

# PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA: DISCUSIÓN PENDIENTE



## **PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA: DISCUSIÓN PENDIENTE**

### ***Autoras:***

Doménica Daniela Villena Delgado

Aída Mercedes Gamboa Balbín

### ***Colaborador:***

Luisa Elizabeth Castillo Linares

En la sección de antecedentes y contenido del Acuerdo de Escazú

### ***Editado por:***

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima, Perú

Teléfonos: (511) 3403780 | (511) 3403720

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

### ***Edición y revisión general***

Aída Mercedes Gamboa Balbín

César Leonidas Gamboa Balbín

### ***Coordinación general:***

Aída Mercedes Gamboa Balbín

### ***Foto de portada:***

Sebastien Snoeck

### ***Diseñado, diagramado e impreso por:***

Nauttica Media Design SAC

Jr. Las Cidras 656 Int. 2 Urb. Las Flores, San Juan de Lurigancho

Correo electrónico: info@nautticamedia.com

Teléfono: 511-2659105

### ***Cita sugerida:***

Participación ambiental efectiva: discusión pendiente. Lima: DAR, febrero de 2019. 44 pp.

Primera edición: noviembre de 2018, consta de 1000 ejemplares.

Se terminó de imprimir en febrero de 2019.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-00659.

ISBN: 978-612-4210-58-7.

---

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.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - 11.11.11, Rainforest Foundation Norway y Open Society Foundations (OSF).

Este documento presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - 11.11.11, Rainforest Foundation Norway y Open Society Foundations (OSF).

Hecho e impreso en Perú.

# **PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA:** DISCUSIÓN PENDIENTE



## AGRADECIMIENTOS

Con 14 años de vida institucional, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) es una asociación civil sin fines de lucro comprometida en construir y fortalecer la gobernanza ambiental y promover el ejercicio de los derechos humanos para lograr una Cuenca Amazónica inclusiva, equitativa y sostenible. Bajo el Plan Estratégico Institucional 2018-2022, las líneas de intervención prioritarias de DAR giran en torno a los siguientes aspectos: (i) mejorar la sostenibilidad de los socio-ecosistemas; (ii) promover la gobernanza ambiental, y (iii) fortalecer el enfoque de derechos humanos. Para ello, DAR refuerza su trabajo en el país a través de tres programas: Derechos y Amazonía, Gobernanza y Gestión Ambiental, Bosques y Cambio Climático, y la coordinación regional con una oficina en Loreto.

La presente publicación forma parte del esfuerzo institucional de DAR y sus miembros en la promoción de la gobernanza en la Amazonía, la transparencia y los derechos fundamentales como el acceso a la información y la participación ciudadana ambiental, con el fin de contribuir a la prevención de los conflictos socioambientales y a la reducción de la corrupción.

Además, este documento se realiza en el marco del trabajo de la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación integrada por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) de Colombia, Conectas Direitos Humanos de Brasil, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) de Bolivia y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) de Perú.

El Perú y diversos países de América Latina y el Caribe ha asumido múltiples compromisos internacionales vinculados con nuestros temas de trabajo, como en la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas inglés), la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y la reciente firma del Acuerdo de Escazú en setiembre de 2018 (antes Acuerdo Regional de Acceso a la Información, Participación y Justicia Ambiental para implementar el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo). Espacios de diálogo multiactor que presentan distintos retos, pero sobre todo en la promoción de la transparencia, el acceso a la información y la participación ambiental.

De este modo, expresamos nuestro reconocimiento a las autoridades nacionales, al gremio empresarial y a los miembros de organizaciones de la sociedad civil que participan en estos procesos, pues contribuyen a enriquecer un diálogo hacia el objetivo común de conseguir un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y el respeto de los derechos humanos.

Además, DAR agradece a Doménica Villena y a Aída Gamboa, autoras de estas páginas, por realizar este documento sobre la importancia de la participación ciudadana para la gestión ambiental en el país y presentar las recomendaciones para mejorar la implementación de este derecho; así como la colaboración de Luisa Castillo. Contribuciones que han aportado al éxito y a la finalización de esta publicación.

DAR también expresa su agradecimiento a César Gamboa, director ejecutivo de DAR, por guiar el desarrollo de lo descrito en esta publicación e impulsar la iniciativa de finalizar este documento, y al equipo profesional de DAR por el compromiso constante.

Finalmente, DAR agradece de manera especial a Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - I.I.I.I.I, Rainforest Foundation Norway y Open Society Foundations (OSF) por su apoyo para hacer posible esta publicación.



# ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| SIGLAS   | 6  |
| LISTA DE FIGURAS   | 7  |
| LISTA DE TABLAS  | 7  |
| PRESENTACIÓN   | 8  |
| INTRODUCCIÓN   | 9  |
| <br>   |    |
| I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL EN PERÚ: UN POCO DE HISTORIA<br>NORMATIVA                          | 11 |
| 1.1. Breve descripción sobre la incorporación de la participación ciudadana<br>en la legislación ambiental | 11 |
| 1.2. Proceso de reglamentación de la participación ciudadana en el ámbito sectorial                        | 15 |
| <br>   |    |
| II. DESARROLLO DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACTUALIDAD                                     | 18 |
| 2.1. Procesos de participación ciudadana en electricidad   | 18 |
| 2.2. Procesos de participación ciudadana en minería  | 20 |
| 2.3. Procesos de participación ciudadana en hidrocarburos  | 23 |
| 2.4. Algunas falencias en los procesos de participación en el sector minero-energético                     | 25 |
| <br>   |    |
| III. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: UNA OPORTUNIDAD PARA UNA EFECTIVA<br>PARTICIPACIÓN AMBIENTAL                    | 28 |
| 3.1. Antecedentes y firma del Acuerdo de Escazú  | 28 |
| 3.2. Contenido del Acuerdo de Escazú   | 30 |
| 3.3. Importancia del Acuerdo de Escazú para la participación ciudadana ambiental                           | 34 |
| <br>   |    |
| IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES   | 40 |
| 4.1. Conclusiones  | 40 |
| 4.2. Recomendaciones   | 41 |
| <br>   |    |
| BIBLIOGRAFÍA   | 43 |

# SIGLAS

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>CEPAL</b>     | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                            |
| <b>CONAM</b>     | Consejo Nacional del Ambiente   |
| <b>DGAEE</b>     | Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos                          |
| <b>D.L.</b>      | Decreto Legislativo   |
| <b>D.S.</b>      | Decreto Supremo   |
| <b>EAE</b>       | Evaluación Ambiental Estratégica  |
| <b>EIA</b>       | Estudio de Impacto Ambiental  |
| <b>EIA-d</b>     | Estudio de Impacto Ambiental Detallado  |
| <b>EIA-sd</b>    | Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado                                    |
| <b>GSP</b>       | Gasoducto Sur Peruano   |
| <b>IGA</b>       | Instrumento de Gestión Ambiental  |
| <b>ITS</b>       | Informe Técnico Sustentatorio   |
| <b>MEIA</b>      | Modificación al Estudio de Impacto Ambiental                                  |
| <b>MINAGRI</b>   | Ministerio de Agricultura y Riego   |
| <b>MINAM</b>     | Ministerio del Ambiente   |
| <b>MINCU</b>     | Ministerio de Cultura   |
| <b>MINDEF</b>    | Ministerio de Defensa   |
| <b>MINEM</b>     | Ministerio de Energía y Minas   |
| <b>MINSA</b>     | Ministerio de Salud   |
| <b>MTC</b>       | Ministerio de Trabajo y Comunicaciones  |
| <b>MVCS</b>      | Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento                            |
| <b>OEFA</b>      | Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental                             |
| <b>OIT</b>       | Organización Internacional del Trabajo  |
| <b>ORPIAN</b>    | Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte               |
| <b>PERUPETRO</b> | Perupetro S.A.  |
| <b>PRODUCE</b>   | Ministerio de Producción  |
| <b>R.C.D.</b>    | Resolución de Consejo Directivo   |
| <b>R.J.</b>      | Resolución Jefatural  |
| <b>R.M.</b>      | Resolución Ministerial  |
| <b>R.S.</b>      | Resolución Suprema  |
| <b>SEIA</b>      | Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental                           |
| <b>SENACE</b>    | Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles |
| <b>SINANPE</b>   | Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado                  |
| <b>SINEFA</b>    | Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental                      |
| <b>SINIA</b>     | Sistema Nacional de Información Ambiental                                     |
| <b>SNGA</b>      | Sistema Nacional de Gestión Ambiental   |
| <b>SNGRH</b>     | Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos                              |

# LISTA DE FIGURAS

---

**Figura 1:** Participación ciudadana bajo cuatro dimensiones

---

**Figura 2:** Pilares del Acuerdo de Escazú

---

# LISTA DE TABLAS

---

**Tabla 1:** Autoridades sectoriales que aprobaron el Reglamento de Participación Ciudadana hasta el año 2012, conforme a lo indicado en la R.M. N° 018-2012-MINAM

---

**Tabla 2:** Autoridades sectoriales que omitieron aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana, conforme a lo indicado en la R.M. N° 018-2012-MINAM

---

**Tabla 3:** Autoridades sectoriales que omitieron actualizar el Reglamento de Participación Ciudadana o normas específicas, conforme a lo indicado en la R.M. N° 018-2012-MINAM

---

**Tabla 4:** Mecanismos de participación ciudadana en electricidad

---

**Tabla 5:** Talleres y audiencias públicas en procesos de participación ciudadana en electricidad durante el periodo 2016-2018

---

**Tabla 6:** Mecanismos de participación ciudadana en minería

---

**Tabla 7:** Talleres y audiencias públicas en procesos de participación ciudadana en minería durante el periodo 2016-2018

---

**Tabla 8:** Mecanismos de participación ciudadana en hidrocarburos

---

**Tabla 9:** Talleres y audiencias públicas en procesos de participación ciudadana en hidrocarburos durante el periodo 2016-2018

---

**Tabla 10:** 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 (Acuerdo de Escazú)

---

# PRESENTACIÓN

La presente publicación, titulada *Participación ambiental efectiva: discusión pendiente*, aborda los siguientes aspectos: (i) una breve descripción del derecho a la participación ciudadana en la normativa ambiental; (ii) el desarrollo de los procesos de participación ciudadana en el sector minero-energético de manera concisa; (iii) el Acuerdo de Escazú: como una herramienta importante para la efectiva participación ambiental, y (iv) principales conclusiones y recomendaciones.

Este documento es parte del esfuerzo institucional constante que lleva a cabo Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y sus miembros para promover gobernanza y los derechos humanos en la Cuenca Amazónica. Desde 2006, DAR ha realizado un análisis respecto a la transparencia y a las solicitudes de acceso a la información en los sectores minero-energético y forestal, y desde 2015, en el financiamiento al cambio climático. Los resultados alcanzados en este trabajo institucional por promover mejores prácticas en las inversiones, se han plasmado en logros institucionales y en mejoras en la gestión ambiental en el país.

Asimismo, DAR participa activamente en los foros internacionales y nacionales de OGP, aportando recomendaciones a los procesos de construcción de las agendas y los planes de acción del país. El 2015, DAR fue elegido miembro titular representante de sociedad civil de la Comisión Nacional EITI Perú, y en febrero de 2016, miembro alterno de sociedad civil en el Board del EITI Internacional. Además, desde el 2016, DAR participó directamente en el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú, en coalición con una red de organizaciones de América Latina y el Caribe, aliadas y comprometidas en elevar los estándares socioambientales del Acuerdo. La aprobación de este instrumento en marzo de 2018 y la firma de hasta el momento 16 países de la región son hitos para la democracia ambiental, pues es el único tratado de derechos humanos ambientales para la región que incorpora disposiciones para la protección de los defensores ambientales.

