitidas recién en el mes de mayo a través del DL N° 1489⁸⁶, Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los Pueblos Indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la COVID-19; posterior al establecimiento de medidas de reactivación económica. En este sentido, es importante mencionar que DIRESA-GOREL había registrado hasta el 12 de agosto, 6331 pobladores indígenas contagiados de COVID-19.

El DL N° 1489 se enfoca en la protección de pueblos indígenas, garantizando una pertinencia y adecuación cultural en la atención brindada. Ante ello, establece medidas y delega responsabilidades a ministerios pertinentes como el MINCU y el MINSA, a través de su artículo 4: Estrategias para la implementación y ejecución de servicios y acciones para la protección y atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la COVID-19.

a) Artículo 4, punto 3. Respuesta sanitaria: Se encarga al MINSA el diseño de intervención, atención y seguimiento en PPII, en el marco de la emergencia, así como para dirigir estrategias de comunicación y mecanismos de monitoreo culturalmente adecuados junto con el MINCU.

b) Artículo 7, delega al MINCU la emisión de lineamientos técnicos para que las entidades públicas brinden servicios con inclusión y adecuación cultural.

Apesar de ello, ni el contenido de esta normativa, ni otra emitida hasta la actualidad, engloba otros derechos que debieron ser incluidos en una estrategia COVID-19, y derechos de pueblos indígenas, tales como seguridad del territorio, acceso a la información, reactivación de la economía local, entre otros; los cuales son puntos fundamentales que podrían ayudar a estructurar lineamientos mínimos para una estrategia más completa.

En el marco del DL N° 1489, el MINSA mediante RM N° 308-2020-MINSA⁸⁷ aprueba el documento técnico: Plan de intervención del Ministerio de salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia de la COVID-19, el cual señala en el punto 6.8: Implementación del Plan que sus acciones están orientadas a los siguientes objetivos: a) Evitar el contagio de la población fuera de sus comunidades, b) evitar el contagio a partir de personas foráneas que ingresen a las comunidades y c) evitar el desarrollo de casos autóctonos en las comunidades. Sin embargo, el mayor número de acciones se enfoca principalmente en evitar la propagación de COVID-19 por casos autóctonos en las comunidades y prioriza solo la atención en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS).

La mayoría de los lineamientos del Plan de Intervención del MINSA en comunidades

son abordados de manera muy general, al punto que pueden generar dudas en su implementación. Por ejemplo, no se precisa el modo de monitoreo que se implementará, incluso en el punto 6.8.2: Respuesta sanitaria ante un caso sospechoso de COVID, se señala la asistencia técnica mediante llamada telefónica o radiofónica, pero no se aclara si esta asistencia es para el personal de salud o la población, ni cómo se manejarán las brechas comunicacionales. Tampoco quedan claras las responsabilidades en cuanto al monitoreo y evaluación del cumplimiento de los lineamientos establecidos.

Además, en el numeral 6.8.1, sobre acciones de prevención en comunidades indígenas, no se precisa un mecanismo de implementación culturalmente adecuado para la organización y capacitación de pobladores.

De igual modo, en el marco del DL N° 1489, el MINSA aprobó, el 1 de julio del 2020, los Lineamientos para la Prevención de Infecciones Respiratorias y COVID-19 en zonas cercanas a población indígena en aislamiento y contacto inicial en el Perú, mediante RM N° 451-2020-MINSA. En este documento técnico se establecen distintas medidas principalmente para la prevención, monitoreo y atención de poblaciones PIACI ante casos de COVID-19. Así como medidas de prevención ante el ingreso en zonas cercanas para la entrega de bienes y alimentos (lineamiento 6). Si bien este documento técnico detalla acciones y contiene una estrategia de coordinación marco que debería seguir el Plan de Intervención para Comunidades Indígenas, su implementación en un contexto de reactivación económica en el que no se garantizan los principios de intangibilidad y no contacto, tampoco garantizan resultados.

En respuesta al DL N° 1489, el Ministerio de Cultura mediante D.S. N° 004-2020-MC⁸⁸ aprobó los lineamientos técnicos para garantizar la pertinencia y adecuación cultural

87 Publicada en el diario oficial El Peruano el 21/05/2020

88 Publicada en el diario oficial El Peruano el 30/05/2020

en la atención de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por la COVID-19. Sin embargo, se debe precisar que la publicación oficial de estos lineamientos fue después de nueve días de haberse publicado el Plan de intervención del Ministerio de salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia de la COVID-19, del MINSa, dinámica que podría reflejar una desarticulación del plan de intervención y el componente cultural establecido en el DS N°004-2020-MC.

Un hito importante en esta sección es la creación de Comando COVID-19 Indígena Regional para diez (10) regiones establecidas⁸⁹, la cual se logró el 9 de junio del 2020, tras la reunión sostenida entre las organizaciones indígenas y el exministro Víctor Zamora en la región Loreto.

Ante este hito importante, se promulgó la RM N° 386-2020-MINSA⁹⁰, el cual aprueba un documentotécnico denominado: Orientaciones para la Conformación y Funcionamiento del Comando COVID-19 Indígena a nivel regional. Dicha normativa fue enmarcada como componente de implementación dentro del marco de la RM N° 308-2020-MINSA: Plan de intervención del Ministerio de salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia de la COVID-19.

