

Lima, 13 de febrero de 2020

**CARTA N° 001-2020**

Señor

**Vicente Antonio Zeballos Salinas**

Presidente del Consejo de Ministros

Jirón Carabaya Cdra. 1 S/N, Palacio de Gobierno, Cercado de Lima

Presente.-



16:30

**Asunto:** Informe Final de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible

**Referencia:** Resolución Suprema N° 145-2019-PCM  
Resolución Suprema N° 190-2019-PCM

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a las Resoluciones Supremas indicadas en la referencia, mediante las cuales se crea y conforma la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, encargada de elaborar propuestas de medidas normativas y de gestión, así como de política pública para el desarrollo de actividades mineras sostenibles. El plazo otorgado a la Comisión para realizar su labor fue de ciento veinte (120) días calendario.

En atención al encargo establecido y en el plazo indicado, tengo a bien remitirle el informe final de la Comisión denominado "Informe Final: Propuestas de Medidas Normativas, de Gestión y de Políticas Pública para afianzar la sostenibilidad del Sector Minero".

En nombre de la Comisión, agradezco la confianza depositada en los miembros y tengan la absoluta certeza que hemos realizado una labor comprometida en aras de vivir en un Perú mejor.

La Comisión se pone a su disposición para exponer los alcances del informe y brindar la información que sea requerida en aras de contribuir a la consolidación de un desarrollo minero sostenible en el país.

Sin otro particular, me despido de usted.

Atentamente,

**Roxana María Irma Barrantes Cáceres**

Presidenta

Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible

Con copia al Viceministerio de Minas

**INFORME FINAL**

**PROPUESTAS DE MEDIDAS NORMATIVAS, DE GESTIÓN  
Y DE POLÍTICA PÚBLICA PARA AFIANZAR LA  
SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR MINERO**

**Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible**

**Febrero 2020**



**Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible**

**Presidenta**

Roxana María Irma Barrantes Cáceres

**Miembros**

Isabel Calle Valladares  
José Luis Jesús Escaffi Kahatt  
Carlos Fernando Herrera Descalzi  
Iván Kriss Lanegra Quispe  
Diego Macera Poli  
Gonzalo Francisco Alberto Tamayo Flores  
Paulo César Vilca Arpasi

**Secretario Técnico**

Augusto Francisco Cauti Barrantes

Handwritten signatures and initials in blue and black ink, including a large blue signature and several smaller ones.

## CONTENIDO

Contenido	
<b>Lista de Acrónimos</b> .....	6
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	8
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	10
<b>I. OBJETIVOS DEL ESTUDIO</b> .....	17
<b>II. METODOLOGÍA</b> .....	17
<b>III. SUPUESTOS CRÍTICOS</b> .....	18
<b>IV. VISIÓN DEL SECTOR MINERO</b> .....	20
<b>V. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR MINERO</b> .....	21
<b>VI. NUEVAS TENDENCIAS EN EL SECTOR MINERO</b> .....	24
<b>VII. EJES PRINCIPALES PARA AFIANZAR EL SECTOR MINERO</b> .....	26
<b>1. ENTORNO SOCIAL: CIUDADANÍA, DIVERSIDAD Y TERRITORIO</b> .....	26
1.1. Problemática central .....	26
1.2. Causas del problema .....	27
1.3. Consecuencias del problema .....	28
1.4. Alternativas de solución .....	30
<b>2. GESTIÓN AMBIENTAL</b> .....	41
2.1. Problemática central .....	41
2.2. Causas del problema .....	41
2.3. Consecuencias del problema .....	41
2.4. Alternativas de solución .....	42
<b>3. MEJORA REGULATORIA</b> .....	53
3.1. Problemática central .....	53
3.2. Causas del problema .....	54
3.3. Consecuencias del problema .....	56
3.4. Alternativa de solución .....	56
<b>4. APORTE FISCAL Y USO DE LOS RECURSOS MINEROS</b> .....	64
4.1. Problemática .....	64
4.2. Principios de tributación minera .....	64
4.3. Conceptos básicos de la tributación minera en el Perú .....	65
4.4. Temas fiscales pendientes .....	65
<b>5. MINERÍA INFORMAL E ILEGAL</b> .....	72
5.1. Problemática general .....	72

5.2. Causas del problema .....	73
5.3. Consecuencias del problema .....	77
5.4. Alternativas de solución .....	77
<b>VIII. CONCLUSIONES .....</b>	<b>84</b>
<b>IX. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>87</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>92</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>98</b>

**Lista de gráficos**

- Gráfico 1. Principales normas y convenios internacionales aplicables al sector minero
- Gráfico 2. Conflictos sociales en el sector minero entre 2016 y 2019, según la Defensoría del Pueblo
- Gráfico 3. Conflictos sociales en la minería 2017-2019, según la Presidencia de Consejo de Ministros

**Lista de tablas**

- Tabla 1. Perú: Desempeño en Competitividad
- Tabla 2. Referencias de legislación ambiental internacional en la fase de exploración .....
- Tabla 3: Nuevo modelo regulatorio para la fase de exploración

**Lista de mapas**

- Mapa 1. Zonas de concentración de mineros informales e ilegales - 2017

**Lista de Anexos**

- Anexo 1: Reseñas de hojas de vida de los comisionados
- Anexo 2: Lista de *stakeholders* que enviaron aportes
- Anexo 3: Lista de aportes enviados por correo electrónico
- Anexo 4: Lista de reuniones de la CDMS
- Anexo 5: Lista de invitados y participantes de las reuniones
- Anexo 6: Presentaciones de las reuniones de la CDMS
- Anexo 7: Nuevas instituciones creadas
- Anexo 8: Cadena de valor del sector minero

Handwritten signatures and initials in the left margin, including a large signature at the top, a signature with 'B' above it, and a large signature at the bottom.

### **Agradecimientos**

Los comisionados agradecemos a todas las personas que colaboraron durante el proceso de elaboración del Informe Final quienes aportaron su esfuerzo, entusiasmo y conocimiento para que el Informe pueda ser producido en el plazo establecido para la Comisión. En primer lugar, a la Dra. Milagros Granados Mandujano quien se encargó con gran eficiencia de la gerencia y coordinación del Informe y cuyo aporte al mismo fue esencial en apoyo a los Comisionados. A Pablo Gignoux Lulli, quien colaboró activamente en el apoyo a Milagros y a los Comisionados, en aspectos cruciales de la gestión del informe. A Jorge Morel Salman, Álvaro Hopkins Barriga, y a Yerel Vásquez Cerna quienes apoyaron de forma primordial durante todo el proceso de investigación. Agradecemos también a Evander Garay Cabrera y a Andrea Gonzales Vigil Bentín por su apoyo a la Comisión.

## Lista de Acrónimos

Nombre	Acrónimo
Análisis de Calidad Regulatoria	ACR
Análisis de Impacto Regulatorio	AIR
Autoridad Nacional del Agua	ANA
Autoridad Nacional del Servicio Civil	SERVIR
Banco Central de Reserva del Perú	BCRP
<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>	BEPS
<i>Canadian Exploration Expense</i>	CEE
<i>Carnegie Amazon Mercury Ecosystem Project</i>	CAMEP
Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica	CITE
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	CEPLAN
Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible	CDMS
Declaración de Impacto Ambiental	DIA
Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros	DGAAM
Dirección General de Capitanías y Guardacostas	DICAPI
Dirección General de Salud Ambiental	DIGESA
Estándar de Calidad Ambiental	ECA
Evaluación de Impacto Ambiental	EIA
Evaluación de Impacto Ambiental detallado	EIA-d
Evaluación de Impacto Ambiental semi detallado	EIA-sd
<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>	EITI
Ficha Técnica Ambiental	FTA
Gravamen Especial a la Minería	GEM
Impuesto a la Renta	IR
Impuesto Especial a la Minería	IEM
Impuesto General a las Ventas	IGV
Informe Técnico Sustitutorio	ITS
Instituto de Ingenieros de Minas del Perú	IIMP
Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico	INGEMMET
Instituto Nacional de Defensa Civil	INDECI
Instituto Nacional de Estadística e Informática	INEI
Instituto Peruano de Economía	IPE
Instituto Peruano de Energía Nuclear	IPEN
Instrumento de Gestión Ambiental	IGA
<i>Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development</i>	IGF
<i>International Council on Mining and Metals</i>	ICMM
Límites Máximos Permisibles	LMP
Mineros Artesanales	MA
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	MIDIS
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF
Ministerio de Energía y Minas	MINEM
Ministerio del Ambiente	MINAM
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	MINTRA
Oficina General de Gestión Social	OGGS
<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>	OECD
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería	OSINERGMIN

Organización Internacional del Trabajo	OIT
Organización de Evaluación y Fiscalización Ambiental	OEFA
Pequeños Mineros	PM
Presidencia del Consejo de Ministros	PCM
Producto Bruto Interno	PBI
Plan de Desarrollo Territorial Sostenible e Integrado	PDTSI
Régimen Especial de Recuperación Anticipada	RERA
Registro Integral de Formalización Minera	REINFO
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	SERNANP
Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles	SENACE
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú	SENAMHI
Servicio Nacional de Sanidad Agraria	SENASA
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	SERFOR
Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	SEIA
Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía	SNMPE
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	SPDA
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	SUNAT
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral	SUNAFIL
Texto Único Ordenado	TUO
Ventanilla Única Digital	VUD
<i>World Economic Forum</i>	WEF


## PRESENTACIÓN

La Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible fue creada mediante Resolución Suprema N° 145-2019-PCM con el objeto de proponer medidas normativas, de gestión y de política pública para afianzar la sostenibilidad de las actividades mineras (en adelante, la Comisión). El plazo asignado a la Comisión fue de ciento veinte (120) días calendario. En este sentido, la labor de la Comisión está orientada a presentar recomendaciones que permitan fortalecer la competitividad del sector minero y que a la vez que permitan asegurar que la riqueza generada por esta industria se traduzca en desarrollo y bienestar para las comunidades aledañas y para el país en general. En esta misma línea, buscan brindar mayor predictibilidad para las inversiones y para las comunidades, y a su vez asegurar un entorno social favorable para la ejecución de los proyectos mineros.

Mediante Resoluciones Supremas números 145 y 190-2019-PCM se definió la conformación de la Comisión, designando como presidente a Roxana Barrantes y como miembros a Isabel Calle, José Escaffi, Carlos Herrera, Iván Lanegra, Diego Macera, Gonzalo Tamayo y Paulo Vilca (Ver Anexo 1). Asimismo, se nombró como secretario técnico al Viceministro de Minas, Augusto Cauti. Las mencionadas resoluciones otorgan a la Comisión plena autonomía e independencia para definir los contenidos y recomendaciones del presente informe.

La Comisión se instaló el 15 de octubre del 2019 y ha realizado una ardua y comprometida labor para contar con un informe consistente en el breve plazo otorgado. Para cumplir con el encargo establecido, organizó su labor en grupos de trabajo. Los mencionados grupos estuvieron a cargo de analizar y evaluar las propuestas para los cinco ejes temáticos previstos en el presente Informe: (i) Entorno social: ciudadanía, diversidad y territorio; (ii) Gestión ambiental; (iii) Mejora regulatoria; (iv) Aporte fiscal y uso de los recursos mineros; y (v) Minería informal e ilegal.

Para enriquecer el análisis del presente informe, la Comisión implementó una metodología participativa y transparente, basada en la colección de data, entrevistas y reuniones con el mayor número posible de *stakeholders*. Es así que mediante el portal institucional del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) se invitó a la ciudadanía a presentar sus aportes y sugerencias al correo electrónico de la Comisión. Asimismo, se solicitó por escrito la remisión de aportes a las principales entidades públicas y privadas relacionadas con el sector minero. En ambos casos, y con el fin de cumplir con los plazos asignados, se estableció como fecha límite para la recepción de comentarios el día 15 de diciembre de 2019. A pesar, de ello, hemos seguido recibiendo aportes hasta mediados de enero de 2020.

Además, la Comisión ha llevado a cabo una serie de reuniones con profesionales de entidades públicas, asociaciones privadas, empresas, universidades, centros de investigación académica, organismos no gubernamentales y otros actores relevantes para el sector minero. Dichas reuniones han tenido por objeto conocer los distintos puntos de vista y alternativas de solución planteadas para afrontar los principales problemas del sector minero. De otro lado, se han organizado reuniones con los funcionarios de embajadas y representantes de cámaras de comercio binacionales para conocer las diferentes estrategias y modelos regulatorios implementados en otros países mineros.

De esta manera, para la elaboración del presente informe, se ha considerado los aportes significativos remitidos por los ciudadanos y *stakeholders*, así como las mejores prácticas, o *benchmarking*, de los principales países mineros. Además, se ha evaluado los trabajos académicos existentes, las propuestas normativas en análisis por las entidades públicas y los proyectos de ley en discusión en el Congreso de la República. Finalmente, los Comisionados han aportado su experiencia y conocimientos, haciéndolo en tanto

profesionales independientes. Este informe es fruto de la reflexión y análisis suscitado por este conjunto vasto de información y conocimientos.

El informe se subdivide en los cinco ejes temáticos antes mencionados. Para cada uno de ellos, se ha desarrollado un diagnóstico de la problemática central y sus principales causas y consecuencias, así como se ha detallado las alternativas de solución (propuestas normativas, de gestión y de política pública). Las propuestas normativas son estratégicas y han sido planteadas en líneas generales. Se espera que una evaluación detenida por parte de las autoridades competentes permita que estas sean recogidas en Proyectos de Ley o Reglamentos, u otro tipo de norma. La Comisión ha buscado que sus recomendaciones sean ambiciosas y factibles de implementar, probablemente en plazos diferentes. Se espera que las soluciones propuestas aseguren la competitividad del sector minero, mejorando la regulación y los procedimientos, garantizando una mayor predictibilidad, fomentando el uso de nuevas tecnologías y, principalmente, garantizando el ejercicio de derechos de todos los peruanos. De la misma manera, se busca que los diferentes recursos económicos generados por el sector impacten positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos, sea que vivan en localidades aledañas a zonas de aprovechamiento minero o lejos de ellas.

La Comisión ha elaborado el presente informe bajo la convicción de que la minería constituye un componente esencial para el desarrollo sostenible del país. Siendo así, para alcanzar el máximo potencial del sector es necesario prestar atención a los componentes sociales y ambientales y a la vez promover su competitividad. Asimismo, las operaciones mineras deben desarrollarse de acuerdo a ley y en armonía con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

## RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible fue creada mediante Resolución Suprema N° 145-2019-PCM con el objeto de proponer medidas normativas, de gestión y de política pública para afianzar la sostenibilidad de las actividades mineras (en adelante, la Comisión). El plazo asignado a la Comisión fue de ciento veinte (120) días calendario. Las propuestas están orientadas a buscar el fortalecimiento de la competitividad del sector minero y asegurar que la riqueza generada se traduzca en desarrollo y bienestar para las comunidades aledañas y el país en su conjunto.

Para cumplir con el encargo, la Comisión organizó su labor en grupos de trabajo, los cuales estuvieron a cargo de analizar las propuestas para cinco ejes temáticos seleccionados por los comisionados: (i) Entorno social: ciudadanía, diversidad y territorio; (ii) Gestión ambiental; (iii) Mejora regulatoria; (iv) Aporte fiscal y uso de los recursos mineros; y (v) Minería informal e ilegal.

Para ello, se implementó una metodología participativa, basada en la colección de data, entrevistas y reuniones con el mayor número posible de *stakeholders* de entidades públicas, asociaciones privadas, empresas, universidades, centros de investigación académica, organismos no gubernamentales y otros actores relevantes del sector minero. También se organizaron reuniones con funcionarios de embajadas y representantes de cámaras de comercio binacionales para conocer las diferentes estrategias y modelos regulatorios implementados en otros países mineros. Asimismo, se recabó sugerencias de la ciudadanía.

Para cada uno de los ejes se ha desarrollado un diagnóstico de la problemática central y sus principales causas y consecuencias, así como las alternativas de solución. La Comisión ha buscado que sus recomendaciones sean ambiciosas y factibles de implementar. El objetivo es que aseguren la competitividad del sector minero, a través de la mejora de la regulación y los procedimientos, y que permitan garantizar el desarrollo social, el cierre de brechas y la generación de oportunidades.

En este sentido, la Comisión reconoce que el sector minero es esencial para la economía y el desarrollo del país, y por ello es necesario implementar políticas que mejoren su competitividad y lo hagan sostenible. Entre el 2009 y el 2018, la minería representó el 11% del Producto Bruto Interno (PBI) y cerca del 60% de las exportaciones. El Perú es productor de 6 de los 10 minerales más comercializados a nivel mundial. Es el segundo mayor productor de cobre del mundo y el sexto en oro (segundo en Latinoamérica). En plata y zinc, es el segundo productor mundial mientras que, en molibdeno, ocupa el cuarto lugar. Por ello, la recaudación que genera la minería es primordial para el desarrollo del país.

Los resultados de la encuesta Fraser del año 2019 sobre percepción de la inversión minera ubican al Perú en el puesto ocho en cuanto a potencial geológico, el cual constituye nuestra principal ventaja comparativa. No obstante, en el ranking general el país se encuentra en el puesto 14 debido a un bajo desempeño en los factores relativos a: estabilidad política, acuerdos socioeconómicos y condiciones de desarrollo comunitario, incertidumbre sobre áreas naturales protegidas y sobre reclamos de tierras en disputa.

En esta línea, recientemente Macroconsult desarrolló para el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú un Indicador de Competitividad Minera basado en estadísticas oficiales sobre el atractivo comparativo de los principales países con los que el Perú compite en minería (Canadá, Australia, Chile México, Sudáfrica), junto con los de la Alianza del Pacífico (que añade Colombia a los anteriores). En términos de disponibilidad de infraestructura, de regulación aplicable y de complejidad del entorno social, nuestra competitividad está en el último lugar de los países seleccionados

En este sentido, la Comisión reconoce también que, para poder desarrollar todo su potencial, es necesario no solo mejorar la competitividad del sector, sino lograr que, además, la generación de riqueza que produce se transforme en mejores oportunidades de desarrollo para sus zonas de influencia, para las regiones en las que opera y para el país en general. Se debe enfatizar que según un estudio reciente del BCR, por cada US\$ 1000 MM de inversión minera no realizada, se dejan de generar US\$ 385 MM anuales de exportaciones y se dejan de percibir impuestos equivalentes al presupuesto público requerido para construir 23 colegios al año.

Por ello, la Comisión consideró conveniente plantear primero una visión de la minería. Para hacerlo, decidió adoptar la propuesta del grupo RIMAY en el documento denominado "Visión de la Minería en el Perú al 2030". Ello, porque refleja la confluencia de intereses y aspiraciones de distintos actores relevantes del sector para consolidar una minería que sea inclusiva e integrada social y territorialmente, ambientalmente sostenible, competitiva e innovadora, y que opera en un marco de buena gobernanza. Sin embargo, la Comisión entiende que Rimay no logró consenso sobre la minería informal e ilegal, temas críticos que son abordados en este documento.

En ese sentido, la Comisión considera trascendente continuar con el esfuerzo iniciado por RIMAY y formular una política de Estado que permita lograr un sector minero competitivo, sostenible y que aporte el desarrollo del país y de sus zonas influencia.

Para la elaboración de esta política, la Comisión sugiere considerar como insumo las cuestiones evaluadas en el presente informe. Entre estas destacan la visión territorial del desarrollo; el incentivo de la exploración minera; la optimización de la evaluación y fiscalización ambiental; la atención prioritaria de los pasivos ambientales y del cierre de minas; la necesidad de la mejora regulatoria continua; la reforma de la gestión pública; la mejora de los procesos de transparencia, participación ciudadana y consulta previa; la adecuada gestión de conflictos sociales, así como el diseño de políticas que promuevan la pequeña minería y la formalización de la minería informal y que además refuercen la interdicción de la minería ilegal.

La Comisión ha identificado cinco ejes centrales que deben ser analizados para consolidar una minería competitiva y sostenible en el país.

Respecto al **Eje 1, Entorno social: ciudadanía, diversidad y territorio**, es claro que la convivencia entre la minería y las comunidades locales es una cuestión central en la agenda del sector y del país. El aumento de los conflictos sociales desde el inicio del boom de las materias primas así lo revela.

Los recursos mineros están ubicados en áreas de gran diversidad, con una historia de debilidad en lo que respecta a presencia del Estado y donde los ciudadanos viven con bajos niveles de ingreso familiar, mayores niveles de pobreza y pobreza extrema, así como mayores brechas sociales. Las causas son varias, pero tal vez la principal sea la ausencia de políticas territoriales explícitas, que permitan garantizar servicios públicos básicos, cerrar brechas y la posibilidad de generar oportunidades económicas. Todo ello ocurre ante la incapacidad estatal para mejorar la calidad de vida de las personas mediante un uso eficaz, equitativo y sostenible de los recursos públicos, en particular de las transferencias realizadas a partir de la minería.

En este sentido, entre las alternativas de solución, la Comisión propone un nuevo enfoque de desarrollo, el cual debe estar orientado a satisfacer las necesidades de cada región, a asegurar el cierre de brechas sociales y a la generación de oportunidades. En ese sentido, se sugiere realizar un proyecto piloto, liderado por el Gobierno Central, que promueva el

desarrollo sostenible en una zona particular, alentando la diversificación productiva sin exclusión de actividades económicas, reduciendo la vulnerabilidad al cambio climático y mejorando la gobernanza del uso del territorio. Para ello, resulta fundamental el papel que pueda jugar el Viceministerio de Gobernanza Territorial como autoridad a cargo del desarrollo territorial del país. Los resultados de este plan piloto deberían permitir diseñar un modelo que luego pueda ser adaptado en otras regiones del país.

Otro ámbito de acción relevante para el Eje 1 es el de los Acuerdos Sociales. En este sentido, la Comisión considera que, para asegurar el éxito de estos acuerdos, es importante considerar tres puntos claves: el contenido del acuerdo, la capacidad de negociación de las partes y los mecanismos para asegurar su cumplimiento. Por ello, los comisionados hacen un llamado a fortalecer las capacidades de las comunidades para lograr la adopción de acuerdos que contribuyan eficazmente a su desarrollo. Asimismo, la Comisión considera necesario priorizar la culminación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas con el fin de conocer con claridad los pueblos presentes en el país, y considerar dicha información como de carácter vinculante.

En el documento la Comisión también plantea mecanismos de monitoreo, supervisión y resolución de conflictos; para la participación ciudadana y para la consulta previa a los pueblos indígenas; para el reasentamiento de poblaciones; y la necesidad de crear un Sistema Nacional de Transformación de los Conflictos Sociales, sin afectar la autonomía y especialización de las instancias sectoriales para articular la acción del Estado frente a los conflictos.

Respecto al **Eje 2: Gestión Ambiental**, resulta importante reconocer que la minería es percibida como una actividad generadora de grandes impactos en el ambiente debido a los numerosos pasivos ambientales que siguen sin ser remediados, a las malas prácticas subsistentes en varios casos y a los impactos ocasionados por la minería ilegal e informal.

Si bien los sistemas de evaluación y fiscalización ambiental han logrado importantes avances, aún se identifican temas claves que deben ser abordados debido a: la falta de claridad sobre los roles de las entidades públicas; la poca articulación entre las distintas autoridades del Gobierno Nacional, en tanto la descentralización de funciones se ha convertido en una excusa para la inacción, y entre los diferentes niveles de gobierno; la falta de recursos y capacidades de las autoridades a cargo de la evaluación y fiscalización ambiental; y el deficiente desarrollo normativo en aspectos claves de contratación pública, cierre de minas, pasivos ambientales, entre otros.

En este sentido, la Comisión ha identificado los siguientes puntos de recomendación: la intervención temprana y colaborativa así como el diseño de un nuevo enfoque de la evaluación ambiental, temprana y concurrente. Para ello se propone la implementación de un proyecto piloto de evaluación ambiental temprana y colaborativa, aplicable a las EIA-d y a solicitud de las empresas.

La Comisión también llama la atención sobre la necesidad de: fortalecer las capacidades humanas, de gestión y financieras de las entidades involucradas en el proceso de evaluación ambiental; establecer la periodicidad para la actualización de los estándares ambientales máximos permitidos; contar con una política clara de compensación ambiental así como priorizar la emisión de los instrumentos que permitan su debida aplicación.

Asimismo, la Comisión advierte que las obligaciones sociales contenidas en los EIA se contemplan de manera general y sin indicadores que permitan asegurar su debido cumplimiento. En este contexto, se recomienda la aprobación de protocolos y guías referenciales que permitan asegurar la calidad de estos compromisos y facilitar su debida fiscalización.

De otro lado, se plantean propuestas para mejorar la calidad de los EIA a la vez que se agilizan los procesos y tiempos de evaluación y se articula la información e interconectan las entidades encargadas de generarla.

La Comisión pone un énfasis especial en los 8.448 pasivos ambientales latentes, para lo cual sugiere la contratación de una empresa especializada para efectuar su caracterización y determinar la priorización de su remediación. Asimismo, recomienda fortalecer a Activos Mineros para que cuente con la capacidad de asumir la dimensión de este problema y crear un fondo compuesto por recursos públicos y privados. La Comisión también sugiere contar con un inventario de pasivos mineros que tengan el potencial de ser reaprovechados.

Respecto al **Eje 3: Mejora Regulatoria**, se ha identificado que las diferentes fases de la cadena de valor de la mediana y gran minería son reguladas por un total de 232 procedimientos administrativos, sustentados en 470 normas legales y con la participación de 30 actores (29 entidades públicas y el COES). En esa línea, el "Índice de Competitividad Minera del Perumin 2019", elaborado por Macroconsult, muestra que el Perú tiene el peor desempeño en el ámbito "Regulación e Instituciones", debido a que se exige un número mayor de permisos y más entidades participan en la evaluación y aprobación si se lo compara con países competidores. Estos resultados se registran tanto en exploración como en explotación.

En la fase de exploración, esta situación es más crítica debido a que el inversionista debe asumir elevados costos derivados de las regulaciones y trámites. Según el informe realizado por Macroconsult para el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP), en la fase de exploración, el Perú ocupa el último puesto en permisos mineros en comparación con Australia, Canadá, Sudáfrica, México, Colombia y Chile.

La problemática antes mencionada se origina por un deficiente arreglo institucional; por falta de capacidades institucionales; por la existencia de un control previo en lugar de control posterior; por la aplicación no razonable de la responsabilidad administrativa; la falta de procedimientos integrados; y porque durante mucho tiempo el proceso de creación de procedimientos administrativos no incorporó un análisis riguroso sobre su necesidad y su calidad regulatoria.

En este sentido, luego de realizar un análisis de la experiencia internacional, la Comisión plantea el diseño de un nuevo modelo regulatorio para la fase de exploración. Como parte de él, se sugiere que la Ficha Técnica Ambiental (FTA) sea de aprobación automática, sujeto a fiscalización posterior y previa entrega de una garantía, y que se promuevan mecanismos de monitoreo participativo sobre la base del seguimiento de los instrumentos ambientales y sociales.

De otro lado, la Comisión considera de vital importancia la implementación de un proceso permanente de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) en todas las entidades involucradas en la cadena de valor del sector minero. Asimismo, se plantea la necesidad de poner en servicio una "Ventanilla Única de Trámites" (física y virtual); implementar términos de referencia integrados para optimizar el proceso de elaboración de los EIA; la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos administrativos aplicables a los proyectos mineros, con excepción de aquellos vinculados con los derechos de pueblos indígenas o los instrumentos de gestión ambiental contemplados en el SEIA.

Asimismo, la Comisión pone el énfasis en la necesidad de implementar un Plan de Integral de Fortalecimiento Institucional en coordinación con todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno que intervengan en cualquier procedimiento administrativo, de cualquier naturaleza, a lo largo de la cadena de valor minero.

En lo que respecta al **Eje 4: Aporte Fiscal y Uso de los Recursos Mineros**, la Comisión parte por reconocer la importancia de los recursos fiscales generados por la minería y el potencial que aún tiene para contribuir con el cierre de brechas sociales. Asimismo, la Comisión reconoce que, si bien la carga tributaria total en el sector minero peruano está en un rango similar que otros países competidores, permanece la percepción de que la actividad minera no contribuye de manera suficiente al fisco y a las transferencias regionales, percepción alimentada por la poca eficiencia con la que se ejecutan los recursos, así como por los graves procesos de corrupción que se han visibilizado en diferentes gobiernos subnacionales del país.

En ese sentido, si bien el espacio de mejora en la estructura tributaria para recaudar más impuestos desde la actividad minera es limitado bajo los principios de competitividad y neutralidad, existen espacios de mejora en lo que respecta a la operatividad del sistema tributario a cargo de la SUNAT, particularmente en lo que se refiere a la valorización de concentrados, la revisión de las cadenas de valor para la devolución del IGV y las prácticas antielusivas en el aprovechamiento de la estructura internacional de la actividad. Por estas razones, la Comisión propone que la SUNAT enfatice la identificación de las relaciones de precios de transferencia, las arquitecturas financieras entre empresas vinculadas y otras prácticas complejas propias de una actividad global como la minera. Asimismo, la Comisión propone la creación de un formulario electrónico de registro obligatorio tanto de las ventas como de los demás impuestos, que esté detallado por unidad minera, por proyecto, contribuciones directas al fisco, así como contribuciones directas e indirectas a los gobiernos locales, entre otros.

De otro lado, la Comisión pone el énfasis en la deficiente distribución y uso de los recursos mineros recaudados por el Estado. Respecto de la distribución del canon, se halla poca justificación para que este sea utilizado exclusivamente en la región de donde se extrajo el mineral, por lo cual se propone avanzar progresivamente hacia un esquema de reducción del monto de impuesto a la renta que regresa a la región productora.

Respecto al gasto, la Comisión propone que los esquemas de adelanto de transferencias para el cierre efectivo de brechas en zonas de influencia de un futuro proyecto minero pueden ser relevantes siempre y cuando la asignación de recursos se priorice en función al cierre de brechas y no a la cercanía al proyecto minero. La priorización según brechas sociales lograría revertir el actual sesgo urbano del canon y de las regalías, que muchas veces se invierten como parte de estrategias electorales, y no en comunidades rurales donde urge cerrar brechas sociales.

Un elemento de vital importancia para el aprovechamiento óptimo de los recursos generados por la minería es la necesidad de que los tres niveles de gobierno asuman su responsabilidad en el diseño de planes de desarrollo en los territorios de influencia mineros. En este sentido, se propone que luego de la prefectibilidad del proyecto minero de mediana o gran minería, el Gobierno Central realice un diagnóstico de brechas sociales en el territorio de influencia y elabore un plan de desarrollo territorial integrado con la participación de los gobiernos subnacionales.

Asimismo, para garantizar un uso eficiente de los recursos se hace necesario establecer la obligación de incorporar en los gobiernos subnacionales funcionarios preparados por SERVIR, así como mecanismos para garantizar la continuidad de los proyectos de inversión de administraciones anteriores.

Finalmente, en el Eje 4 la Comisión también propone que la distribución del canon hacia universidades para inversión en investigación científica y tecnológica sea reemplazada por la creación un fondo concursable que sea gestionado por Concytec. Para acceder a los

fondos, podrían participar universidades públicas individualmente o en asociación con otras universidades nacionales o privadas -del Perú o del extranjero-, como también con gremios o empresas privadas interesadas en la investigación científica y tecnológica productiva.

**El Eje 5 está dedicado a la Minería Informal e Ilegal.** En lo que respecta al proceso de formalización, ha pasado por varios hitos normativos que han carecido de una aproximación de políticas y programas que incentiven su cumplimiento. Por otro lado, la minería ilegal ha continuado su expansión pese a las medidas de interdicción implementadas desde el 2012.

La Comisión encuentra como causas: la falta de estudios sobre el universo de mineros informales e ilegales (la Comisión ha identificado que alrededor de 50 mil personas se encuentran vinculadas a la actividad); la existencia ausencia de una visión homogenizadora de la minería informal que no toma en cuenta la gran diversidad de situaciones en las que se desarrolla la actividad; dificultades de los gobiernos regionales para ejercer sus competencias; pobre articulación entre entidades públicas; y debilidad del rol rector del Estado.

En este sentido, la Comisión propone mejorar la información disponible sobre minería pequeña y artesanal para establecer un nuevo acercamiento que sea diferenciado y que, sin perder coherencia, reconozca las realidades de los territorios donde se practica la minería artesanal, pequeña o en proceso de formalización. Asimismo, que el MINEM, en el marco de sus funciones, elabore una propuesta de Política Nacional Multisectorial de Minería Informal, que deberá abordar la problemática ambiental, seguridad laboral, trata de personas, problemas en la salud, etc. Esto con el propósito de coordinar las diferentes intervenciones del Estado hacia un objetivo común. La Comisión también considera que se debe modificar el enfoque del proceso de formalización de los mineros, y que deben establecerse requisitos incrementales y razonables (en costo y tiempo). Asimismo, que se debe revisar la normativa sobre concesiones mineras para asegurar que la exploración o explotación se efectúe en un plazo razonable y se evite la especulación a través de la acumulación de concesiones.

De otro lado, la Comisión recomienda que el Plan Nacional contenga herramientas específicas de promoción y fomento de adopción de tecnologías que sean más eficientes, seguras y limpias. Asimismo, que los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) brinden los siguientes servicios: (i) diseño y desarrollo de producto, (ii) capacitación, (iii) asistencia técnica, (iv) ensayos de laboratorio, (v) soporte productivo, (vi) certificación de competencias laborales, (vii) información tecnológica especializada y (viii) promoción de la investigación, desarrollo y gestión de la innovación.

Finalmente, la Comisión recomienda convertir al REINFO en la institución de acompañamiento a los mineros en proceso de formalización, que permita la articulación de recursos para la provisión de distintos servicios, así como fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y entes rectores del gobierno nacional.

Respecto a la minería ilegal, la Comisión considera que se debe asumir que la lucha es similar a la que se realiza contra otras actividades ilegales que se desarrollan en el país, como el narcotráfico, pero cuyo producto final es legal. Por ello, se hace necesario: fortalecer el trabajo de inteligencia de la Policía Nacional del Perú y de investigación del Ministerio Público, particularmente en la investigación del lavado de activos; incrementar las acciones de persecución policial y judicial a los comercializadores de oro ilegal y a los financistas de las actividades ilegales; fortalecer los puestos de control de los insumos utilizados como el cianuro, mercurio, combustible, maquinaria y uso de explosivos; y replicar en otras zonas del país la estrategia utilizada en La Pampa.

La Comisión espera que las recomendaciones presentadas en el presente informe permitan que el sector minero peruano consolide su competitividad en el mundo y que a la vez se convierta en una palanca para el desarrollo económico y social de sus zonas de influencia y del país en general en un marco de respeto de derechos. El Perú es uno de los países con mejor potencial geológico del mundo. El potencial minero representa una oportunidad única para el desarrollo y que debemos aprovechar. La única manera de lograrlo es poniendo atención en los aspectos que permitan asegurar la sostenibilidad del sector en el corto, mediano y largo plazo.

## I. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El presente informe tiene como finalidad identificar propuestas de medidas normativas, de gestión y de política pública que permitan afianzar la sostenibilidad de las actividades mineras en el país. La Comisión reconoce que el Perú tiene un alto potencial geológico que lo ubica entre los principales países en el mundo con reservas de distintos minerales. Dicha base de recursos aporta ventajas comparativas que deben aprovecharse para beneficio del país. En este contexto, la Comisión ha considerado que sus propuestas deben orientarse a fortalecer la competitividad del sector minero en armonía con el respeto de los derechos humanos, para lo cual resulta indispensable que la riqueza generada por esta industria se traduzca en bienestar y desarrollo para el país en general y para las regiones donde se realizan las operaciones en particular. Para lograr este balance, es preciso evaluar el marco normativo y de gestión que son aplicables al sector minero, con el objetivo de determinar oportunidades de mejora que permitan asegurar un entorno social favorable para la ejecución de los proyectos mineros y garantizar la debida protección ambiental en sus zonas de influencia.

## II. METODOLOGÍA

En la elaboración del presente informe, se ha implementado una metodología participativa y transparente, en base a la colección de aportes, entrevistas y reuniones con el mayor número posible de *stakeholders*, dentro de las posibilidades de tiempo y recursos limitados asignados a la comisión.

En primer lugar, se implementó un proceso de consulta pública para la colección de aportes ciudadanos. Este mecanismo fue implementado el 23 de noviembre de 2019, a través de la publicación de un aviso en el portal institucional del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), mediante el cual se invitó a la ciudadanía a presentar sus aportes y sugerencias hasta el 15 de diciembre de 2019. En el marco de este proceso, se ha recibido un total de doce (12) aportes, algunos de los cuales fueron remitidos fuera del plazo indicado. La lista de *stakeholders* que participaron en este proceso y los aportes remitidos se encuentran en los Anexos 2 y 3, respectivamente.

Además, la Comisión ha llevado a cabo veintiseis (26) reuniones con *stakeholders* que han involucrado a un total de 176 personas, a quienes agradecemos por su contribución (Ver Anexos 4, 5 y 6). Se ha contado con la participación de entidades públicas, asociaciones privadas, empresas, universidades, centros de investigación académica, organizaciones indígenas, organismos no gubernamentales y otros actores relevantes para el sector minero. Estas reuniones han tenido por objeto conocer los distintos puntos de vista y alternativas de solución planteadas para afrontar los principales problemas del sector minero. Asimismo, se ha contado con la participación de representantes de embajadas y cámaras de comercio binacionales para conocer las diferentes estrategias y modelos regulatorios implementados en otros países mineros.