La transparencia, el acceso a la información, la participación y la justicia ambiental juegan un papel esencial, pues permiten generar condiciones de gobernanza en las inversiones minero-energéticas, fundamentales para una adecuada explotación de los recursos naturales. Por ello, expresamos nuestro reconocimiento a las entidades públicas, al sector empresarial y a las organizaciones de la sociedad civil que contribuyen con ello.

Este documento demuestra el compromiso de nuestra organización en contribuir en lograr un desarrollo sostenible en el país. El trabajo ha sido arduo; por lo tanto, DAR expresa el más sincero agradecimiento a las autoras Doménica Villena y Aída Gamboa por esta labor, que permite continuar la discusión pendiente en el país sobre la efectiva implementación del derecho a la participación ambiental y brindar recomendaciones pertinentes a las entidades públicas competentes. Asimismo, agradecemos a Luisa Castillo por su contribución en esta publicación.

Además, expresamos nuestro agradecimiento a César Gamboa, director ejecutivo de DAR, por impulsar el desarrollo de este documento; y a nuestro equipo profesional por su gran compromiso.

Finalmente, queremos agradecer de manera especial el apoyo brindado por Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - I.I.I.I.I., Rainforest Foundation Norway y Open Society Foundations (OSF) por hacer posible esta publicación.

Lima, noviembre de 2018

**Vanessa Cueto La Rosa**  
Presidenta

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)



# INTRODUCCIÓN

**E**l Perú es un país atractivo para la inversión en las actividades de exploración y explotación de recursos naturales, entre los cuales destacan los mineros e hidrocarbúrriferos. Por ello, es importante que la población ejerza un rol activo en los proyectos que impliquen el aprovechamiento de los recursos naturales para aportar a una adecuada gestión de las inversiones y en la toma de decisiones públicas a través de procesos de participación ciudadana efectivos.

Actualmente, se transita hacia la articulación de esquemas de buen gobierno y gobernanza basados en mecanismos innovadores de participación y colaboración ciudadana. En ese marco, una adecuada gobernanza ambiental serviría en nuestro país como una institucionalidad básica para desarrollar la participación ciudadana efectiva y empoderada para la toma de decisiones en proyectos de inversión, especialmente en los sectores: extractivo e infraestructura. La idea fundamental en una estrategia de gobernanza ambiental es que todos los actores participen de manera informada y consciente en las tomas de decisiones públicas sobre la viabilidad de un determinado proyecto de inversión.

La participación ciudadana tiene el siguiente enfoque: es un derecho, un deber, un principio y un proceso. Además, es uno de los pilares de buen gobierno para la construcción y fortalecimiento de canales de representación, democratización y un pluralismo equilibrado. Por lo tanto, es uno de los ejes transversales de la gestión pública para el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental, que necesita incorporar elementos como transparencia, enfoque de género, interculturalidad y acceso a la información, entre otros.

Esta publicación tiene como fin desarrollar un acercamiento a la participación ciudadana ambiental en la actualidad antes del inicio de operaciones de un proyecto minero-energético, principalmente durante la evaluación ambiental del proyecto y proponer recomendaciones para su mejor implementación. Por ello, en el capítulo I se desarrolla brevemente la incorporación del derecho a la participación en nuestro marco jurídico ambiental y el proceso de reglamentación de la participación ciudadana en el ámbito sectorial. En el capítulo II nos enfocamos en narrar concisamente cómo se desarrollan los procesos de participación ciudadana en el sector minero-energético y comentar algunas falencias encontradas, entre muchas otras que existen. En el capítulo III presentamos los principales aspectos del recientemente aprobado tratado ambiental para América Latina y el Caribe: Acuerdo de Escazú, como una propuesta que fortalecería el derecho a la participación ambiental en el país.

Finalmente, presentamos las conclusiones y recomendaciones, con el fin de que los órganos de línea en materia ambiental mejoren sus procesos de participación ciudadana, y adecuen o actualicen sus normativas correspondientes con el fin de implementar efectivamente el derecho a la participación ambiental.

*Foto: Rolando Mondragón/DAR*





Foto: Liliana García/DAR



# I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL EN PERÚ: UN POCO DE HISTORIA NORMATIVA

## 1.1. Breve descripción sobre la incorporación de la participación ciudadana en la legislación ambiental

El derecho a la participación ciudadana en el derecho nacional se fundamenta en la Constitución Política de 1993, que garantiza, de manera general, el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Además, la Carta Magna también estipula cuáles son los derechos de participación de cada ciudadano (art. 2, inciso 17; arts. 31, 176, 178, 181, 182 y 185).

Asimismo, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300) de 1994 precisa con más detalle cuáles son los derechos de participación. En el ámbito subnacional, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) de 2002 y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) de 2003 establecen las modalidades de participación ciudadana, principalmente en la formulación de los planes de desarrollo, presupuesto y gestión.

Aterrizando al derecho de la participación ciudadana ambiental, en el Perú, hasta comienzos de la década de 1990 el desarrollo de actividades económicas y la promoción de proyectos de inversión ocurrían con ausencia de salvaguardas ambientales y sociales. Esta situación representó el punto de partida en la agudización de los principales conflictos ambientales, que se incrementaron con el establecimiento de un modelo económico que buscaba elevar la competitividad y la inserción global de las economías nacionales, con una débil participación del Estado en las expectativas de desarrollo de vida de la gente<sup>1</sup>.

En respuesta a dicha problemática, se analizó la necesidad de introducir la variable socioambiental en los proyectos de inversión, y tras un extenso

consenso entre los grupos de interés, en 1990 se aprobó el D.L. N° 613, Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales (hoy derogado), norma que establecía la obligatoriedad de incorporar como prerrequisito el estudio de impacto ambiental (EIA) para un proyecto u obra pública que pudiera causar daños ambientales y el derecho de todo ciudadano de participar en la definición de la política y la adopción de medidas de carácter nacional, regional y local relativas al medio ambiente y a los recursos naturales<sup>2</sup>.

En 1994, a través de la hoy derogada Ley N° 26410, se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como órgano coordinador de la gestión ambiental sectorial que asume el rol de dirigir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, instaurando los criterios generales para la elaboración de los EIA. Asimismo, la norma incorporó el derecho a la participación ciudadana en todos los niveles y promovió la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la investigación ambiental<sup>3</sup>.

Pese al avance en materia ambiental, a inicios de la década de 2000 los conflictos socioambientales se intensificaron y crecieron exponencialmente como resultado de las limitadas prácticas con la población prácticas en la ejecución de los proyectos. Además, CONAM tenía competencias poco precisas y bajo nivel de decisión política sobre el desarrollo de las inversiones, lo que no permitió resolver de manera significativa las limitaciones de una gestión ambiental eficaz. En ese escenario, se creó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), aprobada por Ley N° 27446, modificada por el D.L. N° 1078 y reglamentada por el D.S. N° 019-2009-MINAM, como un sistema único

1. Ver: [http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos\\_socioecologicos/conflicto\\_socioambiental\\_estrategias%20\\_manejo.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/conflicto_socioambiental_estrategias%20_manejo.pdf).

2. Ver: <http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/peru/peru.pdf>.

3. Ver: <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2001/ley26410.pdf>.



Ministerio del Ambiente.  
Foto: MINAM/Flickr

y coordinado para la evaluación de impactos ambientales. Ello permitió establecer un proceso uniforme que comprendiese los requerimientos, etapas y alcances de los EIA, y fortalecer los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental.

Seguidamente, como parte del avance normativo en participación ciudadana ambiental, en 2005 se publicó la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que faculta al Ministerio del Ambiente (MINAM)<sup>4</sup> el rol de supervisar el cumplimiento de lo establecido en su artículo 49, esto es, que las entidades públicas promuevan mecanismos de participación de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental estableciendo, en particular: (i) procesos de elaboración y difusión de la información ambiental; (ii) diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de la gestión ambiental, así como de los planes, programas y agendas ambientales; (iii) evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada, así como de proyectos de manejo de los recursos naturales, y (iv) seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación a los derechos ambientales.

En 2008, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), adscrito al MINAM, encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia

ambiental. En 2009, con la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), OEFA se convierte en ente rector de este sistema<sup>5</sup>. A la fecha, OEFA ha incorporado la participación ciudadana en el monitoreo ambiental a través del Reglamento de Participación Ciudadana en las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo del OEFA, aprobado por R.C.D. N° 032-2014-OEFA/CD y modificado por R.C.D. N° 003-2016-OEFA/CD<sup>6</sup>.

En 2009, también se publicó el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante el D.S. N° 002-2009-MINAM, que trata con más detalle el contenido de la participación ciudadana, pues le otorga doble reconocimiento: como derecho y como deber de los ciudadanos<sup>7</sup>. No obstante, dicha reglamentación se declara supletoria de la propia de cada una de las entidades sectoriales que forman parte del SEIA, pues las autoridades sectoriales han aprobado reglamentos y normas en materia de participación ciudadana aplicables a los procedimientos de certificación ambiental.

En 2012, con la Ley N° 29968, que crea el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), se inició la reforma de la legislación en materia de evaluación ambiental, pues se tiene por primera

4. El Ministerio del Ambiente es el órgano rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) encargado de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, creado por D.L. N° 1013 publicado con fecha 14 de mayo de 2008. El SNGA se encuentra formado por cinco sistemas funcionales: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) y Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).

5. La Ley N° 30011 modifica la Ley N° 29325 en el año 2013. Ver: [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=2147](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=2147) y [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=4448](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=4448).

6. Ver: <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/RES0032-2014-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf> y <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/RES-003-2016-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf>.

7. Ver: [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds\\_002-2009-minam.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_002-2009-minam.pdf).



vez un organismo público especializado adscrito al MINAM, encargado de revisar y aprobar los EIA detallados (EIA-d) de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, de alcance nacional, multirregional, que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios cuyas características, envergadura o localización puedan producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente<sup>8</sup>.

A la fecha, el SENACE viene asumiendo las funciones de certificación ambiental de los proyectos de inversión de mayor envergadura correspondientes al sector minería, hidrocarburos, electricidad<sup>9</sup>, transportes<sup>10</sup> y agricultura<sup>11</sup>. Por lo tanto, revisa y aprueba principalmente las solicitudes de clasificación ambiental y líneas bases; los EIA-d, sus actualizaciones y modificaciones; los planes de participación ciudadana y los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) de los subsectores antes indicados. En ese marco, dicha entidad tiene el rol de fomentar una participación ciudadana efectiva en la elaboración y evaluación de los EIA-d; por ello, conduce, coordina y revisa los planes de participación ciudadana y la normatividad vinculada vigente a través de la Unidad de Gestión Social y de la Unidad de Evaluación Ambiental de Proyectos de Aprovechamiento

Sostenible de los Recursos Naturales (arts. 45, 48 y 52 del D.S. N° 003-2015-MINAM).