La RM N° 386-2020-MINSA especifica la conformación⁹¹ del Comando Indígena COVID-19 y define sus competencias, las cuales son coordinar y dar seguimiento al Plan de Intervención del Ministerio de Salud para comunidades indígenas, articular

actores que intervienen en respuestas frente al Coronavirus, elaborar propuestas técnicas de prevención, contención y monitoreo de propagación de la COVID-19. Cabe resaltar que, para la formalización de los comandos en cada región es necesario un acto resolutivo de cada Gobierno Regional y su vigencia es hasta 30 días calendarios posteriores a la culminación del Plan de intervención de salud en PPII.

Aunque la implementación del Comando COVID-19 Indígena logra reforzar el plan de intervención en salud en PPII, las observaciones formuladas en párrafos precedentes sobre este punto continúan siendo válidas, debido a que: a) La implementación de este plan no está dentro del marco de la reactivación, es decir, no considera esta variable en el contenido del plan de intervención, ni en el marco de la creación comando indígena; y b) la planificación y actividades formuladas en la RM N° 386-2020-MINSA, no están claras ni en la implementación de la metodología, ni en el presupuesto. Aunque se transfirieron S/ 74 558 670, 000 (Setenta cuatro millones quinientos cincuenta y ocho mil seiscientos setenta soles)⁹² en este plan, desde el inicio no había una claridad del presupuesto destinado a la implementación del Comando COVID Indígena. Asimismo, no hay un fortalecimiento de las dinámicas territoriales de gestión de salud, ni se establece una fórmula que tome en cuenta las necesidades locales para mejores estrategias de acción.

Una de las últimas normativas publicadas en el marco del tema de poblaciones indígenas fue mediante la RS N° 005-2020-MC⁹³, a través de la cual se crea a la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para el seguimiento de las

89 Amazonas, Cajamarca, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Cusco, Huánuco, Pasco y Junín.

90 Publicada en el diario oficial El Peruano el 15/06/2020.

91 Documento técnico "Orientaciones para la conformación y funcionamiento de comando COVID 19 indígena (Punto 6.1) Conformación del Comando Indígena: Representantes de Organizaciones Indígenas (Máximo 4); representante de la Gerencia Regional del Gobierno regional; Representante de la Dirección Regional de Salud; un representante de la Gerencia Regional de Asuntos Indígenas y un representante de la Dirección de Pueblos Indígenas u Originarios de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del Ministerio de Salud".

92 Mediante DU 071-2020, Decreto de Urgencia que establece Plan de Intervención del Ministerio de Salud para Comunidades Indígenas y centros Poblados rurales de la amazonía frente a la emergencia. Publicado en el diario oficial El Peruano el 23/06/2020.

93 Publicada en el diario oficial El Peruano el 19/06/2020.

acciones de protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, cuya función principal, según artículo 3 es realizar el seguimiento a la implementación de estrategias de intervención culturalmente adecuadas en el marco del DL N° 1489.

Esta comisión ha ido sesionando de manera permanente durante el año 2020, y en la última reunión transmitida en octubre, las organizaciones indígenas plantearon los siguientes puntos a reforzar:

- Poca eficiencia en la conformación de comando indígena: Después de un mes y medio, sólo se habían establecido formalmente cuatro⁹⁴ Comandos COVID-19 Indígenas. Considerando su importancia, explicada en párrafos precedentes, es necesario apoyar su conformación, ante lo cual se debería desarrollar un análisis de las barreras que están demorando el proceso y acelerar las coordinaciones con gobiernos regionales y organizaciones indígenas.
- La ausencia de roles en la planificación y coordinación con autoridades locales como federaciones. Ante ello, los representantes de organizaciones presentes en la sesión, pidieron respetar la estructura organizacional y gobernanza indígena.
- Falta de un plan integral indígena de manera clara y formal, que englobe la prevención, la atención frente a la COVID-19 y la reactivación económica. Este plan debe respetar sus derechos colectivos a la salud, territorio, participación y consulta previa. Asimismo, solicitan que la reactivación sea inclusiva y que pueda ayudar en el impulso de sus actividades que se hayan visto afectadas.
- Falta de transparencia en procesos:
 - La falta de transparencia en la ejecución de fondos destinados a la atención de los pueblos indígenas frente a la emergencia sanitaria es uno de los puntos que preocupa a las organizaciones.
 - La falta de transparencia en avances concretos es un tema que se visualizó en esta sesión, tanto a nivel de organizaciones indígenas como a nivel institucional. Esta preocupación puede ser producto de la débil coordinación con organizaciones indígenas, tanto en la planificación como en la ejecución.
- La presentación y transparencia de gastos de ejecución y avances de manera permanente y concreta son necesarios para un monitoreo local y nacional. Ello permitirá ver los resultados y la eficiencia de decisiones y acciones, a partir de lo cual se podrán realizar ajustes, en caso fuese necesario. Por otro lado, ayudará a disminuir los índices de corrupción, lo cual es necesario en este contexto.
- La necesidad de presentar acciones concretas, coordinadas y programadas:

“Estamos muy preocupados y nos hemos declarado en emergencia indígena⁹⁵ y movilización permanente, no por la promoción de AISEDEP sino por los mismos

94 Loreto, Amazonas, Madre de Dios y Huánuco.

95 El 10 de julio del 2020 la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AISEDEP) y sus nueve organizaciones regionales base, anunciaron que se declaran en emergencia y movilización permanente, y exigiendo ser atendidos con urgencia y rechazando la consulta previa virtual.

pueblos y comunidades indígenas. Lo que se quiere es una reunión de toma de decisiones, planificación, cronogramas y decisiones (...).Lo que se quiere escuchar es cuando se va a salir, a que zona se va a salir y con quien se está coordinando (...). Se pide un diálogo de planificación con el ejecutivo para ver esta situación, creo que ya han sido suficientes 120 días para que planifiquen y organicen. Algunas de las direcciones nos preocupan ya que ni conocen cómo ingresar a nuestros territorios, para eso está los gobiernos regionales, para eso están las organizaciones para contribuir. Lo que necesitamos ahora son lotes de medicamentos, no hay enfermeros en la comunidad para ser atendidos. Ya no queremos más charlas queremos ejecución, acción, cronograma. Esto quiero que entienda el nuevo gabinete.” Lizardo Cauper, representante de AIDSESP.