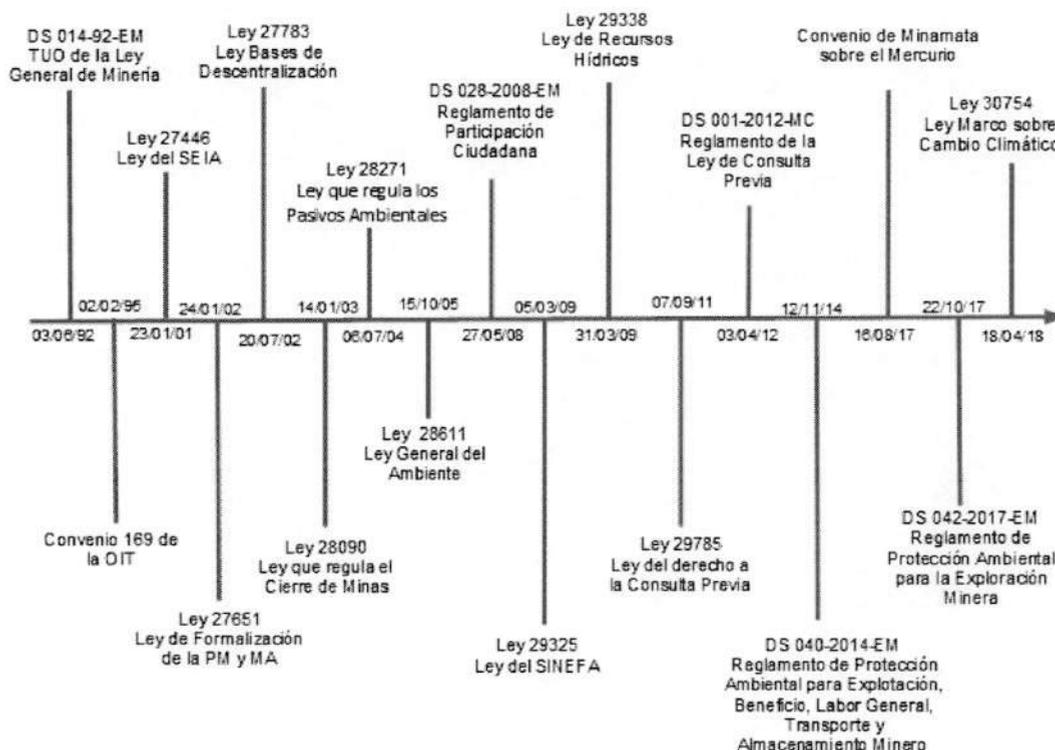
De esta manera, para la elaboración del presente informe, se ha considerado los aportes significativos remitidos por los ciudadanos, las discusiones llevadas a cabo con los *stakeholders*, así como el *benchmarking* de los principales países mineros. Además, se ha evaluado los trabajos académicos existentes, las propuestas normativas en análisis por las entidades públicas y los proyectos de ley en discusión en el Congreso de la República. Por último, se ha considerado el conocimiento y experiencia de los Comisionados en la industria minera y en la economía y sociedad peruanas. Este informe es fruto de la reflexión y análisis suscitado por este conjunto vasto de información y conocimientos.

### III. SUPUESTOS CRÍTICOS

1. Es claro para la Comisión que nuestro país depende críticamente de la minería para crecer económicamente. La promoción de la inversión en minería es crucial para hacer efectivo su aporte positivo al crecimiento económico, a las exportaciones, a la generación de divisas y recursos fiscales, así como a la creación de empleo y reducción de la pobreza. Asimismo, el aporte de la minería es vital para el cierre de brechas sociales y para la generación de oportunidades en las zonas de influencia de la minería.
2. Uno es los conflictos sociales como una realidad latente que es un riesgo para el desarrollo del potencial minero y que por lo tanto requiere ser solucionado en toda su dimensión, social, ambiental, territorial, económica, legal.
3. El segundo es que si bien la minería debería ser una palanca para el desarrollo de los territorios en los que opera, ello no ha sucedido a pesar de haber pasado por uno de los mayores booms de precios de las materias primas que se tenga registrado en la historia. Por lo tanto, subsiste una agenda público-privada que es preciso abordar en el más breve plazo.
4. A pesar de la importancia del sector minero para el desarrollo del país, han pasado casi 28 años desde la promulgación del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería en 1992. En ese transcurso, nuestro país ha suscrito un conjunto de tratados Internacionales cuya implementación concierne al desempeño del sector minero. Varios de estos tratados se han traducido en leyes y reglamentos de vigencia nacional.
5. De manera similar, se está implementando un proceso de descentralización y contamos con un conjunto de gobiernos subnacionales que operan en el marco de un Estado unitario. Asimismo, se han creado nuevos sistemas que transfieren funciones desde los sectores hacia nuevas agencias (como Servicio Nacional de Certificación Ambiental para Inversiones Sostenibles - SENACE y Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA). El sector minero ha sido uno de los primeros en pasar por dicho proceso. Desde la década del 90 hasta la fecha, se ha incrementado el número de entidades públicas (de 7 a 29) para proteger derechos fundamentales relacionados con aspectos ambientales, sociales y laborales (Ver Anexo 7). Ello ha generado una multiplicación de procedimientos administrativos que han elevado de manera significativa los costos regulatorios para la exploración y para llevar a la realidad un proyecto minero. Según el BCR, entre el año 2001 y el año 2016, los procedimientos mineros han pasado de 12 a 265.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Rossini, R. (2018). *Inversión en Minería* [diapositiva]. Consulta: 5 de febrero de 2020.

**GRÁFICO 1. PRINCIPALES NORMAS Y CONVENIOS INTERNACIONALES APLICABLES AL SECTOR MINERO**



Elaboración propia

6. Por la naturaleza y ubicación del potencial geológico, la gestión del desarrollo minero ha sido realizada proyecto por proyecto y carecemos todavía tanto de información sobre el territorio, así como de instrumentos de gestión integrada del mismo.
7. De acuerdo con información del MINEM, las actividades mineras en operación se desarrollan en cerca del 1% del territorio nacional. Dado que los recursos mineros no son observables y medibles a plena vista pues se encuentran en el subsuelo, su identificación y puesta en valor requiere tiempo y recursos. Por tanto, se necesita un balance ineludible entre la promoción de la investigación y desarrollo del potencial minero, la actividad económica en terreno superficial y el cuidado de los ecosistemas que sostienen la vida, de tal modo que se pueda lograr que los recursos mineros sean oportunamente aprovechados en beneficio del país.
8. Los miembros de la Comisión concuerdan que la minería es una actividad esencial para la economía peruana y que se desarrolla enfrentando los retos similares a los que enfrenta el resto de actividades económicas tales como: la informalidad; las dificultades de coordinación y articulación entre entidades del Estado y niveles subnacionales; el incumplimiento sostenido en el plazo de los procedimientos administrativos; la debilidad en el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos; los riesgos de corrupción y lavado de activos por minería ilegal; el incumplimiento de acuerdos entre empresas, comunidades y gobierno; y la debilidad de las entidades

formales de resolución de conflictos. En este contexto, los comisionados destacamos la necesidad de enfatizar la cultura del diálogo y la consecución de acuerdos sostenibles en el tiempo sobre la base del intercambio de opiniones y la escucha sincera y de buena fe de las preocupaciones de los ciudadanos.

9. La gestión de las instituciones públicas debe tener a la ciudadanía y sus derechos como eje central. Para poder cumplir con eficacia dicho fin, se necesita funcionarios públicos capacitados, debidamente remunerados y empoderados, conscientes de sus responsabilidades y con una capacidad de decisión que priorice el bienestar ciudadano frente al mero cumplimiento de procedimientos.

#### IV. VISIÓN DEL SECTOR MINERO

La Comisión adopta la visión propuesta por el grupo RIMAY, en el documento denominado "Visión de la Minería en el Perú al 2030", el cual refleja la confluencia de intereses y aspiraciones de distintos actores relevantes para el sector. Las razones que sustentan esta decisión son la relativa cercanía temporal del proceso participativo que se llevó a cabo en Rimay y su metodología de construcción de consensos sobre algunos temas. En ese sentido, las medidas propuestas en el presente informe se orientan a consolidar una minería que cumpla las siguientes características:

Una minería inclusiva e integrada social y territorialmente: Promueve el desarrollo integral del país, especialmente de los territorios en donde opera, fomentando la responsabilidad y el valor compartidos, lo que se traduce en mayor bienestar para la ciudadanía. Para ello, participa en la planificación y ejecución de las acciones orientadas a cerrar brechas sociales, en el ordenamiento territorial consensuado sobre la base de información técnica, sólida y confiable y, junto al Estado, impulsa el desarrollo de los territorios a través de la diversificación productiva y la articulación de la minería con otros sectores económicos. Con estos propósitos, fortalece la institucionalización de la participación ciudadana, la consulta previa a los pueblos indígenas de acuerdo a la ley y reglamento vigente, y el diálogo multiactor. De igual modo, su quehacer se guía por el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos, comportándose de acuerdo a altos estándares sociales.

Una minería ambientalmente sostenible: Opera con responsabilidad y con altos estándares ambientales, velando por el respeto y salud de las personas y los ecosistemas para aprovechar los recursos naturales de manera sostenible, haciendo un buen manejo integrado de los recursos hídricos y energéticos con el propósito de mitigar las causas y efectos del cambio climático, promoviendo la economía circular. Asimismo, mejora continuamente los procesos de cierre de minas, para lo cual incorpora los cambios tecnológicos. Fomenta y completa la remediación de pasivos ambientales de manera integral y eficiente, promoviendo su reaprovechamiento económico. Todo lo anterior, apoyado, regulado y supervisado por una institucionalidad pública sólida con procesos de fomento de buenas prácticas, evaluación y fiscalización ambiental efectivos y eficientes.

Una minería competitiva e innovadora: El Perú está en el cuartil más favorable de costos y productividad a nivel mundial, promueve la innovación y se posiciona como un referente en seguridad ocupacional. Para ello, reduce las brechas de capacitación de los trabajadores, e invierte en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en toda la cadena de valor minera, e incrementa así el valor que esta aporta al país. El Perú es un destino atractivo para la inversión minera por su marco normativo moderno, claro, eficiente, estable y predecible, en donde el Estado garantiza el respeto al estado de derecho, así como la existencia de estándares ambientales y sociales.

Una minería que opera en un marco de buena gobernanza: Está comprometida con el sistema democrático y la descentralización. Forma parte de un sistema de gobernanza

mediante el cual se toman e implementan acuerdos sobre el desarrollo, con la participación de todos los sectores y niveles de gobierno, del sector privado, de la sociedad organizada y de las comunidades; asegurando la coordinación intersectorial, multinivel y multiactor. Así, junto con el Estado, logra prevenir, gestionar y transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo y paz social.

Contribuye a fortalecer las capacidades de las instituciones y de los actores, superando las asimetrías de información y capacidad de representación, para la correcta toma de decisiones y la implementación oportuna de las mismas, y para combatir la corrupción y operar con altos niveles de transparencia. Respeta el marco normativo y regulatorio, y asegura buenas relaciones laborales. Por su parte, el Estado promueve la mejora continua del marco normativo y regulatorio para garantizar el respeto a los derechos de todos los actores involucrados, asegurar el Estado de derecho e impulsar el desarrollo, la competitividad y productividad de la actividad minera. Asimismo, asegura el uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos fiscales generados por la actividad minera con el fin de cerrar las importantes brechas de bienestar en la población.

La metodología de RIMAY de construcción de consensos para adoptar esta visión generó, desde nuestro punto de vista, que algunos temas críticos no hayan sido incluidos por el grupo. Es el caso, por ejemplo, de aquellos relacionados a la minería informal e ilegal, los cuales sí están siendo considerados en el presente Informe. En esta medida, esta Comisión considera que la Visión del sector minero tiene que construirse, en el marco de un amplio consenso nacional, como una política de Estado que destaque el aporte y el potencial del sector minero para el desarrollo de los peruanos.

## V. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR MINERO

Actualmente, el Perú se encuentra en una posición ventajosa con respecto a las demás economías de Latinoamérica, siendo uno de los países cuya tasa de crecimiento está entre las más altas de la región en los últimos años,<sup>2</sup> y se mantiene con bajas tasas de inflación. Además, el riesgo país del Perú es de los más bajos: 125 puntos básicos.<sup>3</sup> Las fortalezas adicionales del Perú tienen que ver con una mejor posición fiscal y menor nivel de deuda pública que otros países, junto con un saldo positivo en la balanza comercial y un relativamente bajo déficit en cuenta corriente. La minería es primordial para mantener esta posición debido a que es uno de los principales generadores de recursos para el país.

Entre el 2009 y el 2018, la minería representó el 8,64% del Producto Bruto Interno (PBI) y cerca del 60% de las exportaciones.<sup>4</sup> La actividad manufacturera vinculada a la minería, como la de refinación de hierro y acero, metales preciosos y minerales no ferrosos junto con la industria cementera alcanza 2% puntos adicionales en el PBI lo cual lleva su participación directa total a casi el 11% del PBI. Cabe resaltar la importancia de la minería

<sup>2</sup> La tasa de crecimiento promedio de Latinoamérica fue de 1,7% entre 2009 y 2018, mientras que la de Perú fue de 4,3% en el mismo periodo. Cf. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2020). *World Economic Outlook Update. Tentative Stabilization, Sluggish Recovery*. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020>>

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2020). *Producto bruto interno por sectores productivos (variaciones porcentuales reales) - PBI*. Consulta: 29 de enero de 2020

<<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04983AA/html>>

<sup>3</sup> BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2020). *Spread - Embig Perú*. Consulta: 29 de enero de 2020

<<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/diarias/resultados/PD04709XD/html>>

<sup>4</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2020). *Producto Bruto Interno según Actividad Económica (Nivel 54) 2007 - 2018 (Valores a precios constantes de 2007)*. Consulta: 9 de febrero de 2020

<<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>>

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2020). *Exportaciones por grupo de productos (estructura porcentual) - Mineros*. Consulta: 9 de febrero de 2020

<<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01491BM/html>>

para el crecimiento de la economía y de los ingresos tributarios. Un reciente estudio de Mendoza y Atanacio (2019) evidencia que el crecimiento de las cotizaciones mineras explica de manera sustantiva el crecimiento de los ingresos tributarios. Asimismo, que el crecimiento el volumen de producción minera tiene un efecto positivo sobre el crecimiento del PBI global, y que, a través de los mecanismos de transmisión, a su vez induce el crecimiento de los ingresos tributarios.<sup>5</sup> Los autores concluyen que cerca del 70% de los cambios tributarios advertidos entre 1981 y el 2018 se encuentran relacionados directamente con los cambios en cotizaciones y volúmenes mineros lo que ha permitido a su vez consolidar la posición fiscal del país. Esto pone en evidencia también la fortaleza macroeconómica que da la minería a las cuentas fiscales al atravesar un ciclo conjunto de precios altos y mayores volúmenes, así como el efecto estabilizador de aumentar estos últimos, si los precios internacionales descienden.

El Perú es un país con producción minera polimetálica, siendo productor de 6 de los 10 minerales más comercializados a nivel mundial. Los minerales metálicos producidos más relevantes son el cobre, oro, plata, estaño, zinc, plomo, molibdeno y hierro. Los minerales no metálicos producidos son el fosfato, hormigón, mármol, mica, ónix, piedra, puzolana, sal, entre otros. El cobre es el mineral con mayor participación en el Producto Bruto Interno (PBI), siendo el Perú el segundo mayor productor del mundo de este mineral y el tercero en reservas. Con relación al oro, el segundo mineral con mayor participación en el PBI, el Perú es el principal productor en Latinoamérica, el sexto productor mundial, y quinto país con mayores reservas de oro. En plata y zinc el país es el segundo productor mundial mientras que en molibdeno ocupa el cuarto lugar.<sup>6</sup>

Los resultados de la encuesta Fraser del año 2019 sobre percepción de la inversión minera ubican al Perú en el puesto 8 en cuanto a potencial geológico, el cual constituye nuestra principal ventaja comparativa. No obstante, en el ranking general el país se encuentra en el puesto 14 a nivel mundial de regiones más atractivas para la inversión minera.<sup>7</sup> Según la percepción de los encuestados, en comparación con otros países mineros, nuestro país ha tenido un desempeño bajo en los factores relativos a la estabilidad política, los acuerdos socioeconómicos y las condiciones de desarrollo comunitario, la incertidumbre sobre áreas naturales protegidas y la incertidumbre sobre reclamos de tierras en disputa.<sup>8</sup> Estas son las principales razones que nos ubican en el puesto 14 del ranking general, pese al gran potencial geológico que se posee. Además, se aprecian oportunidades de mejora en los factores relativos al marco legal, regulaciones ambientales y tributarias. En estos casos, si bien el desempeño no es muy bajo,<sup>9</sup> puede ser mejorado para lograr un mejor posicionamiento del país.

Una limitación importante del Informe Fraser es que cerca del 60% de su información base proviene de encuestas y, por lo tanto, puede tener alta variabilidad dependiendo de elementos coyunturales o de la tasa de respuesta de los entrevistados. Recientemente Macroconsult desarrolló para el Instituto de Ingenieros de Minas del Perú un Indicador de

<sup>5</sup> El estudio demuestra que el incremento de precios determina el cambio en la recaudación tributaria con un 99% de probabilidad de confianza. En el caso de aumento de volúmenes de exportación minera, se encuentra que determina el cambio en el PBI global con un 90% de probabilidad de confianza. El crecimiento del PBI global a su vez determina el cambio en la tributación con un 95% de probabilidad de confianza.

<sup>6</sup> US Geological Survey (2020). *Mineral Commodity Summaries 2020*. pp. 53, 71. Consulta: 29 de enero de 2020. <<https://www.usgs.gov/centers/nmic/mineral-commodity-summaries>>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2020). *Ubicación en el ranking mundial de producción minera*. Consulta: 29 de enero de 2020.

<<https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>>

<sup>7</sup> Stedman, Ashley and Green, Kenneth (2018). *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2018*. p. 9. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2018.pdf>>

<sup>8</sup> Stedman, Ashley and Green, Kenneth (2018). p. 67, 68, 70.

<sup>9</sup> Stedman, Ashley and Green, Kenneth (2018). p. 63, 65, 66.

Competitividad Minera basado en estadísticas oficiales de modo que aísle en la medida lo posible, la variabilidad de la percepción coyuntural sobre el atractivo comparativo de los países para la inversión minera. Este indicador, que incluye a los principales países con los que el Perú compite en minería (Canadá, Australia, Chile México, Sudáfrica), junto con los de la Alianza del Pacífico (que añade Colombia a los anteriores), muestra que, en términos de la disponibilidad de infraestructura, de la regulación aplicable y de la complejidad del entorno social, nuestra competitividad está en el último lugar de los países seleccionados.<sup>10</sup>

En este contexto, la Comisión ha identificado cinco ejes centrales que deben ser analizados para consolidar una minería sostenible en el país:

- **Entorno social:** se precisa construir un entorno social favorable que permita el desarrollo de los proyectos mineros. Para ello, se debe lograr una adecuada gestión del territorio; así como afianzar mecanismos que permitan la efectiva inclusión de la ciudadanía y velen por la diversidad cultural.
- **Gestión Ambiental:** se requiere consolidar una gestión ambiental eficiente, transparente y participativa que asegure un ambiente saludable e impacte positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos.
- **Mejora regulatoria:** se precisa contar con un marco normativo que gestione de manera eficiente el aprovechamiento de los recursos minerales, brindando certidumbre a la ciudadanía, a las comunidades locales y a las empresas, sin generar trabas innecesarias para la operación de los proyectos mineros.
- **Aporte Fiscal y uso de los recursos mineros:** se requiere implementar un marco normativo razonable que permita un marco tributario compatible con el vigente en otros países mineros con los que competimos y que promueva una adecuada distribución de los recursos mineros. Debe asegurarse que los ingresos generados por el sector minero se traduzcan en bienestar para las poblaciones.
- **Minería informal y minería ilegal:** en las actividades mineras de pequeña escala, se precisa afianzar el proceso de formalización y reforzar las acciones de interdicción contra la minería ilegal. Debe asegurarse que el desarrollo de estas actividades se condiga con la protección del ambiente y los derechos humanos.

Los cinco ejes antes mencionados han sido analizados y discutidos por los Comisionados y serán desarrollados a lo largo del presente Informe. No obstante, la Comisión reconoce que hay otros aspectos relevantes sobre los cuales no se ha tenido la oportunidad de desarrollar a profundidad, como los nuevos retos tecnológicos que enfrenta el sector. Sobre este punto, se esboza algunas líneas generales en la siguiente sección. No obstante, se considera que este tema amerita una evaluación más detenida junto con la posible implementación de un ente público privado que evalúe de manera sostenida la productividad del sector minero, defina metas a futuro y verifique si las medidas de política son consistentes o no con el aumento deseado en la productividad y los objetivos de sostenibilidad del país.

<sup>10</sup> INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ (2019). *Índice de Competitividad Minera del Perú 2019*. Elaborado por Macroconsult.

## VI. NUEVAS TENDENCIAS EN EL SECTOR MINERO

El futuro del sector minero presenta nuevos retos importantes. El primero proviene del reconocimiento de que las operaciones mineras existentes probablemente se realizan hoy en aquellas zonas que han sido más evidentes para la ubicación de los yacimientos y con mayor potencial económico relativo para su aprovechamiento. Debido a la lógica de maximización de beneficios, las minas existentes se encuentran en las zonas más accesibles y con condiciones geológicas relativamente favorables. Sin embargo, es probable que las nuevas minas se encuentren en lugares cada vez más remotos, con menores facilidades de acceso, con una mayor complejidad de recursos para su aprovechamiento metalúrgico comercial, con condiciones geológicas más complicadas como la presencia de rocas más duras que pueden generar más material inerte, entre otras. Tal como sucede en otras latitudes es probable que ello haga más costosa la extracción de minerales en el futuro.

Dado que la minería no controla los precios internacionales de sus productos, está forzada a aplicar procesos continuos de optimización en todas las etapas de la cadena de valor, aumentando continuamente la productividad. Ese es un segundo reto para la industria a fin de mantener las ventajas competitivas del país, y enfrentar las posibles mayores dificultades de las nuevas operaciones, cumpliendo estándares ambientales y sociales. En este contexto, las complejidades de los nuevos proyectos mineros requieren de soluciones innovadoras que permitan que las operaciones se encuentren en el cuartil más bajo de costos a nivel internacional. En la medida que las tendencias tecnológicas del mundo van a requerir de manera creciente los minerales con los que cuenta el Perú, así como también otros países con potencial geológico, si no logramos aumentar consistentemente nuestra participación en el mercado mundial, otro país lo hará. La clave para ello es aumentar continuamente la productividad, mediante la incorporación de avances tecnológicos en todas las etapas. La exploración se ha modernizado sustancialmente a través del desarrollo de tecnología de aprovechamiento de datos en técnicas de prospección a distancia o que requieren técnicas poco invasivas para la identificación de recursos. Esas técnicas permiten una identificación más precisa de los indicios de presencia de recursos, que luego pueden ser sometidos a procesos de perforación más focalizados, de menor costo y con menor impacto. La transición energética mundial está impulsando espacios de mejora también en las operaciones a través de la automatización, digitalización y la mayor eficiencia en el uso de energía.

El proceso de trituración y molienda es uno de los procesos más intensivos en energía del minado. *Coalition for Energy Efficient Communiton* (CEEC) estima que el 53% de la energía usada en una explotación minera se utiliza en la trituración y molienda. Mientras menor sea la ley del yacimiento, mayor será el uso de energía. Los procesos de automatización y digitalización en la industria minera son cruciales también para incrementar la seguridad en el yacimiento y facilitar la explotación de minerales en zonas más remotas. Este proceso, a su vez, viene acompañado de mayores requerimientos de electrificación en los yacimientos. En otras palabras, la digitalización implica que la actividad minera se vuelva más intensiva en el uso de energía.

En este sentido, a la digitalización debe sumarse la caída de las leyes como causantes del uso cada vez más intensivo de energía. Estos cambios requieren ser acompañados de sistemas que mejoren la eficiencia en el uso de energía. En este contexto, se han generado nuevos modelos de negocio en el rubro de *Energy as a Service* (EaaS) que ofrecen la implementación de energía distribuida y soluciones de eficiencia energética. Así mismo, se ha mejorado el proceso de trituración y molienda a través del *Smart blasting*, la pre-concentración y nuevas tecnologías en el proceso de molienda.

Disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero es también una de las prioridades del sector minero. En este contexto, la transición energética se configura como un paso necesario. Ello involucra la migración del uso de combustibles fósiles al uso de energías más limpias como el GNL o el uso de electricidad (mediante la mayor incorporación de equipo eléctrico). Las nuevas tendencias en sostenibilidad de las operaciones que se enfocan tanto en una industria baja en carbono como en la eficiencia energética marcarán la pauta en las próximas décadas. Ello supone una mayor penetración de la energía eléctrica en las operaciones buscando la reducción paulatina de combustibles fósiles. Este potencial puede ser un factor de desarrollo de energía eléctrica con fuentes renovables, en la medida que el desarrollo tecnológico las ha hecho más eficientes, con inversión unitaria más baja y mejores niveles de confiabilidad.

Siendo el sector minero un alto consumidor de electricidad, y dado que la matriz de recursos energéticos del Perú es más diversa y competitiva que la de otros países, puede dar lugar a soluciones innovadoras donde la demanda eléctrica minera apoye el desarrollo de energía eléctrica generada con recursos no convencionales, acoplada con recursos convencionales, con el fin de mantener confiabilidad, competitividad y avances en relación a la transición energética.

Desde una perspectiva operativa se requiere, además, de la implementación de sistemas de recolección de datos con el fin de optimizar los procesos a través de la cadena de producción. Las mineras modernas tienden hacia la integración de estos sistemas como parte del proceso productivo y del modelo de negocio. Esto incluye la automatización de procesos de minado, la adopción de vehículos autónomos, uso intensivo de tecnologías remotas, drones, mapas 3D, control remoto de las operaciones entre otras tecnologías integradas a través de tecnologías de información. Estas tareas no son exclusivas de las empresas, pues las agencias de fiscalización y control del Estado también deben hacer un esfuerzo claro por incorporar la tecnología en los procesos a su cargo.

El desarrollo tecnológico y la automatización tienen a su vez efectos sobre la cantidad y calidad de mano de obra requerida y la seguridad en las operaciones. Pueden permitir la realización de tareas riesgosas por equipo autónomo permitiendo reducir la exposición de trabajadores a tareas de mayor riesgo, redundando en un ambiente más seguro de trabajo. De otro lado, supone que el nivel de capacitación de los trabajadores se eleve continuamente para que estén en condiciones de usar de manera eficiente la nueva tecnología disponible.

La gestión del agua es un aspecto importante por las connotaciones sociales y ambientales que acarrea, más aún en el contexto actual de cambio climático. Un tema crítico es el cuidado por un mejor uso del agua en los procesos mineros con el fin de evitar generar competencia con otros usos o generar conflictos ambientales o sociales. El uso de tecnologías de desalinización en las operaciones impone retos importantes de costos dependiendo de la ubicación de las nuevas minas, las cuales son más aplicables en zonas relativamente cercanas a la costa. Ya hay algunos ejemplos que operan en el país. Adicionalmente, la creación de nuevos embalses para optimizar el manejo de agua en nuevas operaciones puede posibilitar esquemas de mayor disponibilidad conjunta de agua, con flujos más continuos que los propios del ciclo hidrológico natural, de forma que complementen las necesidades hídricas de otras actividades. Estos esquemas pueden ser complementados también por procesos técnicos de ciclos cerrados de uso de agua, que minimicen la necesidad continua de nuevas fuentes de agua.

En el escenario global, el sector minero es reconocido como el sector con mayor exposición a temas ambientales y sociales según el *ESG Sector Risk Atlas* elaborado por S&P Global Ratings. Así, los inversionistas y otros *stakeholders* presionan a la industria minera hacia un enfoque de sostenibilidad social y ambiental, resultado de una demanda ciudadana para

que las empresas adopten una cultura corporativa responsable social y ambientalmente. En este sentido, existen nuevos estándares como el enfoque *Environmental, Social y Governance* (ESG) y *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD). Esto se refleja en esfuerzos por reducir su huella de carbono y reducir el impacto ambiental de sus actividades.

Un aspecto esencial poco abordado es el desarrollo y la acumulación de actividades I+D en minería. Hoy existen esfuerzos liderados por algunas empresas y asociaciones profesionales como el Instituto de Ingenieros de Minas, pero se requiere de una conexión más continua y clara con la investigación en las universidades, muchas de las cuales disponen de recursos procedentes del canon que podrían ser usados, de manera estructurada y promovida por el Estado, tal vez a través de Concytec.

El desarrollo de proveedores especializados está recibiendo mayor impulso recientemente y aquí el potencial es considerable en la medida que existe la posibilidad de articularlos con la minería existente y desarrollar capacidades para expandir la presencia de proveedores peruanos en la minería de la región. Un ejemplo de este potencial es el éxito de empresas como Resemin.

A la fecha no existe en el Estado una institucionalidad que permita, de un lado, disponer de una medición comparativa de la productividad minera en el país con nuestros competidores, que establezca metas claras de mejora en el tiempo y que además permita evaluar consistentemente la aplicación de políticas que apoyen o se desvíen de ese objetivo. Rimay ha sido un esfuerzo reciente en este caso como un espacio de diálogo público privado, pero la magnitud del reto es mayor y requiere un compromiso de largo plazo de todos los involucrados en el desarrollo de la minería sostenible y competitiva. Australia o Chile han desarrollado extensos estudios de los retos y oportunidades que la incorporación de tecnología puede aportar a la minería.

## VII. EJES PRINCIPALES PARA AFIANZAR EL SECTOR MINERO

### 1. ENTORNO SOCIAL: CIUDADANÍA, DIVERSIDAD Y TERRITORIO

#### 1.1. Problemática central

La convivencia entre la minería y las comunidades locales es una cuestión central en la agenda del país. Los recursos mineros están ubicados en territorios muy complejos desde el punto de vista social, cultural, ambiental y político. En general, son áreas de gran diversidad cultural, con una historia de debilidad en la presencia estatal y en la incorporación de la población a la ciudadanía plena. Además, varias de ellas muestran, en comparación con otras zonas del país, menores cifras de ingreso familiar, mayores niveles de pobreza y pobreza extrema, así como mayores brechas sociales. No obstante, también son áreas dinámicas, que han visto la transformación generada por la ampliación de la infraestructura de transporte, las telecomunicaciones, la mejor conexión a los mercados nacionales, la movilidad de la población juvenil, la diversidad de las opciones laborales y de las fuentes de ingreso en el mundo rural, procesos que han implicado en muchos casos una mejora significativa del ingreso familiar y del acceso a servicios públicos. Articular estos procesos constituye un desafío enorme, a lo cual se agrega el desarrollo de proyectos mineros que pueden potenciar este escenario, en sus aspectos positivos y negativos.

## 1.2. Causas del problema

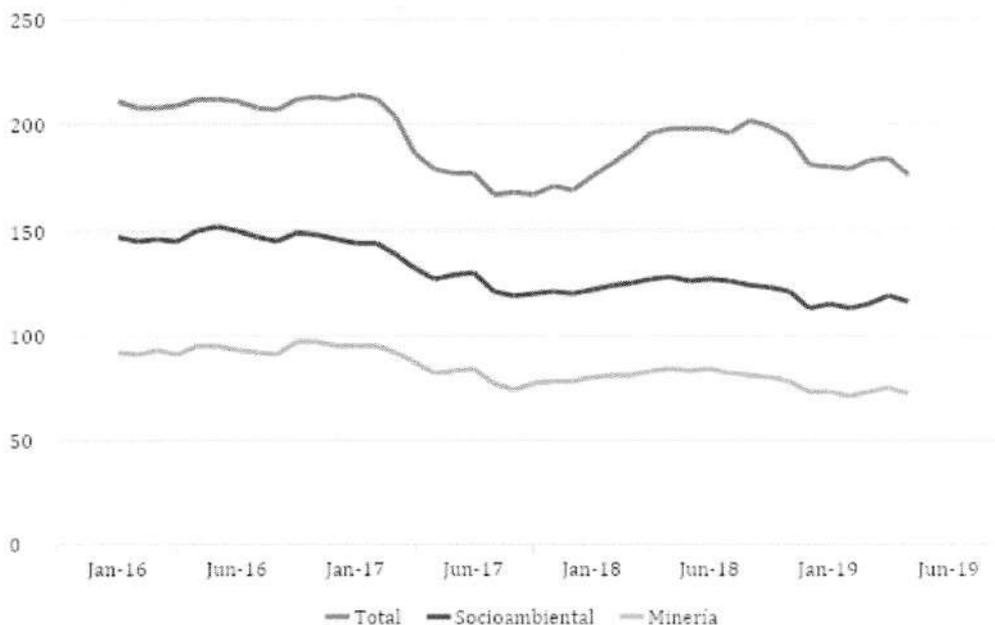
Son varios los factores que inciden en los problemas vinculados con el entorno de los conflictos sociales:

- a) La ausencia de políticas territoriales explícitas, lo cual genera la ausencia de condiciones sociales mínimas para el desarrollo de cualquier actividad y dificulta la construcción de consensos entre las distintas visiones e intereses sobre el territorio. Ante ello, gran parte de este proceso termina en manos de los actores privados (empresas y comunidades) con un papel menor por parte del Estado. Todo esto ocurre en el contexto de un débil Estado de Derecho, una generalizada percepción de altísima corrupción pública, la presencia significativa de actores informales e ilegales, la poca valoración del diálogo como práctica social y un sistema político poco representativo.
- b) Dada la situación de fuerte asimetría de recursos, información, de capacidad de negociación y de acceso a los tomadores de decisiones que suele existir entre los actores, esto puede generar, de un lado, acuerdos imperfectos y, por el otro, conflictos sociales abiertos. Incluso, cuando se logran acuerdos sobre el uso de los recursos del territorio o respecto a los derechos existentes sobre los mismos, hay una alta posibilidad de que los mismos sean cuestionados posteriormente, generando incertidumbre entre las comunidades locales, las empresas y las autoridades.
- c) Un sistema de distribución de beneficios que es percibido como injusto por las comunidades, y que puede agravar las asimetrías sociales, generando una brecha entre aquellos que reciben las transferencias (públicas o privadas) y aquellos que no. Hay incluso información poco clara sobre los beneficios que derivan específicamente de cada operación minera.
- d) La incapacidad estatal y social para mejorar la calidad de vida de las personas mediante un uso eficaz, equitativo y sostenible de los recursos públicos, en particular de las transferencias realizadas a partir de la minería.
- e) Débiles mecanismos de solución de controversias entre las autoridades estatales – en sus tres niveles de gobierno–, las empresas y las comunidades, lo cual lleva a la creación de mecanismos ad hoc que afectan la predictibilidad y confianza en las instituciones y autoridades.
- f) Las deficiencias de los mecanismos de información, participación, consulta previa y acuerdo previo, así como en la fiscalización y la insuficiente evaluación de la mejora continua de la calidad de los mismos.
- g) La debilidad de las políticas interculturales, lo cual dificulta el accionar del Estado ante la presencia de pueblos indígenas. Esto va desde la persistencia de las dudas sobre la identificación de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos (en particular, las tierras y territorios), hasta la sobrecarga de expectativas en instrumentos como la consulta previa.
- h) La desconfianza en el papel regulador y fiscalizador del Estado, en particular en el campo de la regulación ambiental. Dicha desconfianza se refuerza por un pasado de malas prácticas mineras (con la huella de pasivos ambientales), lo cual repercute en una imagen negativa del sector minero en su conjunto. En algunos casos, la desconfianza hacia el Estado está vinculada a situaciones recientes de vulneración de derechos que son explicadas por el incumplimiento de las funciones estatales frente a las actividades mineras que no cumplen con los estándares ambientales y sociales. Además, actores con fines oportunistas pueden aprovechar la situación descrita para minar la legitimidad del Estado y la de las autoridades públicas.

### 1.3. Consecuencias del problema

De acuerdo con información generada por la Defensoría del Pueblo, entre 2016 y 2019 los conflictos sociales vinculados con la minería se han reducido, pasando de ser 92 de 211, a 81 de 185. No obstante, siguen representando el porcentaje de conflictividad más importante en el país, manteniéndose en cerca del 43% entre 2016 y noviembre de 2019.

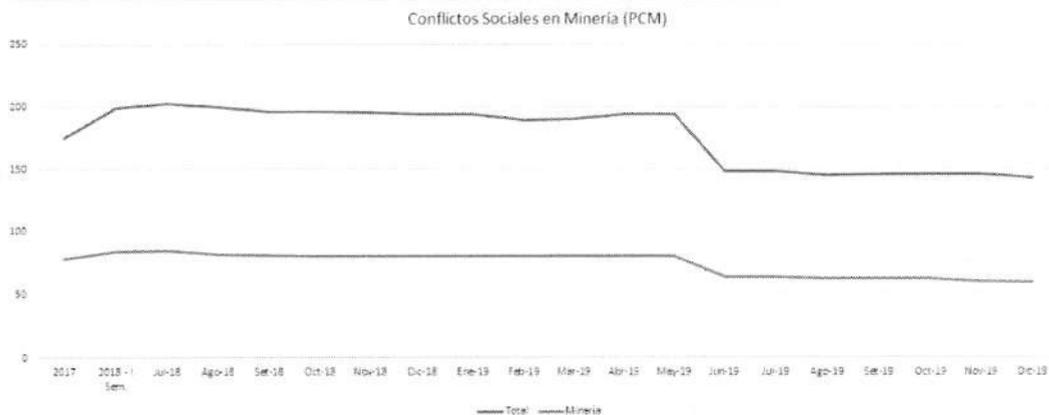
**GRÁFICO 2. CONFLICTOS SOCIALES EN EL SECTOR MINERO ENTRE 2016 Y 2019, SEGÚN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reportes mensuales de conflictos sociales entre enero de 2016 y mayo de 2019  
Elaboración propia

Además de la Defensoría del Pueblo, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de sus dependencias especializadas en la gestión de conflictos, ha elaborado un registro de los conflictos sociales (ver el siguiente gráfico) que reporta un número menor que el de Defensoría. El desarrollo de un sistema integrado de registro de conflictos, bajo una metodología compartida, puede ayudar a depurar dichos registros y lograr un mejor estudio de dichos fenómenos.