Producto de la flexibilización normativa de estándares sociales y ambientales en la gestión ambiental para la rápida aprobación de proyectos de inversión iniciada en el año 2013 con el D.S. N° 054-2013-PCM y el D.S. N° 060-2013-PCM, nació un nuevo instrumento de gestión ambiental con el propósito de facilitar las modificaciones de los componentes de los proyectos de inversión que no tengan impactos ambientales significativos: los ITS (art. 4 del D.S. N° 054-2013-PCM). Antes de la aprobación de dicha figura, para realizar una modificación o mejora tecnológica en las instalaciones de un proyecto de inversión, el administrado tenía que presentar un nuevo EIA con la información adicional necesaria, que incluía un proceso de participación ciudadana. Los ITS, al no contar con mecanismos de participación, en la práctica, como ha advertido la sociedad civil en distintas ocasiones, se han convertido en un mecanismo a través del cual las empresas pueden obtener licencias para realizar cambios sustantivos en sus proyectos, poniendo en riesgo el medio ambiente y la población.

Actualmente, los ITS son un recurso legal utilizado con frecuencia por las empresas extractivas. Por ejemplo, como dato tenemos que desde la publicación del D.S. N° 054-2013-PCM del 15 de mayo de 2013 a noviembre de



*Derrame en Chiriaco.  
Foto: Rodrigo Lazo*

8. Ver: <http://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-creacion-servicio-nacional-certificacion-ambiental-inversiones>.

9. Transferencia de funciones al SENACE, correspondiente al sector minería, hidrocarburos y electricidad, mediante R.M. N° 328- 2015-MINAM.

10. Transferencia de funciones al SENACE, correspondiente al sector hidrocarburos, mediante R.M. N° 160-2016-MINAM.

11. Transferencia de funciones al SENACE, correspondiente al sector agricultura, mediante R.M. N° 194-2017-MINAM.

2015 se presentó un total de 612 propuestas de ITS ante el MINEM: 348 para minería y 264 para hidrocarburos, de las cuales 394 fueron declaradas conformes<sup>12</sup>. El SENACE también registra los ITS que evalúa: del 1 de agosto de 2016 al 31 de octubre de 2018 se presentaron un total de 404 propuestas de ITS, de estas 155 para minería y 102 para hidrocarburos, de las cuales 202 fueron aprobadas<sup>13</sup>.

Por otro lado, durante el año 2017 el MINAM ha publicado diversas propuestas normativas, como la prepublicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana, en el marco del SEIA, mediante la R.M. N° 057-2017-MINAM, de fecha 23 de febrero de 2017, que tuvo diez días hábiles para recoger las opiniones y sugerencias de los interesados; norma que a la fecha aún no se aprueba y que queda pendiente su discusión por los actores interesados<sup>14</sup>.

En ese sentido, antes que un proyecto de inversión inicie sus operaciones, se puede determinar la participación ciudadana como un

instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo, porque otorga legitimidad social a los proyectos y su reconocimiento se enmarca en cuatro dimensiones: (i) como **principio** rector, porque promueve el involucramiento de la población en asuntos de trascendencia socioambiental; (ii) como un **derecho** que se ejerce a través de mecanismos directos, como el desarrollo de los talleres y las audiencias públicas en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental; (iii) como **deber**, porque su ejercicio es asumido con responsabilidad y su implementación debe guardar concordancia con el marco normativo establecido, y (iv) como un **proceso**, porque se enmarca en una dinámica de secuencia orientada a informar y recoger las medidas que objetiva y técnicamente permitan evitar o mitigar los posibles impactos ambientales y sociales, así como identificar y recoger las iniciativas, sugerencias y aportes para potenciar o maximizar los beneficios de un proyecto de inversión (Castillo y Ávila 2009: 18).



Hidrovía Amazónica.  
Foto: Rolando Mondragón/DAR

12. Ver: [https://www.dar.org.pe/archivos/docs/informe\\_ITS.pdf](https://www.dar.org.pe/archivos/docs/informe_ITS.pdf). La información fue obtenida en la página web del MINEM y a través de solicitudes de acceso a la información. Enlaces: <http://extranet.minem.gob.pe/DGAAE/expedientes>, <http://extranet.minem.gob.pe/> y [http://www.minem.gob.pe/\\_detalle.php?idSector=4&idTitular=5821&idMenu=sub60&idCateg=968](http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=4&idTitular=5821&idMenu=sub60&idCateg=968).

13. Información extraída del "Tablero de Control". Ver: <https://www.senace.gob.pe/informes-tecnicos-sustentatorios-its/>.

14. Ver: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/disponen-la-prepublicacion-del-proyecto-de-decreto-supremo-q-resolucion-ministerial-n-057-2017-minam-1489819-2/>.

FIGURA 1: PARTICIPACIÓN CIUDADANA BAJO CUATRO DIMENSIONES



Elaboración: Doménica Villena.

## 1.2. Proceso de reglamentación de la participación ciudadana en el ámbito sectorial

De acuerdo con el desarrollo normativo, existen mecanismos de participación ciudadana antes de iniciar un proceso de evaluación ambiental de un proyecto, durante su evaluación ambiental y en el proceso de monitoreo ambiental del proyecto en ejecución. Sin embargo, a continuación nos enfocaremos en la participación ciudadana durante la evaluación del impacto ambiental de un proyecto, en su reglamentación sectorial en esta fase, los momentos en los que se desarrolla y finalmente se comentará algunas falencias.

Mediante R.M. N° 018-2012-MINAM, el MINAM instó a las autoridades ambientales sectoriales

a aprobar o actualizar los Reglamentos de Participación Ciudadana en el marco del SEIA, otorgándoseles el plazo improrrogable de seis meses desde su entrada en vigencia, que culminó el 28 de julio de 2012 (en concordancia con la Ley General del Ambiente, el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, y de ser necesario, contemplar la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios reconocidos en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT)<sup>15</sup>. A continuación, se muestra cómo se encuentra esta actualización por los sectores.

**TABLA 1: AUTORIDADES SECTORIALES QUE APROBARON EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA HASTA EL AÑO 2012, CONFORME A LO INDICADO EN LA R.M. N° 018-2012-MINAM**

| AUTORIDAD | SECTOR      | REGLAMENTO   | ESTADO                                  |
|-----------|-------------|--|---|
| MINAGRI   | Agricultura | Reglamento de Participación Ciudadana para la Evaluación, Aprobación y Seguimiento de Instrumentos de Gestión Ambiental del Sector Agrario (D.S. N° 018-2012-AG) | Modificado por D.S. N° 012-2013-MINAGRI |

Elaboración: Doménica Villena. Fuente: Informe de Adjuntía N° 006-2016-DPI/AMASPPI-A de la Defensoría del Pueblo.

15. Ver: [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/rm\\_018-2012-minam.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/rm_018-2012-minam.pdf).



**TABLA 2: AUTORIDADES SECTORIALES QUE OMITIERON APROBAR EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONFORME A LO INDICADO EN LA R.M. N° 018-2012-MINAM**

| AUTORIDAD SECTORIAL | ACTIVIDAD      | PROYECTO NORMATIVO | PROYECTO DE RESOLUCIÓN    |
|---------------------|----------------|--------------------|---------------------------|
| PRODUCE             | Pesquería      | Formulado          | R.M. N° 266-2015-PRODUCE  |
|                     | Acuicultura    | Formulado          |                           |
|                     | Industria      | Formulado          | R. M. N° 386-2015-PRODUCE |
| MVCS                | Vivienda       | Formulado          | -                         |
| MINDEF              | Defensa        | Sin formular       | -                         |
| MINEM               | Electricidad   | Sin formular       | -                         |
| MINSA               | Salud          | Sin formular       | -                         |
| MTC                 | Comunicaciones | Sin formular       | -                         |

Elaboración: Doménica Villena. Fuente: Informe de Adjuntía N° 006-2016-DPI/AMASPPI-A de la Defensoría del Pueblo.

**TABLA 3: AUTORIDADES SECTORIALES QUE OMITIERON ACTUALIZAR EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O NORMAS ESPECÍFICAS, CONFORME A LO INDICADO EN LA R.M. N° 018-2012-MINAM**

| AUTORIDAD | SECTOR        | REGLAMENTO  | ESTADO                             |
|-----------|---------------|---|------------------------------------|
| MINEM     | Minero        | Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (D.S. N° 028-2008-EM)  | Modificado por D.S. N° 010-2015-EM |
|           | Hidrocarburos | Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Hidrocarburos (D.S. N° 012-2008-EM)   | -                                  |
|           | Electricidad  | Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (R.M. N° 223-2010-MEM-DM)  | -                                  |
| MTC       | Transportes   | Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes (R.D. N° 006-2004-MTC-16) | -                                  |
| PRODUCE   | Industria     | Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera (R.M. N°027-2001-ITINCI-DM)                                | -                                  |

Elaboración: Doménica Villena. Fuente: Informe de Adjuntía N° 006-2016-DPI/AMASPPI-A de la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con el Informe de Adjuntía N° 006-2016-DP/AMASPPI-A, desarrollado por la Defensoría del Pueblo, a noviembre de 2018 el MINAGRI es la única autoridad sectorial ambiental que ha cumplido con elaborar su reglamento de participación ciudadana en el marco del SEIA<sup>16</sup>. Por ello, es necesario que

el MINAM exija el cumplimiento de dicho requerimiento, que podría atender de mejor manera los conflictos sociales que existen actualmente en el país: 194 casos, de los cuales el 62,4% (121) son de carácter socioambiental (Defensoría del Pueblo 2018).

16. Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-006-2016-DP-AMASPPI.MA-f.pdf>.





Foto: Liliana García/DAR



## II. DESARROLLO DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACTUALIDAD

### 2.1. Procesos de participación ciudadana en electricidad

En las actividades eléctricas, desde el procedimiento para el otorgamiento de la concesión temporal o autorización hasta su término, deben efectuarse los procesos de participación ciudadana. Los mecanismos oficiales de participación ciudadana en los procesos de otorgamiento de derechos eléctricos, en el proceso de evaluación de los estudios

ambientales y durante el control de los aspectos ambientales de los proyectos y actividades eléctricas se encuentran amparados por los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas, aprobados por R.M. N° 223-2010-MEM/DM, y el Reglamento Ambiental de Actividades Eléctricas, aprobado por D.S. N° 29-94-EM.

**TABLA 4: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECTRICIDAD**

|            | ANTES DEL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA TEMPORAL | ANTES Y DURANTE LA ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DEL EIA   | DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DEL EIA   |
|------------|--|---|--|
| Mecanismos | Eventos presenciales                           | <p>Obligatorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres participativos antes, durante y después de la elaboración del EIA</li> <li>Audiencias públicas</li> </ul> <p>Complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Buzón de observaciones</li> <li>Oficina de Información y Participación Ciudadana</li> <li>Visitas guiadas</li> <li>Equipos de promotores</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina de Información y Participación</li> <li>Grupos de vigilancia ambiental y social</li> <li>Otros mecanismos posibles</li> </ul> |

Elaboración: Doménica Villena.

La normativa indica que las etapas del proceso de participación ciudadana son las siguientes: (i) etapa antes del otorgamiento de concesiones temporales relacionadas con la actividad de generación de energía eléctrica; (ii) etapa antes y durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales, y (iii) etapa luego de la aprobación de los estudios ambientales. Los mecanismos de participación ciudadana aplicables a los proyectos de actividades eléctricas son los siguientes: (i) evento presencial; (ii) taller participativo; (iii) audiencia pública; (iv) buzón

de sugerencias; (v) visitas guiadas; (vi) equipo de promotores; (vii) oficina de información, y (viii) otros mecanismos de participación ciudadana.