Aunque se establecieron mecanismos de protección en la primera ola de la pandemia en el 2020, no se evidenciaron propuestas o implementaron acciones concretas en aras de proteger a las poblaciones indígenas en un contexto crítico de emergencia sanitaria provocado por la segunda ola (primeros meses del 2021).

Ante esto, Jorge Pérez, presidente de la Organización Regional de los Pueblos

Indígenas del Oriente (ORPIO) declaró, en una conferencia de prensa⁹⁶ convocada el 9 de febrero del presente año, que los pueblos indígenas están totalmente abandonados. Asimismo, se expuso que las poblaciones están vulnerables pues además de no contar con servicios básicos de salud, también fueron suspendidos los operativos de brigadas móviles del Plan Amazónico de Salud.

Ante el escenario observado del aumento de casos COVID-19 en comunidades indígenas, la carencia de servicios de salud y la falta de claridad en lineamientos que tienen como objetivo velar por los derechos de las poblaciones indígenas; es necesario que esta comisión trabaje en el resguardo de derechos de PPI como salud, educación, transparencia, participación y consulta sobre proyectos reactivados en el marco de la pandemia. Además, es necesario que este trabajo se dé de manera conjunta con el Gobierno Regional, Gobierno Local, organizaciones indígenas y el Comando COVID Indígena; para poder direccionar acciones adecuadas, de manera participativa, con técnica de coordinación estratégica para la formulación e implementación de políticas, con protección de derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas; así como con la priorización de inversiones y proyectos que realmente beneficien a las poblaciones locales.

96 Ver: <https://www.facebook.com/orpioloreto/videos/2022347791250073>



Foto: Rolando Mondragón / DAR



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- La reactivación económica viene siguiendo patrones estratégicos desgastados, en los que se prioriza como objetivo incentivar la inversión privada en detrimento de los estándares ambientales y sociales. Tal es así, que se han generado medidas de flexibilización en la legislación ambiental, como en el proceso administrativo, beneficiando al sector privado y limitando el ejercicio de derechos, como son la participación ciudadana, la consulta previa, la salud y la transparencia.
- Las medidas para proteger a poblaciones indígenas de la pandemia de la COVID-19 fueron tardías e implementadas al mismo tiempo en que se desarrollaba la reactivación económica, lo cual es contradictorio y no aseguraba la protección de estas poblaciones. La integración de políticas, de enfoque intercultural y el seguimiento para su adecuada y oportuna implementación fueron débiles ante el contexto de emergencia nacional.
- No se han generado suficientes acciones para promover la transparencia y el diálogo en las medidas aplicadas para reactivar la economía. La transparencia es clave para la gobernanza y para una toma de decisiones consensuadas entre todos los actores, desde una perspectiva integral del desempeño y aspectos sociales, ambientales, económicos y políticos de las actividades extractivas. y proyectos de inversión.
- En el subsector minería, se simplificaron permisos de concesión de beneficios,

de procedimientos relacionados a la obtención de la certificación ambiental y a las acciones relacionadas a los procesos de fiscalización; asimismo, se priorizó el silencio positivo administrativo en varios de sus procedimientos.

- En el subsector de hidrocarburos, las medidas permiten la implementación de nuevas acciones que no requieren modificación del Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario aprobado y las medidas propuestas introduce la aprobación de técnicas que ponen en riesgo la protección del ambiente como lo es el “fracking”. Esta flexibilización en ambos sectores limita las acciones eficientes para la protección ambiental.
- En el sector de infraestructura no se han implementado medidas normativas vinculadas a la simplificación de procedimientos administrativos. Sin embargo, se ha priorizado la implementación del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, plan que no tiene un componente ambiental en su evaluación y prioriza proyectos de alto riesgo socioambiental como la Hidroeléctrica San Gabán III e Hidrovía Amazónica.
- Las medidas de reactivación económica implementadas no consideran resguardar la salud de la población local en el marco de la aprobación de proyectos de inversión pública, dado que no incorporan medidas concretas de protección a pueblos indígenas en los criterios de focalización de reactivación, ni en protocolos sanitarios.
- No se establecen lineamientos claros para una adecuada implementación y respeto del derecho a la participación ciudadana y consulta previa. El DL N° 1500 pone en riesgo el derecho a la participación ciudadana, así como las iniciativas de vigilancia y monitoreo indígena, al no

tomar en cuenta realidades como las brechas energéticas y tecnológicas (falta de electricidad e internet en varios pueblos indígenas amazónicos), interculturales (diferentes idiomas) y de comunicación (lejanía de las comunidades) que se dan en las comunidades amazónicas.

- Frente a la crisis económica, las actividades ilegales como la tala ilegal, minería ilegal y narcotráfico han aumentado, generando un incremento de amenazas a defensores ambientales. La limitación de acciones de fiscalización en campo contribuye a aumentar la situación de riesgo y vulnerabilidad de los pueblos indígenas que protegen sus territorios. No puede considerarse una reactivación económica sostenible, si esta no considera acciones tanto preventivas y reactivas frente al aumento de actividades ilícitas, que explotan recursos naturales, causan degradación ambiental y afectación a derechos humanos.