**GRÁFICO 3. CONFLICTOS SOCIALES EN LA MINERÍA 2017-2019, SEGÚN LA PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS**



Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (Reportes Willaqniki).  
Elaboración propia.

Nota: No hay información de esta fuente para el año 2016. Solo existe un dato anual del 2017, y un informe correspondiente al conjunto del primer semestre de 2018. Solo a partir de julio de 2018 está disponible la información mensual.

Los conflictos sociales han generado, en sus expresiones más trágicas, situaciones de violencia con pérdidas de vidas humanas, personas heridas, afectaciones de derechos, así como destrucción del patrimonio público y privado. Del mismo modo, un grupo de proyectos mineros –valorizados en cerca de US\$ 12,000 millones– mostraban, a inicios de 2019, retrasos en su desarrollo debido a conflictos sociales.<sup>11</sup>

El Banco Central de Reserva ha estimado recientemente que por cada US\$ 1000 MM de inversión minera no realizada, se dejan de generar US\$ 385 MM anuales de exportaciones y se dejan de percibir impuestos equivalentes al presupuesto público requerido para construir 23 colegios al año.

Distintos esfuerzos han sido realizados por los actores públicos y privados para enfrentar esta situación. El gobierno creó distintas dependencias a cargo del seguimiento y gestión de los conflictos sociales, tanto a nivel sectorial como sub-nacional. Del mismo modo, ha buscado generar instancias de coordinación y rectoría que contribuyan a un tratamiento coherente en la materia. En este contexto, a inicios de 2017, se creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial del Perú, como parte de la Presidencia del Consejo de Ministros,<sup>12</sup> el cual es actualmente el responsable de prevenir y gestionar los conflictos sociales, así como de promover el diálogo, con el objetivo de contribuir a la gobernabilidad democrática y a la consolidación de una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos.<sup>13</sup> La Defensoría del Pueblo tiene, por su lado, una Adjuntía especializada. Por el lado privado, las empresas más importantes han generado áreas especializadas vinculadas con la responsabilidad social empresarial y la gestión del entorno social.

<sup>11</sup> Esto incluye los proyectos Río Blanco (US\$ 2,500 millones), Conga (US\$ 4,800 millones), Galeno (US\$ 3,500 millones) y Tía María (US\$ 1,400 millones). Cf. CONFIEP (2019). *Agenda País. Versión 1.0*. Lima, pp. 36 y 37. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<<https://www.confiep.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Agenda-Pa%C3%ADs-CONFIEP.pdf>>

<sup>12</sup> Este hecho significó la desaparición de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), cuyas funciones pasaron a formar parte de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo del señalado Viceministerio.

<sup>13</sup> El viceministerio tiene tres subsecretarías: de prevención y seguimiento, de gestión de conflictos, y de diálogo y sostenibilidad.

## 1.4. Alternativas de solución

### 1.4.1. Lineamientos

Para el desarrollo e implementación de las alternativas de solución, se recomienda considerar los siguientes lineamientos:

- a) Tres deben ser los ejes articuladores en la construcción de una nueva relación entre la sociedad y la minería: la ciudadanía, el territorio y el proyecto intercultural.<sup>14</sup>
- b) El mejor entorno social para la minería es el de comunidades conformadas por una ciudadanía que ejerce sus derechos y responsabilidades, sin brechas sociales, que disfruta de servicios públicos básicos y que tenga la libertad para conducir sus actividades económicas; en un contexto de diversidad cultural, ambiental y territorial.
- c) El proyecto minero se incorpora a un entorno con una historia, con visiones sobre el territorio, así como con expectativas sobre el presente y el futuro del mismo. El desafío es lograr que cada proyecto se inserte en dicha trayectoria. Los instrumentos de la política territorial y los planes de desarrollo deben permitir articular dichas narraciones, intereses y expectativas.
- d) Los ingresos de la minería deben fortalecer el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos. Ni la atención de la agenda ciudadana (de las áreas con actividades mineras, ni del país en general) debe depender exclusivamente de los ingresos mineros, ni estos deben generar nuevas desigualdades.
- e) La estructura de gobernanza democrática es tanto una condición como un resultado de los procesos anteriores. Un Estado eficaz aumenta la confianza en la democracia. Una sociedad de ciudadanos genera las condiciones para la construcción y el funcionamiento adecuado de las instituciones.
- f) El entorno social de cada proyecto debe construirse a partir de la confianza mutua y de responsabilidades estatales, empresariales y comunitarias, justas y bien establecidas. Esto implica que:

- El diseño del proyecto minero debe ser parte de un proceso temprano e inclusivo que permita incluir las demandas, preocupaciones y expectativas de la ciudadanía, a partir de información de calidad y con espacios de diálogo institucionalizados. Todo proyecto minero debe estar en capacidad de lograr su articulación y adaptación al entorno en el que se desarrolla.
- Las herramientas de generación de información y diseño de los proyectos (evaluación de impacto ambiental), deben integrarse a las de diálogo y participación (consulta previa, participación ciudadana), con un enfoque intercultural, sin perder el carácter no vinculante de la consulta previa –salvo en lo que haya acuerdo– conforme a la ley y al reglamento correspondiente.
- Las transferencias privadas de recursos a la ciudadanía deben responder a acuerdos amplios y sostenibles sobre el uso de los recursos, evitando convertirse en respuestas aisladas y fragmentadas, o incentivos para prácticas clientelares, renegociaciones oportunistas u otras que no respondan al interés general, sino a intereses particulares.

<sup>14</sup> En tal sentido, compartimos lo señalado por la Visión de la Minería al 2030, la cual entiende que la minería debe promover "...el desarrollo integral del país, especialmente de los territorios en donde opera, fomentando la responsabilidad y el valor compartidos, lo que se traduce en mayor bienestar para la ciudadanía. Para ello, participa en la planificación y ejecución de las acciones orientadas a cerrar brechas sociales, en el ordenamiento territorial consensuado sobre la base de información técnica, sólida y confiable y, junto al Estado, impulsa el desarrollo de los territorios a través de la diversificación productiva y la articulación de la minería con otros sectores económicos. Con estos propósitos, fortalece la institucionalización de la participación ciudadana, la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas de acuerdo a la ley vigente, y el diálogo multiactor. De igual modo, su quehacer se guía por el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos, comportándose de acuerdo a altos estándares sociales."

#### 1.4.2. Alternativas elegidas

##### a) Políticas Territoriales

El Viceministerio de Gobernanza Territorial es la autoridad a cargo del desarrollo territorial del país. Actualmente, esta entidad se encuentra elaborando el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial. La aprobación de esta norma legal constituye un aspecto clave para el desarrollo sostenible del sector minero. Esta ley no sólo debe establecer lineamientos generales, sino desarrollar instrumentos de gestión del territorio que permitan generar acuerdos de mediano y largo plazo que integren las visiones e intereses sobre los usos del territorio sin exclusión de actividades económicas per-se. Asimismo, debe contar con los recursos públicos necesarios para su debida implementación.

La Comisión ha recogido diversas propuestas sobre la manera en la cual se podría concretar el desarrollo de una política territorial. Al respecto, recomienda implementar un proyecto piloto de instrumento denominado Plan de Desarrollo Territorial, Sostenible e Integrado (PDTSI), el cual debe seguir los siguientes pasos:

- Definición del área territorial: Se debe efectuar una clara y precisa identificación del área sobre el cual se aplicará el instrumento (por ejemplo, una cuenca hidrográfica).
- Definición del perfil del territorio: Se debe considerar las distintas posibilidades de desarrollo productivo para delimitar el perfil del territorio. Para ello, se puede emplear los resultados de la Zonificación Ecológica Económica (aun cuando hay poca evidencia mundial de su aplicación práctica) y las prioridades planteadas en el Plan de Desarrollo Concertado, en caso se cuente con dichos instrumentos. En especial debe considerarse los planes de adaptación al cambio climático donde existan.
- Diagnóstico de brechas sociales: Este diagnóstico debe realizarse con un enfoque intercultural y con la participación de los distintos actores sociales, incluyendo a los pueblos indígenas.
- Plan de desarrollo territorial sostenible e integrado: Este plan define las acciones que deben realizarse para promover el desarrollo sostenible del área territorial establecida, alentar la diversificación, reducir la vulnerabilidad al cambio climático y mejorar la gobernanza del uso del territorio. Las actividades previstas en el plan deberán articularse con los recursos públicos (recursos ordinarios, transferencias, canon, regalías mineras, entre otros). Del mismo modo, este plan debe guiar las actuales y futuras transferencias (públicas y privadas) que se efectúen a partir de los proyectos mineros que se desarrollen en la zona. Asimismo, el contenido del Plan debe guiar las medidas que los proyectos mineros deban realizar para garantizar su buen desempeño ambiental, así como las acciones orientadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas. La propuesta del PDTSI debe ser sometida a consulta previa a cargo del Estado, en caso existan pueblos indígenas en su área territorial.
- Programa de apoyo y desarrollo de capacidades en los territorios: Se debe contar con un programa de apoyo a la ejecución de los planes de desarrollo, el cual debería generar capacidades locales en el mediano y largo plazo, pero también suplir la falta de capacidad en el corto plazo. Siguiendo las recomendaciones de la OECD, es necesario brindar asistencia técnica a los gobiernos sub-nacionales para lograr una implementación adecuada de los PDTSI. Asimismo, es trascendente formar un verdadero servicio civil en este nivel de gobierno. No obstante, considerando que este proceso es largo, el gobierno nacional puede crear un equipo de trabajo que operaría

en las regiones para realizar actividades claves, como la planificación, el financiamiento, el desarrollo de regulaciones marco, entre otros. De esta manera, se proporciona el capital humano necesario para los gobiernos regionales y municipalidades, al tiempo que se efectúa una transferencia de conocimientos.<sup>15</sup>

- Monitoreo y evaluación del desempeño: Se debe contar con mecanismos que aseguren el adecuado cumplimiento del PDTSI. Siguiendo los lineamientos de la OECD, para lograr esta finalidad, se puede integrar el presupuesto basado en resultados con las actividades previstas en los planes. Asimismo, se podría desarrollar un sistema de información pública sobre el desempeño en la prestación de servicios a nivel sub-nacional que sea transparente, fácil de usar y permita mostrar el avance de las distintas jurisdicciones.<sup>16</sup> De otro lado, también se puede establecer un Comité de Seguimiento que supervisen la ejecución del plan, que cuente con la participación activa de los propios actores locales.
- Resolución de controversias: Se debe contar con una instancia de resolución de controversias vinculadas con la implementación del PDTSI.

Este proyecto piloto sería liderado por el Gobierno Central, en estrecha coordinación con el respectivo gobierno regional, y contaría con la participación activa y comprometida de las autoridades municipales y provinciales y de las demás entidades del Estado, las empresas y la sociedad civil.

Lo señalado es sin perjuicio de otros mecanismos que contribuyan con un adecuado ordenamiento territorial en el marco de una futura ley sobre la materia. En este contexto, debe señalarse la necesidad de establecer reglas explícitas para excluir determinado tipo de espacio territorial con un valor determinado, sea este ecosistémico, cultural, histórico, turístico (o una combinación de aquellas) de las cuadrículas de las concesiones mineras. En este sentido, la Comisión recomienda implementar el catastro nacional integrado con el objetivo de contar con un registro de la propiedad, que sea articulador de otros catastros como los de concesiones mineras o forestales. Esto evitará la situación actual en la que el registro público de predios (y otros similares) no conversa con el registro público minero. Cabe señalar que este catastro ya ha sido creado a través de la Ley N° 28294, pero no se ha implementado. Actualmente, existen muchas entidades que elaboran su propio catastro, sin que haya una conversación entre las distintas bases de datos lo cual eleva la incertidumbre y los costos de transacción para todos los involucrados.

Finalmente, la Comisión considera necesario identificar y desarrollar las posibilidades de desarrollo de cluster y las potencialidades de las cadenas de valor, de los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, así como la generación de valor agregado a partir de la acumulación de conocimiento de los proyectos mineros y de toda la cadena de valor, cuestiones que deben articularse al PDTSI.

<sup>15</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2016). *OECD Territorial Reviews. Peru 2016. Policy Highlights*. Paris: OECD Publishing. pp. 222, 231 y 284. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<<https://www.oecd.org/gov/territorial-review-peru-policy-highlights-en.pdf>>

<sup>16</sup> CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (2016). *Extracto del documento: OECD Territorial Reviews Peru 2016*. Lima, p. 13. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/OECD-Territorial-Review-04-11.pdf>>

## b) Distribución de los recursos mineros

La Constitución establece que el canon se asigna proporcionalmente a las regiones de donde se extraen los recursos naturales.<sup>17</sup> El esquema de distribución del canon no considera las necesidades socioeconómicas de los gobiernos sub-nacionales dado que se basa únicamente en el principio de compensar a los niveles subnacionales de gobierno por el agotamiento del capital natural (la explotación de recursos no renovables). Este sistema de distribución está generando desigualdades entre las regiones, provincias, distritos y comunidades.

Según un estudio del Banco Mundial, seis regiones del país reciben más del 70% de las transferencias totales del canon, mientras que 14 regiones reciben menos del 3% de esa suma. A nivel distrital, esas diferencias son aún más reveladoras dado que 4 de los 1842 gobiernos locales (municipalidades) reciben más del 50% de los fondos del canon atribuidos al gobierno local.<sup>18</sup>

En este sentido, en el marco de las propuestas recogidas en el eje "aporte fiscal y uso de los recursos mineros", resulta necesario corregir las asimetrías en las brechas sociales a nivel local generadas por la distribución de los recursos mineros, en el marco de la implementación progresiva de la política territorial. Al respecto, la OECD recomienda la implementación de mecanismos de compensación que contribuyan a resarcir las desigualdades entre los gobiernos sub-nacionales que han sido exacerbadas por el canon. Estos mecanismos promueven transferencias verticales (del gobierno central a gobiernos subnacionales financieramente débiles) o transferencias horizontales (de gobiernos subnacionales ricos a pobres) para lograr una equiparación entre regiones. La compensación depende de una serie de factores, como el tamaño y número de gobiernos sub-nacionales, su distribución geográfica, la asignación de gastos, los recursos fiscales, entre otros.<sup>19</sup> La implementación de los instrumentos de política territorial servirán de marco para orientar la paulatina mejora en la distribución del canon. Adicionalmente, la Comisión recomienda implementar un mecanismo que permita asegurar la trazabilidad del canon, desde su generación hasta su utilización efectiva, incluyendo los impactos alcanzados.

En el caso del Proyecto minero Las Bambas, el Estado incluyó una regalía contractual de 3% de las ventas, cuya recaudación permite adelantar a las comunidades de la zona los beneficios de la operación minera aun cuando, por el tamaño del proyecto y los precios internacionales, no existan resultados económicos positivos que den origen del canon. La Comisión considera que esta saludable práctica puede ser extendida a otros proyectos mineros que sean sometidos a concurso público por el Estado. Dicho esto, es preciso resaltar que la existencia de recursos no es suficiente para garantizar un entorno social favorable, ya que se requiere que sirvan efectivamente para impulsar proyectos de desarrollo territorial, que cierren brechas y generen oportunidades económicas para las personas.

## c) Acuerdos Sociales

Los acuerdos sociales conocidos en el ámbito internacional como *Community Development Agreement (CDA)* tienen dos objetivos principales: (i) mejorar las relaciones entre empresas, comunidades y gobierno; y (ii) promover beneficios sostenibles y mutuamente gratificantes de los proyectos mineros, incluidas estrategias que pueden ir más allá del

<sup>17</sup> Constitución Política del Perú, artículo 77.

<sup>18</sup> BANCO MUNDIAL (2015). *Perú: Hacia un Sistema Integrado de Ciudades: Una nueva visión para crecer* Lima, p. 38. OECD (2016). *OECD Territorial Reviews. Peru 2016. Policy Highlights*. p. 260.

<sup>19</sup> OECD (2016). *OECD Territorial Reviews. Peru 2016. Policy Highlights*. p. 231, 268.

alcance inmediato de los impactos de un proyecto.<sup>20</sup> En algunos países, como Chile, Sudáfrica y Papua Nueva Guinea, la exigencia de contar con dichos acuerdos se ha introducido en la regulación nacional, requiriendo a las empresas ir más allá de la mitigación de los impactos adversos e involucrarse en la entrega de beneficios sociales y económicos a nivel local. En otros, como Canadá, se espera que estos acuerdos sean la mejor práctica, siendo común su realización.<sup>21</sup>

En nuestro país, los acuerdos sociales entre empresas y comunidades constituyen una buena práctica en el sector minero, usualmente implementada como parte de la política corporativa de las compañías. La normativa sectorial únicamente precisa que estos compromisos sociales de carácter voluntario deben ser registrados en un formato establecido por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), en los que se consignará las actividades realizadas y metas alcanzadas. Dicho formato debe ser puesto a conocimiento de la DGAAM, la Oficina General de Gestión Social (OGGS) y la autoridad de fiscalización.<sup>22</sup> No obstante, dichos acuerdos por ser de carácter voluntario no son fiscalizados por la autoridad o están alineados con los diferentes planes de desarrollo territorial con que pueden contar los gobiernos regionales o locales, razón por la cual resultarían insuficientes.

La Comisión considera que, para asegurar el éxito de estos acuerdos, es importante considerar tres puntos claves: el contenido del acuerdo, la capacidad de negociación de las partes y los mecanismos para asegurar su cumplimiento. En este orden de ideas, el contenido de los acuerdos debe evidenciar cómo el proyecto minero atenderá los cambios sociales y económicos que se producirán en la vida de la población, cómo contribuirá al desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad de la comunidad, cómo ayudará en el desarrollo de actividades autosustentables y generadoras de ingresos y cómo se articulará y adaptará al contexto económico, social, cultural y político en el que se desarrollará.<sup>23</sup> En este punto, debe evitarse la confusión de roles entre el Estado y la empresa en relación al cierre de brechas sociales. Como ha indicado el Banco Mundial, los gobiernos tienen la responsabilidad principal en la provisión de infraestructura y servicios sociales. Es importante que en los acuerdos se precise claramente los roles de la industria y el gobierno, para evitar situaciones en las que la compañía minera asuma el papel del gobierno, en términos de planificación, desarrollo y provisión de servicios comunitarios; o crear dependencias en los servicios básicos.<sup>24</sup> Las brechas sociales deben ser atendidas en el Plan de Desarrollo Territorial Sostenible e Integrado, en parte, con los recursos generados por la industria (canon, regalías, etc.), como se indicó anteriormente.

De otro lado, los comisionados llaman a fortalecer las capacidades de las comunidades para lograr la adopción de acuerdos que contribuyan eficazmente a su desarrollo. El Banco Mundial refiere que la comunidad debe tener la capacidad de negociar un acuerdo justo, bien administrado, pragmático y relevante localmente, así como de apropiarse del acuerdo final y de su implementación.<sup>25</sup> La participación significativa de las comunidades puede fortalecerse a través de programas de desarrollo de capacidades estratégicas, el asesoramiento de expertos independientes, designación de mediadores independientes, entre otros, utilizando, en particular, los recursos provenientes del canon.<sup>26</sup> En el mismo

<sup>20</sup> WORLD BANK (2012). *Mining Community Development Agreements*. Source Book. p. 5. Consulta: 5 de febrero de 2020. <[http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/mining\\_community.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/mining_community.pdf)>

<sup>21</sup> WORLD BANK (2012). *Mining Community Development Agreements*, p. 7.

<sup>22</sup> Artículo 63 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

<sup>23</sup> World Bank (2012). *Mining Community Development Agreements*, p. 13.

<sup>24</sup> *Ibidem*. p. 11, 24.

<sup>25</sup> *Ibidem*. p. 31.

<sup>26</sup> *Ibidem*. p. 31, 36, 37.

sentido, el gobierno, en convenio con las universidades locales que reciban recursos del canon, debe prestar el apoyo al desarrollo de dichas capacidades.

Con respecto al cumplimiento de los acuerdos, la Comisión estima importante contar con mecanismos de monitoreo, supervisión y resolución de conflictos, lo cual se desarrolla más adelante. El Banco Mundial recomienda efectuar reportes periódicos para informar sobre el progreso de la implementación del acuerdo. Los programas de monitoreo deben involucrar a representantes de las partes interesadas. Este mecanismo permite gestionar las expectativas, evitar renegociaciones oportunistas y garantiza que se cumplan los compromisos. Asimismo, debe contarse con mecanismos de resolución de conflictos como Comité de resolución de quejas que involucren a representantes de la comunidad.<sup>27</sup>

#### d) Reasentamiento de poblaciones

En la actualidad, no se cuenta con un marco normativo que regule el reasentamiento de poblaciones en el sector minero. Las empresas de manera voluntaria consideran algunos estándares internacionales en esta materia. En atención a ello, los Comisionados consideramos que es clave que la normativa cuente con reglas claras y vinculantes para el sector minero que asegure el bienestar y respeto de los derechos de la población desplazada.

Como indica el *International Council on Mining and Metals* (ICMM), el reasentamiento puede clasificarse como voluntario o involuntario, y puede ser físico o económico.<sup>28</sup> Se considera involuntario cuando "las personas o comunidades afectadas no tienen derecho a rechazar el desplazamiento".<sup>29</sup> En términos de mejores prácticas, se debe evitar en la medida de lo posible el desplazamiento involuntario de familias o comunidades, no obstante, cuando ello no sea posible, deben implementarse medidas que aseguren su bienestar y el respeto de sus derechos.

Para ello, la Comisión recomienda necesario considerar explícitamente un conjunto de estándares internacionales como, por ejemplo, el estándar internacional contemplado en las Políticas Operacionales del Banco Mundial sobre reasentamiento involuntario y la Nota de Orientación 5, los cuales contemplan salvaguardias destinadas a atender los riesgos del desplazamiento y a mitigarlos. Asimismo, debe considerarse los principios y reglas contempladas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Convenio 169 de la OIT; las Observaciones Generales del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la vivienda adecuada, y los Principios Rectores de los Desplazamientos internos; entre otros instrumentos. En todos estos casos, ello debe hacerse de manera compatible con la soberanía nacional en el desarrollo de la legislación.

<sup>27</sup> Ididem. p. 13. WORLD BANK (2018). *Community Development Agreements. Responsible Agriculture Investment (RAI). Knowledge into Action. Note N° 8*. Washington, pp. 3, 4. Consulta: 5 de febrero de 2020. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/176621521090697239/pdf/124293-BRI-PUBLIC-KN18.pdf>>

<sup>28</sup> El desplazamiento físico se define como "reubicación o pérdida de vivienda", mientras que el desplazamiento económico se define como la "pérdida de activos o acceso a activos que conduce a la pérdida de fuentes de ingresos u otros medios de subsistencia". Por ejemplo, un hogar puede tener una parte de su tierra expropiada para el desarrollo de un camino de acceso, impactando en los cultivos que pueden producir. Del mismo modo, la adquisición de recursos hídricos para un proyecto puede tener un impacto negativo en los medios de vida de las personas que viven en el área. INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING & METALS (2020). *Resettlement planning and implementation*. Consultado: 5 de febrero de 2020. <<https://www.icmm.com/en-gb/presentations/awareness-raising-packs-audience-resettlement>>

<sup>29</sup> Idem.

#### e) Participación Ciudadana

En el sector minero, incluyendo al OEFA, al SENACE, al MINEM y a las autoridades subnacionales, la participación ciudadana se implementa durante la elaboración, evaluación y aplicación de los Estudios Ambientales y se realiza con un enfoque informativo. De acuerdo a los estándares internacionales, la ciudadanía debe tener la oportunidad de participar, en una etapa temprana, cuando todas las opciones están abiertas.<sup>30</sup> En esa línea, y conforme se vayan desarrollando los instrumentos de política territorial, la ciudadanía podrá contribuir en la identificación de las brechas sociales y los usos del territorio.

Asimismo, la participación ciudadana debe ser significativa, contemplando métodos idóneos que permitan a los participantes contribuir de manera efectiva en la toma de decisiones.<sup>31</sup> En este sentido, además de los talleres participativos y audiencias públicas, la Comisión recomienda incluir mayores mecanismos participativos que involucren un diálogo abierto con la ciudadanía en las etapas tempranas de identificación, diseño y desarrollo de los proyectos. Dichos mecanismos deben ser exigidos no sólo durante la evaluación del estudio ambiental, sino también en etapas claves, como el cierre del proyecto minero. Asimismo, se debe contar con mecanismos e indicadores que evidencien el impacto de los aportes ciudadanos en la toma de decisiones. Se debería contemplar en el informe final de la autoridad la valoración de los comentarios recibidos.<sup>32</sup> Por ejemplo, la autoridad de evaluación ambiental debería explicitar en su informe final las razones por las cuales consideró o no el aporte ciudadano y cómo se implementó, de ser el caso.

Adicionalmente, para la Comisión resulta fundamental fortalecer los mecanismos de intervención temprana, así como los de transparencia y acceso a la información, de las autoridades ambientales, en particular del SENACE y del OEFA, en línea con lo señalado en el eje "Gestión Ambiental". Estas iniciativas deben contar con el soporte necesario y ser replicadas en otras entidades que inciden en el desarrollo de los proyectos mineros.

#### f) Pueblos Indígenas

A la fecha, no se cuenta con una base de datos completa que permita la clara identificación de los pueblos indígenas. Conforme al marco legal, la base de datos es elaborada y actualizada por el Ministerio de Cultura. Para ello, dicha entidad cuenta con la información producida por otras entidades, principalmente por las entidades promotoras en el marco de los procesos de consulta previa.<sup>33</sup> En el sector minero, esta data es generada por el Ministerio de Energía y Minas por cada proyecto minero.

La Comisión estima necesario priorizar la culminación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas a fin de contar con claridad sobre los pueblos indígenas presentes en las áreas aledañas a los proyectos mineros y considerar dicha información de carácter vinculante. En diversas reuniones con *stakeholders*, se ha mencionado que durante distintos procesos administrativos se considera esa Base de Datos como referencial, lo cual genera una incertidumbre inaceptable para las comunidades campesinas y nativas, para los

<sup>30</sup> UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2014). *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*. p. 15. Geneva: United Nations. Consultado: 5 de febrero de 2020.

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364\\_E\\_web](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_E_web).

<sup>31</sup> Creighton, J. (2005). *Participation Handbook. Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, p. 24.

<sup>32</sup> UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2014), op. cit., p. 41.

<sup>33</sup> Artículos 10 y 20 de la Ley N° 29785, Ley del Derechos a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.

inversionistas, y para las entidades públicas. En ese sentido, se debe establecer el carácter vinculante para los sectores del contenido de la Base de Datos de Pueblos Indígenas. Del mismo modo, debe ser vinculante administrativamente la decisión expresa del Ministerio de Cultura de señalar que una comunidad no es parte de un pueblo indígena. Solo en el caso de que una comunidad campesina o nativa no se encuentre en la Base de Datos y el Ministerio de Cultura no se haya pronunciado expresamente sobre su caso, la entidad a cargo de la consulta previa recurrirá a dicho ministerio para aclarar la situación. El Poder Ejecutivo otorgará los recursos suficientes para completar el proceso de identificación de las comunidades nativas y campesinas, el cual debería culminar en un plazo que no exceda de dos años. Asimismo, se debe mejorar el instrumento de los censos de comunidades campesinas y nativas a partir de las lecciones del Censo de 2017.

Con relación a los procesos de consulta previa, el momento de realización debe ser uno en el cual las autoridades estatales cuenten con información suficiente sobre las posibles afectaciones y beneficios del futuro proyecto minero, teniendo a la vez la posibilidad de modificar el diseño del proyecto para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en el marco del artículo 1.5. del Reglamento de la Ley de Consulta Previa. Para la Comisión, es necesario realizar los procesos de consulta previa cuando se cuente con la información de la Evaluación de Impacto Ambiental, pero antes de que se otorgue, de ser el caso, la certificación ambiental correspondiente.

En este sentido, existe consenso en la Comisión que debe impulsarse el modelo del acuerdo previo entre comunidades indígenas e inversionistas como una alternativa válida que cumpla las exigencias de la consulta previa para el caso de pueblos indígenas con un acompañamiento del Estado en dicho proceso. El objetivo es que se evite una duplicación innecesaria y costosa de los procesos de diálogo en aquellos casos en los que la comunidad ha manifestado su acuerdo previo vinculado a la exploración minera. En este caso, el acuerdo previo obligará al titular minero a informar a las comunidades campesinas o nativas sobre las acciones de exploración a desarrollar, mediante el instrumento que corresponda (Ficha Técnica Ambiental - FTA, Declaración de Impacto Ambiental - DIA o Estudio de Impacto Ambiental semidetallado - EIA-sd), obteniendo su aprobación al respecto. La autoridad competente en materia de consulta previa debe certificar dicho acuerdo, el cual puede ser sujeto a las respectivas acciones de fiscalización.

Los comisionados llamamos a que se cree un espacio de diálogo permanente entre el Ministerio de Energía y Minas y los representantes de las organizaciones nacionales de pueblos indígenas, a fin de hacer un seguimiento de las políticas del sector minero que involucran a los pueblos indígenas, proponiendo mejoras a las mismas. Es mediante este espacio que deben definirse mejoras en los procesos de consulta previa en el sector minero, en el marco de la promoción del diálogo intercultural que promueve el Convenio 169 de la OIT.

Del mismo modo, la Comisión considera de vital importancia y suma urgencia el completar el proceso de titulación de tierras comunales el cual ha venido dilatándose durante los últimos años. Asegurar los derechos de propiedad es fundamental para el desarrollo de actividades económicas y, de cara a las comunidades, será un elemento de construcción de legitimidad y credibilidad por parte del Estado.

Las acciones señaladas implican invertir en una mejora de las capacidades de las autoridades responsables de la política indígena y de la implementación de la consulta previa, así como de las instancias subnacionales que tienen responsabilidades en dicha materia. Del mismo modo, las autoridades competentes deben contribuir al fortalecimiento organizativo de los pueblos indígenas, como interlocutores clave en el territorio.

### g) Gestión de Conflictos Sociales

Diversos *stakeholders* coinciden en relacionar la prevención y el manejo de conflictos sociales, en zonas mineras, con una mayor presencia del estado en la provisión de bienes y servicios públicos de calidad que impulsen el desarrollo económico y redunden en el bienestar de la gente.

Actualmente, existe una dispersión de esfuerzos para la atención de temas ligados a los conflictos sociales, contándose con diversas entidades y direcciones con algún grado de competencia para esta finalidad. Esta situación no contribuye en la gestión y manejo de los conflictos en el sector minero. En este contexto, la Comisión considera necesario crear un sistema funcional en el marco de la LOPE denominado "Sistema Nacional de Transformación de los Conflictos Sociales", cuyo ente rector sería el actual Vice Ministerio de Gobernanza Territorial. Este sistema permitirá articular mejor la acción del Estado frente a los conflictos, sin reemplazar a las unidades sectoriales y subnacionales, a través de:

- Un sistema de monitoreo con base local, con una capacidad real de alerta temprana.
- Un sistema de gestión de conocimiento sobre los conflictos sociales, con enfoque territorial, que permita un seguimiento de la evolución de la conflictividad social en el país. Esto debe incluir una metodología estandarizada por parte del Estado para el registro de los conflictos sociales.
- La generación de capacidades institucionales para el diálogo a escala sectorial y local, promoviendo la importancia del valor del diálogo como vía privilegiada para la resolución de los conflictos. Este esfuerzo debe hacerse en el marco del futuro Plan de Desarrollo Territorial Sostenible, donde exista.
- El desarrollo de mecanismos vinculantes de solución de controversias.
- Un mecanismo de seguimiento y ejecución de acuerdos.
- Un espacio de aprendizaje permanente que permita compartir buenas prácticas y experiencias.

La comisión recuerda que los conflictos mineros deben ser abordados en el marco del respeto de la Constitución, reforzando una estrategia respetuosa de los derechos humanos que priorice el diálogo —en particular en contextos de diversidad cultural—, que no criminaliza las protestas, garantiza el respeto el derecho al libre tránsito, así como con un uso razonable de la fuerza. Algunos de los miembros de la comisión enfatizaron la importancia de reconocer que la ley peruana no criminaliza la protesta. La Comisión hace un llamado a todas las partes a apostar por el diálogo, respetar los compromisos asumidos y a condenar la violencia.

Del mismo modo, todos los comisionados recomiendan continuar los esfuerzos orientados a garantizar el cumplimiento de la ley y el respeto de la vida y la integridad de las personas durante las acciones vinculadas con un conflicto social, así como del respeto de los derechos humanos, en el marco de lo señalado en el Plan Nacional de Derechos Humanos, como del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, y los estándares internacionales sobre la materia.

<b>Principales recomendaciones del eje "Entorno Social: Ciudadanía, Diversidad y Territorio"</b>
<b>Políticas territoriales:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar un proyecto piloto de instrumento denominado Plan de Desarrollo Territorial, Sostenible e Integrado (PDTSI)</li> <li>2. Implementar el catastro nacional integrado con el objetivo de contar con un registro de la propiedad, que sea articulador de otros catastros como los de concesiones mineras o forestales.</li> <li>3. Identificar y desarrollar las posibilidades de desarrollo de <i>clusters</i>, cadenas de valor, eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, así como la generación de valor agregado a partir de la acumulación de conocimiento de los proyectos mineros, cuestiones que deben articularse al PDTSI.</li> </ol>
<b>Distribución de los recursos mineros:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Corregir las asimetrías en las brechas sociales a nivel local generadas por la distribución de los recursos mineros, en el marco de la implementación progresiva de la política territorial.</li> <li>5. Implementar un mecanismo que permita asegurar la trazabilidad del canon, desde su generación hasta su utilización efectiva, incluyendo los impactos alcanzados.</li> <li>6. Extender la regalía contractual de 3% de las ventas, a proyectos mineros que sean sometidos a concurso público por el Estado.</li> </ol>
<b>Acuerdos sociales:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Considerar tres puntos claves: el contenido del acuerdo, la capacidad de negociación de las partes y los mecanismos para asegurar su cumplimiento.</li> <li>8. Fortalecer las capacidades de las comunidades para lograr la adopción de acuerdos que contribuyan eficazmente a su desarrollo.</li> <li>9. Contar con mecanismos de monitoreo, supervisión y resolución de conflictos.</li> </ol>
<b>Reasentamiento de poblaciones:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Contar con reglas claras y vinculantes para el sector minero que asegure el bienestar y respeto de los derechos de la población desplazada.</li> <li>11. Considerar explícitamente un conjunto de estándares internacionales.</li> </ol>
<b>Participación Ciudadana:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Incluir mayores mecanismos participativos que involucren un diálogo abierto con la ciudadanía en las etapas tempranas de identificación, diseño y desarrollo de los proyectos.</li> <li>13. Fortalecer los mecanismos de intervención temprana, así como los de transparencia y acceso a la información, de las autoridades ambientales.</li> </ol>
<b>Pueblos Indígenas:</b>


14. Priorizar la culminación de la Base de Datos a fin de contar con claridad sobre los pueblos indígenas presentes en las áreas aledañas a los proyectos mineros y considerar dicha información de carácter vinculante.
15. Realizar los procesos de consulta previa cuando se cuente con la información de la Evaluación de Impacto Ambiental, pero antes de que se otorgue, de ser el caso, la certificación ambiental correspondiente.
16. Modificar el modelo de acuerdo previo, a fin de asegurar un acompañamiento del Estado en dicho proceso y adaptarlo a los modelos de consulta previa para el caso de pueblos indígenas.
17. La creación de un espacio de diálogo permanente entre el Ministerio de Energía y Minas y los representantes de las organizaciones nacionales de pueblos indígenas, a fin de hacer un seguimiento de las políticas del sector minero que involucran a los pueblos indígenas, proponiendo mejoras a las mismas.
18. Completar el proceso de titulación de tierras comunales.

**Gestión de Conflictos Sociales:**

19. Crear un Sistema Nacional de Transformación de los Conflictos Sociales, articulador de las unidades sectoriales y subnacionales.
20. Garantizar el cumplimiento de la ley y la vida e integridad de las personas durante las acciones vinculadas con un conflicto social, así como del respeto de los derechos humanos, en el marco de lo señalado en el Plan Nacional de Derechos Humanos, como del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, y los estándares internacionales sobre la materia.

## 2. GESTIÓN AMBIENTAL

### 2.1. Problemática central

La minería es percibida como una actividad generadora de grandes impactos en el ambiente. Esta percepción se fundamenta, por un lado, en los numerosos pasivos ambientales generados por antiguas operaciones mineras, en un contexto de insuficiente regulación, los cuales aún siguen sin ser remediados (conocidos como pasivos abandonados). Por otro lado, en las malas prácticas subsistentes y en los desafíos presentes para gestionar los impactos ambientales de las operaciones mineras en curso o de los esfuerzos de exploración. A ello se suma los grandes impactos ambientales ocasionados por la minería ilegal e informal (este punto será desarrollado en el eje 5).

Los sistemas de evaluación y fiscalización ambiental, ciertamente, han logrado importantes avances en la protección de nuestro entorno. No obstante, aún se identifica temas claves que deben ser abordados, como la aprobación y actualización de estándares ambientales, la mejora de los procesos de evaluación ambiental, la falta de una regulación clara y previsible para el cierre de minas, la presencia de pasivos ambientales abandonados, el diseño de una fiscalización ambiental razonable y efectiva, y la ausencia de una política explícita sobre compensaciones ambientales.