Los eventos presenciales solo se realizan antes del otorgamiento de la concesión temporal y los talleres participativos o audiencias públicas solo son obligatorios durante los procesos de elaboración y evaluación de los EIA. En estos procesos también se pueden utilizar los mecanismos complementarios. Además, en el caso de los EIA-d, los talleres participativos con

presencia del SENACE o la autoridad regional se realizan antes y luego de presentado el estudio ante la autoridad competente. En el caso de los EIA-sd, los talleres participativos con presencia de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) o la autoridad regional se realizarán después de presentado el estudio ante la autoridad competente. En el caso de los EIA-d y EIA-sd, las audiencias públicas con presencia de SENACE o DGAAE, según corresponda, o de la autoridad regional, se realizarán después de presentados los estudios ante la autoridad competente. Para otros Instrumentos de gestión ambiental, la DGAAE podrá determinar la utilización de distintos mecanismos participación ciudadana complementarios.

Mediante R.M. N° 328-2015-MINAM, el SENACE asume la competencia de revisar EIA-d

en materia de electricidad. Para optimizar dicha labor, emitió un Manual de evaluación de los EIA-d del Subsector Electricidad, aprobado por R.J. N° 027-2017-SENACE/J<sup>17</sup>, documento que estandariza criterios, lineamientos y formatos a utilizar por el equipo evaluador y la delimitación de las funciones internas durante el proceso de evaluación de los EIA-d en electricidad. Además, incorpora mecanismos complementarios de participación ciudadana que se aplicarán según las características de cada proyecto, su magnitud, área de influencia, la situación del entorno, la sensibilidad social del área, su envergadura y su complejidad. Así, SENACE de acuerdo con sus competencias, ha desarrollado ciento noventa y seis talleres participativos y veintitrés audiencias públicas durante los años 2016 y 2018, como se aprecia en el cuadro que se detalla a continuación.

**TABLA 5: TALLERES Y AUDIENCIAS PÚBLICAS EN PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECTRICIDAD DURANTE EL PERÍODO 2016-2018**

|                         | AÑO 2016 |        |        | AÑO 2017 |        |        | AÑO 2018 |        |        | TOTAL GENERAL |
|-------------------------|----------|--------|--------|----------|--------|--------|----------|--------|--------|---------------|
|                         | Trim 1   | Trim 2 | Trim 4 | Trim 1   | Trim 2 | Trim 3 | Trim 1   | Trim 2 | Trim 3 |               |
| Talleres participativos | 34       | 16     | 14     | 2        | 9      | 27     | 13       | 3      | 78     | 196           |
| Audiencias públicas     | 2        | 11     | 6      | 2        | -      | -      | 2        | -      | -      | 23            |
| Total general           | 36       | 27     | 20     | 4        | 9      | 27     | 15       | 3      | 78     | 219           |

Elaboración: Doménica Villena y Aída Gamboa. Fuente: Participación ciudadana y gestión social al 30/09/2018, en web del SENACE, en: <https://www.senace.gob.pe/rtc-participacion-ciudadana/>.

Uno de los casos más representativos es el proyecto **Central Hidroeléctrica Lorena**, porque involucra a sociedad civil y pueblos indígenas, los cuales podrían ser reubicados. Para ello, el titular del proyecto debe cumplir con la disposición establecida en el artículo 16.2 del Convenio N° 169 de la OIT, que indica:

Quando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

Se desarrollaron ocho talleres participativos antes de la elaboración del EIA-d por el concesionario Amazonas Energía S.A.C, con presencia de población mayoritariamente indígena que destacó sus preocupaciones respecto del reasentamiento de la población del área de influencia directa<sup>18</sup>. De acuerdo al Reporte de Talleres Participativos desarrollados antes de la elaboración del EIA-d otorgada por SENACE del proyecto en mención, la población que se ubicaría en la zona de influencia directa del proyecto presentó interrogantes comunes como: (i) aspectos técnicos del proyecto, como la altura de la presa, el área del embalse, el destino de la energía, entre otros; (ii) el acceso a la energía eléctrica, apoyos a sectores claves como

17. Ver: <http://www.senace.gob.pe/download/senacetransparencia/consultas-publicas/manual-de-evaluacion-de-los-EIA-d-Subsector-Electricidad-SENACE-FF.pdf>.

18. Ver: <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/senace-memoria-2017.pdf>.

educación y salud; (iii) distribución e impacto del canon hidroenergético; (iv) afectación de viviendas, infraestructura y propiedades, así como los planes de manejo que se elaborarán

para mitigar los impactos, y (v) respeto a los acuerdos y compromisos. Al respecto, se advirtió que dichos cuestionamientos serían absueltos en el momento del desarrollo del EIA-d<sup>19</sup>.

## 2.2. Procesos de participación ciudadana en minería

El régimen vigente de la participación ciudadana en el subsector minero está dado por el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado por D.S. N° 028-2008-EM y las Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobado por R.M. N° 304-2008-MEM-DM, los cuales otorgan al proceso de participación ciudadana un carácter integral y transversal al desarrollo de la actividad minera en su ciclo de vida. En tal sentido, se establecen criterios y obligaciones para iniciar un proceso

de participación ciudadana desde el momento siguiente al otorgamiento de la concesión minera, donde el titular de la concesión minera y el Estado tienen la obligación de brindar cierto tipo de información general, aun cuando no se desarrollen actividades mineras, y regula los mecanismos de participación que deberán desarrollarse en función de la actividad minera que se planifique ejecutar, según sus etapas y en relación con los estudios ambientales requeridos para dichas actividades.

**TABLA 6: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MINERÍA**

|            | ANTES DEL OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN  | ELABORACIÓN DEL EIA: EXPLORACIÓN MINERA, EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO   | DURANTE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO MINERO  | ETAPA DEL CIERRE DE MINAS  |
|------------|---|--|---|--|
| Mecanismos | <ul style="list-style-type: none"> <li>Eventos informativos tales como foros, conferencias, talleres, etc., de manera periódica en los ámbitos regional o provincial, en coordinación con las autoridades regionales o locales respectivas y los titulares de concesión minera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres participativos (previos a la presentación del EIA)</li> <li>Presentación de aportes, comentarios u observaciones escritos</li> <li>Explotación y beneficio: taller participativo y otro mecanismo</li> </ul> | <p>Preferentemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina de Información Permanente: atenderá las observaciones, denuncias o aportes de la población respecto de su desempeño ambiental y social, o</li> <li>Un Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo: comité con representantes</li> </ul> | <p>Posibles mecanismos de participación ciudadana adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Publicidad de avisos</li> <li>Acceso de a los resúmenes ejecutivos y al contenido del Plan de Cierre de Minas</li> <li>Difusión de información a través de equipo de facilitadores</li> <li>Presentación de aportes</li> </ul> |

Elaboración: Sebastien Snoeck.

19. Información extraída como parte de la asesoría técnica a ORPIAN, organización indígena que participó en los talleres de participación ciudadana.



Conforme al artículo 8 del D.S. N° 028-2008-EM, los criterios para los procesos de participación son: (i) determinar las características de la población del área de influencia del proyecto (lengua, formas de organización, etc.); (ii) identificar las características del proyecto: magnitud y alcance el proyecto; (iii) desarrollar y delimitar el área de influencia del proyecto en función de sus impactos, y (iv) identificar centro poblados, comunidades y autoridades locales a quienes alcancen los impactos del proyecto que desarrollan algún tipo de actividad en el área del proyecto. Asimismo, de acuerdo con el artículo 27 de la R.M. N° 304-2008-EM, para un EIA-d o una modificación al EIA (MEIA), que implique población nueva, el titular debe proponer, por lo menos, un taller participativo y una audiencia pública, y en caso se efectúe un MEIA con la misma población, no es exigible el taller participativo.

Una de las preocupaciones que surgieron en 2017 respecto de los procesos de participación ciudadana es que el MINAM realizó una modificación en el listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al SEIA mediante la R.M. N° 276-2017-MINAM, hecho que podría afectar componentes ambientales y poner en riesgo la salud de las comunidades que habitan en zonas aledañas a proyectos de exploración minera de la mediana y gran minería.

La norma en mención, carente de sustento técnico, excluye del SEIA a proyectos de exploración minera de la gran y mediana minería en seis casos; por ejemplo, en aquellos proyectos que se encuentren a más de 50

metros de cuerpos hídricos o a más de 100 metros de un nevado o glaciar y que cuenten con menos de veinte plataformas. En ese sentido, dichos proyectos no requerirán la aprobación de instrumentos de gestión ambiental para el desarrollo de sus actividades. Ello implica que en tales situaciones no se aplicará el proceso de participación ciudadana, hecho que vulnera los derechos básicos de todo ciudadano para conocer el contexto en el que se desarrollaría un determinado proyecto de exploración minera.

Sobre este tema, advertimos que dicha resolución no fue prepublicada para consulta pública, incumpliendo el derecho a la participación en la gestión ambiental reconocido en el artículo 3 de la Ley General del Ambiente, mediante el cual la ciudadanía tiene el derecho de participar tanto en los procesos de toma de decisiones, como en la definición y aplicación de políticas y medidas ambientales<sup>20</sup>.

Mediante R.M. N° 328-2015-MINAM, el SENACE asume la competencia de revisar EIA-d en minería y para optimizar esta función emitió un Manual para la Evaluación de Estudio de impacto Ambiental Detallado en Minería, aprobado por R.J. N° 112-2015-SENACE/J<sup>21</sup>, el cual estandariza y describe en forma sistemática la secuencia de procesos que el SENACE debe realizar para la evaluación de los EIA-d del subsector minero. Así, SENACE, en función de su competencia, ha desarrollado veintitrés talleres participativos y tres audiencias públicas durante los años 2016 y 2018, como se aprecia en el cuadro que se detalla a continuación.

**TABLA 7: TALLERES Y AUDIENCIAS PÚBLICAS EN PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MINERÍA DURANTE EL PERÍODO 2016-2018**

|                         | AÑO 2016 |        | AÑO 2017 |        | AÑO 2018 |        |        | TOTAL GENERAL |
|-------------------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|--------|---------------|
|                         | Trim 1   | Trim 3 | Trim 2   | Trim 4 | Trim 1   | Trim 2 | Trim 3 |               |
| Talleres participativos | 1        | 3      | 3        | 4      | 9        | 1      | 2      | 23            |
| Audiencias públicas     | -        | -      | -        | -      | 3        | -      | -      | 3             |
| Total general           | 1        | 3      | 3        | 4      | 12       | 1      | 2      | 26            |

Elaboración: Doménica Villena y Aída Gamboa. Fuente: Participación ciudadana y gestión social al 30/09/2018, en web del SENACE, en: <https://www.senace.gob.pe/ltc-participacion-ciudadana/>.

20. Ver: <http://democraciaglobal.org/pronunciamento-nueva-ofensiva-del-gobierno-empresas-derechos-recursos-naturales/>.  
21. Ver: <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2016/10/manual-mineria-mhk2.pdf>.

Un caso representativo que ha provocado una serie de cuestionamientos es el MEIA del proyecto **Las Bambas**, que en el transcurso del año 2017 ha desarrollado reuniones de acompañamiento de la línea base, supervisión, determinación de impactos y una estrategia en revisión, y en 2018 se han realizado acciones en avanzada social respecto del ITS<sup>22</sup>. Es importante mencionar que en septiembre de 2015 se generó un conflicto socioambiental alrededor de este proyecto que causó la muerte de tres personas, quince heridos y decenas de detenidos. El conflicto tuvo como uno de sus principales motivos dos propuestas de MEIA y tres ITS para el proyecto por el nuevo operador de la unidad minera, MMG Limited.