2. Recomendaciones

El bicentenario es una oportunidad de cambio para construir un mejor país. En este marco, es necesario que la reactivación de la debe ser pensada centrándose en la gente, con altos estándares socioambientales, asegurando salud y empleo digno a los trabajadores, respetando a las poblaciones locales y redistribuyendo los beneficios para contribuir verdaderamente a su bienestar y buscando la sostenibilidad y el equilibrio con los ecosistemas.

Para generar medidas para una reactivación económica sostenible en la economía que beneficien a las poblaciones locales, es importante que de manera transversal se implemente el enfoque de sostenibilidad, se promueva el diálogo intercultural, y la construcción de estrategias a partir de las particularidades de las poblaciones indígenas.

Para ello es importante establecer los siguientes cambios:

A. Priorizar estrategias que generen inversiones responsables y desarrollo sostenible, mejorando la planificación de los proyectos de infraestructura pública en transportes con un enfoque de sostenibilidad social y ambiental en todo el ciclo de proyectos.

- Los planes viales regionales e incluso grandes proyectos de transportes deben considerar como marco de referencia evaluaciones ambientales estratégicas, de tal forma que las decisiones en torno a los mismos incorporen criterios estratégicos en lo ambiental y social.
- Incorporar un enfoque de intervención temprana en el desarrollo de proyectos de transporte (en el planeamiento y formulación) permitirá un mejor diseño, basado en información histórica y en el conocimiento actual de las dinámicas sociales, económicas y ambientales, incluida la gobernanza. De esta manera, se podrán identificar oportunamente los riesgos generados por la ejecución de proyectos viales, cómo lo son: La ocupación desordenada del territorio, la deforestación, el potenciamiento de economías ilegales, entre otros.
- Para promover la implementación de servicios que mejoren verdaderamente la calidad de vida de las poblaciones rurales amazónicas, se debe contar con mejores herramientas y guías para identificar sus necesidades prioritarias, al estar éstas moldeadas por las características de su entorno y cultura. Para ello, estas herramientas deben ser consideradas en las fases de programación multianual de inversiones y formulación de proyectos de inversión en transportes.
- Planificar y proveer infraestructura vial y servicios públicos básicos en la Amazonía rural y dispersa desde ubicaciones

estratégicas que consideren el tamaños y accesibilidad de las poblaciones rurales fomentando plataformas de servicios.

- Es clave mejorar la conectividad y logística en los principales ríos amazónicos vía la formalización del transporte. Continuar con la construcción de embarcaderos fluviales (y equiparlos con señal satelital y asistencia mecánica), y un servicio público de transporte enfocado al desarrollo productivo, que maneje tarifas parcialmente subsidiadas para el traslado de la producción agrícola y semiprocesada.

B. Fortalecer la institucionalidad ambiental y capacidades estatales para lograr el cumplimiento de la normativa ambiental, promoviendo desarrollo sostenible y garantizando el derecho a un ambiente saludable de toda la población.

- Actualizar y fortalecer los reglamentos de protección ambiental de los diferentes sectores, de tal manera que: i) Se priorice, ante todo, la prevención de impactos y la protección del ambiente y la salud de las personas, ii) se considere todas las características de la actividad económica y los cambios generados en las actividades económicas debido al contexto de la COVID-19, iii) se asegure un proceso riguroso y confiable de evaluación de los diferentes instrumentos de gestión ambiental, y iv) se establezcan acciones de prevención y supervisión frente a riesgos y emergencias ambientales que consideren el contexto actual.
- La promoción de actividades económicas debe estar acompañada del fortalecimiento de las capacidades y recursos del sector, en especial de la fiscalización; y de la normativa socioambiental. Para ello es importante que se concluyan normas como: El Reglamento de incentivos y sanciones en

materia ambiental en el sector transportes, el Reglamento de participación ciudadana del sector transportes, el Reglamento de participación ciudadana del SEIA y la transferencia de funciones en transportes a OEFA. Asimismo, se deben incorporar en estas normativas el enfoque de prevención ante el COVID-19.

- Para fortalecer el diálogo y la confianza de la ciudadanía en los procesos de reactivación, es importante generar análisis que evalúen los impactos y costos por la flexibilización de procedimientos, donde se considere el ámbito económico, social y ambiental. De esta manera, se pueden sincerar los costos y beneficios de las reformas del Gobierno en materia económica y socioambiental.

C. Fortalecer los mecanismos de transparencia en el sector público y privado en el ciclo de proyectos, para asegurar la vigilancia ciudadana en el contexto de virtualidad.

- Se debe fortalecer el Sistema Nacional de Información Ambiental promoviendo su actualización, y el registro más específico y detallado de información de materia ambiental. Ello, en base al intercambio de información interinstitucional e interoperabilidad de las plataformas, así como reforzando las instituciones con responsabilidad en el suministro y difusión de información.
- Impulsar la aplicación del nuevo estándar ambiental de la Iniciativa EITI en los informes nacionales de transparencia, que incorpora la transparencia de los gastos y pagos ambientales de las empresas extractivas.
- Reforzar la transparencia del uso de la renta extractiva a nivel regional. Esto permite conocer mejor el panorama de las industrias extractivas y proponer mejoras más oportunas y sostenibles para la reactivación económica.