### 2.2. Causas del problema

Se advierte un conjunto de factores que estarían contribuyendo a la generación de la problemática antes mencionada:

- La falta de confianza en las instituciones ambientales del Estado, tanto de los ciudadanos como de las empresas.
- La falta de claridad sobre los roles de las entidades públicas.
- La poca articulación entre las funciones de las distintas autoridades del Gobierno Nacional y entre éstas y los gobiernos regionales y municipalidades.
- La falta de recursos y capacidades de las autoridades a cargo de la evaluación y fiscalización ambiental, así como del manejo de pasivos mineros.
- El deficiente desarrollo normativo en aspectos claves de contratación pública, cierre de minas, pasivos ambientales y otros que inciden en las operaciones mineras.
- La existencia de información ambiental dispersa, que no articula entre sí, al ser parte de diferentes sistemas de información que no se conectan entre sí.
- Los insuficientes mecanismos de participación ciudadana en momentos cruciales de las operaciones mineras.

### 2.3. Consecuencias del problema

Los factores antes mencionados están generando una demora innecesaria en la evaluación ambiental que dilata el inicio y desarrollo de los proyectos mineros. Asimismo, la fiscalización ambiental no está prestando debida atención a las fases cruciales de las operaciones mineras como el cierre de actividades, no se está garantizando una adecuada remediación, corriendo el riesgo de generar nuevos pasivos ambientales. Los pasivos ambientales existentes siguen sin ser rehabilitados constituyendo un riesgo permanente y potencial en el ambiente y la salud de las personas.

## 2.4. Alternativas de solución

### 2.4.1. Evaluación Ambiental

Se ha advertido la presencia de diversos factores que no permiten consolidar un sistema de evaluación ambiental eficiente y oportuno. Al respecto, se han identificado los siguientes puntos de atención:

- **Intervención temprana y colaborativa:** La normativa vigente contempla ciertas acciones de evaluación temprana que deben ser potenciadas a criterio de la Comisión. Por un lado, se faculta a SENACE a realizar la supervisión de la elaboración de la línea base del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), con la participación de los opinantes técnicos.<sup>34</sup> Asimismo, se establece que previa a la presentación del EIA, el titular podrá solicitar una reunión con las autoridades encargadas de la evaluación ambiental a fin de exponer los alcances del estudio.<sup>35</sup> Ciertamente, estas herramientas coadyuvan a contar con información adecuada y a facilitar la evaluación de los EIA. Al respecto, se recomienda contar con guías que detallen las labores de cada una de estas autoridades. Además, se sugiere brindar mayor precisión en los aspectos relacionados a la emisión de recomendaciones de la autoridad y al cumplimiento de estos por parte de la empresa.

Sin perjuicio de dichas acciones, la Comisión considera que es necesario diseñar e implementar un nuevo enfoque de la evaluación ambiental, temprana y concurrente. En la práctica, a pesar de las iniciativas antes descritas, aún se presentan muchas observaciones a los EIAs por parte de las autoridades y existe una dilación significativa en el proceso de evaluación ambiental. Además, las autoridades estarían contando con un plazo limitado para evaluar las medidas propuestas o brindar las opiniones correspondientes, con la calidad técnica requerida. Estas limitaciones podrían ser superadas si se realiza una evaluación ambiental temprana y concurrente. Las guías de evaluación ambiental del Reino Unido mencionan que uno de los factores claves para el éxito de la certificación ambiental es el alcance de la evaluación realizada previa a su presentación. El diálogo previo entre la empresa, la autoridad ambiental y los opinantes técnicos puede proporcionar una oportunidad clave para discutir el alcance y contenido del EIA, permitiendo a la empresa identificar los principales problemas en una etapa temprana. En atención a ello, en dicho país se promueve la remisión de versiones preliminares del EIA a las autoridades competentes, antes de la presentación del EIA y antes de finalizar el diseño del proyecto, a fin de mejorar el contenido del estudio y acelerar los procesos de toma de decisiones.<sup>36</sup>

En este sentido, la Comisión recomienda implementar un proyecto piloto de evaluación ambiental temprana y colaborativa, aplicable a los Estudios de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) y a solicitud de las empresas. En este modelo, el SENACE y los opinantes técnicos acompañarían al titular del proyecto durante la elaboración del EIA (en el marco de los Términos de Referencia), estando informados de los aspectos claves del estudio conforme estos se vayan definiendo. Para que esto sea efectivo, las autoridades deberán contar con un tiempo suficiente para comentar sobre cualquier propuesta planteada por la empresa (versiones preliminares del EIA).

<sup>34</sup> Artículos 36 y 37 del Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM.

<sup>35</sup> Artículo 116 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

<sup>36</sup> SCOTTISH NATURAL HERITAGE (2018). *Environmental Impact Assessment Handbook. Version 5.* Scotland. p. 56.

De esta manera, los plazos de evaluación y de emisión de opinión técnicas podrían cumplirse sin afectar la calidad de las decisiones.

- **Desarrollo de capacidades:** la Comisión advierte la necesidad de fortalecer las capacidades humanas, de gestión y financieras de las entidades involucradas en el proceso de evaluación ambiental. En el plano normativo, se ha avanzado mucho con la creación de la ventanilla única y la certificación ambiental global. No obstante, aún existe dilación en los plazos, debido a que esos cambios normativos no han venido acompañados del presupuesto necesario. Por ejemplo, las autoridades opinantes no cuentan con el personal requerido para emitir pronunciamiento en las múltiples solicitudes que deben atender. Por ende, se precisa del otorgamiento de recursos y de la formación de un equipo humano que pueda evaluar debidamente los estudios ambientales.
- **Estándares ambientales:** La normativa señala que el Ministerio de Ambiente (MINAM), en coordinación con los sectores, deben elaborar y revisar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP). No obstante, la regulación no contempla un plazo para la actualización de estos instrumentos. Esta Comisión considera necesario establecer mediante norma dicha periodicidad con el fin de contar con estándares idóneos para proteger nuestro entorno y darle predictibilidad a las decisiones del sector privado y garantías a la sociedad en su conjunto.
- **Compensaciones ambientales:** Las medidas de compensación son aquellas que generan beneficios ambientales proporcionales a los daños causados por el desarrollo de proyectos mineros. Según la jerarquía de mitigación, estas medidas solo pueden ser implementadas, cuando no ha sido posible adoptar medidas de prevención, mitigación o rehabilitación eficaces.<sup>37</sup> En los años 2014 y 2016, MINAM aprobó lineamientos<sup>38</sup> y guías<sup>39</sup> para orientar la elaboración de los planes de compensación ambiental. No obstante, estos instrumentos aún no resultan vinculantes, pues para ello resulta necesario la aprobación de la "Guía Metodológica y Métrica para la Caracterización y Valorización Cuantitativa y Cualitativa de los Impactos Ambientales" y la "Guía para el Diseño e Implementación de la Compensación Ambiental". Estas guías, a la fecha, aún no han sido publicadas.<sup>40</sup> En este contexto, la Comisión recomienda contar con una política clara de compensación ambiental y priorizar la emisión de los instrumentos que permitan su debida aplicación.
- **Obligaciones sociales:** Se ha advertido que las obligaciones sociales contenidas en los EIA se contemplan de manera general y sin indicadores que permitan asegurar su debido cumplimiento. Por ejemplo, es usual que estas obligaciones establezcan que la empresa se compromete a: "promover el desarrollo económico de la localidad", "contratar personal", etc. En este contexto, esta Comisión recomienda aprobar protocolos y guías referenciales que permitan asegurar la calidad de estos compromisos y facilitar su debida fiscalización.

<sup>37</sup> Artículo VII de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

<sup>38</sup> Lineamientos para la Compensación Ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), aprobado por Resolución Ministerial N° 398-2014-MINAM.

<sup>39</sup> Guía General para el Plan de Compensación Ambiental, aprobada por Resolución Ministerial N° 066-2016-MINAM y la Guía Complementaria para la Compensación Ambiental: Ecosistemas Altoandinos, aprobada por Resolución Ministerial N° 183-2016-MINAM.

<sup>40</sup> Alonso, Ayala & Chamas (2019), *Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad y su Aplicación en la Minería. Los Casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y el Perú*, p. 46.

- **Actualización de Estudios Ambientales.** La normativa establece que el titular tiene el deber actualizar su estudio ambiental con una periodicidad de cinco años.<sup>41</sup> No obstante, no se contempla disposición alguna en caso el titular advierta que, al vencimiento del plazo indicado, no se requiera la actualización del mencionado estudio. En estos escenarios, la Comisión considera que la empresa debería poder brindar una comunicación a las autoridades competentes, donde declare la no necesidad de la actualización. Dicha comunicación estará sujeta a las acciones de fiscalización posterior que correspondan.
- **EIA enciclopédicos:** se conoce con esta denominación a los estudios ambientales innecesariamente extensos y descriptivos, de limitado contenido analítico y de enfoque genérico. Dichos estudios no están centrados en el análisis de los componentes que podrían ser significativamente impactados por el proyecto. Esta situación hace tediosa la revisión técnica de los estudios y dificulta la efectiva participación ciudadana.

SENACE ha dado los primeros pasos para lograr contar con estudios que prioricen información relevante y den mayor énfasis al análisis técnico de impactos. En este contexto, la Comisión considera necesario continuar y reforzar este esfuerzo, evaluando las mejoras a implementarse en la estructura y contenido del EIA. Para ello, se precisa de la revisión de Términos de Referencia comunes, así como se debe permitir que estos se adecúen fácilmente a la realidad de cada proyecto. Asimismo, se deben contar con guías técnicas para las consultoras ambientales y los evaluadores de las autoridades ambientales.

- **Consultoras ambientales:** Hoy se cuenta con un Registro Nacional de Consultoras Ambientales (autorizadas a elaborar EIA) a cargo del SENACE y un registro de entidades autorizadas a elaborar planes de cierre a cargo del MINEM. No se cuenta con un registro de personas naturales que puedan elaborar las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) u otros instrumentos similares. La calidad de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) es heterogénea debido a la diversidad de registros, de requisitos exigidos para las consultoras y a la falta de criterios estandarizados para evaluar su desempeño.

Al respecto, la Comisión sugiere la creación de un registro único que contemple a todas las personas naturales o jurídicas autorizadas a elaborar algún tipo de IGA, fortaleciendo la potestad sancionadora del administrador del registro, y con la mirada puesta en un sistema de acreditación. Se deberán contemplar requisitos diferenciados y coherentes entre sí para estas personas, según la dimensión de los instrumentos a elaborar. El administrador del registro, además, deberá implementar instrumentos para la medición del desempeño de estas consultoras. En ese sentido, se deberá replicar y fortalecer la experiencia de SENACE, considerando en la evaluación de desempeño criterios que contribuyan al mejor diseño y sustento técnico de los estudios ambientales (medidas ambientales más eficientes, propuestas innovadoras, etc.). Además, se debe fortalecer la potestad sancionadora del administrador del registro. La responsabilidad y las sanciones deberían alcanzar a las consultoras y a los miembros de su equipo. La nulidad de la inscripción de una consultora debería impedir que esta elabore cualquier tipo de instrumento de gestión

<sup>41</sup> Artículo 30 del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y Artículo 128 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

ambiental, no solo aquél para el que estuvo habilitado. Adicionalmente, la persona natural sancionada no debería integrar el equipo de otra consultora ambiental. En el largo plazo, se debería lograr la implementación de un sistema de acreditación de calidad de las consultoras ambientales<sup>42</sup> que coadyuve a alcanzar un estándar de calidad de los IGA y, asimismo, mejorar la legitimidad en los instrumentos e instituciones a cargo.

- **Interconexión de la información:** Se requiere articular la información ambiental generada en campo y gabinete por las diferentes entidades del Estado. Esto comprende la data generada por entidades como Autoridad Nacional del Agua (ANA), Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Instituto Geofísico del Perú, el Ministerio de Salud, en particular la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), y las autoridades de fiscalización ambiental. Asimismo, se debe interconectar esta data con aquella generada por las empresas durante la elaboración de los EIA. Esta información hoy dispersa resulta clave para mejorar el sistema de evaluación ambiental. La Comisión recomienda articular la información e interconectar a las entidades.
- **Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales:** SENACE administra el mencionado Registro brindando información sobre el contenido de los EIA-sd y EIA-d.<sup>43</sup> Al respecto, esta Comisión considera que dicho registro debe incluir a todos los IGA a efectos de contar con información cierta y completa sobre las actividades del sector minero. Además, toda información relativa a la línea base debe mostrarse actualizada y en un formato que facilite las solicitudes de uso compartido por parte de los titulares. Asimismo, la forma de presentar el contenido de los IGA debe ser amigable al ciudadano.

#### 2.4.2. Cierre de minas

Con relación al cierre de minas, se ha identificado los siguientes temas que ameritan un mayor desarrollo:

- **Claridad en los roles:** Según lo manifestado por los *stakeholders*, existe incertidumbre sobre las competencias otorgadas al MINEM y al OEFA, en lo que respecta a la verificación de los montos ejecutados en la implementación de las medidas de cierre y la emisión del certificado de cierre final. La falta de certeza sobre los niveles de responsabilidad impiden la ejecución de un cierre adecuado del proyecto minero. En atención a ello, la Comisión sugiere precisar con claridad los roles de las autoridades. El OEFA debería estar a cargo de la verificación de todos los compromisos asumidos en el plan de cierre, incluyendo los montos de inversión declarados. MINEM, por su parte, debería estar a cargo de emisión del certificado de cierre final, previa emisión del informe de OEFA.
- **Cierre progresivo:** Las actividades de cierre progresivo no vienen acompañadas de una garantía. No obstante, la norma sectorial indica que, en caso OEFA detecte el incumplimiento de las medidas de cierre progresivo, el MINEM podrá exigir las

<sup>42</sup> Este sistema de certificación de calidad de consultoras puede ser internacional (certificación ISO) o administrado por Instituto Nacional de Calidad (INACAL).

<sup>43</sup> Artículo 5 de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.

garantías que sean necesarias para asegurar el debido cumplimiento de estas medidas.<sup>44</sup> En la práctica, esta situación no se ha presentado debido a que OEFA manifiesta que no ha podido realizar inspecciones de supervisión en la etapa de cierre progresivo, con la frecuencia establecida en la normativa vigente. Esta situación constituye un riesgo latente para la protección del ambiente. En este sentido, esta Comisión considera que, en el Plan de Cierre de Minas, las empresas deben otorgar una garantía para las actividades de cierre progresivo. Esta garantía debe ser liberada conforme la empresa vaya cumpliendo con las actividades de cierre programadas en dicho Plan. Para ello, OEFA deberá efectuar las acciones de fiscalización que correspondan a fin de verificar dicho cumplimiento.

Para solicitar la liberación parcial de la garantía, las empresas podrán remitir a OEFA un reporte con el avance de dichas actividades y la documentación que la sustenta. Se debe otorgar un plazo razonable para que OEFA evalúe dicha información y la contraste con las acciones de campo que ha efectuado. El pronunciamiento favorable de OEFA debería permitir la liberación parcial de la garantía. No obstante, si en dicho plazo, la autoridad no emite pronunciamiento alguno, se debería aplicar el silencio positivo y liberar la parte de la garantía que corresponda.

- **Post cierre:** La normativa señala que la etapa de post cierre se encuentra a cargo de la empresa hasta por un plazo no menor de 5 años luego de concluida la ejecución del Plan de Cierre. Luego de ello, se deberá extraer de la garantía un monto suficiente por el tiempo de post cierre adicional proyectado o a perpetuidad, según se requiera. Con esta garantía, el Estado se encargará de mantener las medidas de post cierre establecidas.<sup>45</sup> Por un lado, cabe indicar que la normativa no precisa la entidad pública que deberá estar a cargo de las medidas de post-cierre y de la determinación y la ejecución de la garantía. Al respecto, la Comisión sugiere que sea Activos Mineros, la entidad a cargo de dichas funciones. Por otro lado, se advierte que la garantía no resulta suficiente para asegurar la implementación adecuada de las actividades de post cierre, pues en la práctica se pueden evidenciar mayores impactos a los proyectados. En este escenario, la Comisión considera que además de la garantía, se debería contemplar la responsabilidad de la empresa por un período significativamente mayor al actualmente previsto. En principio, mayor a los 5 años antes mencionados.
- **Participación ciudadana:** De acuerdo a la normativa sectorial, el único mecanismo de participación ciudadana en la etapa de cierre de minas es la presentación de comentarios.<sup>46</sup> El cierre es una fase crucial del proyecto minero que tiene una incidencia directa en el bienestar de las comunidades aledañas. Por lo tanto, es necesario que esta etapa cuente con mecanismos de participación idóneos que brinden a los ciudadanos un espacio para expresar sus visiones sobre el uso futuro de estas áreas, las modalidades de remediación, el acceso a infraestructura implementada (campamentos), entre otros. En este sentido, en caso de proyectos mineros de gran escala, la Comisión recomienda el empleo de mecanismos de participación ciudadana análogos a los EIA, como los talleres participativos.

<sup>44</sup> Artículos 48 y 60 del Reglamento para el Cierre de Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-EM.

<sup>45</sup> Artículo 31 del Reglamento para el Cierre de Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-EM.

<sup>46</sup> Según el artículo 13 del Reglamento para el Cierre de Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-EM, el titular deberá dejar un ejemplar del plan de cierre propuesto en las oficinas de la autoridad regional. Luego, deberán publicarse anuncios y avisos radiales dando a conocer a la ciudadanía que pueden presentar sus aportes por escrito.

### 2.4.3. Pasivos ambientales

La Ley N° 28271 que regula los pasivos ambientales en el sector minero fue aprobada en el año 2004. No obstante, hasta la fecha no se ha logrado un avance significativo en la remediación de dichas áreas, por la falta de asignación de recursos presupuestales y la falta de incentivos para lograr el aporte del sector privado. Se han identificado una serie de oportunidades de mejora en este proceso:

- **Priorización de pasivos:** A la fecha, existen 8 448 pasivos ambientales identificados en el sector minero.<sup>47</sup> El enfoque de remediación de estas áreas debe atender a su nivel de riesgo. Es necesario contar con una lista priorizada de pasivos ambientales mineros para enfocar los esfuerzos del Estado en su pronta remediación. Para ello, esta Comisión sugiere la contratación de una empresa especializada para efectuar la caracterización de pasivos ambientales mineros, a fin de determinar la priorización de su remediación.
- **Remediación a cargo del Estado:** La remediación de los pasivos ambientales a cargo del Estado ha sido delegada, principalmente, a Activos Mineros. No obstante, este encargo no ha conllevado los recursos y facilidades necesarias para su debida ejecución. En ese sentido, para la Comisión es imprescindible fortalecer a Activos Mineros, para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, esta entidad debe contar con un régimen de contratación simplificada que le permita el cumplimiento oportuno de las acciones de remediación ambiental contempladas en los Planes de Cierre. Esta entidad debería tener como función primordial la remediación de pasivos mineros.

Con relación al financiamiento necesario para la remediación, la Comisión propone la creación de un fondo para pasivos ambientales mineros, el cual estaría compuesto por recursos públicos y privados. Los recursos públicos deberían provenir del canon minero y de las regalías mineras. Para lograr la captación de recursos privados, se debería implementar programas que promuevan la cooperación de las entidades privadas, especialmente aquellas en cuyas concesiones se albergan pasivos ambientales. Las contribuciones del sector privado no solo mejorarían sus relaciones con las comunidades aledañas, sino que además, deberían ser recompensadas bajo el régimen de incentivos. Por último, los recursos del fondo deben ser asignados exclusivamente para la remediación de pasivos ambientales mineros.

- **Participación del sector privado en la remediación:** Para la Comisión, las acciones de remediación voluntaria de pasivos ambientales por parte de las empresas mineras deben estar sujetas al régimen de incentivos. Es preciso impulsar la implementación de los bonos de responsabilidad social ambiental, promover mayores obras por impuestos y otros beneficios legales que faciliten la participación del sector privado en la remediación. Además, el Estado debe implementar en cooperación con las empresas, asociaciones académicas y organismos internacionales, proyectos pilotos que permitan diseñar medidas que contribuyan a la remediación de estos pasivos mineros.
- **Reaprovechamiento:** La Comisión sugiere contar con un inventario de pasivos mineros que tengan la potencialidad de ser reaprovechados. La data disponible sobre estos pasivos debe ser pública. Para facilitar su aprovechamiento, se recomienda aprobar una normativa específica que contemple un régimen simplificado que facilite el desarrollo de dichas actividades. Adicionalmente, en caso se advierta la existencia

<sup>47</sup> MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2020). *Inventario de Pasivos Ambientales Mineros*. Consulta: 5 de febrero de 2020.  
<[http://www.minem.gob.pe/\\_detalle.php?idSector=1&idTitular=5769&idMenu=sub5768&idCateg=961](http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=5769&idMenu=sub5768&idCateg=961)>

de pasivos con mayor potencial, se sugiere facultar a Activos Mineros para el aprovechamiento de estas áreas, dotándolo de los recursos necesarios. Los ingresos generados por esta actividad deben ser destinados en la remediación de otros pasivos ambientales.

#### 2.4.4. Fiscalización ambiental

##### a) Fiscalización a empresas mineras

La fiscalización ambiental es un aspecto clave para la sostenibilidad de las operaciones mineras. Al respecto, la Comisión considera necesario repensar el enfoque de la fiscalización y diseñar nuevos mecanismos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Las inspecciones y el procedimiento sancionador no deben ser vistas como las únicas herramientas que garantizan el buen desempeño ambiental. La autoridad debe contar con un amplio catálogo de mecanismos que le permitan lograr el mismo objetivo y aseguren un uso eficiente de los recursos otorgados. En ese sentido, se propone lo siguiente:

- **Desempeño ambiental:** Medir el desempeño de las empresas mineras y priorizar las acciones de fiscalización.
- **Múltiples herramientas:** Contar con un conjunto amplio de herramientas que contribuyan con la fiscalización ambiental y sean empleadas según el desempeño de las empresas y las circunstancias del caso. En esta lista, se pueden contar con inspecciones, autocontrol, mantenimiento de registros, el auto-informe, monitoreo de áreas cercanas, monitoreo ciudadano, entre otros. Además, se sugiere centrar las inspecciones en aspectos críticos de la operación minera.

Adicionalmente, la Comisión sugiere incorporar de manera progresiva herramientas tecnológicas para la fiscalización ambiental. Se recomienda implementar proyectos piloto con la colaboración de grandes proyectos mineros para monitorear de manera permanente y a distancia el cumplimiento de aspectos críticos de la operación.

- **Subsanación voluntaria:** La Ley N° 27444 dispone que la subsanación de las infracciones con anterioridad al inicio del procedimiento constituye un eximente de responsabilidad.<sup>48</sup> La subsanación voluntaria constituye una herramienta que permite alcanzar la eficiencia del sistema, resultando beneficiosa para ambas partes: el Estado y la empresa. No obstante, a criterio de OEFA, esta herramienta no puede ser empleada por las empresas, en caso la autoridad supervisora haya emitido previamente un requerimiento vinculado al incumplimiento de la obligación, supuesto que no se encuentra expresamente contemplado en la Ley N° 27444. Entonces, aún cuando la empresa subsane la conducta infractora con anterioridad al procedimiento, esto no sería considerado como eximente, si la autoridad efectuó un requerimiento previo. En este sentido, para la Comisión no se debería imponer limitación alguna para emplear esta herramienta en la fiscalización ambiental. Por el contrario, OEFA debería diseñar mecanismos que aseguren una adecuada subsanación de las conductas infractoras.

<sup>48</sup> Artículo 255 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Handwritten notes and signatures on the left margin, including the letters "DL" and "BC" in a box, and other illegible scribbles.

- **Régimen de Incentivos:** La normativa sectorial ha creado diversos registros y premios para reconocer el buen desempeño de las empresas mineras<sup>49</sup>, muchos de los cuales aún no han sido implementados. En ese sentido, la Comisión considera que se requiere sentar las bases de un régimen de incentivos que promueva la mejora continua en el desempeño de las empresas mineras.
- **Fiscalización de obligaciones sociales:** Según se advierte, la labor de OEFA está centrada en la fiscalización de obligaciones ambientales, pero no se ha prestado la debida atención a las obligaciones sociales. Ello incluso puede advertirse de la denominación de la entidad y de su estructura orgánica, dentro de la cual no se contempla un área especializada para ejercer dicha función. En este sentido, esta Comisión recomienda la creación de un área que cuente con profesionales especializados en asuntos sociales que efectúen un seguimiento oportuno de dichas medidas. Asimismo, se debería reconocer la importancia de estos temas incluyendo dicha función en la denominación de la entidad.
- **Mecanismos de retroalimentación:** la Comisión sugiere implementar mecanismos de retroalimentación entre la fiscalización y la certificación ambiental. Estas herramientas deben tener la capacidad de incidir en el diseño de las certificaciones ambientales, contribuyendo a la claridad y eficacia de las medidas ambientales y sociales a ser fiscalizadas. Además, cada estudio ambiental debería identificar las medidas críticas que deben ser prioritariamente fiscalizadas por la autoridad competente.

#### b) Evaluación de ecosistemas

La Comisión considera que es necesario complementar la fiscalización que se realiza a las empresas con la evaluación de las áreas aledañas a los proyectos mineros. El enfoque de la fiscalización debe atender al territorio (por ejemplo, cuenca hidrográfica) en el que están localizados los proyectos. Para ello, se debe conceder a OEFA la facultad de evaluar el estado de dichas áreas y determinar, cuando corresponda, las causas que estarían generando su deterioro. Esta intervención permitiría construir data sobre el estado del ambiente y el impacto ocasionado por las operaciones mineras. También permitiría evidenciar si existen otras actividades en el área que están originando o contribuyendo a dichos impactos. Esta información resultaría valiosa para aclarar cualquier percepción que se tiene sobre el potencial impacto de las actividades mineras.

#### c) Fiscalización a entidades públicas

La Comisión ha tomado conocimiento de que las entidades públicas o empresas del Estado, como Activos Mineros, tendrían dificultades para implementar las medidas dictadas por el OEFA, debido a la falta de habilitaciones presupuestarias y a la regulación establecida por la normativa de contrataciones del Estado. En este sentido, la Comisión enfatiza que resulta necesario asegurar el financiamiento necesario para el cumplimiento de estas medidas. Además, debe habilitarse a dichas entidades, mecanismos como la contratación directa excepcional u otros que permitan el cumplimiento oportuno de sus obligaciones ambientales.

#### d) Fiscalización a gobiernos regionales

La Comisión considera vital fortalecer la fiscalización que OEFA efectúa sobre los gobiernos regionales. Para ello, es preciso retomar y consolidar los esfuerzos efectuados para

<sup>49</sup> Artículo 149 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM.

evaluación el desempeño de estas autoridades. Asimismo, se debe reforzar las oficinas desconcentradas de OEFA a efectos de que estos cuenten con las capacidades necesarias para brindar asistencia técnica y acompañamiento a los gobiernos regionales en el desarrollo de sus funciones.

<b>Principales recomendaciones del eje "Gestión Ambiental"</b>
<b>Intervención temprana y colaborativa</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La normativa vigente contempla ciertas acciones de intervención temprana que deben ser potenciadas, como el acompañamiento en la elaboración de la línea base y las reuniones previas a la presentación del Estudio Ambiental.</li> <li>2. Se recomienda contar con guías que detallen las labores de cada autoridad en el marco de la intervención temprana. Estos documentos deben brindar mayor precisión en aquellos aspectos relacionados a la emisión de recomendaciones por parte de las autoridades y al cumplimiento de estos por parte de la empresa.</li> <li>3. Diseñar e implementar un nuevo enfoque de la evaluación ambiental, temprana y concurrente, en el cual el SENACE y los opinantes técnicos acompañen al titular del proyecto durante la elaboración del EIA, estando informados y facultados para brindar opinión sobre los aspectos claves del estudio conforme estos se vayan definiendo.</li> <li>4. Implementar un proyecto piloto de evaluación ambiental temprana y colaborativa, aplicable a las EIA-d y a solicitud de las empresas.</li> </ol>
<b>Desarrollo de capacidades</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Fortalecer las capacidades humanas, de gestión y financieras de las entidades involucradas en el proceso de evaluación ambiental.</li> </ol>
<b>Estándares ambientales</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Establecer mediante norma la periodicidad para la actualización de los ECA y LMP a fin de contar con estándares idóneos para proteger nuestro entorno y dar predictibilidad a las decisiones del sector privado.</li> </ol>
<b>Compensaciones ambientales</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Contar con una política clara de compensación ambiental y priorizar la emisión de los instrumentos que permitan su debida aplicación.</li> </ol>
<b>Obligaciones sociales</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Aprobar protocolos y guías referenciales que permitan asegurar la calidad de estos compromisos y facilitar su debida fiscalización.</li> </ol>
<b>Actualización de Estudios Ambientales</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>9. La empresa debe poder brindar comunicación a las autoridades competentes, donde declare la no necesidad de la actualización cuando sea el caso. Dicha comunicación estará sujeta a las acciones de fiscalización posterior que correspondan.</li> </ol>

<b>EIA enciclopédicos</b>
10. Contar con estudios que prioricen información relevante y den mayor énfasis al análisis técnico de impactos. Para ello, se precisa de la revisión de Términos de Referencia comunes, así como se debe permitir que estos se adecúen fácilmente a la realidad de cada proyecto. Asimismo, se debe contar con guías técnicas para las consultoras ambientales y los evaluadores de las autoridades ambientales.
<b>Consultoras ambientales</b>
11. Crear un registro único que contemple a todas las personas naturales o jurídicas autorizadas a elaborar algún tipo de IGA, fortaleciendo la potestad sancionadora del administrador del registro, y con la mirada puesta en un sistema de acreditación.
<b>Interconexión de la información</b>
12. La Comisión recomienda articular la información generada por diferentes entidades del Estado y las empresas; e interconectar a las entidades estatales.
<b>Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales</b>
13. Dicho registro debe incluir a todos los IGA a efectos de contar con información cierta y completa sobre las actividades del sector minero.
<b>Cierre de minas</b>
14. Precisar con claridad los roles de las autoridades. 15. En el Plan de Cierre de Minas, las empresas deben otorgar una garantía para las actividades de cierre progresivo. 16. Activos Mineros debe ser la entidad a cargo de las medidas de post-cierre y de la determinación y la ejecución de la garantía. 17. En el post cierre, se debe ampliar la responsabilidad de la empresa por un período significativamente mayor al actualmente previsto. 18. En la evaluación del plan de cierre de proyectos mineros de gran escala, se recomienda el empleo de mecanismos de participación ciudadana análogos a los EIA, como los talleres participativos.
<b>Pasivos ambientales</b>
19. Contratar una empresa especializada para efectuar la caracterización de pasivos ambientales mineros, a fin de determinar la priorización de su remediación. 20. Fortalecer a Activos Mineros para el cumplimiento de la remediación a cargo del Estado. 21. Crear un fondo para la remediación de pasivos ambientales mineros, el cual estaría compuesto por recursos públicos y privados. 22. Las acciones de remediación voluntaria de pasivos ambientales por parte de las empresas mineras deben estar sujetas al régimen de incentivos.

23. Contar con un inventario de pasivos mineros que tengan la potencialidad de ser reaprovechados.

**Fiscalización ambiental**

24. Repensar el enfoque de la fiscalización y diseñar nuevos mecanismos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

25. Incorporar de manera progresiva herramientas tecnológicas para la fiscalización ambiental.

26. No se debería imponer limitación alguna para emplear la subsanación voluntaria.

27. Se requiere sentar las bases de un régimen de incentivos que promueva la mejora continua en el desempeño de las empresas mineras.

28. OEFA debería contar con un área que cuente con profesionales especializados en asuntos sociales que efectúen un seguimiento oportuno de dichas medidas.

29. Implementar mecanismos de retroalimentación entre la fiscalización y la certificación ambiental.

30. Asegurar el financiamiento necesario para que las entidades públicas puedan cumplir oportunamente sus obligaciones ambientales.

31. Fortalecer la fiscalización que OEFA efectúa sobre los gobiernos regionales.

DL  
139

A

19

### 3. MEJORA REGULATORIA

#### 3.1. Problemática central

La principal consecuencia de los problemas regulatorios de la inversión minera en el Perú radica en el alto riesgo que corre el sector de no alcanzar todo su potencial debido a los altos costos de oportunidad que imponen la regulación y los trámites y la poca eficacia de diversos actores en el logro de los objetivos ambientales y sociales. Ello sobre todo si se los compara con los estándares internacionales existentes en los países con los que competimos. Una mejora de la regulación debería buscar los caminos más eficientes para alcanzar una minería competitiva, rentable, socialmente responsable y ambientalmente sostenible. Para ello se requiere de un mejor Estado que garantice los derechos y el pleno desarrollo de capacidades de las personas, la seguridad jurídica para los inversionistas y la protección del ambiente.

Es deber del Estado diseñar, implementar y evaluar políticas y regulaciones públicas razonables con el objetivo de promover el aprovechamiento de los recursos naturales que son de la Nación.<sup>50</sup> En un sector tan complejo como el sector minero, el Estado tiene que efectuar dicha labor de manera razonable buscando un equilibrio de intereses y objetivos de toda la sociedad. Por un lado, tiene que otorgar incentivos para que nuestro país sea un destino atractivo para la inversión, lo cual nos permita aprovechar los recursos minerales de manera idónea y sostenible en beneficio de la sociedad en general. Por el otro, deberá proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para atraer inversión privada, la evidencia internacional nos indica que el Perú debe mejorar la calidad de sus instituciones. En los últimos años hemos venido cayendo en los rankings de competitividad internacionales como el del World Economic Forum (WEF), el *Doing Business* y el *Fraser Institute* (Ver Tabla 1).

TABLA 1. PERÚ: DESEMPEÑO EN COMPETITIVIDAD

Índice	Perú: Ubicación en el ranking		
	2018	2019	Cambio
World Economic Forum (140 países) <sup>51</sup>	2018	2019	Cambio
	63	65	-2
Índice Doing Business (190 países)	2019	2020	Cambio
	68	76	-8
Fraser: Libertad Económica - Regulación empresarial (162 países)	2018	2019	Cambio
	91	94	-3

Fuente: WEF, Doing Business y Fraser Institute.  
Elaboración propia.

Enfrentamos serios problemas de capacidad para brindar seguridad jurídica a los inversionistas, para establecer regulaciones predecibles y razonables, para respetar y hacer valer los acuerdos y contratos, resolver controversias, y hacer valer los derechos de propiedad asignados mediante el otorgamiento de concesiones a particulares. Al mismo tiempo, resulta crucial resolver el problema de la poca e ineficaz presencia del Estado en la

<sup>50</sup> Tribunal Constitucional (2005). Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional. Expediente 0048-2004-PIITC, Lima. 1 de abril.

<sup>51</sup> El índice de competitividad global 2019 considera 141 países.

solución de las demandas sociales por más y mejores bienes y servicios públicos de calidad, así como por la existencia de oportunidades de desarrollo en las zonas de influencia de la minería.

En el sector minero, la mediana y gran minería se suele desarrollar en cinco fases: (i) concesión, (ii) exploración, (iii) construcción, (iv) explotación y beneficio, y (v) cierre. La duración de cada fase es muy variable, dependiendo, entre otras cosas, de la magnitud del proyecto. Sin embargo, una característica común en las diferentes fases se refiere a la existencia de un significativo número de procedimientos y autorizaciones, cuya calidad regulatoria no es clara.

En un estudio elaborado por uno de los comisionados por encargo de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE),<sup>52</sup> se identificó que las diferentes fases de la cadena de valor de la mediana y gran minería son reguladas por un total de 232 procedimientos administrativos, sustentados en 470 normas legales, con la participación de 30 actores (29 entidades públicas y el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional).<sup>53</sup> En línea con lo mencionado, el "Índice de Competitividad Minera del Perumin 2019" muestra que el Perú tiene el peor desempeño en el ámbito "Regulación e Instituciones", debido a que se exige un número mayor de permisos y más entidades participan en la evaluación y aprobación comparado con países competidores del Perú. Estos resultados se registran tanto en exploración como en explotación.<sup>54</sup>

En la fase de exploración esta situación es más crítica debido a que el inversionista debe asumir elevados costos derivados de las regulaciones y trámites, lo que pone en riesgo el nivel de inversión en exploración y, por ende, el nivel de reservas probadas de minerales. Cabe precisar que las actividades de exploración suelen ser temporales (entre 8 y 24 meses) y están sujetas a un gran nivel de incertidumbre. Según los especialistas, de cada 1000 prospectos, se estima que solo 100 proyectos de exploración siguen adelante. De estos (proyectos de exploración que continúan), solo avanzan 10 proyectos de mina. De cada 10 proyectos de mina, 1 se concreta.<sup>55</sup>

Conforme al Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP),<sup>56</sup> en la fase de exploración, el Perú ocupa el último puesto en permisos mineros en comparación con Australia, Canadá, Sudáfrica, México, Colombia y Chile. Por su parte, el MINEM registra que los tiempos de evaluación de los IGAs superan ampliamente los plazos regulados. Una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que debería ser aprobada en 30 días hábiles, se aprueba en 127 días hábiles en promedio. Un EIA-sd es aprobado en 176 días hábiles, cuando según la norma debería tomar 90 días hábiles.<sup>57</sup>

### 3.2. Causas del problema

Se ha advertido un conjunto de factores que estarían contribuyendo a la generación de la problemática antes descrita:

<sup>52</sup> SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA (2018). *Propuesta para facilitar el desarrollo de la industria minera*. Elaborado por AC Pública SAC y Apoyo Consultoría SAC. Lima. pp 25.

<sup>53</sup> La cadena de valor del sector minero, que muestra gráficamente la secuencia de los principales procedimientos y las entidades a cargo de su tramitación, se muestra en el Anexo 8.