Entre las modificaciones que se presentaron a través de los ITS figuraban la construcción de una planta de molibdeno en Fuerabamba (que antes iba a estar ubicada en Espinar) y la construcción de una planta adicional de filtración en el lugar. Las poblaciones reclamaron mayor información con respecto a los cambios realizados por la empresa y expresaron su rechazo a la construcción de infraestructura potencialmente peligrosa cerca de sus comunidades, que estaba prevista para ser ubicada en otros lugares. Asimismo, los líderes de las organizaciones civiles y campesinas del Comité Central de Lucha de las provincias de Grau y Cotabambas denunciaron en acta que, a pesar de sus pedidos a la empresa y al MINEM de acercarse a explicarles las modificaciones, esto no sucedió (CooperAcción 2015).



Arriba: Minería Perú.  
Foto: Mendoza Económico/Flickr

Abajo izquierda: Hidroeléctrica Perú.  
Foto: Grupo Enel Perú/Flickr

Abajo derecha: La Convención, Cusco.  
Foto: Ministerio de Defensa del Perú/Flickr

22. Ver: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/11/EIA-d-MEIA-d-en-elaboracion-potenciales-proyectos-2017.pdf>.

## 2.3. Procesos de participación ciudadana en hidrocarburos

En el subsector hidrocarburos se otorgan licitaciones y contratos dirigidos por la empresa estatal de derecho privado PERUPETRO y se distinguen tres etapas en el ciclo del proyecto: negociación y suscripción de contratos, elaboración y evaluación de los estudios ambientales y ejecución de las actividades aprobadas en los estudios ambientales. Por otra parte, las actividades incluidas en la legislación abarcan una gama más amplia: exploración, explotación, procesamiento o refinación, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de hidrocarburos. Los procesos de participación ciudadana están regulados bajo el Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado por D.S. N° 012-2008-EM y los Lineamientos para la Participación Ciudadana en

las Actividades de Hidrocarburos, aprobados por R.M. N° 571-2008 MEM-DM.

Esta normativa se basa en un conjunto de principios tales como la igualdad de derechos, el carácter de orden público de las normas legales, la transparencia y buena fe, la mejora continua y el enfoque intercultural (art. 3 de la R.M. N° 571-2008-MEM-DM) y busca contribuir al ejercicio de los derechos a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado, de acceso a la información, a la participación en la gestión ambiental, de acceso a la justicia y de las poblaciones involucradas (art. 4 de la R.M. N° 571 2008-MEM-DM). Asimismo, especifica los mecanismos a utilizarse y los momentos de participación de los ciudadanos en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos.

**TABLA 8: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN HIDROCARBUROS**

|            | DESPUÉS DE LA NEGOCIACIÓN | DURANTE LA EVALUACIÓN DEL EIA   | DESPUÉS DE LA EVALUACIÓN DEL EIA   |
|------------|---------------------------|---|--|
| Mecanismos | Eventos presenciales      | <p>Obligatorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres participativos</li> <li>Audiencias públicas</li> </ul> <p>Complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Buzón de observaciones</li> <li>Oficina de Información y Participación Ciudadana</li> <li>Visitas guiadas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina de Información y Participación</li> <li>Grupos de vigilancia ambiental y social</li> <li>Otros mecanismos posibles</li> </ul> |

*Elaboración: Sebastien Snoeck.*

Primero, indica que al inicio del proceso de negociación o concurso y antes del envío del proyecto de contrato al MINEM, PERUPETRO informará sobre la lista de contratos en negociación o concurso, la o las empresas interesadas y los criterios para su selección, a través de su página web y comunicaciones directas a los representantes de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) y de las organizaciones representativas de las poblaciones involucradas, y organizará uno o más eventos presenciales para conocer las percepciones locales respecto del proyecto.

De igual manera, una vez suscrito el contrato de exploración o explotación, PERUPETRO deberá organizar uno o más eventos presenciales para informar sobre la empresa petrolera adjudicataria, el número del decreto supremo que autoriza la suscripción del contrato, los criterios utilizados para la calificación de las empresas, la modalidad de contratación utilizada y el programa de actividades a realizar. Además, deberá presentar al contratista ante la población del área de influencia en el mismo evento. Las inquietudes, sugerencias y observaciones planteadas por la población involucrada y las autoridades



regionales, locales y comunales serán remitidas por PERUPETRO a la DGAAE del MINEM para que se las incluya durante la evaluación de los estudios ambientales.

La segunda etapa del proceso de participación ciudadana se refiere al período antes, durante y después de la evaluación y aprobación del estudio ambiental. SENACE es la entidad encargada de llevar a cabo este proceso. Antes de iniciar el estudio ambiental el responsable del proyecto debe presentar los términos de referencia y el plan de participación ciudadana al SENACE. El plan de participación ciudadana es el documento mediante el cual el titular del proyecto describe las acciones y mecanismos dirigidos a informar a la población involucrada acerca del proyecto. Una vez aprobado el plan de participación ciudadana para esta etapa, el titular del proyecto organizará una serie de talleres informativos en coordinación con SENACE en tres momentos: antes de la preparación del estudio ambiental, durante la preparación del estudio ambiental y después de su presentación, pero antes de la audiencia pública. En cada uno de estos momentos se debería realizar por lo menos un taller informativo.

La normativa también contempla una tercera etapa en el proceso de participación ciudadana que se presenta en el EIA, al incluirse dentro del plan de manejo ambiental un plan de relaciones comunitarias que contempla un plan de participación ciudadana elaborado de manera coordinada con la población que se encuentra dentro del área de influencia directa e indirecta del proyecto y que será implementado durante la ejecución del proyecto. El titular del proyecto deberá tomar en cuenta los mecanismos de participación contenidos en la Guía de Relaciones Comunitarias del MINEM<sup>23</sup>.

Mediante R.M. N° 328-2015-MINAM, el SENACE asume la competencia de revisar EIA-d en hidrocarburos, y para optimizar esta función emitió un Manual para la Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental Detallado en Hidrocarburos probado por R.J. N° 110-2016-SENACE/J<sup>24</sup>. Así, SENACE, de acuerdo con sus competencias, ha desarrollado veinticinco talleres participativos y ocho audiencias públicas durante los años 2016 y 2018, como se aprecia en el cuadro que se detalla a continuación.

**TABLA 9: TALLERES Y AUDIENCIAS PÚBLICAS EN PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN HIDROCARBUROS DURANTE EL PERÍODO 2016-2018**

|                         | AÑO 2016 |        |        | AÑO 2017 | AÑO 2018 |        | TOTAL GENERAL |
|-------------------------|----------|--------|--------|----------|----------|--------|---------------|
|                         | Trim 2   | Trim 3 | Trim 4 | Trim 1   | Trim 2   | Trim 3 |               |
| Talleres participativos | 2        | 4      | 6      | -        | 13       | -      | 25            |
| Audiencias públicas     | -        | -      | 2      | 2        | 2        | 2      | 8             |
| Total general           | 2        | 4      | 8      | 2        | 15       | 2      | 33            |

Elaboración: Doménica Villena y Aída Gamboa. Fuente: Participación ciudadana y gestión social al 30/09/2018, en web del SENACE, en: <https://www.senace.gob.pe/ta-participacion-ciudadana/>.

La construcción del proyecto **Gasoducto Sur Peruano (GSP)**, bajo la modalidad de Asociación Pública Privada (APP), nos brinda otro ejemplo de potenciales conflictos que se pueden generar por la falta de participación efectiva de la población, pues hubo casos de conflictividad en la zona reportados en los medios<sup>25</sup>. Para este proyecto, a mayo de 2017 se presentaron

veintidós propuestas de ITS, de las cuales dos atravesaban un área natural protegida —la Reserva Comunal Machiguenga y su zona de amortiguamiento—, con presencia de pueblos indígenas machiguengas y asháninkas. Dos ITS fueron presentados por la empresa Kuntur Transportadora de Gas SAC y veinte por el consorcio Gasoducto Sur Peruano SAC —

23. Ver: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/dgaam/guias/guiaelectricai.pdf>.

24. Ver: <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2016/10/manual-mineria-mhk2.pdf>.

25. Ver: <https://diariocorreio.pe/edicion/cusco/conflicto-social-amenaza-gasoducto-sur-peruano-589964/>.



siendo la compañía del sector que ha hecho el mayor uso de este recurso legal—, de los cuales dieciséis fueron declarados con conformidad por el MINEM y que no tuvieron en cuenta los impactos acumulativos de la sumatoria de las modificaciones. Por ejemplo, siete fueron aprobados para modificar el trazo de los primeros 300 kilómetros progresivos del ducto, a partir de la zona de Malvinas.

Para este caso no se produjo consulta previa al proyecto en su momento, ya que se argumentó que el proyecto del GSP tendría un trazo similar, casi igual, al del proyecto “Gasoducto Andino del Sur” de Kuntur Transportadora de Gas SAC

(aprobado antes de la promulgación de la Ley de Consulta Previa), por lo que, al trasladarse los instrumentos de gestión ambiental y títulos habilitantes de un proyecto a otro, la autoridad indicó que no aplicaba realizar proceso de consulta previa. Además, otro limitante fue que en los procesos de licitación de una APP no existen mecanismos de participación ni consulta previa contemplados en la normativa. Si bien se piensa licitar nuevamente este proyecto, se debe contemplar la situación anterior que se generó en la zona y generarse mecanismos de participación ciudadana desde el inicio de la planificación del nuevo proyecto, así como consulta previa para los pueblos indígenas que habitan en esa región.

## 2.4. Algunas falencias en los procesos de participación en el sector minero-energético

---

Existen varios casos que permiten identificar los principales problemas en proyectos minero-energéticos, como por ejemplo las limitaciones en el acceso a información crucial. Un claro ejemplo lo ubicamos con el caso de Espinar, cuando al momento en que se tomaron muestras del agua de la zona para la elaboración del EIA, los resultados arrojaron presencia de arsénico y mercurio, los cuales fueron atribuidos al impacto de la empresa Xstrata Tintaya por ser la única operadora cercana formal en la zona, lo que generó un fuerte conflicto<sup>26</sup>.

Este caso nos demuestra que, si bien el conflicto puede tener de fondo algún problema social, ambiental o económico, el manejo de información sobre el proyecto puede perjudicar o beneficiar el relacionamiento entre las partes, lo que también repercute en la participación ciudadana. Por lo general, se construyen percepciones negativas que, ante la ausencia de información previa y diálogo oportuno, llegan a situaciones de alta intensidad de violencia. A ello se suma la falta de un enfoque de género e interculturalidad, que acentúa la conflictividad y las falencias en los procesos de participación ciudadana ambiental. De este modo, se comentarán tres limitaciones, entre otras, que pueden ser abordadas para mejorar los procesos de participación ciudadana:

- **Equidad de género:** en el ámbito de industrias extractivas se han identificado

brechas de género, las cuales repercuten en la participación efectiva de la mujer en los mecanismos de participación ciudadana. De acuerdo con los lineamientos para promover la participación de la mujer en el proceso de certificación ambiental, aprobados por R.J. N° 066-2017-SENACE/J por el SENACE, los principales obstáculos son: (i) brechas de género en relación con el acceso a la información, y (ii) el idioma predominante utilizado en los mecanismos de participación ciudadana<sup>27</sup>. Se reconoce que en el proceso de aprobación de la certificación ambiental en las industrias extractivas se produce una baja participación de las mujeres debido a las condiciones diferenciadas en espacios de representación y toma de decisiones, e incluso, por reasentamientos, por lo que es vital incorporar indicadores de género en la identificación de impactos y participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental (EIA y EAE) para afrontar esta problemática.