- Reforzar la socialización y difusión de los planes internos de contención de la COVID-19 que desarrolla cada empresa. Es necesario para el adecuado control de la pandemia que empresas transparenten y compartan con las instituciones competentes la información y registro de contagios al interior de los proyectos mineros y sus alrededores.

- Es importante que las normativas y proyectos normativos que se emitan con el fin de reactivar la economía y/o cambiar estándares socioambientales sean discutidos ampliamente, adaptando y mejorando canales de difusión, transparencia y recolección de aportes a la situación actual. Asimismo, los proyectos que puedan afectar derechos colectivos de pueblos indígenas deben ser consultados.

D. Incorporar criterios vinculados a la evaluación y prevención de posibles impactos en la salud de las poblaciones vulnerables en la planificación, evaluación (certificación ambiental), ejecución y monitoreo de las políticas y proyectos.

- Establecer la opinión técnica vinculante del sector salud en la evaluación de instrumentos de gestión ambiental como en el EIA, con el objetivo de considerar la salud de la población, las condiciones de servicios de salud y asegurar las medidas para disminuir los riesgos relacionados al contagio de la COVID-19 en los proyectos de inversión.

- Establecer lineamientos claros de prevención y acción frente al contagio de la COVID-19, que consideren el nivel de contagio local para la etapa de recolección de información y/o estudios de formulación o en el proceso de certificación ambiental. Esto debe ser aprobado por las autoridades sectoriales competentes y asegurar que se cumpla

con lo establecido, con el objetivo de no afectar la salud de los pueblos indígenas y respetar el derecho a la participación ciudadana y de la consulta previa.

- Es importante que se asigne el presupuesto adecuado y se implemente un plan de atención de salud integral para los pueblos indígenas, en el que se fortalezca la capacidad de atención de establecimientos y servicios de salud, con un enfoque intercultural en las comunidades indígenas. Este plan debe incorporar y fortalecer, desde los pueblos indígenas, las iniciativas de atención frente a la COVID-19.
- Establecer, en los instrumentos de protección de contagio ante la COVID-19 (protocolos sanitarios), medidas para la protección de poblaciones aledañas a los proyectos, durante la operación y ejecución de estos proyectos. Algunas medidas a considerar son: Restringir la movilización a centros poblados aledaños a las instalaciones del proyecto, lineamientos explícitos que guíen los actividades y trabajos fuera de la unidad minera o extractiva (relaciones comunitarias, medio ambiente, mantenimiento de vías, exploración, etc.), y mecanismos de seguimiento en caso de sospecha o confirmación de contagio a pobladores.
- Implementar medidas para la supervisión y fiscalización oportuna del cumplimiento de los protocolos y planes de vigilancia y prevención contra la COVID-19. Esto permitirá reforzar estos protocolos, en base al nivel de cumplimiento de las medidas y teniendo como centro la salud de los trabajadores del sector extractivo ante todo.

E. Velar por el cumplimiento efectivo del derecho a la participación ciudadana.

- Actualizar el reglamento de participación ciudadana al contexto actual, y hacer

públicos los lineamientos sectoriales vinculantes para el desarrollo de procesos de participación ciudadana en el marco de la certificación ambiental. Esto incluye el reconocimiento de las brechas digitales y características propias de cada región y poblaciones. Asimismo, es necesario contar con criterios para poder decidir si un proceso de participación ciudadana debe ser virtual o presencial.

- En caso de procesos de participación ciudadana en modalidad virtual se deben precisar los lineamientos y estándares que consideren: Las características particulares de cada proyecto de inversión, los medios disponibles en el entorno, el nivel de acceso de la población a los medios propuestos, el acceso a energía eléctrica, y el conocimiento de la población en el uso de los medios elegidos, como lo recomienda la Defensoría del Pueblo. Esto permitirá asegurar que el proceso no limita la participación efectiva de la comunidad.
- En el caso de un proceso de participación ciudadana en modalidad presencial, se deben brindar lineamientos con procedimientos y requisitos mínimos que permitan la participación efectiva de la población sin poner en riesgo su salud.
- Realizar una evaluación a nivel sectorial de los procesos de participación ciudadana en materia ambiental para asegurar, no sólo el cumplimiento de los reglamentos y/o lineamientos sectoriales en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, sino también, para generar un análisis amplio que permita mejorar estos lineamientos de manera continua para el ejercicio efectivo del derecho a la participación ciudadana.
- Reconocer y fortalecer el rol de los vigilantes indígenas, para ello es importante que se apruebe la iniciativa legislativa: Ley para la articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental

ciudadano e indígena en el sistema nacional de gestión ambiental, que actualmente se encuentra en debate en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. Esto permitirá asegurar condiciones adecuadas para que los vigilantes indígenas puedan proteger sus territorios y participar de manera efectiva en la gestión ambiental.

F. Emitir medidas para velar con el cumplimiento de procesos de consulta previa, en el marco de la reactivación de diferentes proyectos y el riesgo de una crisis sanitaria.

- Es necesario realizar un balance claro sobre el nivel de cumplimiento de los acuerdos de consulta previa de cada proceso, incorporando variables de calidad que permitan medir el cumplimiento del proceso y de los acuerdos de forma intercultural en aras a fortalecer la participación de los pueblos indígenas en las consultas.
- Se debe reforzar el derecho a la consulta previa. Velando que esto se haga en la planificación de los proyectos (antes de emitir cualquier título, derecho de concesión o contrato) y en la evaluación del EIA, debido a que la debilidad del EIA y los hallazgos sobre impactos potenciales, confirman la necesidad de someter a consulta previa dicho instrumento.
- Modificar el reglamento de consulta previa en concordancia a lo dispuesto por la sentencia judicial que elimina la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de Consulta Previa (Decreto Supremo N° 001-2012-MC); con el objetivo de que las medidas administrativas se cumplan y estén sujetas al ordenamiento jurídico.