<sup>54</sup> INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ (2019). *Índice de Competitividad Minera del Perumin 2019*. Elaborado por Macroconsult.

<sup>55</sup> INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ (2020). *La Importancia de la Minería, sus Procesos y sus Dificultades Actuales* [diapositiva]. Lima.

<sup>56</sup> INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ (2019). *Índice de Competitividad Minera del Perumin 2019*. Elaborado por Macroconsult.

<sup>57</sup> MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2019). *Propuestas para promocionar la inversión* [diapositiva]. Lima: Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera (DGPSM).

- **Control previo en lugar de control posterior:** Se aprecia que en la mayoría de procedimientos se parte de una lógica de control previo en lugar de control posterior. Ello se debe, por un lado, a la falta de capacidades del Estado para cumplir sus funciones; y por otro, la cultura de crear procedimientos y requisitos pensando en aquellos tipos de administrados que siempre incumplen las normas, en lugar de redactarlas para aquellos que las respetan.
- **Deficiente arreglo institucional:** El Estado enfrenta dificultades para organizarse y brindar un servicio orientado al ciudadano, dado que no están claramente definidos los roles y funciones, o estándolo, cada entidad invierte recursos en fiscalizaciones *in situ*, restringidas al ámbito de su competencia, en lugar de coordinar y complementar esfuerzos. Por ejemplo, se cuenta con varios fiscalizadores involucrados en la actividad minera, los cuales no coordinan entre sí: OEFA, OSINERGMIN, ANA, INDECI y Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).
- **Falta de capacidades institucionales:** No se cuenta con la cantidad de profesionales adecuada para atender la carga administrativa que enfrentan, o se carece de personal idóneo para el puesto o estos rotan mucho. No existen mecanismos adecuados de división y de coordinación del trabajo. Existen serios problemas de coordinación entre funcionarios de diferentes áreas de una misma entidad, y también entre funcionarios de diferentes entidades de distintos niveles de Gobierno.
- **La aplicación no razonable de la responsabilidad administrativa:** la normativa señala que la responsabilidad de lo aprobado recae en los funcionarios. Se ha tomado conocimiento de que las acciones de control estarían efectuando evaluaciones poco técnicas de las actuaciones de los funcionarios, limitando su discrecionalidad y apreciación técnica. Esta práctica podría contribuir a la dilación de los procedimientos o a la inacción, en caso de imprecisiones o vacíos legales sobre los alcances de sus competencias.
- **Falta de procedimientos integrados:** Se suele atacar un mismo problema de política pública con varios procedimientos administrativos sucesivos, en lugar de desarrollar un único procedimiento integrado. Por ejemplo, para otorgar la licencia de uso de agua, previamente se deben tramitar otros procedimientos administrativos, como la acreditación de disponibilidad hídrica y la autorización para la ejecución de obras. Para obtener la licencia, además de realizar los procedimientos administrativos mencionados, se solicita realizar una inspección para verificar la conclusión de las obras de aprovechamiento hídrico.
- **Análisis de Calidad Regulatoria:** Por mucho tiempo, el proceso de creación de procedimientos administrativos no incorporó un análisis riguroso sobre su necesidad. Tampoco se aplicaban revisiones periódicas sobre su vigencia. Como consecuencia, actualmente existen muchos procedimientos que no se justifican porque no contribuyen a resolver un problema de política pública o porque existen alternativas que sin ser procedimientos pueden sustituirlos. Cabe señalar que este problema está siendo atacado con la normativa reciente de Mejora Regulatoria.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> A finales del 2016, con la emisión del Decreto Legislativo N° 1310, se da inicio a la reforma administrativa y se propone la mejora de la calidad regulatoria como un proceso sistemático para la determinación y reducción de cargas administrativas. Fuente: PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2020). *Perú: La experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR [folleto]*. Lima. Consulta: 9 de febrero de 2020. <<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Per%3ba-La-experiencia-con-el-An%3ba1lisis-de-Calidad-Regulatoria-ACR.pdf>>

### 3.3. Consecuencias del problema

En un estudio del Banco Mundial, Djakov, Mc Liesa & Ramalho,<sup>59</sup> demostraron que países con mejor regulación crecen más rápido. Midiendo la calidad institucional a través de la variable "Regulación Económica - Facilidad para hacer negocios", demostraron que pasar del peor cuartil de calidad regulatoria al mejor, aumenta en más de 2.3 puntos porcentuales el crecimiento económico.

La *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) señala que la regulación es esencial para el funcionamiento de la sociedad y la economía, pero una incorrecta regulación puede imponer costos innecesarios a la sociedad, impedir la innovación y reprimir la competencia. Más preocupante aún, las regulaciones pueden ser inconsistentes con el logro de los objetivos de la política pública, pueden tener consecuencias no deseadas o pueden volverse redundantes con el tiempo.<sup>60</sup>

El Perú, hasta el año 2013, mostró tasas de crecimiento económico por encima del promedio mundial, pero desde el 2014 esa situación se revirtió junto con el término del denominado "super ciclo" de precios de minerales, a pesar de mostrar un desempeño destacable en estabilidad macroeconómica. La evidencia sugiere que el Perú debe mejorar la calidad de las instituciones y de la regulación pues eso está restando más de un punto de crecimiento económico, a través de su efecto en el retraso de la puesta en marcha de inversiones en el sector minero.

### 3.4. Alternativa de solución

#### 3.4.1. Nuevo modelo regulatorio para la fase de exploración

La exploración consiste en llevar a cabo estudios de investigación sobre el yacimiento para definir si el mineral es recuperable y determinar la viabilidad de un proyecto minero. Las actividades de exploración suelen ser temporales (entre 8 y 24 meses), y en algunos casos ellas tienen asociados impactos ambientales negativos poco significativos. En general la magnitud de los impactos depende de la intensidad y amplitud de las actividades de exploración. Se debe diferenciar las actividades de exploración según el tipo de impacto que generan, y establecer un nuevo modelo regulatorio que reconozca tales diferencias. Para esto, se propone optimizar dos aspectos claves de esta fase: la evaluación ambiental y la consulta previa.

Con respecto a la evaluación ambiental, en la fase de exploración existen actividades que podrían desarrollarse sin potencial riesgo para el ambiente, por lo que podrían llevarse a cabo sin contar con un IGA aprobado o con uno de aprobación automática. Al respecto, a continuación, se presenta algunas referencias a las legislaciones ambientales de otros países que desarrollan este punto:

<sup>59</sup> DJANKOV, Simeon, Caralee MCLIESH y Rita RAMALHO (2006). *Regulation and growth*. Washington, DC: World Bank. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/796601468134394096/Regulation-and-growth>>

<sup>60</sup> OECD (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Paris: OECD Publishing. Consulta: 9 de febrero de 2020. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>>

Handwritten notes and signatures on the left margin, including the letters "DL" and "DE" at the top, and several illegible signatures and initials below.

**TABLA 2. REFERENCIAS DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL INTERNACIONAL EN LA FASE DE EXPLORACIÓN**

País	Detalle
Chile	Las actividades de hasta 20 plataformas y de un área de hasta 100 has impactadas, no requieren de estudios ambientales. De otra parte, las actividades de exploración que superen dicho número o impacto, requieren de una Declaración de Impacto Ambiental.
Colombia	No se regula la obligación de obtener una certificación ambiental para las actividades de exploración minera, siendo que únicamente se remite al cumplimiento de guías para el desarrollo de dicha actividad.
Bolivia	Se regulan mecanismos de dispensa ambiental para las actividades de exploración y prospección minera.
EEUU	Solo si los impactos potenciales superan los umbrales aceptables de impacto, es decir, son significativos; se lleva a cabo el proceso de evaluación de impacto ambiental. Si los impactos no son significativos, se prepara un informe que sustente que se genera un impacto importante ( <i>Finding of No Significant Impact - FONSI</i> )

Fuente: MINEM (2017) "Exposición de motivos: Proyecto de Nuevo Reglamento de Protección Ambiental Para las Actividades de Exploración". Lima. pp 8  
Elaboración propia

En el Perú, los proyectos de exploración menores a 20 plataformas que no afecten los criterios de protección ambiental deben contar con una Ficha Técnica Ambiental (FTA),<sup>61</sup> la cual tiene un plazo de aprobación de 10 días hábiles y se encuentra sujeta a silencio administrativo negativo. En la práctica, se ha demostrado que la evaluación de este instrumento excede largamente el plazo indicado. Considerando que esta actividad no se encuentra dentro del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) (por no implicar un impacto significativo), la Comisión propone que la FTA sea de aprobación automática, sujeto a fiscalización posterior y previa entrega de una garantía. Dicha garantía debe estar orientada a remediar cualquier posible impacto causado durante la exploración. Además, se recomienda revisar y simplificar el formato actual de la FTA, el cual debería ser pre publicado y sometido a un proceso de consulta efectivo con todos los actores involucrados.

Con respecto a la consulta previa, y en atención a lo señalado en la sección 1.4.2 del presente Informe, se advierte que es vital modificar la oportunidad de la consulta para garantizar efectivamente los derechos de los pueblos indígenas. A ello debe adicionarse que, en la etapa de exploración, según el MINEM, la consulta puede tomar 417 días (14 meses) en promedio,<sup>62</sup> lo que podría resultar excesivo si consideramos que las actividades de exploración son temporales (entre 8 y 24 meses). En consecuencia y conforme a lo desarrollado en la sección antes mencionada, el acuerdo previo vinculado a la exploración minera debe adaptarse a los estándares de la consulta previa, evitando una duplicación de los procesos de diálogo. En los casos en que se requiera de la aprobación de una Ficha Técnica Ambiental, y se advierta la presencia de pueblos indígenas, será preciso efectuar una consulta previa por cada ficha a presentar. Además, en la fase de exploración, se deberán promover mecanismos de monitoreo participativo sobre la base seguimiento de los instrumentos ambientales y sociales.

<sup>61</sup> Decreto Supremo N° 042-2017-EM.

<sup>62</sup> MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2019). *Propuestas para promocionar la inversión* [diapositiva]. Lima: Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera (DGPSM).

En la siguiente tabla, se presenta el nuevo modelo para la exploración minera:

**TABLA 3: NUEVO MODELO REGULATORIO PARA LA FASE DE EXPLORACIÓN**

Tipo de actividad o proyecto	Categoría	Instrumento ambiental		Instrumento social	
		Situación actual	Propuesta	Situación actual	Propuesta
<p>Actividades de cateo y prospección Incluye estudios geológicos, geofísicos, geotécnicos, geoquímicos, levantamientos topográficos, recolección de pequeñas cantidades de muestras de rocas y minerales de superficie, utilizándose en estas actividades mineras instrumentos o equipos que pueden ser transportados sin causar mayor alteración que la originada por el tránsito ordinario de personas y vehículos menores. Este tipo de estudios no involucran perforaciones.</p>	No está incluido en el SEIA.	No requiere	No requiere	Permiso previo del titular del predio (privado o comunal) a explorar, y de la autoridad competente –de ser el caso-. (Art. 2 del TUO de la Ley General de Minería)	Permiso previo del titular del predio (privado o comunal) a explorar y de la autoridad competente –de ser el caso-. (Art. 2 del TUO de la Ley General de Minería)
<p>Proyectos que no se encuentren señalados en el Listado de Inclusión de proyecto sujetos al SEIA. Esto se traduce en proyectos que consideren: Menos de 20 plataformas y/o menos de 10 ha disturbadas; y Sin afectar los criterios de protección ambiental del SEIA</p>	No está incluido en el SEIA	Ficha Técnica Ambiental (FTA) <sup>63</sup>	FTA simplificada, de aprobación automática (garantías y sujeto a fiscalización posterior)	Acuerdo previo con el titular del predio (privado o comunal) a explorar y consulta previa en el caso de afectar a pueblos indígenas.	Acuerdo previo con el titular del predio (privado o comunal) a explorar, con acompañamiento estatal sobre la base de la FTA. En el caso de pueblos indígenas, el acuerdo previo debe seguir el estándar de consulta previa, tal como se detalla en la sección 1.4.2.f. Además, se implementarán mecanismos de monitoreo participativo sobre la base seguimiento de los instrumentos ambientales y sociales.

<sup>63</sup> Procedimiento aprobado por el Decreto Supremo N° 042-2017-EM que entró en vigencia con la aprobación de los Términos de Referencia y sus guías de contenido. Estos documentos fueron aprobados por Resolución Ministerial N° 108-2018-MEM/DM, promulgada el 21 de marzo del 2018.

<p>Proyectos que consideren:</p> <p>a) Hasta 40 plataformas de perforación.</p> <p>b) Un área efectivamente disturbada de hasta diez hectáreas, considerando en conjunto plataformas, trincheras, instalaciones auxiliares y accesos.</p> <p>c) La construcción de túneles de hasta cien metros de longitud, en conjunto, que no se ubiquen subyacentes a la proyección de ecosistemas frágiles, cuerpos de agua o manantiales en temporadas lluviosas.</p>	<p>Categoría I: proyectos con impactos leves</p>	<p>DIA</p>	<p>DIA</p>	<p>Acuerdo previo con el titular del predio (privado o comunal) a explorar y consulta previa si afecta a pueblos indígenas.</p>	<p>Acuerdo previo con el titular del predio (privado o comunal) a explorar, con acompañamiento estatal sobre la base de la DIA. En el caso de pueblos indígenas, el acuerdo previo debe seguir el estándar de consulta previa, tal como se detalla en la sección 1.4.2.f. Además, se implementarán mecanismos de monitoreo participativo sobre la base seguimiento de los instrumentos ambientales y sociales.</p>
<p>Proyectos que consideren:</p> <p>a) De 40 a 700 plataformas de perforación.</p> <p>b) Un área efectivamente disturbada mayor a diez hectáreas, considerando en conjunto plataformas, trincheras, instalaciones auxiliares y accesos. La construcción de túneles de más de cien metros de longitud, en conjunto, que no se ubiquen subyacentes a la proyección de ecosistemas frágiles, cuerpos de agua o manantiales en temporadas lluviosas.</p> <p>c) Una planta piloto.</p>	<p>Categoría II: impactos moderados</p>	<p>EIA-sd</p>	<p>EIA-sd</p>	<p>Acuerdo previo con el titular del predio (privado o comunal) a explorar y consulta previa si afecta a pueblos indígenas.</p>	<p>Acuerdo previo con el titular del predio (privado o comunal) a explorar, con acompañamiento estatal sobre la base de la EIASd. En el caso de pueblos indígenas, el acuerdo previo debe seguir el estándar de consulta previa, tal como se encuentra detallado 1.4.2.f. Además, se implementarán mecanismos de monitoreo participativo sobre la base seguimiento de los instrumentos ambientales y sociales.</p>

Fuente: DS 042-2017-EM  
Elaboración propia

### 3.4.2. Mejora regulatoria continua

Para lograr la mejora continua de la regulación en el sector minero debe promoverse la aplicación del conjunto de normas de Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa,<sup>64</sup> entre las cuales destacan las siguientes: (i) el Decreto Legislativo N° 1211 que busca fortalecer e implementar servicios públicos integrados mediante Ventanilla Únicas y el intercambio de información entre entidades públicas; (ii) el Decreto Legislativo N° 1246 que obliga a las entidades públicas a brindar información gratuita a los ciudadanos a través de la interoperabilidad; (iii) el Decreto Legislativo N° 1256 que busca acelerar el proceso de eliminación de barreras burocráticas y para eso fortalece el rol de INDECOPI; (iv) el Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; y (v) el Decreto Legislativo N° 1310 (modificado por el Decreto Legislativo N° 1448) que dicta medidas adicionales de Simplificación Administrativa y exige a las entidades públicas a realizar el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR).

Para la Comisión, la implementación del ACR<sup>65</sup> es una buena práctica que debe promoverse en todas las entidades involucradas en la cadena de valor del sector minero. En el caso del sector Energía y Minas, que comprenden los procedimientos administrativos de tres entidades (MINEM, Instituto Peruano de Energía Nuclear - IPEN, Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET), se revisaron 164 procedimientos, de los cuales se ratificaron 135, se eliminaron 16, y 13 se declararon improcedentes. Entre los procedimientos eliminados se encuentran seis relacionados al otorgamiento del Certificado de Operación Minera (COM).<sup>66</sup> Cabe indicar que, según la OECD,<sup>67</sup> el Decreto Legislativo N°1448 ha introducido modificaciones para mejorar el ACR con los cuales el Perú ha establecido los pilares para la adopción de una política regulatoria y del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

### 3.4.3. Ventanilla Única

La Comisión considera que se requiere la puesta en servicio de una "Ventanilla Única de Trámites" (física y virtual). Esto deberá hacerse aprovechando al máximo el uso de la tecnología digital para mejorar la experiencia de los ciudadanos y empresarios en su obligación de cumplir con la gestión de trámites. En cuanto a la ventanilla única física, se puede considerar el modelo ya existente de los centros de mejor atención al ciudadano (MAC), que son establecimientos en los que el Estado a través de un conjunto de entidades ofrece servicios públicos en un solo lugar.

Con la ventanilla única, los ciudadanos harían una sola cola y no tantas como entidades opinantes existen en el trámite; tendrían de antemano toda la información referida a la

<sup>64</sup> A finales del 2016, en el marco de la delegación de facultades legislativas, se inició la reforma en mejora regulatoria y simplificación administrativa, la cual propone la mejora de la calidad regulatoria como un proceso sistemático para la determinación y reducción de cargas administrativas. PCM. *Perú: La experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR [folleto]*. Lima.

<sup>65</sup> La metodología para realizar el ACR aprobada por la PCM evalúa cuatro principios. El principio de legalidad se basa en garantizar que las autoridades a cargo de los procedimientos administrativos (PA) actúen con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. El principio de necesidad busca determinar si el PA contribuye a la solución de un problema y se analiza si existen otras mejores alternativas que no impliquen la tramitación de un PA. El análisis del principio de efectividad se basa en verificar que cada requisito es relevante por contribuir de manera efectiva a alcanzar el objetivo del PA. El principio de proporcionalidad se basa en calcular la debida proporción entre el objeto del PA y las obligaciones de información exigidas. Se realiza un análisis costo – efectividad de los requisitos.

<sup>66</sup> PCM. *Análisis de Calidad Regulatoria*. Consulta: 7 de febrero de 2020. <<https://sgp.pcm.gob.pe/analisis-de-calidad-regulatoria/>>

<sup>67</sup> OECD (2019). *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú. Estudios de caso 2014-16*. Paris: OECD Publishing.

necesidad del trámite y de sus requisitos. De esta manera, el Estado no le pediría a los ciudadanos que presenten información que él mismo tiene; el ciudadano estaría informado, en todo momento, del estado de su trámite y recibiría una comunicación oportuna de los funcionarios. Asimismo, se mejoraría sustantivamente la coordinación entre las diferentes entidades públicas de los distintos niveles de gobierno. Cabe señalar que el MINEM está liderando la implementación de la Ventanilla Única Digital (VUD), creada mediante Decreto Supremo N° 016-2019-EM.

#### 3.4.4. Términos de Referencia integrados

Para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, se deben llevar a cabo procedimientos previos que generan muchas demoras. Es así que, para la elaboración de la línea de base, la empresa minera debe previamente conseguir los permisos de colecta ante distintas entidades (SERFOR, PRODUCE y SERNANP). Según comentaron los *stakeholders* entrevistados por la Comisión, la emisión de estas autorizaciones puede dilatarse por varios meses. En la fase de exploración, por ejemplo, el estudio realizado por uno de los comisionados encontró que un permiso de colecta podría tomar hasta 6 meses.<sup>68</sup> Esta demora puede ser aún más perjudicial si se considera que es necesario tomar muestras en temporadas específicas.

Con el objetivo de optimizar el proceso de elaboración de los EIA, la Comisión propone implementar términos de referencia integrados. La propuesta consiste en incluir en los términos de referencia del EIA, lineamientos técnicos sobre cómo llevar a cabo los diferentes tipos de colecta. Los titulares mineros podrán realizar tales actividades cumpliendo los estándares estipulados por la entidad competente, y de esta forma se garantiza que la investigación no perjudicará el ecosistema. Al implementar los términos de referencia integrados, ya no será necesario que el titular minero realice un procedimiento administrativo para obtener los permisos de colecta. Las autoridades evaluarán la necesidad de establecer controles expost.

#### 3.4.5. Silencio Administrativo Positivo

La Comisión propone evaluar la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos administrativos mineros, con excepción de aquellos vinculados con los derechos de pueblos indígenas o los instrumentos de gestión ambiental contemplados en el SEIA. La propuesta podría implementarse para aquellos procedimientos que no impliquen algún riesgo para la salud, el ambiente, los recursos naturales, o el patrimonio cultural. Esta medida está alineada con los cambios recientes introducidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. De hecho, el Decreto Legislativo N° 1452 estableció el silencio negativo como figura de aplicación excepcional.

Además, la aplicación del silencio administrativo positivo tendrá que venir condicionado a la presentación de una carta fianza de ejecución inmediata para garantizar que, si se presentara algún daño durante la exploración, por ejemplo, la empresa asumirá los costos de remediación o compensación, siendo de su responsabilidad la implementación de las medidas correctivas necesarias.

En este punto, cabe señalar que, en el marco de las entrevistas sostenidas por la Comisión, algunos actores comentaron que se deben considerar algunos riesgos. En particular, señalaron que la población podría percibir que se están otorgando permisos sin una evaluación previa, lo que podría ser causa de conflictos sociales. Por parte del Estado, podría desincentivar el desarrollo de capacidades para evaluar los procedimientos administrativos. Asimismo, se señaló que el inversionista suele sentirse más seguro con un

<sup>68</sup> SNMPE (2019). *Propuesta Conceptual para una Nueva Ley General de Minería* [diapositiva]. Lima.

“sello” que indique que cuenta con la evaluación y aprobación del Estado, y eso no necesariamente se logra si la aprobación se otorga automáticamente mediante el silencio administrativo.

Finalmente se mencionó que los funcionarios públicos podrían oponer resistencia a una medida como esta, por el miedo a ser sancionados por la Contraloría General de la República o a ser procesados por las fiscalías de delitos ambientales. Respecto a esta preocupación se puso en evidencia la necesidad de mejorar el procedimiento disciplinario, precisando las normas de tipificación de faltas y sanciones administrativas, así como fortaleciendo los sistemas de defensa de los funcionarios. En esa misma línea, se sugirió el perfeccionamiento de las normas y mecanismos para la determinación de si una decisión administrativa autónoma y sin dolo agravado causa o no daño al Estado.

#### **3.4.6. Plan de desarrollo de capacidades de las entidades públicas**

La Comisión recomienda que el MINEM diseñe e implemente un Plan de Integral de Fortalecimiento Institucional o un Plan de Modernización en coordinación con todas las entidades públicas, de los tres niveles de gobierno, que intervengan en cualquier procedimiento administrativo, de cualquier naturaleza, a lo largo de la cadena de valor minero. Dicho plan incluirá la definición de los objetivos desde la perspectiva de los ciudadanos o administrados; una planta fija y estable de profesionales, de tamaño óptimo, y conformada por gente altamente calificada, motivada, y bien remunerada; un presupuesto orientado a resultados, un rediseño organizacional en base procesos eficientes o a productos al servicio de los clientes; un conjunto de manuales de procesos simples y eficientes, sistemas informáticos o plataformas digitales que den soporte a la gestión de los trámites administrativos, a los sistemas de trazabilidad de los procedimientos, a los sistemas de monitoreo del desempeño de las entidades y los funcionarios (indicadores de insumo, proceso, producto, tiempos, costos), a los sistemas de evaluación de resultados o impactos de la regulación, y los sistemas de gestión de conocimiento para la mejora continua de la calidad al servicio del ciudadano y las empresas. Finalmente, este Plan Integral tendrá que incluir políticas anticorrupción y de promoción de la integridad personal y profesional de los funcionarios.

#### **3.4.7. Propuestas específicas para mejorar la gestión de procedimientos administrativos**

Producto de las entrevistas sostenidas por parte de la Comisión, se identificaron varias oportunidades de mejora y de los aportes recibidos. Es opinión de la Comisión, que el MINEM puede evaluarlas y someterlas a un Análisis de Calidad Regulatoria y, producto de ese análisis, elaborar un plan de implementación. Las propuestas remitidas se encuentran listadas en el Anexo 6 y los documentos mismos son parte del acervo documentario del trabajo de la Comisión.

Un ejemplo que podemos destacar sería la implementación de un sistema de información y una plataforma digital integrados de manera que toda la información y los trámites mineros puedan trabajarse en un solo sistema. Dicha plataforma podría contener por ejemplo el inventario de recursos naturales y áreas protegidas geo referenciados; o la Ventanilla Única de Trámites Digital del Sector Minero y en el mediano plazo de todo el Estado.

Adicionalmente podría administrar el catastro nacional integrado con el objetivo de contar con un registro de la propiedad, que sea articulador de otros Catastros como los de concesiones mineras o forestales. Esto evitará la situación actual en la que el registro público de predios no conversa con el registro público minero. Cabe señalar que este catastro ya ha sido creado a través de la Ley N° 28294, pero no se ha implementado.

Actualmente existen muchas entidades que elaboran su propio catastro, sin que haya una coordinación entre las distintas bases de datos.

Por último, es preciso indicar que, para promover la competitividad del sector minero, la eliminación o simplificación de procedimientos o de sus requisitos es una condición necesaria pero no suficiente, en términos de la calidad regulatoria.

<b>Principales recomendaciones del eje "Mejora Regulatoria"</b>
<b>Nuevo modelo regulatorio para la fase de exploración</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. La FTA debe ser de aprobación automática, sujeta a fiscalización posterior y a previa entrega de una garantía.</li><li>2. Se debe promover mecanismos de monitoreo participativo sobre la base seguimiento de los instrumentos ambientales y sociales.</li></ol>
<b>Mejora regulatoria continua</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>3. Implementar el ACR, debe promoverse en todas las entidades involucradas en la cadena de valor del sector minero.</li></ol>
<b>Ventanilla Única</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>4. Se requiere la puesta en servicio de una "Ventanilla Única de Trámites".</li></ol>
<b>Términos de Referencia integrados</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>5. Implementar términos de referencia integrados. La propuesta consiste en incluir en los términos de referencia del EIA, lineamientos técnicos sobre cómo llevar a cabo los diferentes tipos de colecta (página 44).</li></ol>
<b>Silencio Administrativo Positivo</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>6. Evaluar la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos administrativos mineros, con excepción de aquellos vinculados con los derechos de pueblos indígenas o los instrumentos de gestión ambiental contemplados en el SEIA</li></ol>
<b>Plan de desarrollo de capacidades de las entidades</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>7. El MINEM debe diseñar e implementar un Plan de Integral de Fortalecimiento Institucional o un Plan de Modernización en coordinación con todas las entidades públicas, de los tres niveles de gobierno, que intervengan en cualquier procedimiento administrativo, de cualquier naturaleza, a lo largo de la cadena de valor minero.</li></ol>

## 4. APORTE FISCAL Y USO DE LOS RECURSOS MINEROS

### 4.1. Problemática

Aparte del dinamismo económico que le imprime al resto de sectores, la industria minera es una fuente fundamental de recursos para el sector público. Por ejemplo, de acuerdo con cifras de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la actividad provee, en promedio, más del 15% de los ingresos por renta de tercera categoría. Más aún, el potencial de la minería para contribuir con los recursos fiscales que se necesitan para cerrar brechas sociales y de competitividad en un lapso razonable de tiempo es inigualable.

Sin embargo, permanece la percepción de que la actividad minera no contribuye de manera suficiente al fisco y a las transferencias regionales. Aunque existen espacios de mejora en la operatividad del sistema tributario relativo a la minería, la idea de que la minería goza de beneficios tributarios extraordinarios no responde a datos reales, pero sí erosiona la imagen del sector. Mientras en Chile y en Canadá la carga fiscal como proporción de la renta neta asciende a 40.7% y 35.5%, respectivamente, en el Perú ésta llega a 47%.

Parte de esta percepción nace, de hecho, de un problema distinto. El uso ineficaz de los recursos públicos generados por la actividad minera -sea por falta de coordinación en el Estado, ineficiencia, incapacidad, corrupción, o cualquier otro motivo- impide que se avance con el financiamiento de servicios públicos de calidad y la construcción de infraestructura elemental a lo largo del país. Ello, a su vez, acentúa el debilitamiento de la imagen del sector y pone en riesgo la viabilidad de nuevos proyectos de inversión e incluso de operaciones en marcha.

### 4.2. Principios de tributación minera

La política tributaria es un elemento clave para el desarrollo del país en la medida en que propicie el dinamismo económico, el crecimiento del empleo, la inversión privada y, además, maximice la recaudación. Para ello, es necesario que cumpla con un conjunto de principios cuya relevancia y pertinencia dependerá de las condiciones, características, recursos y posibilidades del país donde se apliquen. Según las recomendaciones de la OECD y del Fondo Monetario Internacional, los principios son los siguientes:<sup>69</sup>

- **Consistencia y visión de largo plazo**  
La política tributaria debe estar orientada a generar un flujo de ingresos sostenido en el largo plazo. Debe tener en cuenta que cambios arbitrarios o inesperados en las reglas tributarias generan incertidumbre y disminuyen los incentivos para inversiones futuras. Un Estado con firmeza y consistencia en su régimen tributario genera un ambiente propicio para la creación de riqueza.
- **Neutralidad**  
Las reglas tributarias no deben afectar las decisiones naturales de las empresas ni trabajadores. Por tanto, los impuestos deben aplicarse a todas las actividades por igual tomando en cuenta características particulares de estas actividades que, de obviarse, afectarían la neutralidad de los impuestos.

<sup>69</sup> OECD (2014). *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*. Paris: OECD Publishing. DANIEL, Philip, Michael KEEN y Charles MCPHERSON (ed) (2010). *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. Nueva York: International Monetary Fund y Routledge.

- **Eficiencia**  
La eficiencia de la política tributaria está directamente relacionada con la maximización de los ingresos fiscales y la minimización de los costos económicos y administrativos que afectan a los contribuyentes.
- **Progresividad**  
La recaudación debe aumentar acorde al nivel de rentas de los contribuyentes. Así, los contribuyentes deberían pagar mayores rentas cuando sus rentas sean mayores y menores cuando éstas sean bajas.
- **Competitividad**  
Implica que la política tributaria debe tener en cuenta el contexto global, donde los países compiten por atraer inversión. Sin sacrificar los principios anteriores, cualquier régimen tributario efectivo pondrá atención en cómo se compara con el resto de países.

#### 4.3. Conceptos básicos de la tributación minera en el Perú

- **Impuesto a la Renta (IR)**  
Al igual que casi cualquier otra actividad, la minería está sujeta al pago del IR estándar que actualmente asciende a 29.5% de la utilidad.
- **Cargas específicas a la minería**  
Debido a que la actividad minera explota recursos no renovables que son propiedad del Estado, está sujeta al pago de cargas específicas como son las regalías mineras, el Impuesto Especial a la Minería (IEM) y el Gravamen Especial a la Minería (GEM). Estas cargas específicas son comunes a los principales países mineros. La comparación entre países no es directa debido a que parten de bases distintas, pero un factor en común es que estos impuestos se suelen calcular sobre la utilidad operativa o una derivación de esta.
- **Devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV)**  
La devolución del IGV es una práctica tributaria que se aplica a todas las actividades económicas. Comúnmente, se resta el IGV de las compras del IGV de las ventas que debe pagar la empresa al Estado. En el caso de las exportaciones, estas no están sujetas al IGV como práctica internacional (criterio de "Imposición en el país de destino") por lo que el Estado devuelve el IGV por los insumos o compra de activos para todos los sectores económicos que exportan.

La devolución del IGV en el sector minero se realiza por medio de tres regímenes: por exportaciones, Régimen Especial de Recuperación Anticipada (RERA) y Devolución definitiva del IGV para la exploración. Estos regímenes corresponden a las tres etapas de inversión de un proyecto minero (producción, inversión y exploración); por ello, su evolución depende de la actividad de estas etapas.

#### 4.4. Temas fiscales pendientes

Los asuntos fiscales vinculados a la minería se dividen en dos grandes grupos: temas de recaudación fiscal y temas de uso de estos recursos.

#### 4.4.1. Estructura tributaria y operatividad

##### a) Estructura tributaria

De acuerdo con el trabajo Evaluación de la Estructura Tributaria del Sector Minero del Instituto Peruano de Economía (IPE), con la División de *Tax Services* de EY y con el Indicador de Competitividad Minera de Macroconsult, la carga tributaria total en el sector minero peruano está en un rango similar de la carga que enfrenta el sector en otros países competidores. Los dos primeros trabajos apuntan a que el pago por diferentes conceptos se ubica alrededor del 50% de la utilidad operativa, con diferentes niveles de alcance en función al margen de utilidad. La distribución principal de impuestos entre IR, regalías e impuesto especial a la minería responden a la necesidad de cumplir con el principio de progresividad señalado.

En ese sentido, el espacio de mejora en la estructura tributaria para recaudar más impuestos desde la actividad minera es limitado bajo los principios de competitividad y neutralidad.

No obstante, si bien ello es cierto para la gran minería, lo mismo no se sigue de las oportunidades de mejora en la estructura tributaria para la minería artesanal o pequeña minería. En línea con lo recomendado en la siguiente sección, la Comisión sugiere una modificación en los regímenes de tributación para minería artesanal o pequeña, en particular revisando las hectáreas y producción máximas aplicables. Condiciones fiscales laxas y poca o nula fiscalización -en combinación con otras estrategias de formalización poco eficaces- no han tenido el efecto deseado.

##### b) Operatividad tributaria

A diferencia de la estructura tributaria, un tema de la mayor relevancia para la recaudación fiscal en el sector minero es el de la operatividad tributaria, en buena cuenta a cargo de la SUNAT.

- **Valorización de los concentrados:** La administración tributaria ha avanzado en la implementación de herramientas para verificar la composición de las muestras del material exportado -por ejemplo, a través de un laboratorio recientemente actualizado-, pero se requiere una actualización normativa para lidiar con las diferencias que pudiesen identificarse. Fortalecer los sistemas de revisión -sobre todo para evitar prácticas de subvaloración- es fundamental de acuerdo al criterio de la Comisión.
- **Revisión de las cadenas de valor para la devolución del IGV:** En el caso de las actividades exportadoras, la devolución del IGV -conforme a lo explicado líneas arriba- es un criterio internacional. Sin embargo, las compras de la industria minera no escapan a la naturaleza informal de la economía peruana.

La cadena de valor en las compras de las empresas mineras, así como en otros sectores, tiene eslabones formales -sujetos al pago de IGV- y eslabones informales -estos últimos sobre todo en niveles más bajos de la cadena-. El riesgo para el fisco en situaciones de este tipo está en la devolución de IGV que no fue efectivamente recaudado. La trazabilidad de las operaciones para cerrar estas brechas tendrá un soporte mayor con el avance de la facturación electrónica, pero poner atención a estos espacios es importante. Como complemento, las herramientas para luchar contra estas acciones son de distinto tipo e incluyen la posible creación de un registro

público para que los potenciales compradores puedan identificar a las personas naturales o jurídicas que hayan sido relacionadas con este tipo de prácticas.

Más aún, es recomendable el uso de auditorías selectivas para evitar devoluciones de IGV por conceptos distintos a compras específicas para actividad minera.

- **Elusión en aprovechamiento de la estructura internacional de la actividad:** Actividades económicas cuyos capitales de inversión tienen en parte procedencia internacional, y cuyos productos son principalmente comerciados en el mercado global, brindan espacio para prácticas elusivas. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado por *Profundo: Research & Advice*,<sup>70</sup> algunas compañías mineras en países en desarrollo usan combinaciones de estrategias y estructuras tributarias para eludir el pago de impuestos.

Los impuestos corporativos o las regalías basadas en utilidades presentan - comparativamente respecto a otros impuestos- problemas para su correcta recaudación. Según el Banco Mundial, estos problemas provienen de la dificultad de la autoridad tributaria para contar con toda la información necesaria para estimarlos y recaudarlos; y reducir las posibilidades de evasión.

Como respuesta, diversas iniciativas en contra de la elusión y evasión han surgido en los últimos años. Algunas están basadas en la publicación de reportes de pagos de impuestos detallados por parte de las empresas. En el Reino Unido, por ejemplo, existe el mecanismo "Reports on Payments to Government Regulations 2014", basado en la entrega detallada de información sobre los impuestos pagados a los gobiernos. Asimismo, se han planteado herramientas digitales para facilitar estos reportes: formatos electrónicos de llenado obligatorio antes de la compra de bienes en Brasil (que requiere validación del gobierno para finalizarse), herramientas de contraste entre la información provista por compradores y vendedores en Rusia (con fiscalización ex post) y una mayor simplificación de las declaraciones de impuestos en Reino Unido, con énfasis en interacción digital y sobre la data que ya manejan las corporaciones.

En esta línea, la Comisión propone que la SUNAT enfatice la identificación de las relaciones de precios de transferencia, las arquitecturas financieras entre empresas vinculadas, y otras prácticas complejas propias de una actividad global como la minera. Esto requerirá especialización y recursos de parte de la administración tributaria, además de un marco moderno de combate a las malas prácticas.

Asimismo, la Comisión propone la creación de un formulario electrónico de registro obligatorio tanto de las ventas como de los demás impuestos, que esté detallado por unidad minera, proyecto, contribuciones directas al fisco, así como contribuciones directas e indirectas a los gobiernos locales, entre otros.

#### 4.4.2. Distribución y uso de recursos mineros

La comisión reconoce que la actual distribución y uso de los recursos mineros recaudados por el Estado es deficiente. Respecto de la distribución del canon minero en particular, y en la medida en que se trata del 50% de impuesto a la renta, se halla poca justificación para que este deba ser utilizado exclusivamente en la región de donde se extrajo el mineral.