- **Interculturalidad:** los talleres y audiencias públicas tienen como principal falencia la falta de visión intercultural en la transmisión de información de los proyectos y en la organización de los mismos mecanismos participativos. Con el propósito de respetar los derechos de los pueblos indígenas y la diversidad de culturas en procesos de licitación,

26. Ver: <http://larepublica.pe/politica/905263-pobladores-contaminados-de-espinar-esperan-desde-hace-cinco-anos-tratamiento-medico>.

27. Ver: <http://www.senace.gob.pe/download/senacetransparencia/consultas-publicas/Lineamientos-para-promover-la-participacion-de-la-mujer.pdf>.

concesión y evaluación ambiental, corresponde a las autoridades considerar los mecanismos más apropiados para incorporar un enfoque intercultural. De esta manera, se asegura que cualquier población vulnerable presente en un área de influencia de un proyecto de inversión sea involucrada en los procesos de participación ciudadana de manera efectiva, a través de intérpretes, uso de propios idiomas, materiales en distintos idiomas, uso adecuado de tiempo y costumbres propias de la población, respeto a los canales de representación de las poblaciones y conocimientos ancestrales, entre otros.

- **Acceso a la información:** los procesos de participación tienen como limitación la falta de información previa y oportuna sobre los alcances de los proyectos de inversión. Esta falencia en el acceso a la información eficaz repercute en el ejercicio de otros derechos como el de participación, consulta, medio ambiente sano, salud, entre otros. Con mayor información, los ciudadanos pueden incidir de mejor manera en las decisiones que se tomen y tener el poder de tomar decisiones de manera más consciente sobre el desarrollo que quieren

en sus vidas. Promover la máxima transparencia en las decisiones y el quehacer gubernamental es importante para la adecuada fiscalización y vigilancia ciudadana, pues toda información en control del Estado se considera pública bajo el marco normativo nacional e internacional. De este modo, el acceso a la información tiene tres principios fundamentales que necesitan ser aplicados de manera plena en los procesos participativos: máxima divulgación, máxima publicidad y buena fe.

En ese sentido, es necesario promover una cultura de prevención de la conflictividad social para la mejor convivencia entre las inversiones, la protección del ambiente y el respeto a los derechos humanos, esto es, generar un conjunto de actividades que logren que la población, las empresas y las autoridades interioricen aspectos de normas, principios, doctrinas y valores de prevención de crisis y de eliminación de la violencia. Parte central de la cultura de prevención es el acceso a la información, el respeto a la diversidad cultural y la participación de la sociedad civil (Congreso de la República 2008).



Fotos: Giannina Da Roit/DAR





Foto: Liliana García/DAR



# III. EL ACUERDO DE ESCAZÚ: UNA OPORTUNIDAD PARA UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

## 3.1. Antecedes y firma del Acuerdo de Escazú

**E**l 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, ahora nombrado “Acuerdo de Escazú” (en adelante, “Acuerdo”), es un tratado de derechos humanos y un instrumento jurídico en materia de protección ambiental. Con este Acuerdo se busca garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano que contribuya a lograr un desarrollo sostenible, entendido en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental.

Para ello, con el objetivo de garantizar derechos de acceso a la información pública, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en materia ambiental de la población de la región y de grupos vulnerables, este Acuerdo vincula marcos jurídicos internacionales y nacionales, establece estándares regionales y sienta las bases para la creación de una estructura institucional que permita mejorar la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones sobre la explotación de los recursos naturales. Asimismo, se trata del primer instrumento jurídico internacional que dispone la protección de los defensores de derechos humanos en materia ambiental.

Un antecedente remoto del Acuerdo lo encontramos en la “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, celebrada en Estocolmo en 1972<sup>28</sup>. Dicha Declaración sirvió de base para la regulación de derechos ambientales y el planteamiento de medidas de protección del medio ambiente, denominado como “medio humano”. Veinte años después, en junio de 1992, se llevaría a cabo la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” en Río de Janeiro, Brasil, en la que los

países participantes firmarían la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”<sup>29</sup>. La importancia de dicha Declaración radica en la proclamación de veintisiete principios con el fin de proteger “la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial”. Entre ellos, ubicamos el Principio 10, que dará origen al objeto mismo del Acuerdo de Escazú. A seguir, el texto del mencionado principio:

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

Transcurridos veinte años de la histórica “Cumbre de la Tierra”, y nuevamente en Río de Janeiro, se llevó a cabo la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible”, conocida como “Río+20”. En dicha Conferencia los países participantes reafirmaron su compromiso para promover el desarrollo sostenible mediante la firma de la “Declaración sobre la aplicación del Principio 10”<sup>30</sup>. Luego de ello, a lo largo de los años 2012-2014 bajo la dirección de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se realizaron cuatro reuniones entre los puntos focales de los países de la región y catorce grupos de trabajo, dando como resultado la aprobación de una Hoja de Ruta y un Plan de Acción hasta 2014 del presente

28. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano: <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>.

29. Texto de la Declaración: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>.

30. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de julio de 2012 (Resolución N° 66/288), “El futuro que queremos”: <https://undocs.org/es/A/RES/66/288>.

instrumento regional. Luego, en noviembre de 2014, durante la Cuarta Reunión de los Puntos Focales, se adoptó la llamada “Decisión de Santiago”, que estableció el mandato de dar inicio a la negociación del instrumento regional, creando un Comité de Negociación integrado por representantes de todos los países signatarios de la Declaración, delegados gubernamentales, representantes del público y del sector académico, bajo la coordinación de una Mesa Directiva conformada por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Chile y Costa Rica, siendo estos dos últimos países quienes copresidieron la mesa<sup>31</sup>.

Las negociaciones del Acuerdo de Escazú comenzaron en mayo de 2015, con la participación de veinte Estados signatarios de la Declaración y con el apoyo de CEPAL. Asimismo, es oportuno indicar que se llevaron a cabo nueve reuniones del Comité de Negociación en diversas ciudades: Santiago, Panamá, Montevideo, Santo Domingo, Brasilia, Buenos Aires y San José. Finalmente, el 4 de marzo de 2018 el Acuerdo fue aprobado por veinticuatro países de América

Latina y el Caribe en Escazú, distrito ubicado en la ciudad de San José, en Costa Rica; con la participación de la sociedad civil y el público en general<sup>32</sup>. Al respecto, y de conformidad con los estándares relativos a los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, los países no podrán realizar reservas al texto original; en ese sentido, el Acuerdo de Escazú deberá ser implementado íntegramente por todos los países que lo firmen, lo ratifiquen o se adhieran a este.

El 27 de setiembre de 2018 se realizó la apertura de firmas durante la 73ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas en New York. Fueron quince los países que depositaron sus firmas en la ONU en setiembre, por lo que se superó la primera meta de ser al menos once países los que firmen, ratifiquen o se adhieran a este para que entre en vigor. En el mes de noviembre de 2018 Bolivia también firmó el Acuerdo, por lo que en total son dieciséis países que vienen firmando este tratado. El reto es que estos países logren ratificarlo y que los demás diecisiete países también lo firmen y ratifiquen en un lapso de dos años.



Firma del Acuerdo de Escazú en la sede de la ONU en New York, 27 de setiembre de 2018.

Foto: MINAM

31. Texto de la Reunión: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

32. Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

## 3.2. Contenido del Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú ha sido elaborado en la misma línea que el Convenio Aarhus, adoptado por los países europeos en 1998. Este tratado adopta una amplia identificación de las y los beneficiarios, a través de la definición de "público", sin discriminación, como sujetos universales de los "derechos de acceso", entendidos como: (i) acceso a la información ambiental<sup>33</sup> (ii) participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales<sup>34</sup>, y (iii) acceso a la justicia en asuntos ambientales<sup>35</sup>. De este modo, el Acuerdo reconoce y profundiza estos derechos fundamentales que se interrelacionan entre sí: sin el acceso y la difusión de información relevante, veraz y completa, el público no puede participar, supervisar o incidir en las decisiones públicas y privadas en materia ambiental, por lo que cuando se violan estos derechos es necesario garantizar el acceso a la justicia para que puedan ser eficazmente implementados por los Estados. Así, este tratado debe leerse

de manera integrada con todas las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos por los países que lo firmen y ratifiquen.

El Acuerdo de Escazú promueve la gestión y protección ambiental desde una perspectiva regional. Su cuerpo jurídico se encuentra conformado por veintiséis artículos. Al respecto, en los cuatro primeros artículos se presentan los lineamientos generales; en los cinco artículos siguientes, los derechos que serán tutelados, y a partir de su artículo décimo en adelante, este instrumento dispone de una serie de medidas y mecanismos para lograr su implementación efectiva, precisando, además, el procedimiento que deberán seguir las Partes para que dicho instrumento jurídico entre en vigor. A seguir, presentamos un cuadro resumen con una breve descripción de los artículos previstos en el referido instrumento jurídico.



*Sociedad civil y delegados de América Latina y el Caribe en la IX Negociación del Principio 10 en Costa Rica, marzo 2018.*

**Foto:** CEPAL

33. El derecho de acceder a los documentos públicos del Estado, contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, se consagra en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (arts. 12 y 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (arts. 17 y 19), la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (art. 4), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (art. 13) y los Principios de Lima de 2000. En la sentencia de la Corte IDH del Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* de 2006 se reconoce por primera vez en un tribunal internacional expresamente que el acceso a la información es un derecho humano contenido en la libertad de pensamiento y expresión. Este caso tuvo como fundamento fáctico la negativa de una institución del Estado a brindar a las víctimas toda la información que requirieran sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile.

34. El derecho a la participación se consagra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 25), la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (art. 20) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (art. 23).

35. El derecho a la justicia se consagra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 8), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 14), la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (art. 18) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 25).