- Se deben fortalecer e invertir las condiciones metodológicas y políticas para propiciar un diálogo intercultural real, en igualdad de condiciones donde no se limite la participación, se fortalezca la información entregada y no se reduzca el tiempo de implementación de este proceso, pues se debe tener claro que no es un procedimiento administrativo, sino un derecho que no puede ser flexibilizado.

G. Incluir planes viables para el desarrollo local y dinámicas económicas propias de las poblaciones indígenas, así como la protección de sus derechos territoriales a través de medidas para reconocer y reforzar capacidades y mecanismos de protección de vigilantes y defensores ambientales.

- Asegurar el reconocimiento y seguridad jurídica de los territorios indígenas para frenar el ingreso de actividades ilegales que generan impactos ambientales y sociales negativos.
- Se debe impulsar la ratificación del Acuerdo de Escazú, el cual permite proteger a los defensores y las defensoras del ambiente, asegurar la participación efectiva de todos y todas, acceder a información de manera oportuna y a la justicia en temas ambientales.
- Fortalecer la presencia del Estado en la Amazonía rural con programas de apoyo productivo, a través de: Capacitaciones técnicas, financiamiento, fomento de la asociatividad y acceso a mercados, así como el potenciamiento de Tambos (en el marco del programa PIAS). Cada Tambo debe contar con un profesional permanente en desarrollo rural y conocimiento del entorno, que sea nexos con los gobiernos subnacionales, nacionales y la cooperación internacional.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

The image is a composite graphic. On the left, there is a vertical strip showing an aerial view of a rural settlement. The settlement includes several buildings with corrugated metal roofs, some of which appear to be under construction or in a state of disrepair. There are open areas, possibly fields or construction sites, and a dense forest in the background. The sky is overcast. On the right, a large, semi-transparent green area covers the rest of the image. A jagged, torn-paper-like edge separates the two sections. In the center of the green area, the text 'REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS' is written in white, bold, uppercase letters, split across two lines.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias bibliográficas

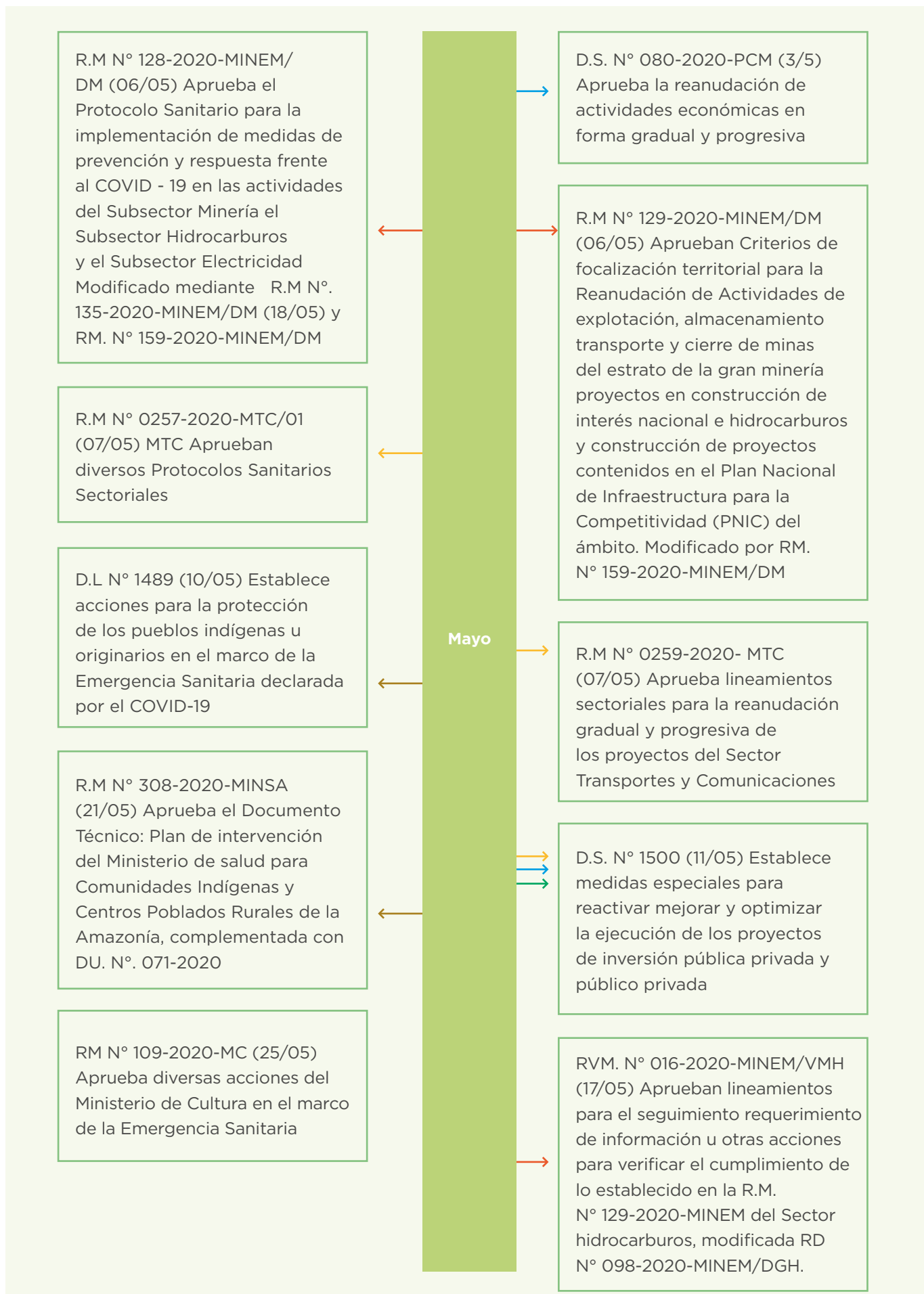
- Agencia EFE. (2020). Minam: Deforestación en Perú habría alcanzado 147,000 hectáreas en el 2019. Gestión. <https://gestion.pe/peru/minam-deforestacion-en-peru-habria-alcanzado-147000-hectareas-en-el-2019-noticia/>
- Alayo, F. (2021, 23 de enero). Perú continúa entre los 10 países con más mortalidad por coronavirus en todo el mundo. El Comercio. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/peru-continua-entre-los-10-paises-con-mas-mortalidad-por-covid-19-en-todo-el-mundo-coronavirus-noticia/>
- Arista, F. (2020). La MAPE en tiempos del COVID-19 ¿Cómo reactivar la minería artesanal y de pequeña escala en el Perú? PlanetGOLD Perú. PNUD Perú.
- Banco Central de Reserva. (2020). Reporte de Inflación, Panorama Actual y Proyecciones Macroeconómica. Recuperado en 16 de febrero del 2021 <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/diciembre/reportede-inflacion-diciembre-2020.pdf>
- CEPAL. (2020a). Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- CEPAL & OPS. (2020b). Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Informe COVID-19.
- CONFIEP. (2020). Agenda de Reactivación 2020. <https://www.confiep.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Agenda-de-Reactivacion-2020.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad. (2020). Informe de Competitividad 2021. Perú Compite. https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2019/11/CPC_Peru_INC-2020_Libro-Web-Paginas.pdf
- Conservación Amazónica. (2017). Maap Síntesis #2: Patrones y drivers de deforestación en la Amazonía Peruana. <https://maaproject.org/2017/maap-sintesis2/>