<sup>70</sup> Van Gelder, J. y otros. (2016). *Tax avoidance by mining companies in developing countries - An analysis of potential Dutch policy initiatives*. Amsterdam: Profundo.

Motivos políticos y sociales explican la creación y persistencia de este concepto (además de su importancia para la legitimación de la minería en zonas que conviven con la actividad), pero eso no impide a la comisión reconocer las inequidades que este sistema genera. En ese sentido, y a modo de sugerencia general, la Comisión propone avanzar progresivamente hacia un esquema de reducción del monto de impuesto a la renta que regresa a la región conforme las condiciones lo permitan.

Por otro lado, las entidades públicas, de los tres niveles de gobierno, tienen problemas de capacidad para gastar adecuadamente los recursos públicos de inversión orientados al cierre de brechas sociales y de infraestructura al servicio, y para el bienestar, de los ciudadanos. El Estado central debe tener un papel más importante dentro del diseño de planes de desarrollo en los territorios de influencia mineros, y aumentar su capacidad de gasto e inversión para mejorar el bienestar de la ciudadanía.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), hoy podemos financiar presupuestos de inversión de hasta 50 mil millones de soles, por año; sin embargo, nuestra capacidad de gasto se mantiene alrededor de 30 mil millones de soles, desde el 2013. No solo no se gasta todo lo planeado, sino que no se gasta bien. Se ejecutan muchos proyectos pequeños que no buscan mejorar el acceso de la gente a servicios públicos de calidad y, por ende, no cierran brechas. Según el Plan Nacional de Infraestructura (PNIC), la brecha de infraestructura de largo plazo asciende a 363 mil millones de soles, y los recursos generados por la minería pueden ser una fuente importante para cerrar dichas brechas siempre que los diferentes niveles de gobierno estén en capacidad de cumplir con las funciones que les corresponden.

**a) Adelanto de transferencias y cierre de brechas**

Los esquemas de adelanto de transferencias para el cierre efectivo de brechas en zonas de influencia de un futuro proyecto minero pueden ser críticos para la viabilidad del mismo de acuerdo con el criterio de la Comisión. Si bien existen preocupaciones válidas respecto de la priorización que pueden recibir comunidades no en función de sus brechas sino de su cercanía al proyecto minero, es fundamental hacer esfuerzos adicionales para mejorar el ambiente social en que se desenvuelve la actividad. En ese sentido, mecanismos como el adelanto del canon con cargo a tesoro público pueden resultar útiles. La estimación del costo de cierre de brechas es una condición necesaria para el avance de la herramienta, así como un plan priorizado y blindado de injerencias políticas indebidas.

En ese sentido, para evitar un uso ineficiente de los recursos del canon y las regalías, es urgente priorizar la ejecución de los mismos según un criterio de cierre de brechas sociales, por ejemplo, infraestructura social. El espíritu de la sugerencia está incluido en el actual sistema nacional de inversión pública, Invierte.pe, pero no se sigue a cabalidad. Luego del cumplimiento de estas metas, los gobiernos sub-nacionales ganarían grados de libertad para el uso de los recursos en obras no prioritarias, como por ejemplo ocurre en Colombia.

La priorización según brechas sociales lograría revertir el actual sesgo urbano del canon y las regalías. Los recursos tienden a invertirse en áreas urbanas -lo cual se debe, en parte, a una estrategia electoral- y no en comunidades rurales, donde urge cerrar las brechas sociales.

**b) Plan de Desarrollo Territorial Sostenible e Integrado**

El Estado central debería tener un papel más importante dentro del diseño de planes de desarrollo en los territorios de influencia mineros, según el consenso de los comisionados.

Esto con el fin de evitar la atomización de inversiones de gobiernos sub-nacionales y ayudar en el cumplimiento de expectativas de las poblaciones aledañas a los proyectos mineros.

En este sentido, se propone que luego de la pre-factibilidad del proyecto minero de mediana o gran minería, el gobierno: i) realice un diagnóstico de brechas sociales en el territorio de influencia y ii) elabore un plan de desarrollo territorial integrado con la participación de los gobiernos sub-nacionales que incluya las oportunidades de desarrollo productivo, articulados o no articulados con la minería. Este plan también debe orientarse hacia el cierre de brechas sociales y conectar el territorio con la dinámica económica nacional. La implementación del PDTSI, explicado en el Eje 1, está alineada con esta recomendación.

#### c) Visibilización del aporte minero

En línea con la propuesta de priorizar el cierre de brechas sociales y de manera transversal con el objetivo de un adecuado uso del canon, la Comisión estima que se necesitan mecanismos para registrar la trazabilidad del canon y regalías. Ello tendría el efecto adicional de vincular las obras con la actividad minera, de modo que se reduzcan tensiones y se visibilice el aporte del sector a las comunidades.

#### d) Gestión pública

Además, para garantizar un uso eficiente de los recursos, se puede establecer: i) la obligación de incorporar funcionarios preparados bajo la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), junto con incentivos para lograr su correcta inserción en el gobierno subnacional y ii) mecanismos para garantizar la continuidad de los proyectos de inversión de administraciones anteriores.

#### e) Ciencia y tecnología

La distribución del canon hacia universidades está regulada por el Artículo 6.2 de la Ley del Canon (N°27506), el cual indica que los gobiernos regionales entregarán el 20% del total que perciben por canon a las universidades públicas de su región. Según la ley, estos recursos deben ser destinados "exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo". De esta manera, dado que los gobiernos regionales reciben el 25% del total del canon, el 5% del total del canon se destina a la investigación en universidades públicas.

El objetivo de esta distribución es mejorar los niveles de innovación y tecnología de las universidades públicas y desarrollar su capacidad investigadora. Sin embargo, en promedio, más de la mitad de los recursos transferidos a las universidades no son invertidos. Asimismo, se discute la capacidad de las universidades nacionales de ejecutar estos recursos correctamente. Incluyendo canon minero y regalías, las transferencias acumuladas suman más de S/1,500 millones.

En este contexto, desde diversos frentes se ha propuesto la creación de fondos concursables que reemplacen total o parcialmente a la distribución directa del canon hacia universidades públicas. La asignación de recursos para investigación a través de fondos permitiría una mayor eficiencia en el uso de estos.

Así, la Comisión propone el reemplazo de las transferencias a universidades nacionales por financiamiento del CONCYTEC para concursos descentralizados que permitan la participación de universidades públicas individualmente o en asociación con otras universidades nacionales o privadas -del Perú o del extranjero-, y también con gremios o

empresas privadas interesadas en la investigación científica y tecnológica productiva. La asociación con instituciones que presenten mejor capacidad de generar conocimientos podría contribuir a un uso más eficiente de los recursos y a desarrollar la capacidad investigadora de las universidades nacionales. Los fondos podrían permanecer condicionados a su uso con la participación de una universidad de la región de dónde provino la renta para el canon.

#### f) **Transparencia en Industrias Extractivas**

El *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) es un estándar global orientado a promover la transparencia en la industria minera para fortalecer la gobernanza pública. Para ello, este estándar requiere la publicación de informes anuales sobre la cadena de valor de las actividades mineras (marco legal, concesiones, producción de minerales, generación y asignación de los ingresos recibidos por el Estado y sus gastos). Estos informes deben ser comprensibles y ampliamente difundidos a los ciudadanos con la finalidad de promover el debate sobre el manejo de los ingresos del sector minero y contribuir al desarrollo sostenible.

El Perú ha liderado la implementación del EITI en Latinoamérica<sup>71</sup>, siendo uno de los primeros países en adoptar esta iniciativa a nivel sub-nacional, en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Loreto, Moquegua y Piura. Sin embargo, la última evaluación del EITI no ha sido positiva para nuestro país. En la segunda evaluación del Estándar EITI 2016 realizada el año pasado, el Perú no obtuvo una calificación satisfactoria, siendo requerido a levantar las observaciones hasta el 17 de junio de 2020.<sup>72</sup>

En este contexto, esta Comisión considera que es necesario tomar acciones inmediatas para cumplir las exigencias del EITI con miras a la tercera evaluación en junio próximo. Asimismo, es vital retomar el liderazgo de esta iniciativa en Latinoamérica. Se debe continuar y reforzar la implementación progresiva de este estándar a nivel regional, con carácter vinculante. En esta instancia es clave la transparencia de la información, principalmente de los ingresos y gastos de los recursos mineros. La debida implementación de esta herramienta a nivel regional contribuirá a mejorar el uso de los ingresos mineros, orientándolos al beneficio de la población y al cierre de brechas.

#### **4.4.3. IGV en exploración**

La devolución del IGV para la inversión en exploración minera se encuentra legislada por la ley 27623, promulgada en 2002. Este régimen tiene un carácter temporal, por lo que su vigencia ha estado sujeta a sucesivas prórrogas desde entonces. La última prórroga (Decreto de Urgencia N° 021-2019) extendió este régimen hasta el cierre de 2022. El objetivo de este instrumento es generar incentivos a la inversión en exploración.

Según el dictamen de la última prórroga del régimen (Ley 30899), este beneficio se otorga porque aún no existe una explotación de los recursos de la concesión y por lo tanto las importaciones y compras de insumos durante la exploración no tienen crédito fiscal para ser aplicados contra estas compras.

Asimismo, la devolución del IGV en exploración es una práctica común en los principales países mineros. En países como Australia y Canadá existen incentivos adicionales a la

<sup>71</sup> EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE (2017). *Peru leads the way in EITI implementation in Latin America*. Consulta: 6 de febrero de 2020. <<https://eiti.org/news/peru-leads-way-in-eiti-implementation-in-latin-america>>

<sup>72</sup> EITI (2019). Board decision on the second Validation of Peru Consulta: 6 de febrero de 2020. <<https://eiti.org/scorecard-pdf?filter%5Bcountry%5D=6&filter%5Byear%5D=2018>>

exploración minera. En el primer caso, se produce por medio del *Junior Mineral Exploration Tax Credit* (JMETC) y en el segundo a través del *Canadian Exploration Expense* (CEE).

La Comisión recomienda mantener la devolución del IGV para la exploración minera, así como su carácter temporal. En la medida en que la política de promoción demuestre su efectividad y se mantenga en línea con las políticas de promoción de países competidores, el beneficio es justificable.

<b>Principales recomendaciones del eje "Aporte Fiscal y Uso de los Recursos Mineros"</b>
<b>Estructura tributaria</b>
1. Modificar los regímenes de tributación para minería artesanal o pequeña, en particular revisando las hectáreas y producción máximas aplicables.
<b>Operatividad tributaria</b>
2. Fortalecer los sistemas de revisión -sobre todo para evitar prácticas de subvaloración. 3. Revisión de las cadenas de valor para la devolución del IGV. 4. Para evitar la elusión en aprovechamiento de la estructura internacional de la actividad, la SUNAT debe enfatizar en la identificación de las relaciones de precios de transferencia, las arquitecturas financieras entre empresas vinculadas, y otras prácticas complejas propias de una actividad global como la minera. 5. Crear un formulario electrónico de registro obligatorio.
<b>Distribución y uso de recursos mineros</b>
6. Avanzar progresivamente hacia un esquema de reducción del monto de impuesto a la renta que regresa a la región conforme las condiciones lo permitan. 7. Aplicar esquemas de adelanto de transferencias para el cierre efectivo de brechas en zonas de influencia de un futuro proyecto minero. 8. El Estado central debe tener un papel más importante dentro del diseño de planes de desarrollo en los territorios de influencia mineros, aumentando su capacidad de gasto e inversión para mejorar el bienestar de la ciudadanía. 9. Se necesitan mecanismos para registrar la trazabilidad del canon y regalías. 10. Reemplazar las transferencias a universidades nacionales por financiamiento del CONCYTEC. 11. Es necesario tomar acciones inmediatas para cumplir las exigencias del EITI con miras a la tercera evaluación en junio próximo. 12. Mantener la devolución del IGV para la exploración minera, así como su carácter temporal.

## 5. MINERÍA INFORMAL E ILEGAL

### 5.1. Problemática general

La problemática de la minería a pequeña escala debe distinguirse en dos ámbitos: por un lado, la minería informal; y, por otro, la minería ilegal. La minería informal es definida por nuestra legislación como la actividad minera que se desarrolla en zonas no prohibidas; se efectúa usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que se desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias legales que rigen dichas actividades; y que se efectúa por quien ha iniciado un proceso de formalización conforme a la normativa correspondiente.<sup>73</sup> De otro lado, la minería ilegal es definida como la actividad ejercida por persona natural o jurídica que se realiza sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización minera integral impulsado por el Estado. Sin perjuicio de ello, se considera como minería ilegal toda actividad minera que se desarrolla en zonas en las que está prohibido su ejercicio.<sup>74</sup>

El proceso de formalización de la minería ha pasado por varios hitos normativos que, sin embargo, han carecido de una aproximación de políticas y programas que incentiven su cumplimiento. Desde la primera regulación emitida (la Ley N° 27651 de 2002), pasaron varios años hasta la determinación del proceso extraordinario de formalización en 2012, el cual buscó alinear una serie de incentivos al cumplimiento del marco normativo. Hasta 2016, una minoría de mineros había sido formalizado, lo que llevó a un nuevo replanteamiento de las instituciones, con un mayor énfasis en la simplificación del proceso y el acompañamiento a los mineros inscritos en el nuevo Registro Integral de Formalización Minera (REINFO). Los requisitos para la formalización se han simplificado desde 2016 a la fecha, pero aún genera costos que los mineros informales -por sus bajos niveles de productividad asociados a su carencia de tecnología- no pueden asumir (los instrumentos de gestión ambiental, principalmente). Hasta 2019, los resultados de la política siguen siendo limitados: menos del 20% de los inscritos en el REINFO han sido formalizados.<sup>75</sup>

Por otro lado, la minería ilegal ha continuado su expansión pese a las medidas de interdicción implementadas desde 2012. En 2019, se dio un hito importante con el "Operativo Mercurio" en La Pampa, de Madre de Dios. No obstante, se vienen reportando nuevos avances de la minería ilegal en zonas protegidas de la Amazonía<sup>76</sup>. De no abordarse, este tipo de minería puede devenir en un problema tan grande como el narcotráfico.

El concepto de minería ilegal se ha ido modificando a lo largo del tiempo.<sup>77</sup> Debido a ello, los mineros no cuentan con incentivos para solicitar y mantenerse dentro de la

<sup>73</sup> Literal b) del Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105, Disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

<sup>74</sup> La definición de minería ilegal fue introducida en febrero del 2012 por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1100. Dicha definición fue sustituida por el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105 en abril de 2012. Luego, en septiembre 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1451 se modificó el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1100 contemplándose una nueva definición de minería ilegal, la cual se encuentra descrita en el texto del presente informe.

<sup>75</sup> SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (2020). *Minem: No pateamos la formalización minera para el siguiente gobierno*. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<<https://www.actualidadambiental.pe/minem-no-pateamos-la-formalizacion-minera-para-el-siguiente-gobierno/>>

<sup>76</sup> SERNANP ha venido trabajando en el Parque Nacional Yaguas (Loreto), la Reserva Tambopata (Madre de Dios) y la Reserva Comunal El Sira (Huánuco, Pasco y Ucayali) para cerrar el paso a las explotaciones de minería aluvial que buscan penetrar en estas zonas. SERNANP. Oficio 586-2019-SERNANP-J, 13/12/19.

<sup>77</sup> La definición de minería ilegal fue introducida en febrero del 2012 por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1100. Dicha definición fue sustituida por el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105 en abril de 2012. Luego, en septiembre 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1451 se modificó el artículo 3 del Decreto

formalización. Para abordar una política de formalización se debe contar con definiciones claras y permanentes sobre lo que constituye una actividad legal e ilegal. La variabilidad de estos conceptos en el tiempo refleja el fracaso de la política.

## 5.2. Causas del problema

### a) La falta de estudios sobre el universo de mineros informales e ilegales.

Existe la percepción generalizada que enfrentamos altos y crecientes niveles de informalidad e ilegalidad en el desarrollo de actividades mineras de pequeña escala. Usualmente, se indica que alrededor de 500 000 personas realizarían dichas actividades en todo el país.<sup>78</sup> Sin embargo, no se cuenta con un estudio técnico que permita determinar un número aproximado de mineros informales o ilegales, lo cual es clave para desarrollar políticas que atiendan el problema. Según los cálculos efectuados por la Comisión utilizando la información del Censo de Población y Vivienda 2017,<sup>79</sup> se calcula que 50,000 personas aproximadamente se dedicarían a esta actividad<sup>80</sup>. Es necesario que el Estado cuente con data cierta sobre el universo de mineros informales e ilegales para el establecimiento de políticas claras. Se sugiere efectuar estudios más precisos mediante el uso de tecnología satelital.

### b) Una visión homogenizadora de la minería informal.

Sobre la base de los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2017, se advierte que los mineros informales se concentran en su mayoría (59%) en cuatro departamentos: Arequipa (20.8%), Lima (15.3%), Puno (11.8) y La Libertad (11.1). Los departamentos con menor proporción de mineros informales e ilegales son Amazonas, Tumbes, Ucayali y San Martín. Esta distribución se asemeja notablemente a la de los mineros informales del Registro Integral de Formalización Minera: Arequipa (21%), Ayacucho (12%), Puno 11%, Apurímac (10%) y La Libertad (9%).

Así, se aprecia la existencia de zonas claramente marcadas con mayor concentración de minería informal e ilegal: (i) sierra de La Libertad, (ii) sur de Ica y Ayacucho y norte de Arequipa, (iii) Madre de Dios, (iv) Puno y (v) Moquegua.<sup>81</sup>

Legislativo N° 1100 contemplándose una nueva definición de minería ilegal. La última definición precisa que son mineros ilegales todos aquellos que no se encuentren en el proceso de formalización, siendo que la inscripción para este proceso se encontraba cerrado para el año 2019. No obstante, en octubre de dicho año, se aprobó la Ley N° 31007, que abrió nuevamente la posibilidad de inscribirse en el proceso de formalización minera. Dicha norma expresamente exceptúa del delito de minería ilegal a todos aquellos que logren inscribirse en esta nueva etapa.

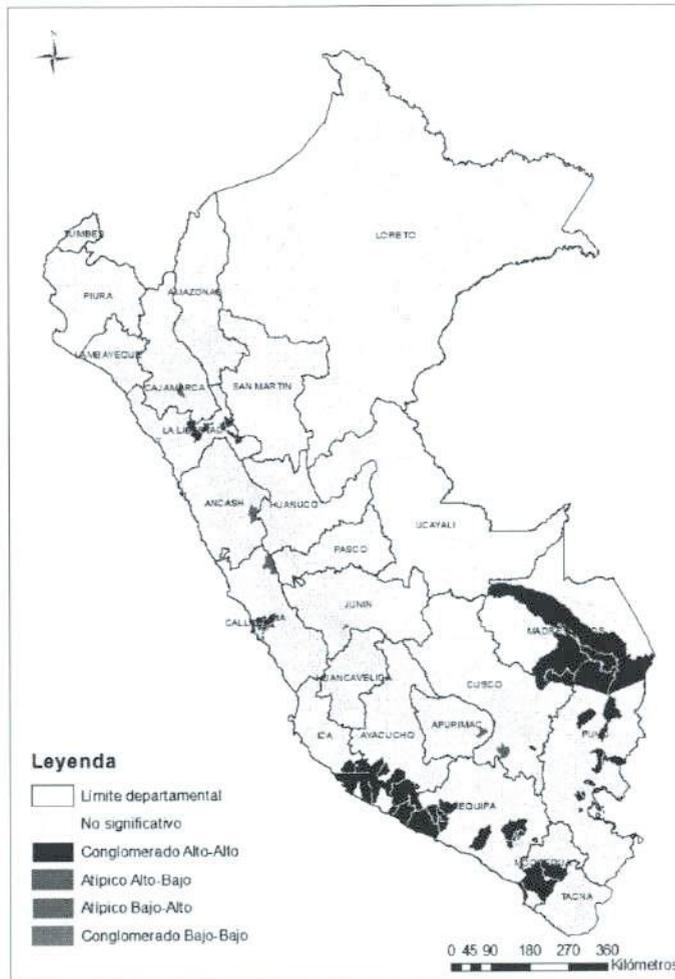
<sup>78</sup> Editorial. *Ventanilla única impulsará competitividad en sector energía y minas*. Andina (Lima, 31 Enero 2019). Consulta: 7 de febrero de 2020. <[www.andina.pe/agencia/noticia-ventanilla-unica-impulsara-competitividad-sector-energia-y-minas-741055.aspx](http://www.andina.pe/agencia/noticia-ventanilla-unica-impulsara-competitividad-sector-energia-y-minas-741055.aspx)>

<sup>79</sup> Estos son datos auto-reportados por las personas entrevistadas lo cual puede traer consigo dos sesgos importantes: (i) que el entrevistado omita o modifique su respuesta o (ii) que el censista no haya llegado a la totalidad de la población. No obstante, esta base de datos permite el cálculo de un valor piso de referencia.

<sup>80</sup> En concreto, utilizando información del Censo de Población y Vivienda 2017 se estimó que 51205 personas se dedican a la actividad minera y no cuentan con EsSalud. Si tomamos en cuenta sus familias (asumiendo que los entrevistados en viviendas colectivas constan de cuatro miembros) 208,027 personas vivirían de la minería informal. Estos datos estarían en consonancia con lo registrado en el REINFO, en el cual se tiene 45 070 mineros informales registrados (RUC único), los cuales cuentan con 54 317 derechos mineros.

<sup>81</sup> Mediante una metodología de identificación de conglomerados, es factible identificar "bolsones" de mineros informales e ilegales. El uso de mapas LISA (Local Indicator of Spatial Association) permite mostrar las áreas con valores significativos de asociación espacial, tales como hot spot o lugares atípicos. Esto es ampliamente trabajado por Getis y Ord (1992) y Anselin (1995). Para ello se utilizó el índice local de Moran (Anselin et. al., 1996) el cual muestra si la distribución de las variables analizadas se encuentra formando clusters (bajos o altos) o si son un *outlier* (valores atípicos), que es el caso cuando existe un valor alto (bajo) pero las unidades alrededor tienen valores bajos (altos). Asimismo, muestra aquellas unidades distritales que no forman clusters.

**MAPA 1. ZONAS DE CONCENTRACIÓN DE MINEROS INFORMALES E ILEGALES – 2017**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI-CPV 2017

Nota: "No significativo" distritos con baja o nula concentración de mineros informales e ilegales.

Elaboración propia

Salvo normativa específica (por ejemplo, para los recolectores manuales de oro en Puno), la política de formalización minera ha carecido de un enfoque territorial que reconozca las diferencias entre estos territorios. La misma política se aplica en zonas de minería aluvial que en zona de minería de socavón. Esto ha llevado que, a la fecha, la formalización encuentre éxitos parciales en cada territorio, sin una estrategia que reconozca las diferencias geográficas, de dotación de activos o presencia de *stakeholders* que aceleren los resultados deseados.

Un esquema similar es aplicado por Escobal (2017) a fin de acotar los ámbitos de intervención de programas de adopción de tecnologías agrarias en el Perú utilizando datos del Censo Nacional Agropecuario 2012.

**c) El constante cambio del marco normativo del proceso de formalización y la falta de una política multisectorial**

El régimen especial para la pequeña minería y minería artesanal recién fue incorporado en el año 2002. Desde esa fecha, se han generado continuos cambios normativos en el proceso de formalización minera. En total, se han emitido quince (15) normas para regular el proceso de formalización minera, considerando sólo Leyes, Decretos Legislativos y Decretos Supremos.

En paralelo, a la fecha no existe una política nacional que trascienda las intervenciones desagregadas y brinde continuidad al cumplimiento de metas en el tiempo. El gradualismo que caracteriza a toda la política de formalización se ve seriamente limitado por los intentos de los gobiernos por darle una impronta propia a su manejo del tema. Una política de formalización consistente debería apuntar a cinco años de implementación continua, por lo menos.<sup>82</sup>

Además, debe considerarse la necesidad de contar con dos políticas públicas: una dirigida a la formalización de los mineros de pequeña escala que cumplen con los requisitos establecidos, y otra orientada a la interdicción de la minería ilegal.

**d) Dificultades de los gobiernos regionales para ejercer sus competencias**

Diversos actores entrevistados por la Comisión mencionan que los gobiernos regionales exhiben dificultades para atender la problemática debido a la alta rotación de personal, por no contar con apoyo regular por parte de las demás autoridades y por la falta de presupuesto para el desarrollo de sus funciones. Estas debilidades los hacen susceptibles de captura por intereses particulares.

El gasto del gobierno en la función "minería" apunta a corroborar estas críticas. En 2019, el presupuesto de los Gobiernos Regionales fue de S/27.6 millones para la función "Minería", siendo en promedio S/1.1 millones por región. En general, la correlación entre el porcentaje del presupuesto institucional modificado 2019 en la función "minería" y el porcentaje de mineros informales por departamento es bajo, con un coeficiente de 0.16. Asimismo, se puede apreciar que la distribución del presupuesto no obedece necesariamente a la distribución de mineros informales en el territorio.

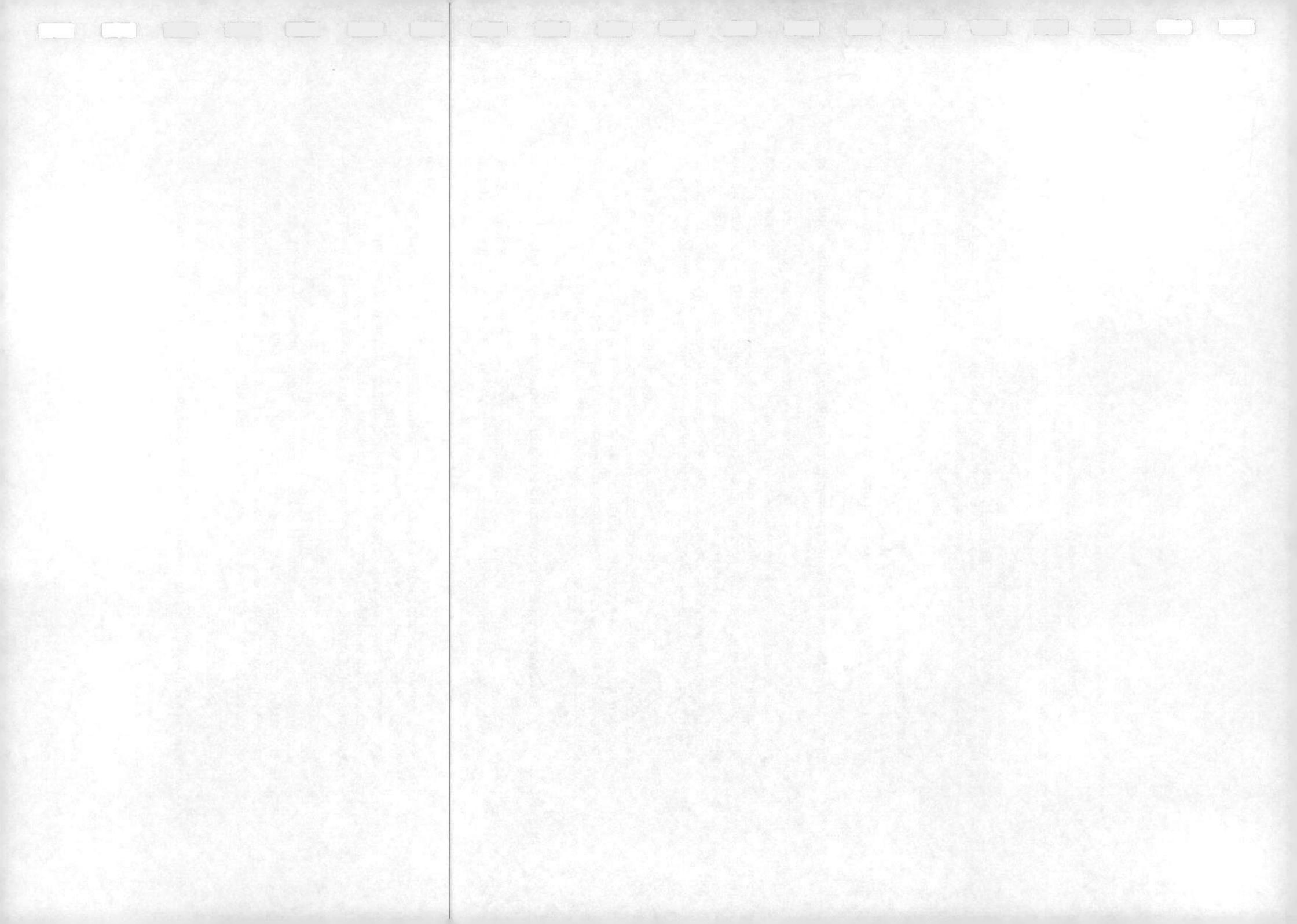
**e) Pobre articulación entre entidades públicas y debilidad del rol rector del Estado**

La intersectorialidad todavía constituye un reto pendiente en el trabajo del Estado.<sup>83</sup> En el caso de la formalización minera, se aprecia que la "Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento a Acciones del Gobierno frente a la Minería Ilegal y el Desarrollo del Proceso

<sup>82</sup> Entrevista con Nicolás Eslava, experto en minería artesanal en Colombia. De igual manera, el proceso que recomienda el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible también requiere un horizonte temporal amplio. Véase: FORO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE MINERÍA, MINERALES, METALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2017). *Guía para Gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala*. Winnipeg: IISD. Consulta: 7 de febrero de 2020. <<https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-asm-es.pdf>>

<sup>83</sup> Algunas innovaciones (por ejemplo, en el uso de tambos) puede encontrarse en la experiencia del MIDIS, concretamente en su trabajo intersectorial en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro. MIDIS (2018). *La Gestión Territorial en el VRAEM: Modelo de Intervención del MIDIS* [diapositiva]. Lima. Consulta: 7 de febrero de 2020. <[http://www.midis.gob.pe/conectandofuturos/wp-content/uploads/2018/11/Jose-Carlos-Vera\\_Director-General-de-Coordinaci%C3%B3n-Territorial.pdf](http://www.midis.gob.pe/conectandofuturos/wp-content/uploads/2018/11/Jose-Carlos-Vera_Director-General-de-Coordinaci%C3%B3n-Territorial.pdf)>

DL  
JG  
B  
A  
P  
S



de Formalización" sólo efectúa seguimiento y recomendaciones al proceso, sin un verdadero rol articulador.<sup>84</sup>

El trabajo desarticulado entre sectores ha sido continuamente señalado, tanto por sociedad civil, sector privado como por miembros del Estado, como un problema permanente para alinear intervenciones que favorezcan la formalización.

De otro lado, se ha identificado una debilidad en el ejercicio de la función rectora del gobierno central en un conjunto de procesos vinculados con la minería informal e ilegal. En ese contexto, la apelación a la descentralización de funciones se convierte en una excusa para la inacción.

**f) El combate de la minería ilegal genera tensiones con los mineros en proceso de formalización**

Las acciones de interdicción contra la minería ilegal contemplan el decomiso o destrucción de bienes, maquinaria e insumos. Asimismo, buscan fortalecer la fiscalización ambiental de esta actividad y establecen medidas de control para la distribución, transporte y comercialización de los insumos químicos empleados. El marco normativo también ha modificado el Código Penal, tipificando los delitos de minería ilegal, de financiación de esta actividad, de obstaculización de la fiscalización y de tráfico de insumos y maquinaria para la minería ilegal. Además, se ha ampliado los alcances de la pérdida de dominio a los delitos vinculados a la minería ilegal.

Sin embargo, los operativos de interdicción han generado efectos colaterales. La más reciente operación en La Pampa, Madre de Dios, llevó a que los mineros asentados en esta zona se trasladen al corredor minero autorizado en la región, lo que incrementó la presión sobre los mineros en proceso de formalización que se encuentran en esta zona. De otro lado, existe un sector de los mineros en proceso de formalización que resiente las medidas de fiscalización del Estado, particularmente en lo que concierne a la compra de explosivos y a la prevención del lavado de activos.

**g) Problemas en la cadena del oro: insumos y comercialización<sup>85</sup>**

Otro de los grandes retos pendientes es en torno a la certificación y la trazabilidad de los insumos "de la mina al mercado".<sup>86</sup> La empresa estatal Activos Mineros SAC vio reducidas sus compras de oro en 2018 al encontrarse que algunos de sus vendedores habían sido acusados de pertenecer a la minería ilegal. El gobierno aprobó recientemente el "Sello del Oro" peruano que está pendiente de implementación. No obstante, no se cuenta con evaluaciones que muestren los efectos, el diagnóstico de la implementación y las oportunidades de mejora de experiencias similares a la de Activos Mineros SAC. Es importante generar las condiciones para que Activos Mineros SAC sea comprador único de los pequeños productores.

<sup>84</sup> Si bien en el período 2012-2016 se creó la figura del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, cuyo rol apuntaba a este tipo de articulación centralizada, la institución devino tempranamente en inestable, por el continuo cambio del comisionado en jefe. Véase: Diario El Comercio. *Minería ilegal: relevan al cuarto alto comisionado en el cargo*. Consulta: 7 de febrero de 2020.

<https://elcomercio.pe/peru/mineria-ilegal-relevan-cuarto-alto-comisionado-cargo-175472-noticia/>

<sup>85</sup> Smith, N. (2019). "Our gold is dirty, but we want to improve: Challenges to addressing mercury use in artisanal and small-scale gold mining in Peru". *Journal of Cleaner Production*. Volumen 222: 646-654.

<sup>86</sup> IGF (2017). *Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): A review of key numbers and issues*. Winnipeg: IISD.

Como señala el *Intergovernmental Forum on Mining* (IGF), uno de los problemas de los mecanismos de certificación es que estos pueden ser utilizados exclusivamente sólo por las cooperativas o empresas más exitosas del sector pequeño y artesanal, y no por los mineros más excluidos.<sup>87</sup> Considerando que el Perú tiene uno de los sectores artesanales más informales, se requiere incluir a estos grupos en el proceso de certificación.

### 5.3. Consecuencias del problema

De acuerdo con la revisión de literatura nacional e internacional, los altos y crecientes niveles de minería informal e ilegal tienen efectos negativos y positivos. Entre los efectos negativos están las prácticas laborales inseguras y explotación laboral, la trata de personas, el incremento de actos delictivos y la afectación en la salud de las personas<sup>88</sup>. Asimismo, se destacan los problemas ambientales relativos a la contaminación del suelo, agua y aire, así como la deforestación,<sup>89</sup> y la pérdida de servicios ecosistémicos.<sup>90</sup>

No obstante, la minería informal e ilegal también presenta efectos positivos. Destacan, entre ellos, la generación de empleo e ingreso de actividades directas e indirectas. Esto lleva a que el cumplimiento de la normativa de formalización de la minería artesanal e interdicción de la ilegal se vea -en algunos casos- limitado por consideraciones políticas.

### 5.4. Alternativas de solución

#### 5.4.1. Hacia el abordaje territorial de la minería informal que reconozca la diversidad de la actividad minera

La Comisión propone mejorar la información disponible sobre minería pequeña y artesanal. Para el "*Intergovernmental Forum on Mining*" (IGF), este reconocimiento del territorio pasaría por la realización de un "análisis de contexto de la Minería Artesanal de Pequeña Escala (MAPE)" en el país. Dicho análisis debe incluir un estudio de alcance, una evaluación de las capacidades del gobierno y del sector, una evaluación de impactos, de economía política, la identificación de la cadena de suministros y un mapa geológico y de utilización de tierras.<sup>91</sup> Junto con ello, permitiría replantear los umbrales actualmente contenidos en la normativa para identificar tipos de mineros y minerías.

Sobre la base de este estudio, se debe definir un nuevo tipo de acercamiento diferenciado que, sin perder coherencia, reconozca las realidades de los territorios donde se practica la minería artesanal. Con una nueva clasificación,<sup>92</sup> basada en la realidad territorial que alimente la política de formalización minera,<sup>93</sup> se permitiría entender la minería artesanal

<sup>87</sup> IGF, *ibid.*

<sup>88</sup> El estudio de Carnegie Amazon Mercury Ecosystem Project – CAMEP señaló que 60% de los tipos de peces consumidos en Puerto Maldonado tienen niveles de mercurio superiores a los límites de referencia internacional para la salud humana.

<sup>89</sup> Finer, M. y S. Novoa (2017) *MAAP: Síntesis #2: Patrones y Drivers de Deforestación en la Amazonía Peruana*. Scullion, J. et al (2014). "Assessing the Influence of Land-Cover Change and Conflicting Land-use Authorizations on Ecosystem Conversion on the Forest Frontier of Madre de Dios, Peru". *Biological Conservation*, volumen 171, pp. 247-258.

Puzzi A. et al (2019). "A Spatial Pattern Analysis of Forest Loss in the Madre de Dios region, Peru". *Environmental Research Letters*. número 14.

Caballero J., et al (2018). "Deforestation and Forest Degradation due to Gold Mining in the Peruvian Amazon: a 34-year perspective". *Remote Sensing*, volumen 10, número 1. 1903.

<sup>90</sup> Ejemplos: (i) suministro: alimento, materia prima, agua y recursos medicinales; (ii) regulación: purificación del agua y tratamiento de aguas de desecho, control de la erosión; (iii) soporte: hábitat de especies y mantenimiento de la biodiversidad y (iv) culturales: recreación, turismo, belleza paisajística.

<sup>91</sup> Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible, p. 10.

<sup>92</sup> Que se podría sumar a la clasificación actual de gran, mediana, pequeña y minería artesanal.