**TABLA 10: 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 (ACUERDO DE ESCAZÚ)<sup>36</sup>**

| ARTÍCULOS   | CONTENIDO   | BREVE DESCRIPCIÓN  |
|-------------|---|--|
| Artículo 1  | Objetivo  | Garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales.   |
| Artículo 2  | Definiciones  | (i) Derechos de acceso; (ii) autoridad competente; (iii) información ambiental; (iv) público, y (v) personas o grupos en situación de vulnerabilidad.  |
| Artículo 3  | Principios  | (i) Igualdad y no discriminación; (ii) transparencia y rendición de cuentas; (iii) no regresión y progresividad; (iv) buena fe; (v) preventivo; (vi) precautorio; (vii) equidad intergeneracional; (viii) máxima publicidad; (ix) soberanía sobre recursos naturales; (x) igualdad soberana de los Estados, y (xi) propersona.                     |
| Artículo 4  | Disposiciones generales   | En los diez numerales que conforman el presente artículo, se dispone una serie de garantías que permitan la implementación efectiva del referido Acuerdo.  |
| Artículo 5  | Acceso a la información ambiental                                       | Se subdivide en: (i) accesibilidad de la información ambiental; (ii) denegación del acceso a la información ambiental; (iii) condiciones aplicables para la entrega de información ambiental, y (iv) mecanismos de revisión independientes.  |
| Artículo 6  | Generación y divulgación de información ambiental                       | Propuesta para la sistematización de la información ambiental, su actualización, la garantía de su accesibilidad y su divulgación oportuna.  |
| Artículo 7  | Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales | Garantizar la participación abierta e inclusiva del público en los procesos de toma de decisiones ambientales sobre la base de los marcos normativos interno e internacional, implementando mecanismos de participación del público.   |
| Artículo 8  | Acceso a la justicia en asuntos ambientales                             | Velar por las garantías del debido proceso en asuntos ambientales tanto en instancias judiciales como administrativas, para impugnar el fondo o la forma de decisiones, acciones u omisiones sobre (i) acceso a la información ambiental; (ii) participación pública en toma de decisiones, y (iii) afectación al medio ambiente o a su normativa. |
| Artículo 9  | Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales               | Garantizar la seguridad de las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales.  |
| Artículo 10 | Fortalecimiento de capacidades  | Capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos, estudiantes, asociaciones, entre otros.  |
| Artículo 11 | Cooperación   | Promover actividades y mecanismos de diálogo, talleres, intercambio de expertos, programas educativos, buenas prácticas y estándares, establecimiento de alianzas entre Estados, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, entre otras.  |
| Artículo 12 | Centro de intercambio de información                                    | De carácter virtual y de acceso universal sobre los derechos de acceso, operado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).   |

36. Ver: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).

| ARTÍCULOS   | CONTENIDO  | BREVE DESCRIPCIÓN  |
|-------------|--|--|
| Artículo 13 | Implementación nacional                                | Facilitar medios de implementación del Acuerdo.  |
| Artículo 14 | Fondo de Contribuciones Voluntarias                    | Apoyar el financiamiento de la implementación del Acuerdo.   |
| Artículo 15 | Conferencia de las Partes                              | Regular las reuniones ordinarias y extraordinarias de las Partes signatarias.  |
| Artículo 16 | Derecho a voto   | Cada parte dispondrá de un voto.   |
| Artículo 17 | Secretaría   | A cargo del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).   |
| Artículo 18 | Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento      | Órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes, con carácter consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo.  |
| Artículo 19 | Solución de controversias                              | Las Partes, en primera instancia, tratarán de resolver sus controversias a través de la negociación u otro medio de solución. Asimismo, también podrán indicar su sometimiento a la Corte Internacional de Justicia o arbitraje. |
| Artículo 20 | Enmiendas  | Se adoptarán en una reunión de la Conferencia de las Partes.   |
| Artículo 21 | Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión | Del 27 de setiembre de 2018 al 26 de setiembre de 2020, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.   |
| Artículo 22 | Entrada en vigor                                       | Entrará en vigor el noagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositada la undécima ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.  |
| Artículo 23 | Reservas   | No se podrán formular reservar al Acuerdo.   |
| Artículo 24 | Denuncia   | En cualquier momento después de la expiración del plazo de tres años de entrada en vigor, se podrá denunciar el presente Acuerdo.  |
| Artículo 25 | Depositario  | Es el Secretario General de las Naciones Unidas.   |
| Artículo 26 | Textos auténticos                                      | Depositados en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.  |

Elaboración: Luisa Castillo.

Finalmente, para que el Acuerdo de Escazú pueda implementarse de forma efectiva, los países tendrán que fortalecer ciertas capacidades como la capacitación de sus autoridades y funcionarios públicos, la sensibilización de sus poblaciones a través de campañas informativas o programas

educativos en las escuelas o el fortalecimiento de los registros y sistemas de información ambiental. Para lograr esto, el Acuerdo invita a que los países cooperen entre ellos a través de talleres, encuentros y también en alianzas con Estados de otras regiones.



*Arriba:* Sociedad civil en taller preparatorio en Panamá, julio 2016.

*Al medio:* Sociedad civil en la IV Reunión de Negociación del Principio 10 en República Dominicana, agosto 2016.

*Abajo:* Sociedad civil en la IX Reunión de Negociación del Principio 10 en Costa Rica, marzo 2018.

*Fotos:* Difusión LACPI0 y Ricardo Pérez/DAR



### 3.3. Importancia del Acuerdo de Escazú para la participación ciudadana ambiental

El Acuerdo de Escazú tiene diversos componentes que fortalecerían la participación ciudadana ambiental en nuestro país. Al respecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 del referido Acuerdo, se busca garantizar la participación abierta e inclusiva del público en asuntos ambientales como proyectos, actividades, procesos de autorizaciones ambientales, políticas públicas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, entre otros, que tengan o puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente o la salud de las personas, sobre la base de un marco normativo interno e internacional.

Para tal efecto, el Acuerdo dispone que las decisiones y sus antecedentes sean comunicados oportunamente, estableciéndose directrices para la notificación y el suministro de información a las poblaciones potencialmente afectadas (incluyendo determinaciones acerca del mínimo de información que debe publicarse). Asimismo, este Acuerdo también insta a los Estados a realizar sus mayores esfuerzos para involucrar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad, definidas en el literal e) del artículo 2, de manera activa, oportuna y efectiva, con el fin de eliminar las barreras que pudieran limitar su participación. Ello deberá considerar la cultura y el idioma de las personas, cuando sea necesario, lo que es de real importancia siendo Perú un país diverso.

De este modo, un primer elemento para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana será garantizar el acceso a la información previa y oportuna para la población directa e indirectamente impactada por un proyecto de inversión en el marco jurídico ambiental peruano. Un segundo elemento será la incorporación de disposiciones para la protección personas o poblaciones en situación de vulnerabilidad, pues aún no se cuenta con indicadores para incorporar una afectiva participación de pueblos indígenas o mujeres durante de la cadena de valor de la industria extractiva: desde la planificación, evaluación y fiscalización ambiental.

Un tercer elemento que fortalecerá los procesos de participación ciudadana es la incorporación de variables de justicia ambiental.

El Acuerdo insta a los Estados a incorporar: (i) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas; (ii) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos de los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de la justicia, y (iii) el establecimiento de mecanismos de apoyo en el acceso a la justicia, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita. Esto será crucial para nuestro país si consideramos que a muchos líderes y lideresas se les abren procesos judiciales o administrativos cuando se generan protestas en los talleres o audiencias públicas de los procesos de participación ciudadana. Incluso todavía existen muchos procesos abiertos para dirigentes indígenas que se han opuesto algún proyecto extractivo, política o norma por los impactos que se iban a generar en sus territorios, como lo ocurrido en el caso de Bagua.

Un cuarto elemento para fortalecer la participación ciudadana ambiental es la incorporación de mecanismos para la protección de los defensores ambientales. Front Line Defenders indicó que, en el año 2017, el 67,9% de los 312 asesinatos a defensores o defensoras se registraron en Latinoamérica y el Caribe. Asimismo, el 67% de las víctimas defendía derechos sobre la tierra, al medio ambiente y de los pueblos indígenas<sup>37</sup>. Por su parte, Global Witness informó que entre los años 2002 y 2015 se habría asesinado a más de 1100 defensores ambientales<sup>38</sup>. En 2016, la organización registró 200 muertes y para 2017 registró 207 asesinatos a defensores ambientales<sup>39</sup>. Bajo este contexto, el Acuerdo de Escazú implicaría la obligatoriedad de la protección estatal frente a la labor que realizan estas personas o grupos para preservar nuestro medio ambiente y las represalias que enfrentan. Esto podría engarzarse con algunos esfuerzos que se han realizado en el país, como la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 y el Pacto de Madre de Dios<sup>40</sup>, que buscan asegurar la protección a los defensores en derechos humanos.

Por último, el Acuerdo de Escazú integra el espíritu de los Principios Rectores sobre Empresas y los Derechos Humanos de la ONU, los cuales indican que "los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos

37. Ver: <https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2017>.

38. Ver: [https://www.iucn.nl/files/publicaties/los\\_defensores\\_del\\_medio\\_ambiente\\_y\\_su\\_reconocimiento\\_en\\_el\\_derecho\\_internacional\\_y\\_regional.pdf](https://www.iucn.nl/files/publicaties/los_defensores_del_medio_ambiente_y_su_reconocimiento_en_el_derecho_internacional_y_regional.pdf).

39. Ver: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defender-la-tierra/> y <https://www.globalwitness.org/en-gb/campaigns/environmental-activists/a-qu%C3%A9-precio/>.

40. Firmado por el Poder Judicial, a Fiscalía de la Nación, Ministerios del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura y Riego, DAR, entre otras instituciones.

cometidas en su territorio y/o jurisdicción por terceros, incluidas las empresas” (Principio 1). De este modo, el Acuerdo insta a los Estados adoptar medidas necesarias para promover el acceso a la información ambiental, que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente (art. 6.9). Además, indica que los Estados tienen la obligación de incentivar, de acuerdo con sus capacidades, a las empresas públicas y privadas a elaborar informes de sostenibilidad que reflejen su desempeño social y ambiental (art. 6.13).

Esto podría ser de gran importancia para los procesos de participación ciudadana, pues la población tendría mayor conocimiento sobre los posibles riesgos e impactos de los proyectos, así como del comportamiento de las empresas. Ello, se enlaza con lo estipulado en el Lineamiento 5 del Plan Nacional de Derechos Humanos, que establece la elaboración de un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos con el objetivo de articular esfuerzos para vigilar el rol de las empresas en la ejecución de sus actividades.



IX Reunión de Negociación del Principio 10 en Costa Rica, marzo 2018.  
Fotos: Ricardo Pérez/DAR

**FIGURA 2: PILARES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ**

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Artículo 5</b><br/> <b>ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL</b> (18 disposiciones)</p>   |  |
| <p><i>“1. Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad”.</i></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad de la información ambiental.</li> <li>• Facilidad para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>• Denegación y condiciones aplicables para la entrega de información.</li> <li>• Mecanismos de revisión independientes.</li> </ul>  |
| <p><b>Artículo 6</b><br/> <b>GENERACIÓN Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL</b> (13 disposiciones)</p>   |  |
| <p><i>“1. Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de información ambiental.</li> <li>• Registro de emisiones y transferencia de contaminantes.</li> <li>• Sistema de alerta temprana ante amenaza a la salud pública o al medio ambiente.</li> <li>• Facilidad para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>• Informe nacional sobre el estado del medio ambiente.</li> <li>• Informe independiente de desempeño ambiental.</li> </ul>  |
| <p><b>Artículo 7</b><br/> <b>PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES</b> (17 disposiciones)</p>   |  |
| <p><i>“1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional”.</i></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación temprana proyectos, actividades, autorizaciones, ordenamiento del territorio, elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos.</li> <li>• Participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental.</li> <li>• Procesos de consulta en asuntos ambientales.</li> <li>• Involucramiento de personas o grupos en situación de vulnerabilidad y respeto de los derechos de pueblos indígenas.</li> </ul> |



**Artículo 8****ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES** (7 disposiciones)

*"1. Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso."*

- Acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir.
- Medidas cautelares y provisionales para prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente.
- Mecanismos de reparación, restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica.
- Mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas.
- Uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos de los oficiales.
- Atención de personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita.

**Artículo 9****DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES** (3 Disposiciones)

*"1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad".*

- Medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores ambientales.
- Medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores ambientales.

Elaboración: Aída Gamboa.