- CONVOCA. (2016). OEFA reconoce impacto nocivo de la Ley del Paquetazo Ambiental. <https://www.convoca.pe/agenda-propia/oefa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>
- CooperAcción. (2020a). SOS Mineros: Trabajadores amenazados por el COVID 19. <http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2020/09/Bolet%C3%ADn-AMP-SEPTIEMBRE-2020-v3.pdf>
- CooperAcción. (2020b). Los retrocesos del nuevo reglamento de procedimientos mineros. <https://cooperaccion.org.pe/los-retrocesos-del-nuevo-reglamento-de-procedimientos-mineros/>
- CooperAcción. (2020c). La influencia de las empresas en los cambios en el Reglamento Ambiental de Exploración Minera. <https://cooperaccion.org.pe/10870-2/>
- Cueto, V., Portugal, V., Leyva, A., Flores, C., & Baca, E. (2020). Nueva transparencia para nuevos tiempos. Información económica, social y ambiental de las industrias extractivas a la que es indispensable acceder en tiempos de COVID-19. <http://cooperaccion.org.pe/nueva-transparencia-para-nuevos-tiempos-informacion-economica-social-y-ambiental-de-las-industrias-extractivas-a-la-que-es-indispensable-acceder-en-tiempos-de-covid-19/>
- DAR. (2020). Pueblos indígenas solicitan a la CIDH exhortar a los gobiernos a tomar acciones para su protección.
- DAR. (2021a). Protección integral de personas defensoras: pendiente de la agenda nacional. <https://dar.org.pe/proteccion-integral-de-personas-defensoras-pendiente-de-la-agenda-nacional/>
- DAR. (2021b). Proyectos de Ley N° 5881-2020 y N° 5706-2020 ponen en riesgo la lucha contra la minería ilegal
- DAR. (2021c). Corte Suprema anula disposición que recortaba derecho a consulta previa.

Anexo 1

Línea de Tiempo de Medidas de Reactivación durante el año 2020







10/07/20 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y sus 9 organizaciones regionales base, anunciaron que se declaran en emergencia y movilización permanente

(15/07) "Cambio de 13 ministros de gobierno 2018- 2021"

R.M N° 171-2020-MINEM/DM (18/07) Se dispone la publicación del Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Calificación de Interesados para la Realización de Actividades de Exploración y Explotación o Explotación de Hidrocarburos

D.S N° 009-2020-MC (20/07) Se aprobó la Política Nacional de Cultura al 2030

RM 184-2020- EM (23/07) Se dispone la publicación del proyecto de DS que modifica el Reglamento de Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental.

RM. 185-2020-MINEM/DM (23/07) Se dispone la publicación proyecto de RM que aprueba contenido para la Formulación del Plan de Rehabilitación,

DS N° 019-2020-EM (29/07) Se aprobó el modificación del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera,

R.M N° 143-2020-MINAM (27/07). Disponen la publicación del "Proyecto de DS que incorpora artículos en el capítulo IV del Título Segundo y modifica el Subcapítulo I del Capítulo IV del Título Tercero del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

(04/08) El Congreso niega el Voto de confianza a Pedro Cateriano y todo su gabinete

N° 213-2020-EF (03/08) Se transfiere de S/ 1 411 900,00 para la implementación de actividades para la identificación de localidades de pueblos indígenas u originarios en los ámbitos en que se ubican los veintitrés (23) proyectos mineros priorizados en

D.S N° 020-2020-EM (08/08) Se aprobó el Reglamento de Procedimientos Mineros.