<sup>93</sup> Otra posible clasificación podría ser de corte temporal: según RCS Global, una clasificación común a nivel internacional es la que distingue entre: a) minería permanente (actividades extractivas todo el año), b) minería

como parte del set de actividades económicas en las que los hogares rurales buscan aumentar ingresos (no sólo en escenarios de supervivencia); así como proponer actividades alternativas contextualizadas. Del mismo modo, ayudaría a reconocer la presencia de actores empresariales distintos a unidades familiares que -bajo una lógica de acumulación- buscan expandir sus rentas. Es importante promover otras actividades económicas en los territorios según sus potencialidades (por ejemplo, intervenir en actividades de la cadena de valor del mineral);<sup>94</sup> mientras que en paralelo se aumenta la capacidad de absorción del sector formal de la minería (lo que incluye, a la pequeña minería ya formalizada).

Para este trabajo de territorialización de la política de formalización, se sugiere la articulación con la labor de las Agencias Regionales de Desarrollo, que viene implementando la PCM y otros sectores.

#### 5.4.2. Política Nacional Multisectorial

La Comisión recomienda que el MINEM, en el marco de sus funciones, elabore una propuesta de Política Nacional Multisectorial de Minería Informal, con asistencia técnica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Dicha política deberá ser trabajada por un Grupo de Trabajo Multisectorial con los sectores relevantes. Asimismo, deberá abordar la problemática ambiental, seguridad laboral, trata de personas, problemas en la salud, etc. Esto con el propósito de coordinar las diferentes intervenciones del Estado hacia un objetivo común.

La Comisión considera que se debe modificar el enfoque del proceso de formalización de los mineros, estableciéndose requisitos incrementales y razonables (en costo y tiempo). Mediante el cumplimiento de hitos, el minero en proceso de formalización deberá acceder a un mayor nivel de apoyo del Estado (asistencia técnica, financiamiento, etc.). La elaboración de los IGA está constituyendo una tarea de difícil cumplimiento para los mineros en proceso de formalización. Ante ello, se sugiere la elaboración de estudios conjuntos, que sean aprobados para grandes extensiones territoriales ocupadas por un conjunto de mineros, en lugar de aprobar un estudio por cada uno de ellos. Otra alternativa, es que el Estado inicialmente asuma el costo de la elaboración de los instrumentos ambientales de los mineros en proceso de formalización. Para ello se puede crear un mecanismo de pago posterior por parte de los beneficiados. Asimismo, el Estado central, debe formar un equipo humano de expertos que pueda ser desplazado a las regiones para apoyar a los gobiernos regionales en las distintas etapas del proceso de formalización.

Se advierte que varios mineros de pequeña escala desarrollan actividades en concesiones de terceros. En algunos casos, dichas concesiones no están siendo exploradas o explotadas por sus titulares. Esta situación genera un debate en torno al uso efectivo de la concesión por parte de las empresas. Resulta claro que se debe respetar y garantizar las concesiones otorgadas por el Estado. No obstante, también es cierto que la concesión minera obliga a su trabajo. En atención a ello, esta Comisión recomienda revisar la normativa sobre concesiones mineras para asegurar: por un lado, que la exploración o explotación se efectúe, en un plazo razonable, y, por otro lado, que se evite la especulación a través de la acumulación de concesiones. Se sugiere realizar un estudio de *benchmarking* internacional que permita conocer las mejores prácticas en torno a concesiones mineras, tiempos de caducidad, entre otros aspectos.

estacional de complemento de actividades productivas, c) minería por nuevas exploraciones por parte de grandes empresas, y d) minería excepcional como producto de la subida de precios del metal, conflictos aledaños, etc. Véase: RCS GLOBAL (2016). *State gold-buying programmes. Effective instruments to reform the artisanal and small-scale gold mining sector?* London: IIED. Consulta: 7 de febrero de 2020. <<https://pubs.iied.org/16610IIED/?a=R+Global>>

<sup>94</sup> Por ejemplo, IGF cita casos exitosos de complementación de actividades para el corte y pulido de gemas. IGF (2017), p.v.

La Comisión recomienda completar el marco normativo y darle estabilidad en el tiempo de acuerdo al Plan Nacional. Es importante que el marco normativo apunte a su simplificación y estabilidad en el tiempo en concordancia con un Plan Integral de formalización, adaptado a las realidades territoriales. Como se ha indicado, desde el año 2002, se han emitido un total de 15 normas para regular el proceso de formalización minera. Las constantes modificaciones perjudican la predictibilidad de todo el sistema.

El marco normativo es extenso, pero requiere una mayor articulación con un sistema de incentivos. En este sentido, hay normas pendientes de reglamentar que, según la literatura y la problemática mencionada por los diversos *stakeholders* entrevistados, son clave:

- **Sello del oro:** Se ha creado el sello denominado "Oro formal, Oro Peruano", con la finalidad de incentivar la compra de oro a los sujetos que forman parte del presente proceso de formalización minera integral y garantizar la trazabilidad del mineral aurífero extraído. La administración del sello está a cargo del Ministerio de Energía y Minas. Las normas reglamentarias serán establecidas por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas. Hasta la fecha no se han emitido dichas normas reglamentarias.

A fin de que instrumentos de *fair mined* o comercio justo, como el Sello del oro, sean efectivos, se requiere potenciar la formalidad de los eslabones de procesamiento y comercialización de la cadena de valor de la minería. En este sentido, se recomienda reglamentar y fiscalizar de forma adecuada a las empresas acopiadoras de minerales y potenciar las alianzas entre las empresas mineras formales de mediana y gran escala que comercializan con los mineros en proceso de formalización. Del mismo modo, se requiere establecer alianzas con los países destino del oro peruano para compartir una pauta estándar en la compra del mineral.

Asimismo, la Comisión propone analizar e identificar la presencia de prácticas anticompetitivas de las empresas con poder monopsonico y monopolico que provean de insumos y al mismo tiempo sean los principales compradores, toda vez que podrían limitar la capacidad de aplicar buenas prácticas productivas por parte de los productores mineros<sup>95</sup>.

- **Fondo Minero:** se ha creado este fondo con el propósito de generar incentivos que coadyuven a la formalización. Las fuentes de financiamiento del Fondo y las normas reglamentarias serán establecidas por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas. Hasta la fecha no se han emitido dichas normas reglamentarias, las cuales son necesarias para financiar asistencia técnica, estudios y equipos a los mineros en formalización.

#### 5.4.3.Reducir la contaminación con tecnología apropiada

La Comisión recomienda que el Plan Nacional contenga herramientas específicas de promoción y fomento de adopción de mejoras tecnológicas. Es importante que los mineros en proceso de formalización accedan a mejor tecnología, que sea más eficiente, segura y limpia. El Estado debe proveer asistencia técnica y financiamiento según el cumplimiento de hitos de formalización. Se considera conveniente desarrollar los siguientes instrumentos para que puedan ser aplicados a los mineros en proceso de formalización:

<sup>95</sup> Smith revela que, en la comunidad de Relave en Ayacucho, los compradores de oro también son proveedores de mercurio, y solo compran oro amalgamado, razón por la cual los mineros se ven condicionados a utilizar mercurio para poder acceder al mercado. Smith, N. (2019).

- **Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva – Procompite:** Este mecanismo busca la mejora tecnológica mediante la implementación de infraestructura y equipamiento que permita obtener productos de mejor calidad y optimizar el proceso productivo.
- **Proyectos de Inversión en Apoyo al Desarrollo Productivo (ADP):** Este mecanismo está orientado a la promoción del desarrollo de los mercados de servicios de apoyo a cadenas productivas por medio de eventos de capacitación, pasantías, asistencia técnica y asesoría empresarial, módulos demostrativos y adquisición de equipamiento básico de uso común necesario para la implementación del paquete tecnológico a aplicar.
- **Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE):** Estos centros brindan los siguientes servicios: (i) diseño y desarrollo de producto, (ii) capacitación, (iii) asistencia técnica, (iv) ensayos de laboratorio, (v) soporte productivo, (vi) certificación de competencias laborales, (vii) información tecnológica especializada y (viii) promoción de la investigación, desarrollo y gestión de la innovación.

#### 5.4.4. Convertir al REINFO en institución de acompañamiento a los mineros en proceso de formalización

La Comisión recomienda convertir al REINFO en una institución propiamente dicha adscrita al MINEM, que permita la articulación de recursos para la provisión de distintos servicios. Para ello existen distintos esquemas, por ejemplo, la conformación de un pliego con autonomía técnica, administrativa, económica o financiera que provea por sí misma de servicios clave y financie la provisión de servicios por parte de otras entidades (similar a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA), una unidad ejecutora con autonomía técnica y administrativa con la capacidad de efectuar convenios con entidades multisectoriales y Gobiernos Regionales (similar al Programa Nacional de Saneamiento Rural) o la conformación de un proyecto especial de inversión pública que contenga inversiones o una cartera de inversiones de naturaleza sectorial o multisectorial con el objetivo de cerrar brechas de infraestructura y de acceso a servicios públicos. En cualquier caso, se debe adoptar la forma de organismos autónomos ejecutores, con autonomía real, recursos y estabilidad de sus funcionarios. La Comisión sugiere evaluar estas alternativas, tomando en cuenta los costos de coordinación de una u otra fórmula.

Esta nueva institucionalidad deberá contar con un sistema de seguimiento individual a los mineros inscritos en el registro, que permita monitorear el cumplimiento de hitos del proceso de formalización, identificación de cuellos de botella, y atender de forma oportuna mediante asistencia técnica y/o financiamiento, en caso corresponda. El acceso a más y mejores servicios de asistencia técnica y financiamiento se daría de forma gradual en función al cumplimiento de los hitos de formalización. Asimismo, se transformaría el REINFO en una herramienta de gestión para la ventanilla única, a fin de que contribuya al diseño, implementación y evaluación del proceso mismo de formalización. Esta conversión ayudaría a revalorizar el registro, a la vez que genera desincentivos al incumplimiento de la ley.

#### 5.4.5. Fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y entes rectores

La Comisión recomienda implementar un conjunto de acciones de manera coordinada y armónica para fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y su articulación con los entes rectores del gobierno nacional, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- Se requiere repensar de forma coordinada entre gobierno nacional y gobiernos regionales sobre las necesidades operativas de estos últimos. La institucionalidad finalmente implementada según los lineamientos de la recomendación anterior (5.4.4) debería estar encargada de brindar asistencia técnica y derivar personal a las regiones según estas necesidades. Esta labor de asistencia debe priorizarse en aquellas áreas donde se advierta la generación de problemas ambientales y/o sociales de gran magnitud.
- Asimismo, se requiere fortalecer las Unidades Especializadas descentralizadas del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en materia de formalización minera. Para ello se requiere definir la dimensión del cuerpo burocrático necesaria al territorio (personal, perfil y capacidades del personal y equipamiento necesario). En función de dicho dimensionamiento, se deberá fortalecer el capital humano e institucional mediante la implementación de proyectos de inversión<sup>96</sup> enfocados en optimizar los servicios intermedios para asegurar la mejor gestión administrativa de cada institución.
- Es clave continuar la reforma del servicio civil en regiones, a fin de dar estabilidad y continuidad a los servicios provistos a los mineros en proceso de formalización. Esta recomendación trasciende el actual marco de SERVIR y apunta a que el Estado Peruano se comprometa en constituir un servicio civil de calidad.
- Implementar esquemas de incentivos para la mejora del desempeño de Gobiernos Regionales, siguiendo las experiencias del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas y del Fondo de Estimulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED). Dichos esquemas buscan incidir directamente en el esfuerzo de los operadores del gobierno subnacional. Asimismo, para su adecuada implementación se requiere la estandarización y aplicación de la gestión por procesos y/o resultados en las entidades del gobierno nacional, quienes deberán brindar acompañamiento cercano a los Gobiernos Regionales.
- Es necesario fortalecer el rol rector de los sectores a fin de permitir la implementación de políticas como un Estado único en vez de fragmentado. Principalmente, debe reforzarse el rol de los rectores en materia de fiscalización y aclararse el alcance de su competencia. En la actualidad, la normativa establece que en caso no se cumplan las condiciones para ser considerado pequeño minero o minero artesanal, las acciones de fiscalización estarán a cargo de OEFA, MINTRA u OSINERGMIN.<sup>97</sup> No obstante, existe incertidumbre sobre la autoridad competente para efectuar dicho análisis. Esta Comisión sugiere establecer de manera clara que los entes rectores (OEFA, MINTRA y OSINERGMIN) están facultados para efectuar el análisis sobre el cumplimiento de dichas condiciones, y en base a ello, desarrollar las acciones que correspondan.

<sup>96</sup> Entre los componentes comunes de este tipo de proyectos de inversión se encuentran: (i) la mejora de las competencias de los operadores, (ii) la sistematización de información y mejora de la arquitectura de datos, (iii) la implementación de la gestión basada en proceso y/o resultados, (iv) la implementación de servicios de desarrollo de competencias (formación de capacitadores y un sistema de capacitación continua que minimice los efectos de la rotación de personal), (v) el fortalecimiento del marco metodológico y normativo y (vi) la articulación entre sistemas complementarios. Además, pueden incluir componentes de infraestructura y adquisición de equipamiento.

<sup>97</sup> Artículo 14 de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

#### 5.4.6. Mejorar la articulación intersectorial

La literatura resalta que la implementación de una institución central que haga las veces de articulador constituye una buena práctica para la formalización de la minería artesanal. Según el IGF, la formación de un "Grupo Especial de Trabajo para la Minería Artesanal de Pequeña Escala (MAPE)" debe estar caracterizado por:

- a) Coordinar el desarrollo de la estrategia del gobierno para la minería a pequeña escala,
- b) Incluir a los cuerpos gubernamentales principales encargados de tomar decisiones,
- c) Adoptar decisiones con carácter preventivo de conflictos,
- d) Contar con recursos financieros y humanos, y
- e) Estar acompañado de un foro consultivo con representación de los principales *stakeholders* (lo que incluye a las organizaciones de mineros, sociedad civil y la gran empresa).<sup>98</sup>

La Comisión recomienda la implementación de un grupo similar (que podría estar integrado en la nueva estructura sugerida para el REINFO en el punto 5.4.4) para atender la problemática general de la minería artesanal. Este ente debería manejar un enfoque de derechos, particularmente en escenarios donde los mineros en proceso de formalización se ven afectados por actuaciones contradictorias de dos o más instituciones estatales.

La Comisión recomienda que este nuevo relacionamiento entre niveles de gobierno haga suya la visión territorial expuesta en la problemática de esta sección, e inicie en regiones específicas la implementación de la nueva institucionalidad del REINFO.

#### 5.4.7. Fortalecer el trabajo de inteligencia y colaboración internacional contra la minería ilegal

La comisión considera que la lucha contra la minería ilegal es similar a la lucha contra otras actividades ilegales que se desarrollan en el país, como el narcotráfico, pero cuyo producto final es legal. Así, estas acciones deben ser lideradas de manera coordinada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio Público, siguiendo las siguientes acciones específicas:

- Fortalecer el trabajo de inteligencia de la Policía Nacional del Perú y de investigación del Ministerio Público (articulado a la información de SUNAT y la Unidad de Inteligencia Financiera), particularmente en la investigación del lavado de activos vinculados a minería ilegal. Ello puede pasar por adopción de direcciones centralizadas y/o equipos especiales que garanticen articulación y autonomía en las investigaciones. Por parte del Ejecutivo, la rectoría de estos temas debería descansar en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia.
- Incrementar las acciones de persecución policial y judicial a los comercializadores de oro ilegal y a los financistas de las actividades ilegales.
- Fortalecer los puestos de control de los insumos utilizados como el cianuro, mercurio, combustible, maquinaria y uso de explosivos
- Replicar la estrategia utilizada en La Pampa, en otras zonas del país.
- Frente al contrabando de mercurio o del mismo oro en la frontera con Bolivia, se sugiere generar condiciones para el apoyo del Estado Boliviano (a través de "grupos de trabajo conjuntos", "secretarías de cooperación", o estrategias de gestión conjunta sobre el territorio),<sup>99</sup> tanto para el reforzamiento de la fiscalización como para evitar el

<sup>98</sup> IGF (2017). Guía para Gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala. Winnipeg: IISD, p. 8-11.

<sup>99</sup> Ibidem. p. 12.

"efecto globo" de las actividades ilegales entre países.<sup>100</sup> Esto debe plasmarse en los Planes Binacionales de Gestión que el Perú tiene con Bolivia.

<b>Principales recomendaciones del eje "Minería Informal e Ilegal"</b>
<b>Minería Informal</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mejorar la información disponible sobre minería pequeña y artesanal.</li><li>2. El MINEM, en el marco de sus funciones, debe elaborar una propuesta de Política Nacional Multisectorial de Minería Informal, con asistencia técnica del CEPLAN.</li><li>3. Modificar el enfoque del proceso de formalización de los mineros, estableciéndose requisitos incrementales y razonables (en costo y tiempo).</li><li>4. Revisar la normativa sobre concesiones mineras.</li><li>5. Completar el marco normativo y darle estabilidad en el tiempo de acuerdo al Plan Nacional.</li><li>6. Analizar e identificar la presencia de prácticas anticompetitivas de las empresas con poder monopsonico y monopolico.</li><li>7. El Plan Nacional debe contener herramientas específicas de promoción y fomento de adopción de mejoras tecnológicas.</li><li>8. Convertir al REINFO en una institución propiamente dicha adscrita al MINEM, que permita la articulación de recursos para la provisión de distintos servicios.</li><li>9. Implementar un conjunto de acciones de manera coordinada y armónica para fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y su articulación con los entes rectores del gobierno nacional.</li><li>10. La Comisión recomienda la implementación de una institución central para atender la problemática general de la minería artesanal.</li></ol>
<b>Minería Ilegal</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>11. La lucha contra la minería ilegal es similar a la lucha contra otras actividades ilegales que se desarrollan en el país, como el narcotráfico, con la diferencia que producto final minero es legal. Así, estas acciones deben ser lideradas de manera coordinada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio Público.</li></ol>

<sup>100</sup> Sobre la importancia de armonizar la política de regalías con las de otros países (para evitar el contrabando a otras jurisdicciones) véase: INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK (2017) *Six Ways Gold Mining in Guyana Can Be More Environmentally Friendly*. Consulta: 7 de febrero de 2020.  
<[https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/gold-mining\\_environment\\_climate/](https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/gold-mining_environment_climate/)>

## VIII. CONCLUSIONES

El Perú es uno de los países con mejor potencial geológico del mundo. La diversidad y cantidad de minerales que se encuentran en el subsuelo nos colocan en las primeras posiciones del ranking mundial de producción de cobre, zinc, plata, oro, entre otros. El potencial minero representa una oportunidad única para el desarrollo del país que debemos aprovecharla oportunamente pues existe el riesgo que países competidores nos desplacen en el mercado mundial. No obstante, la única manera de alcanzar el máximo potencial que tiene la minería es poniendo atención absoluta en los aspectos ambientales y sociales a fin de asegurar la sostenibilidad del sector.

Actualmente, la minería representa uno de los principales generadores de recursos. La participación del sector constituye más del 10% de todas las actividades económicas de la nación. Además, es el principal sustento de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento de los ingresos fiscales. Asimismo, el sector genera ingresos directos para aproximadamente un millón de personas, siendo el salario minero tres veces más alto que el salario promedio. A su vez el sector minero ha sido importante para el desarrollo de la infraestructura del país, contribuyendo al bienestar de la población.

Desde el año 90 a la fecha, la normativa aplicable a las actividades mineras se ha ido adaptando a los nuevos desafíos en materia ambiental y social planteados en el ámbito nacional e internacional. Es así como hoy contamos con un extenso y complejo marco normativo que busca lograr el desarrollo de estas actividades en armonía con los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero sin la necesaria concordancia entre sí para lograr una implementación orgánica y ordenada. Junto con ello, esta Comisión advierte que aún existen importantes retos que el sector minero debe superar para afianzar su desarrollo sostenible en el país.

Los recursos mineros están ubicados en territorios muy diversos desde el punto de vista social, cultural, ambiental y político. Varias de estas áreas muestran, en comparación con otras zonas del país, importantes brechas económicas y sociales. Al mismo tiempo, estos territorios han cambiado notablemente en los últimos años de la mano de la expansión de la misma industria, la dinamización de su economía y diversas políticas públicas impulsadas por el Estado. La asimetría de capacidades de los actores en el territorio presenta retos tanto para el Estado, el sector privado y la sociedad civil. A ello se suma, las desigualdades en el territorio que han sido acentuadas por el esquema de transferencias de rentas mineras (canon) para las regiones. En este escenario, el Estado debe construir un nuevo enfoque de presencia que promueva el desarrollo de todas las actividades productivas sin exclusiones.

En el plano ambiental, la percepción sobre la minería se ve afectada por los numerosos pasivos ambientales generados por antiguas operaciones mineras, en un contexto de regulación insuficiente, los cuales aún siguen sin ser remediados. A ello se suman algunos casos de incumplimiento de normas y prácticas incorrectas en la gestión ambiental y los severos impactos generados por la minería informal e ilegal. En este contexto, el Estado ha ido construyendo un marco regulatorio tuitivo e instituciones para la evaluación y fiscalización de estas operaciones. A partir de ello, la industria minera ha ido adecuando sus operaciones para alcanzar estos nuevos estándares. No obstante, aún queda pendiente la optimización de aspectos claves, como los estándares ambientales, las compensaciones ambientales, el cierre de minas, la remediación de pasivos, y los procesos de evaluación y fiscalización ambiental.

Por su parte, la minería informal e ilegal presenta sus propios desafíos. Esta actividad tiene la potencialidad de devenir en un problema tan grande como el narcotráfico, con la complejidad de que, en el caso minero, el producto final es legal. Las medidas que el Estado

ha implementado para afrontar este desafío no han considerado la diversidad de intereses y actores involucrados en dicha problemática. A ello se suma que el concepto de minería ilegal ha ido variando a lo largo del tiempo. La normativa ha otorgado constantemente mayores plazos para acceder al proceso de formalización y los instrumentos desarrollados han sido mal usados en algunos casos evitar la represión por el desarrollo de actividades efectuadas al margen de la legalidad. De esta manera, no se han generado los incentivos necesarios para que los mineros soliciten su inscripción y avancen dentro del proceso de formalización. La falta de políticas claras y diferenciadas para afrontar estos dos desafíos (informalidad e ilegalidad) han ocasionado que las acciones implementadas no hayan sido exitosas y se debilite la credibilidad hacia la política de formalización y al Estado en general.

Con relación a la competitividad del sector minero, se percibe la necesidad de efectuar una mejora regulatoria que dinamice, principalmente, la etapa de exploración minera. En los últimos años, la inversión en esta fase ha disminuido, lo cual está limitando la generación de conocimiento sobre las oportunidades concretas que el potencial minero ofrece a la Nación. Además, a lo largo de la cadena de valor de la industria, se aprecian oportunidades de mejora de los procedimientos y requisitos que permitirían cautelar debidamente los derechos y, al mismo tiempo, dar predictibilidad a la inversión sobre todo en lo que concierne al número de procedimientos administrativos y al persistente incumplimiento de plazos legales de los mismos.

En cuanto a los aspectos tributarios, la Comisión aprecia que la estructura tributaria en el sector minero cumple con los principios de recaudación y genera importantes recursos públicos para el país. Se encuentra alineada, además, con las cargas fiscales que enfrentan países competidores. Sin embargo, en temas de operatividad de la administración tributaria, quedan espacios de mejora en lo referente a la valorización de los concentrados, la fiscalización de los procesos de devolución del IGV, y la revisión de prácticas internacionales para la detección de comportamientos elusivos.

Respecto a la gestión pública, la fragmentación del Estado, en el plano vertical (entre diversas entidades) y horizontal (dentro de una misma entidad) es la característica que más destaca para la Comisión. Esta situación genera áreas grises, indefinición e incertidumbre en el ejercicio de las competencias, en desmedro de la creación de confianza ciudadana hacia el accionar del Estado. La falta de claridad en los roles asignados genera inacción y desprotección. Además, en el proceso de descentralización, se ha identificado una debilidad en el ejercicio de la función rectora del gobierno central en un conjunto de procesos vinculados con la minería. En ese contexto, el apelar a la descentralización de funciones se estaría convirtiendo en una excusa para la inacción. Para la Comisión, es imperativo reconstruir un Estado que actúe como unidad y cuente con las capacidades humanas y financieras necesarias para asegurar los derechos fundamentales de los ciudadanos y la competitividad del sector minero.

De la evaluación efectuada, la Comisión advierte que el sector minero se encuentra regulado por un conjunto extenso de normas dentro del cual el TUO de la Ley General de Minería es solo uno de ellos. Los comisionados apreciamos la necesidad de efectuar cambios en diversas disposiciones legales y reglamentarias que conforman esta normativa, pero no cambios significativos en el TUO. El principal cambio recomendado concierne a la gestión pública para el desarrollo de la actividad minera y se puede apreciar en las recomendaciones que se encontrarán a continuación de esta sección.

Finalmente, la comisión recuerda que los conflictos mineros deben ser abordados en el marco de respeto de la Constitución, reforzando una estrategia respetuosa de los derechos humanos que priorice el diálogo —en particular en contextos de diversidad cultural—, que no criminaliza las protestas, garantiza el respeto el derecho al libre tránsito, así como con un uso razonable de la fuerza. A diferencia de otras recomendaciones, algunos de los

miembros de la comisión enfatizaron la importancia de afirmar que la ley peruana no criminaliza la protesta. La Comisión hace un llamado a todas las partes a apostar por el diálogo, respetar los compromisos asumidos y a condenar la violencia.

DL  
ISG

6

DL

DL

## IX. RECOMENDACIONES

Junto con las recomendaciones correspondientes a cada eje de análisis, esta Comisión considera importante ofrecer el siguiente conjunto de recomendaciones de carácter estratégico.

### 1. Política de Estado para el desarrollo sostenible del sector minero

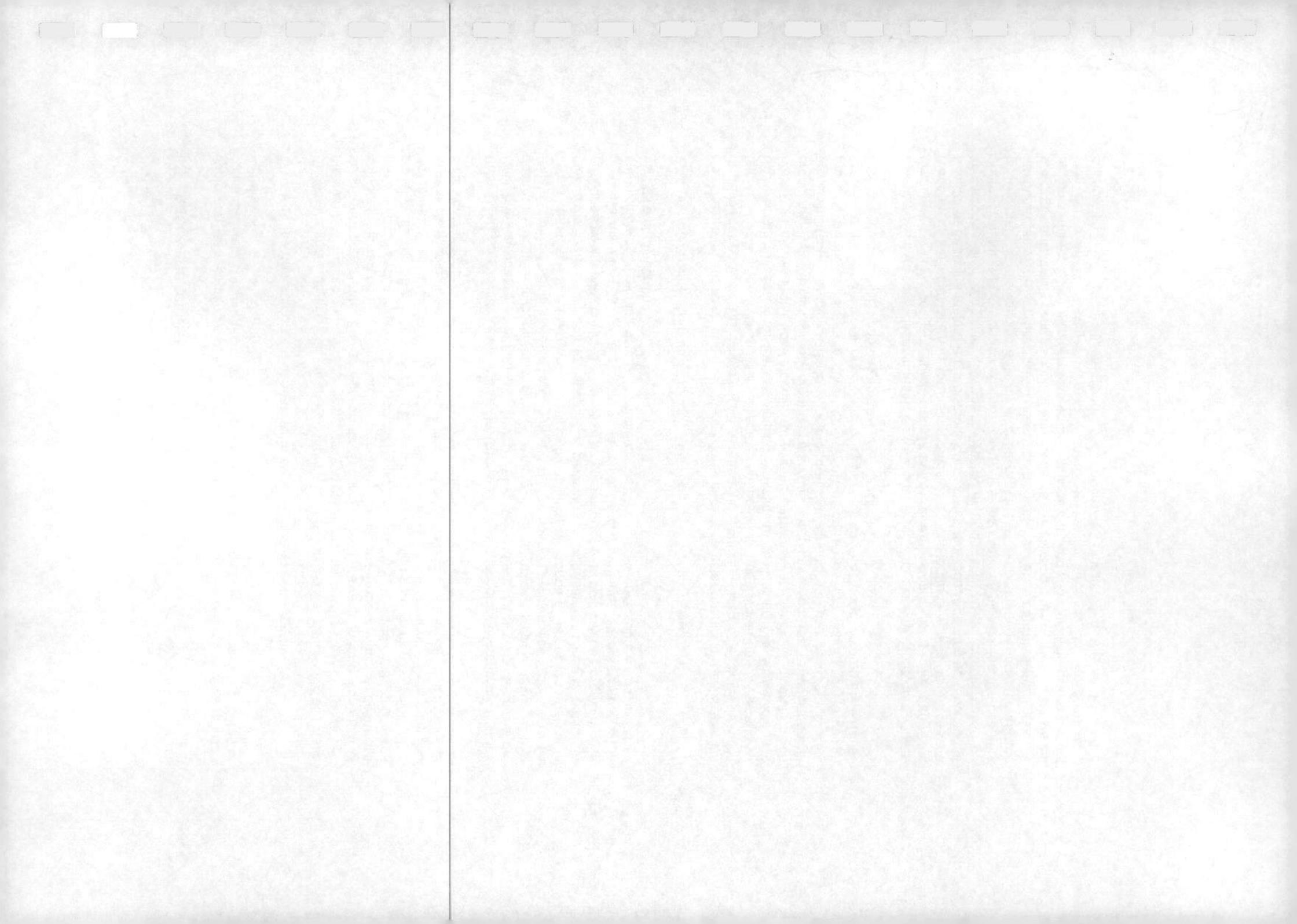
El sector minero es esencial para la economía y el desarrollo del país y por ello debe merecer un esfuerzo de acuerdo a nivel nacional para sostener políticas que lo promuevan de manera consistente. En ese sentido, la Comisión considera trascendente continuar el esfuerzo iniciado por RIMAY y formular una política de Estado para lograr el desarrollo sostenible del sector minero. La formulación e implementación de política debe ser liderada por el Ministerio de Energía y Minas. El resultado estratégico de la implementación de la política es la construcción de un Estado capaz de asegurar el desarrollo de la actividad minera, de acuerdo a ley, la iniciativa privada y en armonía con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para la elaboración de esta política, la Comisión sugiere considerar como insumo las cuestiones evaluadas en el presente informe. Entre estas destacan la visión territorial del desarrollo; el incentivo de la exploración minera; la optimización de la evaluación y fiscalización ambiental; la atención prioritaria de los pasivos ambientales y del cierre de minas; la necesidad de la mejora regulatoria continua; la reforma de la gestión pública; la mejora de los procesos de transparencia, participación ciudadana y consulta previa; la adecuada gestión de conflictos sociales, así como el diseño de políticas que promuevan la pequeña minería y la formalización de la minería informal y que además refuercen la interdicción de la minería ilegal. El detalle de las recomendaciones sobre estos temas se explica a continuación.

### 2. Visión territorial del desarrollo

Se requiere un nuevo enfoque del desarrollo, el cual debe estar orientado a satisfacer las necesidades particulares de cada región, asegurando el cierre de brechas sociales de todas las regiones, y no solo de aquellas donde existe potencial minero o se ha identificado ya algún proyecto específico. En ese sentido, se sugiere realizar un proyecto piloto que promueva el desarrollo sostenible en una zona particular, alentando la diversificación productiva, sin exclusión de ninguna actividad económica per se, reduciendo la vulnerabilidad al cambio climático y mejorando la gobernanza del uso del territorio. Este proyecto piloto sería liderado por el Gobierno Central, en estrecha coordinación con el respectivo gobierno regional, y contaría con la participación activa y comprometida de las demás entidades del Estado, las empresas y la sociedad civil.

Asimismo, es necesario compensar las desigualdades entre las regiones, provincias, distritos y comunidades, acentuadas por la actual redistribución de los recursos mineros (canon). La implementación de los instrumentos de política territorial servirá de marco para orientar la paulatina mejora en la distribución de estos recursos. Además, se recomienda implementar un mecanismo que permita asegurar la trazabilidad del canon, desde su generación hasta su utilización efectiva, incluyendo los impactos alcanzados. En cuanto a las regiones, la distribución del canon debe contar con metas claras e indicadores que aseguren el cierre de brechas sociales no solamente de la capital distrital sino, y principalmente de los centros poblados fuera de esta. Respecto a las universidades de las regiones mineras, actuales perceptores de recursos del canon, la Comisión plantea un rol más activo en la investigación para el logro de los objetivos de desarrollo social y económico. Así, los recursos disponibles deben ser otorgados a través de fondos



concursables administrados por CONCYTEC con el objetivo de incentivar la producción de investigaciones que contribuyan al desarrollo social y del sector minero.

### 3. Nuevo modelo para incentivar la exploración minera

El Estado debe enfocar sus esfuerzos en promover prioritariamente las actividades de exploración que son clave para el desarrollo del sector, en tanto no solamente permiten conocer y gestionar el potencial minero del país sino expandir sus operaciones y asegurar así la contribución futura a los recursos fiscales, empleo y actividades conexas. Para ello, es necesario implementar un nuevo modelo regulatorio que permita recuperar el dinamismo de esta actividad, realizar cambios que en la gestión y mejorar la coordinación entre entidades responsables. Se deben diseñar procedimientos e instrumentos sencillos y predecibles que se adapten a la temporalidad e importancia de esta fase y sean razonables con su relativamente bajo nivel de impactos. Estas reglas deben ser fácilmente comprendidas por las comunidades, empresas y Estado y tiene que ser este el que lidere el proceso de diseminación de información. Además, deben proteger los derechos de las comunidades y facilitar la generación de acuerdos sostenibles en el tiempo entre éstas y las empresas pues a la Comisión se ha reportado evidencia de procesos de renegociación continua de los mismos.

### 4. Evaluación ambiental temprana y colaborativa

La Comisión recomienda diseñar e implementar un nuevo modelo de evaluación ambiental temprana y colaborativa que permita a la autoridad ambiental y a los opinantes técnicos acompañar al titular del proyecto de inversión durante la elaboración del EIA y no solo en la elaboración de la línea de base. De esta manera, las autoridades estarían informadas y podrían emitir opiniones sobre los aspectos claves del estudio conforme estos se vayan definiendo, en el marco de los principios de transparencia, información y participación ciudadana. En consecuencia, los plazos de evaluación y de emisión de opiniones técnicas podrían cumplirse sin afectar la calidad técnica de las decisiones. Para ello, se sugiere implementar un proyecto piloto aplicable a los EIA-d y a solicitud de las empresas interesadas.

### 5. Medidas para la protección y restauración del ambiente

Para garantizar una adecuada protección de nuestro entorno, esta Comisión recomienda a OEFA implementar un nuevo enfoque de la fiscalización ambiental que priorice esfuerzos sobre la base de la evaluación del desempeño de las empresas mineras. Asimismo, se sugiere contar con una lista amplia de mecanismos para verificar el cumplimiento de obligaciones, incluyendo herramientas tecnológicas que permitan reducir la necesidad de las fiscalizaciones *in situ*. La fiscalización realizada a las empresas debe ser complementada con la evaluación de las áreas aledañas a los proyectos mineros, haciendo énfasis en el desempeño de los ecosistemas. La finalidad de este enfoque es contar con data cierta sobre el estado del ambiente y evidenciar relaciones de causalidad sobre potenciales impactos.

Con relación a los pasivos ambientales mineros, urge contar con un inventario que no solamente los identifique sino que los caracterice y permita priorizar la remediación en el tiempo, en función a criterios técnicos para establecer su nivel diferencial de riesgo. Asimismo, se requiere fortalecer el rol de la empresa pública Activos Mineros en la remediación y reaprovechamiento de tales pasivos. Para ello, se precisa crear un fondo con recursos públicos (canon y regalías) y privados. Además, se sugiere diseñar un marco normativo que incentive la remediación voluntaria por ejemplo en los casos donde haya nuevas operaciones mineras de exploración o desarrollo, así como dinamice el reaprovechamiento de estos pasivos mediante la mejora regulatoria y de criterios de

evaluación de gasto público compatibles con la prioridad de la remediación. Respecto al cierre de minas, es necesario clarificar los roles de las autoridades en la verificación del cumplimiento de las medidas de cierre y asegurar un trabajo coordinado entre ellas. A su vez, se precisa modificar el esquema de garantías financieras previsto para el cierre progresivo y ampliar la responsabilidad de la empresa con relación a las acciones de post cierre. Se debe contar con mecanismos de participación ciudadana efectivos para considerar las diferentes visiones sobre el uso futuro de dichas áreas.

## 6. Reforma de la gestión pública

La Comisión considera necesario efectuar una profunda reforma de la manera como las entidades del Estado se relacionan entre sí, de cara a la necesidad de desarrollar actividades en el sector minero. Esta reforma tendrá como finalidad asegurar que las entidades competentes en el sector minero actúen como una unidad colaborando entre sí para el logro común de sus objetivos y promoviendo el uso eficiente de recursos. Para ello, se debe fortalecer el rol rector de las entidades de nivel nacional y mejorar el sistema de acreditación y evaluación continua de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales pues la Comisión ha identificado falencias importantes. Asimismo, es indispensable dotar a dichas entidades de un presupuesto adecuado para mejorar sus capacidades. Junto con ello, la Comisión enfatiza la necesidad de eliminar la cultura del *checklist*, es decir, la propensión de los funcionarios a asegurar que formalmente se cumple con los requisitos sin verificar si se cumple la finalidad de la regulación. Junto con ello, se ha reportado a la Comisión conductas sistemáticas de incumplimiento de plazos en los procedimientos previstos en los TUPAs en las distintas instancias públicas que rodean el desarrollo de la exploración y operación mineras y donde la aplicación del silencio administrativo positivo, en algunos temas, puede ser una herramienta que equilibre los costos de transacción con la protección de los derechos. Además, se debe priorizar la sistematización e interconexión de la información entre entidades. Se sugiere contar con una base de datos única de información clave que permita el desarrollo del sector minero (concesiones otorgadas, áreas protegidas, pasivos ambientales, entre otros).