De este modo, este Acuerdo puede fortalecer nuestra legislación en materia de participación ciudadana ambiental, incorporando nuevos mecanismos y disposiciones para que la población participe, sobre todo, desde el inicio de la planificación sobre la explotación de los

recursos naturales y tenga una real incidencia en la toma de decisiones ambientales sobre proyectos y políticas ambientales. Esto podría apoyar a reducir notablemente los conflictos socioambientales y lograr el camino hacia una verdadera y equitativa gobernanza ambiental.



Representante del Público en la VIII Reunión de Negociación del Principio 10 en Santiago, diciembre 2017.  
Foto 7: Fran Medina

Representantes del Público en IX Reunión de Negociación del Principio 10 en Costa Rica, marzo 2018.  
Fotos 2, 5, 6, 8, 9: Ricardo Pérez/DAR

Foro Público: Promoviendo la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú en Lima, 7 de setiembre de 2018.  
Foto 1: Annie Morillo/DAR

Encuentro previo y evento celebratorio paralelo tras la firma del Acuerdo de Escazú en New York, 27 de setiembre de 2018.  
Fotos 3 y 4: Annie Morillo/DAR









# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 4.1. Conclusiones

---

### **SOBRE EL MARCO NORMATIVO:**

- La normativa ambiental ha incorporado el derecho a la participación ciudadana como un derecho, deber, proceso y principio que todo ciudadano tiene, con una oportunidad baja de influir en las decisiones ambientales finales; sin embargo, en la práctica los procesos de participación ciudadana han sido vistos como procesos administrativos que cumplir para aprobar rápidamente los proyectos, así como una traba para la inversión privada.
- A noviembre de 2018, el MINAGRI es la única entidad que aprobó su reglamento de participación ciudadana dentro de las autoridades competentes bajo el SEIA conforme lo indicado en la R.M. N° 018-2012-MINAM, por lo que aún son seis autoridades que no han aprobado o actualizado sus reglamentos sectoriales de participación ciudadana hasta esa fecha.
- Las modificaciones normativas en gestión ambiental de los últimos cinco años han privilegiado los cambios en la evaluación de impacto ambiental y la fiscalización ambiental, reduciendo la importancia y los tiempos para el ejercicio de la participación, el acceso a la información y la transparencia para la gobernanza de los recursos naturales.

### **SOBRE LOS ACTUALES PROCESOS DE PARTICIPACIÓN:**

- Cada proceso participativo es único, donde cada individuo o comunidad ejercerá la participación desde su identidad cultural, desde los mecanismos que la legislación le ofrece y desde las experiencias anteriores, entre otros factores. El análisis de algunas experiencias puede contribuir a establecer algunos puntos clave que deben ser tomados en cuenta al momento de diseñar, desarrollar, monitorear y evaluar los procesos de participación ambiental en Perú.
- El proceso de participación ciudadana canaliza múltiples intereses y elementos técnicos, sociales, económicos y ambientales que provienen de distintos actores sociales. Sin embargo, no ha logrado transformarse en una herramienta vinculante en la decisión final de certificación ambiental del proyecto, principal vicio que presentan los procesos participativos.
- La participación pública en materia ambiental es una oportunidad para ejercer la corresponsabilidad de la ciudadanía en la toma de decisiones, por lo que el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos, de las entidades públicas y de los poderes legislativo y judicial es un reto que enfrenta el aparato gubernamental. Esto supone una obligación del gobierno, pero también de la sociedad para asumir una posición activa en su papel de corresponsabilidad en la toma de decisiones ambientales.

### **SOBRE ALGUNAS FALENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

- Una eficiente participación exige garantizar transparencia e información clara y oportuna sobre los objetivos, contenidos, impactos y alcances de los proyectos de inversión, así como de los propios mecanismos de participación ciudadana; al mismo tiempo, garantizar el enfoque de género e interculturalidad, algunas importantes falencias, entre otras, en la actualidad de los procesos participativos durante la planificación, evaluación y ejecución de los proyectos.

- En los procesos de participación ciudadana que se desarrollan en la actualidad no se establecen con claridad las posibilidades reales de influir en el diseño de los proyectos, en la viabilidad ambiental y en la fiscalización durante la ejecución de los proyectos, lo que los convierte en un check list para cumplir con la normativa, situación que necesita revertirse para prevenir los conflictos actuales.
- En el ámbito de los ITS, los criterios técnicos establecidos para darles conformidad resultan insuficientes por la ambigüedad, arbitrariedad y amplitud de sus consideraciones. Es necesario delimitar con mayor precisión el alcance de las modificaciones y ampliaciones que se pueden realizar a través de este IGA complementario. Además, la falta de participación dentro del proceso de aprobación de este instrumento es una de las grandes falencias en nuestra legislación ambiental, lo que resulta perjudicial para la adecuada explotación de nuestros recursos naturales.

#### **SOBRE EL ACUERDO DE ESCAZÚ:**

- El Acuerdo de Escazú es el primer tratado en materia ambiental para América Latina y el Caribe. Ha sido negociado durante seis años y fue aprobado recientemente en marzo de 2018 por veinticuatro países de la región. Es un instrumento histórico que ha sido firmado hasta la fecha por dieciséis países de América Latina y el Caribe, entre ellos el Perú, en la sede de la ONU. El reto para la región es que los dieciséis países logren ratificarlo y que los restantes diecisiete países de la región también lo firmen y ratifiquen en un lapso de dos años.
- Este Acuerdo se presenta como una oportunidad para mejorar nuestro marco normativo sobre participación ciudadana ambiental, pues vincula e interrelaciona este derecho con otros derechos, como el acceso a la información y la justicia ambiental, y contiene disposiciones para la protección a los defensores ambientales y las poblaciones vulnerables, por lo que urge su ratificación por el Congreso de la República en los dos próximos años para su pronta implementación.

## 4.2. Recomendaciones

---

#### **SOBRE LOS CAMBIOS NORMATIVOS:**

- Actualizar los reglamentos de participación ciudadana bajo el SEIA por las autoridades competentes, de conformidad con lo ordenado en la R.M. N° 018-2012-MINAM del 27 de enero de 2012.
- Aprobar el reglamento de participación ciudadana bajo el SEIA prepublicado por el MINAM con recomendaciones de sociedad civil, pueblos indígenas y otros actores interesados en mejorar estos procesos.
- Incorporar el enfoque de género y de interculturalidad en el reglamento de participación ciudadana bajo el SEIA próximo a aprobarse
- Implementar mecanismos de participación ciudadana para la presentación y evaluación de los ITS, pues las modificaciones a los proyectos deben ser conocidas por la población con el fin de evitar conflictos sociales.
- Incorporar en la normativa de APP espacios de diálogo, participación y consulta previa antes de las licitaciones públicas y la aprobación de los proyectos, sobre todo si las medidas van a afectar a los pueblos indígenas.

## **PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL:**

- Incorporar en el portal de SENACE todas las resoluciones finales de cada proceso de participación ciudadana de los distintos sectores de su competencia.
- Publicar los expedientes de los estudios ambientales (TdR, plan de participación ciudadana, EIA, MEIA, ITS, opiniones técnicas, oficios, subsanaciones de empresas, etc.) en las plataformas virtuales de las autoridades competentes de manera desagregada por proyecto y región, y con información del estado del proceso administrativo.
- Actualizar y sistematizar la información generada durante los talleres, audiencias públicas y otros mecanismos complementarios en el portal web de las entidades competentes, así como actualizar continuamente las fechas de los talleres y audiencias realizadas, y los que se piensen programar en el año.
- Implementar planes de capacitación en derechos humanos, derechos indígenas y gobernanza para los funcionarios públicos responsables de llevar a cabo los procesos de participación ciudadana en el sector minero-energético, así como a los encargados de evaluar los planes de participación ciudadana de los proyectos para mejorar estos procesos.
- Desarrollar un estudio sobre la participación de mujeres en los procesos de evaluación ambiental que sirva de línea base para incorporar el enfoque de género en la evaluación ambiental.

## **HERRAMIENTAS PARA LOS ACTUALES PROCESOS DE PARTICIPACIÓN:**

- Incorporar indicadores de género en la identificación de impactos y procesos de participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental (EIA y EAE).
- Desarrollar el enfoque de interculturalidad en los procesos de participación ciudadana por el SENACE, bajo directrices y metodologías basadas en estándares internacionales sobre derechos de pueblos indígenas para que los titulares y las consultoras ambientales respeten de manera irrestricta estos estándares. Además, para efectos de que los tiempos cortos para exponer el EIA a la población puedan usarse de manera eficiente y se logre modificar el lenguaje técnico utilizado a uno sencillo que sirva a la población en su incidencia en estos procesos.
- Elaborar una estrategia y planes de información adaptados contextual e interculturalmente para las zonas donde existen pueblos indígenas, población rural y conflictos socioambientales, con el fin de que las poblaciones puedan acceder a mayor información sobre los actuales proyectos de inversión.

## **EL ACUERDO DE ESCAZÚ COMO INSTRUMENTO PARA LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA:**

- Ratificar el Acuerdo de Escazú por el Congreso de la República lo más pronto posible para que se genere la debida articulación intersectorial y transversal de las entidades públicas para la implementación efectiva del Acuerdo en el país.
- Realizar un análisis de nuestro marco jurídico e institucional nacional en relación con las disposiciones normativas del Acuerdo de Escazú para adoptar medidas de implementación efectiva de todas las disposiciones del Acuerdo.
- Capacitar a las autoridades públicas acerca de los alcances del Acuerdo de Escazú, con el fin de resguardar su correcta aplicación una vez que haya sido ratificado por el Congreso de la República.
- Implementar un registro nacional de situaciones de riesgo de defensores y defensoras ambientales, el uso de intérpretes en procesos judiciales y administrativos, y fiscalías especializadas ambientales, de manera que sirva para salvaguardar los derechos de las poblaciones que intervienen en los procesos de participación: en el otorgamiento de derechos, en la evaluación de los EIA y en la fiscalización ambiental.



## BIBLIOGRAFÍA

Castillo, Gerardo y Ávila, Lucía.

2009. *La participación ciudadana en la minería peruana: concepciones, mecanismos y casos*. Lima: Oxfam.

Congreso de la República del Perú.

2008. *Guía para el manejo de crisis y la comunicación de crisis: las industrias extractivas y las crisis sociales*. Lima. Congreso de la República del Perú.

CooperAcción.

2015. *Caso 'Las Bambas': informe especial 2015*. Lima: Observatorio de Conflictos Mineros del Perú y CooperAcción.

Defensoría del Pueblo.

2018. *Reporte mensual de conflictos sociales N° 177- Noviembre 2018*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Quintana Ramírez, Ana.

2007. *El conflicto socioambiental y estrategias de manejo*. Pereira: Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira.

### **PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA: DISCUSIÓN PENDIENTE**

Se terminó de imprimir en los talleres de Nauttica Media Design SAC

Jr. Las Cidras 656 Int 2 Urb. Las Flores, San Juan de Lurigancho, Lima - Perú

Teléfono: 511 - 265 9105

Correo electrónico: info@nautticamedia.com

FEBRERO 2019

## DAR

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Es una organización civil sin fines de lucro, cuyo fin prioritario es contribuir a lograr una Cuenca Amazónica inclusiva, equitativa y sostenible, a partir de la gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional, empoderando actores, fortalecimiento la institucionalidad, haciendo incidencia política e implementando políticas y la vigilancia social, en múltiples escalas.

### MISIÓN

DAR está comprometida en construir y fortalecer la gobernanza ambiental y promover el ejercicio de los derechos humanos.

CON EL APOYO DE:



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

ISBN: 978-612-4210-58-7



9 786124 210587