Julio

Agosto

(11/08) El Congreso da voto de confianza a Walter Martos y todo su gabinete



Agosto



RM N° 233-2020-MINEM-DM (21/08) Autoriza la publicación del Proyecto de Decreto Supremo que establece medida especial relacionada a los instrumentos de gestión ambiental del sector minero y su Exposición de Motivos.



RM N° 272-2020-MINEM/DM (09/09) En el ámbito del centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero - Energéticas, en adelante RIMAY, se crea un Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal y Minas, con énfasis en el subsector minero.

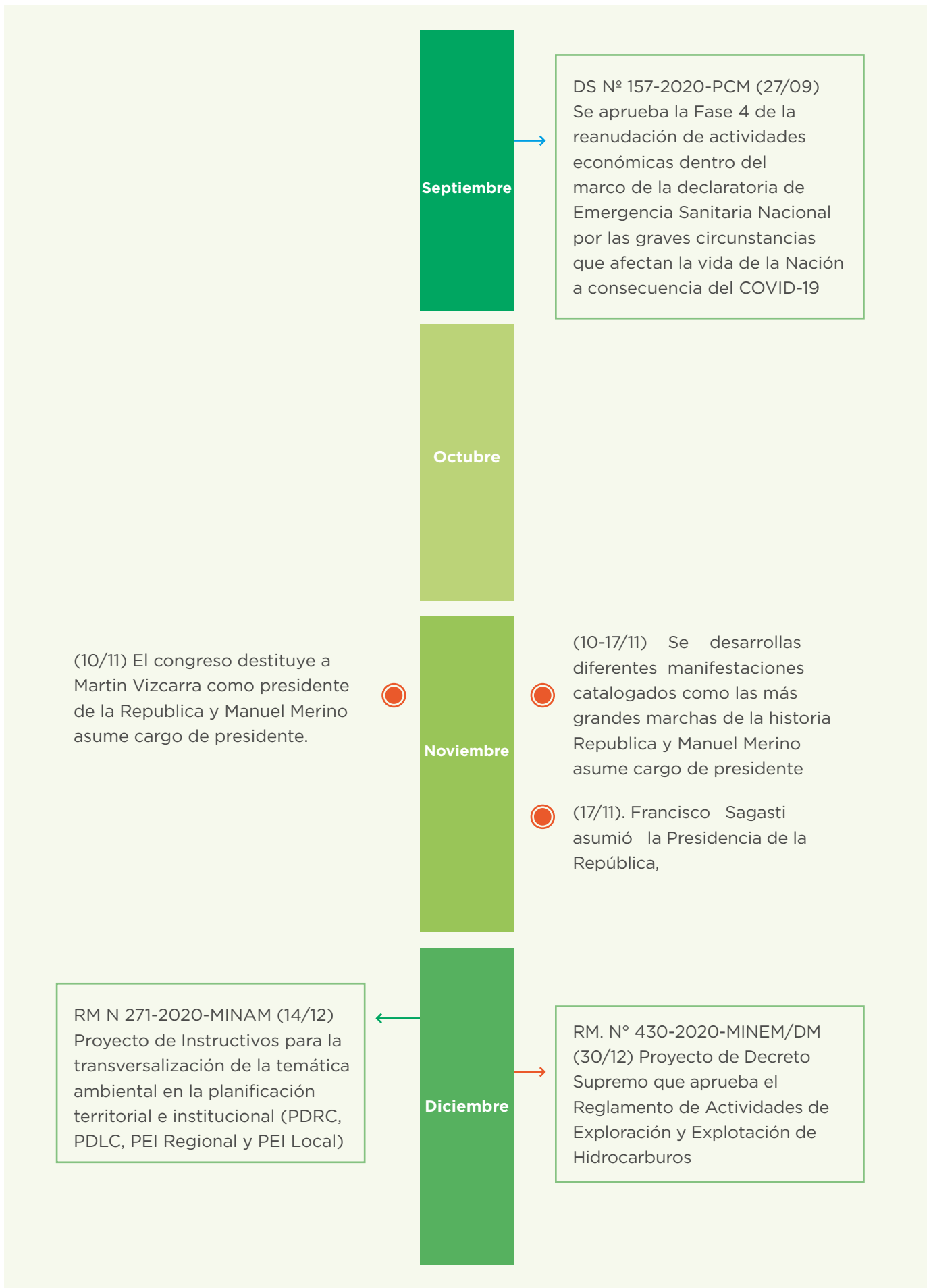


Septiembre

DS N° 024-2020-EM (15/09) que establece disposiciones para el procedimiento de autorización de funcionamiento de la concesión de beneficio y de su modificación en el marco de la Emergencia Sanitaria.



RM N° 288-2020-MINEM/DM (24/09) Crean los "Comités de Gestión Minero Energético", como mecanismo de coordinación y articulación, de alcance regional, a fin de adoptar decisiones para lograr el desarrollo sostenible de las actividades minero energéticas



**Reactivación económica ¿con derechos?
Análisis socioambiental de la normativa de reactivación económica
implementada en el marco de la pandemia por COVID-19**

Se terminó de imprimir en los talleres de Aleph Impresiones S.R.L.

Jr. Risso 580, Lince

Correo electrónico: ventas@alephimpresiones.net

Página web: www.alephimpresiones.net

Se terminó de imprimir en Octubre 2021.



Con apoyo de:



Climate and
Land Use Alliance