## 7. Minería Informal

Desde el año 2002, el Estado ha venido implementado una serie de medidas para lograr la formalización de la minería de escala pequeña y artesanal. A pesar del esfuerzo desplegado por muchas entidades, no se ha logrado grandes avances en esta materia y, peor aún, se ha ido variando las medidas y desvirtuando la aplicación de las medidas de los fines propuestos. Para cambiar esta situación, se requiere contar con una Política Nacional para la formalización de la minería que alinee el trabajo de las diversas entidades y permita contar con metas claras de corto, mediano y largo plazo. Esta Política debe asegurar que las actividades de escala pequeña y artesanal se desarrollen con respeto del ambiente y derechos humanos. Para ello, se debe otorgar incentivos y garantías necesarias para lograr el ingreso y permanencia de estos mineros en la formalidad. Además, el enfoque de la Política Nacional propuesta tiene que contemplar la totalidad de la cadena de valor y no solamente en la producción, sino también en la comercialización y trazabilidad del mineral así como la protección de los derechos de terceros.

## 8. Minería ilegal

En cuanto a la minería ilegal, el Estado ha venido implementando operativos de interdicción, desde 2012. A la fecha, se han logrado algunos casos de éxito, no obstante, se requiere implementar mayores acciones para erradicar esta actividad. Primero, debe contarse con una definición clara y permanente sobre las actividades mineras calificadas como ilegales. Asimismo, debe controlarse la comercialización del oro y sus insumos. Además, debe fortalecerse el trabajo de inteligencia de la Policía Nacional del Perú y las distintas

instancias de administración de justicia, tributación e inteligencia financiera y generar condiciones para el trabajo conjunto con otros Estados.

#### **9. Transparencia para la buena gobernanza**

Esta Comisión considera importante fortalecer la implementación del EITI. Se precisa tomar acciones inmediatas para cumplir las exigencias del EITI con miras a la tercera evaluación en junio próximo. Asimismo, es vital retomar el liderazgo de esta iniciativa en Latinoamérica. Se debe continuar y reforzar la implementación progresiva de este estándar a nivel regional, con carácter vinculante. En esta instancia es clave la transparencia de la información, principalmente de los ingresos y gastos de los recursos mineros.

#### **10. Ciudadanía y pueblos indígenas**

Es indispensable asegurar un diálogo efectivo y continuo entre el Estado y la sociedad civil que permita una real participación e inclusión de los ciudadanos en las decisiones estatales relativas al sector minero. Para ello, se deben diseñar mecanismos de participación ciudadana efectivos y significativos que involucren a los ciudadanos desde una etapa temprana (cuando se deciden los usos del territorio) y a lo largo del desarrollo del proyecto minero (desde el diseño hasta el cierre del mismo).

Para proteger eficazmente los derechos de los pueblos indígenas, es necesario priorizar la conclusión de la base de datos, así como establecer su carácter vinculante para el Estado en general y el sector minero en particular. Además, se recomienda variar la oportunidad de la consulta previa para lograr acuerdos sustantivos que cautelen los derechos de estos ciudadanos, tal como se detalla en el nuevo modelo de exploración. Se requiere contar con un espacio de diálogo permanente entre el Ministerio de Energía y Minas y los representantes de las organizaciones nacionales de pueblos indígenas, a fin de hacer un seguimiento y proponer mejoras de las políticas del sector minero que involucren a estos pueblos.

Adicionalmente, se precisa la creación de un Sistema Nacional de Transformación de los Conflictos Sociales que permita articular mejor la acción del Estado frente a los conflictos, sin reemplazar a las unidades sectoriales y subnacionales. Del mismo modo, deben continuar los esfuerzos orientados a garantizar el cumplimiento de la ley, la vida e integridad de las personas durante las acciones vinculadas con un conflicto social, así como del respeto de los derechos humanos.

#### **11. Mejora regulatoria continua**

Una condición necesaria para que la minería peruana alcance su potencial es que los costos y estándares de la regulación Minera en el Perú se asemejen a los de los países con los que competimos. Esto significa que el Estado, al ejercer el imperio de la ley para establecer regulaciones públicas en un sector tan complejo como el sector minero, lo tiene que hacer de manera razonable buscando el adecuado equilibrio de intereses y objetivos de la Nación. Por un lado, tiene que promover que la inversión privada prefiera venir al Perú y nos permita aprovechar los recursos minerales de manera idónea y sostenible en beneficio de la sociedad en general; y por otro, deberá proteger los derechos humanos, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.

Por ello, los comisionados recomendamos que los funcionarios públicos, en diálogo con las empresas y otros actores con legítimo interés realicen periódicamente el análisis de calidad regulatoria de las normas, siguiendo el marco legal de Mejora Regulatoria. Esto puede complementarse con la puesta en servicio de la VUD, ya creada. Este sistema debería mejorar la experiencia de los ciudadanos y las empresas al ejercer sus derechos y cumplir

con las obligaciones regulatorias impuestas por las entidades públicas. Junto con estas consideraciones, es imprescindible que se implementen políticas explícitas para garantizar la integridad de los funcionarios en el marco de esfuerzos claros de políticas anticorrupción.

DL  
TJG

18  
19

1. 20

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y documentos de trabajo

ALONSO, Victoria, AYALA, Mariana y Paula CHAMAS

2019 *Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad y su Aplicación en la Minería. Los Casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y el Perú.* Santiago de Chile: CEPAL. Consulta: 13 de febrero de 2020.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45067/1/S1901151\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45067/1/S1901151_es.pdf)

CREIGHTON, James

2005 *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement.* San Francisco: Jossey-Bass.

DANIEL, Philip, Michael KEEN y Charles MCPHERSON (ed)

2010 *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice.* Nueva York: International Monetary Fund y Routledge.

INTERGOVERNMENTAL FORUM ON MINING, MINERALS, METALS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IGF)

2017 *Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): A review of key numbers and issues.* Winnipeg: IISD. Consulta: 7 de febrero de 2020.  
<https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf>

RCS GLOBAL

2016 *State Gold-Buying Programmes. Effective Instruments to Reform the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Sector?* London: IIED. Consulta: 7 de febrero de 2020.  
<https://pubs.iied.org/pdfs/16610IIED.pdf>

SCOTTISH NATURAL HERITAGE

2018 *Environmental Impact Assessment Handbook. Version 5.* Scotland.

VAN GELDER, Jan y otros

2016 *Tax Avoidance by Mining Companies in Developing Countries - An Analysis of Potential Dutch Policy Initiatives.* Amsterdam: Profundo.

WORLD BANK

2012 *Mining Community Development Agreements. Source Book.* Consulta: 5 de febrero de 2020.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/mining\\_community.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/mining_community.pdf)

### Artículos en revistas

CABALLERO Jorge y otros

2018 "Deforestation and Forest Degradation due to Gold Mining in the Peruvian Amazon: a 34-year perspective". *Remote Sensing.* volumen 10, número 1. 1903. pp. 1-17. Consulta: 7 de febrero de 2020.  
<https://www.mdpi.com/2072-4292/10/12/1903/pdf>

PUZZI, Andrea y otros

2018 "A Spatial Pattern Analysis of Forest Loss in the Madre de Dios region, Peru". *Environmental Research Letters.* número 14. Consulta: 7 de febrero de 2020.  
<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab57c3/pdf>

SMITH, Nicole

2019 "Our gold is dirty, but we want to improve: Challenges to addressing mercury use in artisanal and small-scale gold mining in Peru". *Journal of Cleaner Production*. volumen 222. pp. 646-654.

SCULLION, Jason y otros

2014 "Assessing the Influence of Land-Cover Change and Conflicting Land-use Authorizations on Ecosystem Conversion on the Forest Frontier of Madre de Dios, Peru". *Biological Conservation*. volumen 171. pp. 247-258. Consulta: 7 de febrero de 2020.

[https://www.researchgate.net/publication/259656637\\_Assessing\\_the\\_influence\\_of\\_land\\_cover\\_change\\_and\\_conflicting\\_land-use\\_authorizations\\_on\\_ecosystem\\_conversion\\_on\\_the\\_forest\\_frontier\\_of\\_Madre\\_de\\_Dios\\_Peru](https://www.researchgate.net/publication/259656637_Assessing_the_influence_of_land_cover_change_and_conflicting_land-use_authorizations_on_ecosystem_conversion_on_the_forest_frontier_of_Madre_de_Dios_Peru)

### Informes y reportes

BANCO MUNDIAL

2015 *Perú: Hacia un Sistema Integrado de Ciudades. Una Nueva Visión para Crecer*. Lima. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/981211468196152402/pdf/101383-REVISED-PUBLIC-SPANISH-ciudadesweb.pdf>

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN)

2016 *Extracto del Documento: OECD Territorial Reviews Peru 2016, Estudio de Desarrollo Territorial – Perú 2016 publicado por OECD en octubre de 2016*. Lima. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/OECD-Territorial-Review-04-11.pdf>

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES EMPRESARIALES PRIVADAS (CONFIEP)

2019 *Agenda País. Versión 1.0*. Lima. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<https://www.confiep.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Agenda-Pa%C3%ADs-CONFIEP.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2016 *Reportes Mensuales de Conflictos Sociales* (de enero de 2016 a mayo de 2019). Consulta: 5 de febrero de 2020

[https://www.defensoria.gob.pe/categorias\\_de\\_documentos/reportes/](https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/)

DJANKOV, Simeon, Caralee MCLIESH y Rita RAMALHO

2006 *Regulation and growth*. Washington, DC: World Bank. pp. 1-9. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/796601468134394096/Regulation-and-growth>

FINER, M. y S. NOVOA

2017 *MAAP: Síntesis #2: Patrones y Drivers de Deforestación en la Amazonía Peruana*. Consulta: 7 de febrero de 2020.

<https://maaproject.org/2017/maap-sintesis2/?format=pdf>

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

2020 *World Economic Outlook Update. Tentative Stabilization, Sluggish Recovery*. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020>

FORO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE MINERÍA, MINERALES, METALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE (IGF)

2017 *Guía para Gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala*. Winnipeg: IISD. Consulta: 7 de febrero de 2020.

<https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-asm-es.pdf>

INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ (IIMP)

2019 *Índice de Competitividad Minera del Perumin 2019*. Elaborado por Macroconsult. Consulta: 5 de febrero de 2020. <http://www.iimp.org.pe/archivos/publicaciones/a621-20191112-050701-f21.pdf>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

2011 *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Paris: OECD Publishing. Consulta: 9 de febrero de 2020. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>

2014 *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*. Paris: OECD Publishing.

2016 *OECD Territorial Reviews Peru. Policy Highlights*. Paris: OECD Publishing. Consulta: 5 de febrero de 2020

<https://www.oecd.org/gov/territorial-review-peru-policy-highlights-en.pdf>

2019 *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú. Estudios de caso 2014-16*. Paris: OECD Publishing. Consulta: 9 de febrero de 2020.

<https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2018 *Willaqniki. Reporte Mensual (de 2017 a 2019)*. Consulta: 5 de febrero de 2020

<https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/12-reporte-willaqniki>

SERNANP

2019 Oficio 586-2019-SERNANP-J, 13/12/19.

SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA (SNMPE)

2018 *Propuesta para facilitar el desarrollo de la industria minera*. Lima: Elaborado por AC Publica SAC y Apoyo Consultoría SAC. Documento de propiedad de la SNMPE.

STEDMAN, Ashley y Kenneth GREEN

2018 *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2018*. Fraser Institute. Consulta: 5 de febrero de 2020.

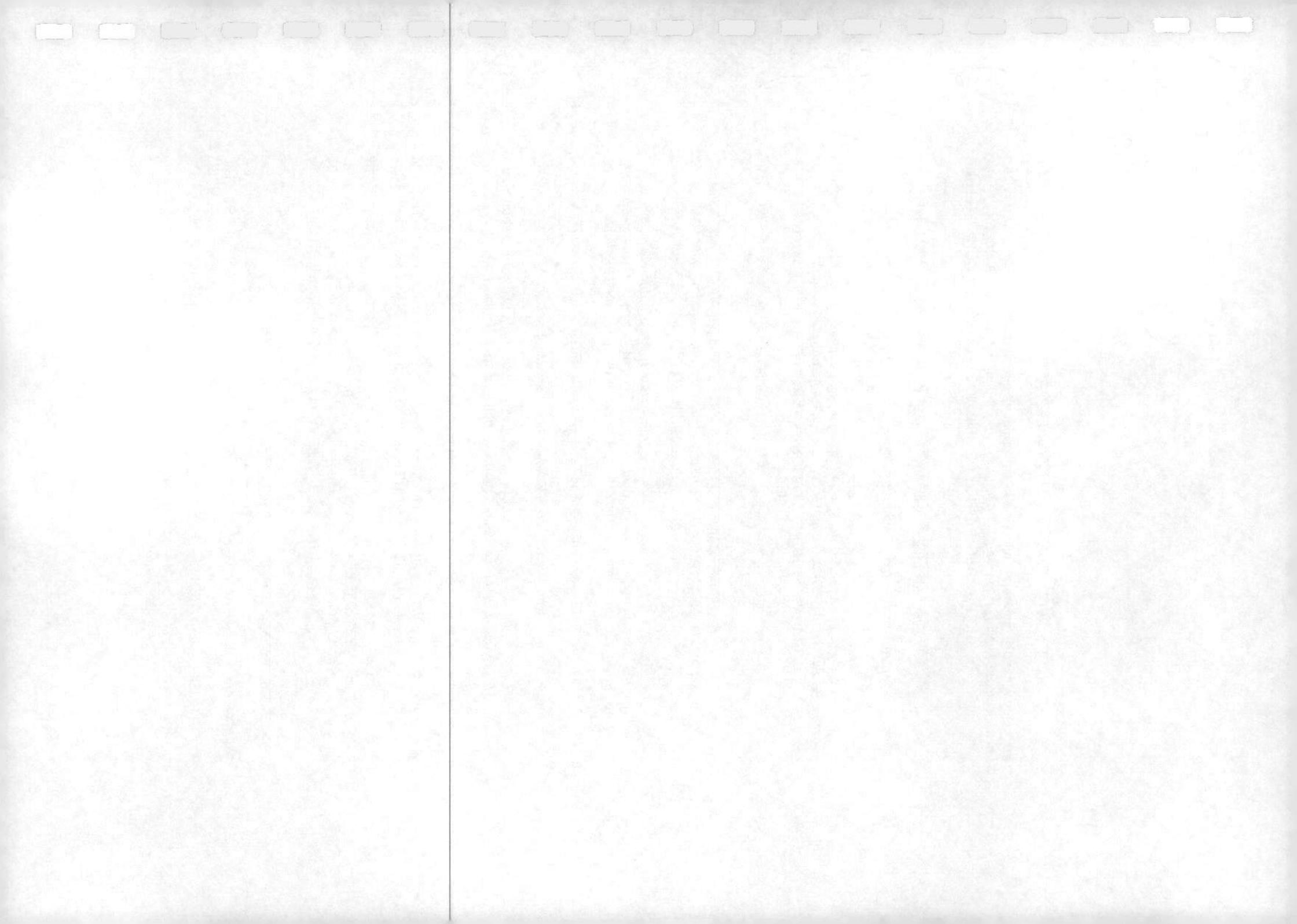
<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2018.pdf>

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE)

2014 *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*. Geneva: United Nations. Consultado: 5 de febrero de 2020.

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364\\_E\\_web.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_E_web.pdf)

WORLD BANK



2018 *Community Development Agreements. Responsible Agriculture Investment (RAI). Knowledge into Action Notes. Note N° 18.* Washington: World Bank. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/176621521090697239/pdf/124293-BRI-PUBLIC-KN18.pdf>

US Geological Survey

2020 *Mineral Commodity Summaries 2020.* Consulta: 29 de enero de 2020.

<https://www.usgs.gov/centers/nmic/mineral-commodity-summaries>

### Página web

ANDINA

2019 *Editorial: Ventanilla Única impulsará Competitividad en Sector Energía y Minas*, (Lima. 31 de Enero 2019) Consulta: 7 de febrero de 2020.

[www.andina.pe/agencia/noticia-ventanilla-unica-impulsara-competitividad-sector-energia-y-minas-741055.aspx](http://www.andina.pe/agencia/noticia-ventanilla-unica-impulsara-competitividad-sector-energia-y-minas-741055.aspx)

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP)

2020 *Spread – Embig Perú.* Consulta: 29 de enero de 2020.

<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/diarias/resultados/PD04709XD/>

[html](https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/diarias/resultados/PD04709XD/)

2020 *Producto Bruto Interno por Sectores Productivos (Variaciones Porcentuales Reales) – PBI.* Consulta: 29 de enero de 2020.

<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04983AA>

[/html](https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04983AA)

2020 *Exportaciones por Grupo de Productos (Estructura Porcentual) – Mineros.* Consulta: 9 de febrero de 2020.

<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01491BM/html>

!

DIARIO EL COMERCIO

2016 *Minería ilegal: relevan al Cuarto Alto Comisionado en el cargo.* Consulta: 7 de febrero de 2020.

<https://elcomercio.pe/peru/mineria-ilegal-relevantan-cuarto-alto-comisionado-cargo-175472-noticia/>

EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE – EITI

2017 *Peru leads the way in EITI implementation in Latin America.* Consulta: 6 de febrero de 2020.

<https://eiti.org/news/peru-leads-way-in-eiti-implementation-in-latin-america>

2019 *Board decision on the second Validation of Peru.* Consulta: 6 de febrero de 2020.

<https://eiti.org/scorecard-pdf?filter%5Bcountry%5D=6&filter%5Byear%5D=2018>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2020 *Producto Bruto Interno según Actividad Económica (Nivel 54) 2007 – 2018 (Valores a precios constantes de 2007).* Consulta: 9 de febrero de 2020.

<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

2020 *Ubicación en el ranking mundial de producción minera.* Consulta: 29 de enero de 2020.

<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB)

2017 *Six Ways Gold Mining in Guyana Can Be More Environmentally Friendly*. Consulta: 7 de febrero de 2020.

[https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/gold-mining\\_environment\\_climate/](https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/gold-mining_environment_climate/)

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS (ICMM)

2020 *Resettlement planning and implementation*. Consultado: 5 de febrero de 2020.

<https://www.icmm.com/en-gb/presentations/awareness-raising-packs-audience-resettlement>

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM)

2020 *Inventario de Pasivos Ambientales Mineros*. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<http://www.minem.gob.pe/detalle.php?idSector=1&idTitular=5769&idMenu=sub5768&idCateg=961>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2020 *Análisis de Calidad Regulatoria*. Consulta: 7 de febrero de 2020

<https://sgp.pcm.gob.pe/analisis-de-calidad-regulatoria/>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2020 *Minem: No pateamos la formalización minera para el siguiente gobierno*. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<https://www.actualidadambiental.pe/minem-no-pateamos-la-formalizacion-minera-para-el-siguiente-gobierno/>

#### Diapositivas

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2018 *La Gestión Territorial en el VRAEM: Modelo de Intervención del MIDIS* [diapositiva]. Lima. Consulta: 7 de febrero de 2020.

[http://www.midis.gob.pe/conectandofuturos/wp-content/uploads/2018/11/Jose-Carlos-Vera\\_Director-General-de-Coordinaci%C3%B3n-Territorial.pdf](http://www.midis.gob.pe/conectandofuturos/wp-content/uploads/2018/11/Jose-Carlos-Vera_Director-General-de-Coordinaci%C3%B3n-Territorial.pdf)

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM)

2019 *Propuestas para promocionar la inversión* [diapositiva]. Lima: Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera (DGPSM).

ROSSINI, Renzo

2018 *Inversión en Minería* [diapositiva]. Consulta: 5 de febrero de 2020.

SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA (SNMPE)

2019 *Propuesta Conceptual para una Nueva Ley General de Minería* [diapositiva]. Lima.

#### Otros

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

s.f. *Perú: La experiencia con el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR* [folleto]. Lima. Consulta: 9 de febrero de 2020.

[https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Per%\*c3\*%\*ba\*-La-experiencia-con-el-An%\*c3\*%\*a1\*lisis-de-Calidad-Regulatoria-ACR.pdf](https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Per%c3%ba-La-experiencia-con-el-An%c3%a1lisis-de-Calidad-Regulatoria-ACR.pdf)

RIMAY

2019 *Visión de la Minería en el Perú al 2030* [folleto]. Lima. Consulta: 5 de febrero de 2020.

<http://www.minem.gob.pe/publicacionesDownload.php?idPublicacion=583>

DL  
139

5

1

9

1

## ANEXOS

### Anexo 1: Reseñas de hojas de vida de los comisionados

#### **Roxana María Irma Barrantes Cáceres**

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y PhD por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Actualmente, es profesora principal del Departamento de Economía y directora de la maestría de Economía de la PUCP, e investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), de donde fue directora entre el 2011 y el 2015. En 2012, el Fondo Editorial del IEP publicó el libro que coautoró junto a Ricardo Cuenca y Jorge Morel: *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Volumen IV de la serie Desigualdad.

Es parte del equipo de profesores del *Public Utilities and Research Center (PURC)*, de la Universidad de Florida (Gainesville), en el curso bianual de formación para Reguladores. En el sector público, es Vocal del Tribunal de Solución de Controversias del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) y de la Sala Especializada de Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI.

Es presidenta del Consejo Supervisor Continental de la Red Solidaridad (<https://www.solidaridadnetwork.org/organization>), así como miembro del Consejo Supervisor Internacional.

En el pasado ha servido en diversos sectores de la administración pública de telecomunicaciones, energía e infraestructura, en diferentes puestos.

#### **Isabel Calle Valladares**

Es Directora Ejecutiva de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con segunda especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales por la PUCP. Ha realizado estudios de maestría en Gobierno y Políticas Públicas en la PUCP. Es Coordinadora del Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la PUCP.

Ha sido Directora del Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA, donde labora desde 1998. Es miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y miembro del Grupo de Expertos para apoyar el proceso de implementación del estándar Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas de la UICN en Perú.

Cuenta con experiencia en materia de gestión y políticas públicas para el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental en el país, legislación ambiental sectorial, regulación sectorial de proyectos de industrias extractivas e infraestructura, y su desarrollo compatible con la conservación de los recursos naturales y las áreas naturales protegidas.

Ha participado activamente en el diseño del marco normativo ambiental, como la vigente Ley General del Ambiente, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) y normas vinculadas a la compensación y fiscalización ambiental.

#### **Jose Luis Escaffi Kahatt**

Es Socio de APOYO Consultoría y Gerente General de AC Pública.

Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico y Master en Planificación Urbana y Regional por la universidad de Texas, Austin.

Actualmente es socio y gerente general de la división de Gestión Pública (AC Pública) de APOYO Consultoría S.A.C. Asimismo, es miembro de los Consejos Directivos de APOYO Consultoría S.A.C., AC Pública S.A.C. y AC Capitales Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A. Fue gerente general de Osiptel, Foncodes, Cordelib La Libertad, Idesi La Libertad, entre otros.

Posee más de 30 años de experiencia en el sector Público y en la gerencia de proyectos de Inversión Pública, mediante las modalidades de Obras por Impuestos (OxI) y Asociaciones Público Privadas (APPs).

#### **Carlos Fernando Herrera Descalzi**

Ingeniero Mecánico-Electricista de Universidad Nacional de Ingeniería (1969). Obtuvo la Maestría en Ingeniería en la Universidad de Karlsruhe, y el grado de Doctor Honoris Causa en la Universidad Nacional de Ingeniería (2010). Se especializó en el Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Nucleares de Saclay – Francia y en el Laboratorio Nacional de Argonne - EE.UU.

Ha sido Ministro de Energía y Minas en dos oportunidades, Presidente del Consejo de Decanos de los Colegios Profesionales y Decano de la Facultad de Ingeniería Mecánica de la Universidad Nacional de Ingeniería. Actualmente es Decano Nacional del Colegio de Ingenieros del Perú.

Dentro de su trayectoria profesional está la participación como responsable, tanto como ejecutor individual o como jefe de equipo en más de 500 servicios relacionados de ingeniería o consultoría. 320 de ellos en los últimos 25 años como profesional independiente, para el sector privado (energía, minas e industria) o el Estado. Participación en arbitrajes, como árbitro o como perito. Ha sido miembro de la WFEO y es actualmente miembro Titular de la Academia Panamericana de Ingeniería.

Ha recibido distinciones como la *Orden de la Ingeniería Peruana* (2016), la orden "*Al Mérito por Servicios Distinguidos*" y la "*Antorcha de Habich*".

#### **Ivan Kriss Lanegra Quispe**

Abogado. Estudió en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y concluyó sus estudios en la Maestría en Ciencia Política de la misma universidad. Especializado en el diseño e implementación de normas y políticas públicas ambientales y en materia de pueblos indígenas. Profesor de Ciencia Política y Gobierno, de Gestión y Alta Dirección, así como en la especialización en Derecho Ambiental y los Recursos Naturales en la Pontificia Universidad Católica del Perú. También es profesor de Ciencia Política en la Universidad del Pacífico.

Ha sido Gerente de Gestión Ambiental Transectorial del Consejo Nacional del Ambiente, Gerente Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente de Junín. Fue Viceministro de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, y Adjunto del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo. Fue colaborador externo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, consultor del Banco Mundial, y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), para quien elaboró el informe "Avances en el desempeño ambiental del Perú. Actualización de la Evaluación de Desempeño Ambiental y análisis de la implementación de recomendaciones seleccionadas, con énfasis en el sector minero". Fue coordinador de arreglos institucionales del Proyecto de Apoyo a la Gestión del Cambio Climático en Libélula Instituto para el Cambio Global, financiado por la Cooperación Suiza para el Desarrollo, COSUDE. Es integrante del roster de expertos para la fase de consulta del Mecanismo Independiente de Consulta e

Investigación del Grupo BID. También integra el Consejo Técnico-Consultivo del Senace. Actualmente es el Secretario General de la Asociación Civil Transparencia.

#### **Diego Macera Poli**

Es gerente general del Instituto Peruano de Economía (IPE) desde el 2016 y columnista del Diario El Comercio desde el mismo año. Ha sido profesor del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico, Editor Central de Opinión del Diario El Comercio y columnista en Perú21 y Semana Económica. Trabajó previamente en la Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU), en Semana Económica y en la CONFIEP. Es bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico y máster en Políticas Públicas por la Harris School de la Universidad de Chicago.

A través del IPE, ha participado en consultorías para diversas empresas mineras y asociaciones del sector.

#### **Gonzalo Francisco Alberto Tamayo Flores**

Economista (PUCP), realizó estudios doctorales y cuenta con una Maestría en economía en University of California – Los Angeles (UCLA). Actualmente es socio de Macroconsult. Ha sido Ministro de Energía y Minas.

Tiene más de 25 años de experiencia liderado y participando en proyectos de consultoría a empresas, organismos multilaterales, entidades del gobierno y gremios, en especial en proyectos complejos vinculados al desarrollo de infraestructura y recursos naturales que han sido relevantes para la transformación económica del país.

Ha sido profesor, a nivel pre y postgrado, en las Universidades del Pacífico, Católica, Universidad Esan y Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Además, formó parte de la comisión de expertos para la reforma del régimen económico de la Constitución de 1993. Ha sido gerente general de Macroconsult y tiene experiencia en directorios de entidades públicas y privadas.

#### **Paulo César Vilca Arpasi**

Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Menéndez Pelayo y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado por la Universidad Católica de Santa María.

Consultor del Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya e integrante del Comité Editorial de Noticias SER. Socio de la Asociación Servicios Educativos Rurales y miembro del Environmental Health Council.

Ha sido Viceministro de Interculturalidad, director general de Interculturalidad, funcionario de la Defensoría del Pueblo y asesor parlamentario.

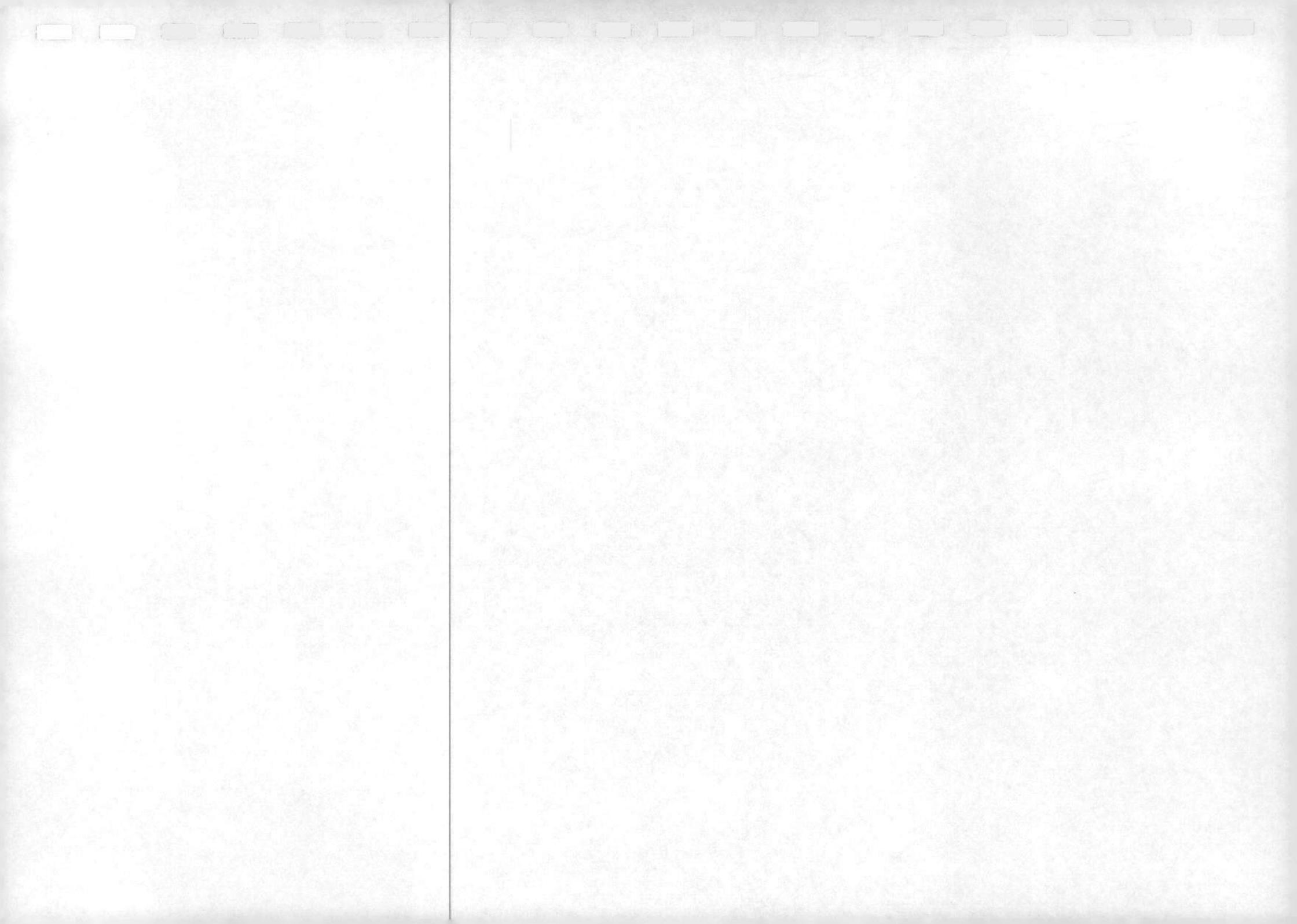
Docente del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Dictó cursos en la maestría de Administración Pública de la Universidad Católica Sedes Sapientiae y la maestría de Gerencia Pública de la Universidad Continental. Ha brindado conferencias en la Escuela Nacional de Administración Pública.

Ha coordinado programas y proyectos de desarrollo con recursos de cooperación y fue asesor de gobiernos municipales y organizaciones campesinas. Se desempeñó como gerente de proyectos del Centro de Derechos y Gestión Social y abogado de la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Ayaviri.

Fue consultor de entidades públicas, privadas e internacionales como la Presidencia del Consejo de Ministros, Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ, Organización Internacional del Trabajo, IDEA Internacional, Fondo Ítalo Peruano, Defensoría del Pueblo. Autor de investigaciones e informes sobre empresas y derechos humanos, partidos políticos, movimientos regionales, conflictos socio-ambientales, pueblos indígenas, descentralización y política local y regional. Su última publicación es "Puno en el siglo XXI. Desarrollo, ambiente y comunidades".

DL  
JG

DL  
JG  
DL  
JG



**Anexo 2: Lista de stakeholders que enviaron aportes**

1. Activos Mineros
2. Federación Minera de Madre de Dios
3. Defensoría del pueblo
4. Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
5. Hugo Gálvez Ruiz
6. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
7. Presidencia del Consejo de Ministros
8. Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía
9. Centro de Cooperativas Mineras Rinconada y Lunar de Oro
10. Servicio Natural de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
11. Grupo Justicia Fiscal
12. Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales

al  
□□

al  
19  
④

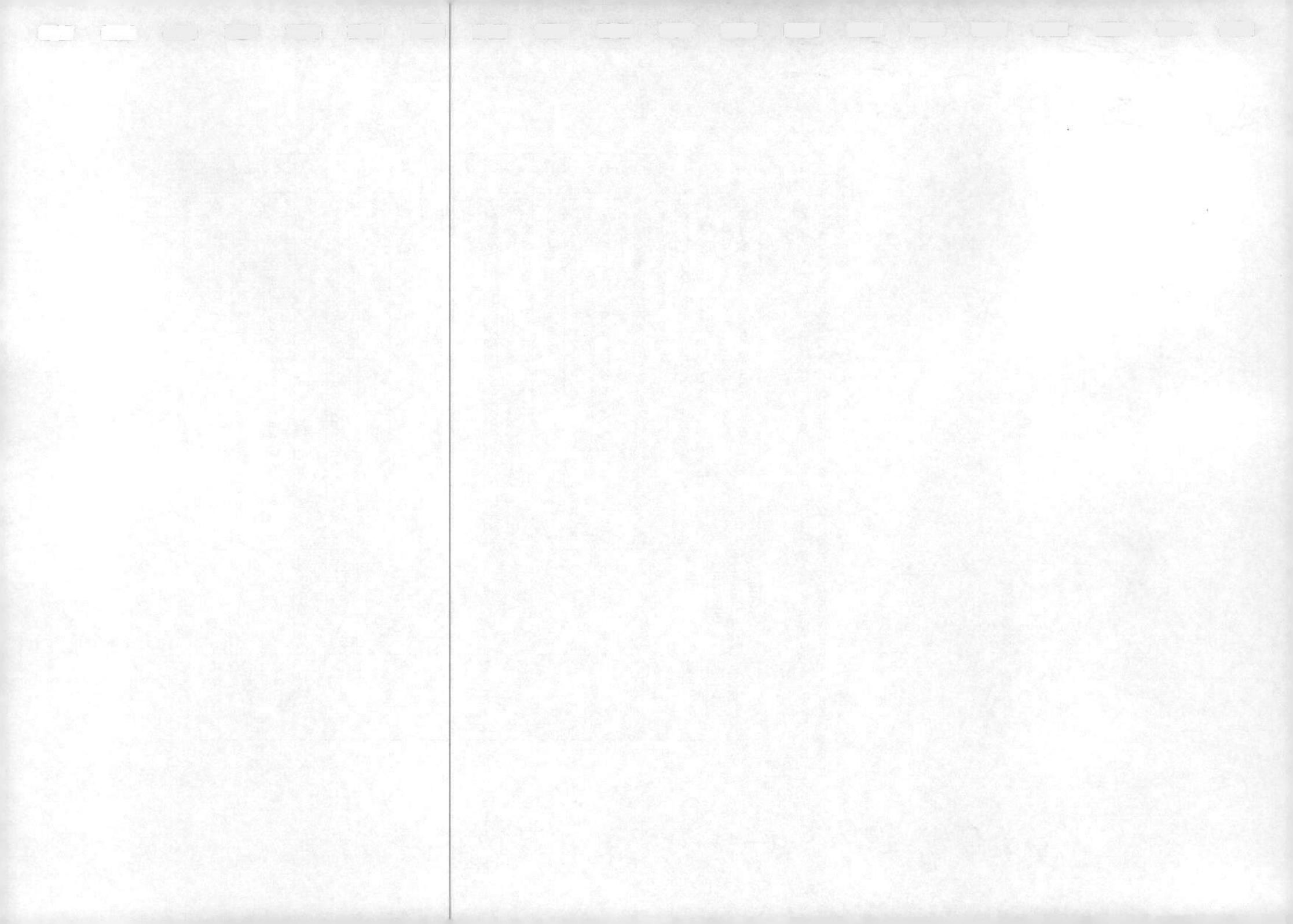
**Anexo 3: Lista de aportes enviados por correo electrónico**

N°	Título	Institución	Fecha de envío
1	Comisión Consultativa para el Desarrollo Minero Sostenible. Expertos Canadienses	Embajada de Canadá	02/12/19
2	(correo)		03/12/19
3	Proyecto de Decreto de Urgencia que establece medidas para el fortalecimiento de la empresa estatal Activos Mineros S.A.C	Activos Mineros	04/12/19
4	Exposición de Motivos		
5	Guidance on Exploration	Embajada de Suecia	06/12/19
6	(correo)		07/12/19
7	Memorándum del entendimiento entre el Ministerio de Energía y Minas de la República del Perú y el Ministerio de la Empresa e Innovación del Reino de Suecia Sobre Cooperación en Minería Sostenible		
8	Australian attitudes toward mining	Embajada de Australia	12/12/19
9	El modelo australiano para una minería sostenible, por Diana Nelson		
10	Embajada de Australia		
11	(correo)		
12	Anexo		
13	Aportes a la comisión consultiva de desarrollo de actividades mineras sostenibles	INGEMMET	13/12/19
14	Aportes a la comisión consultiva de desarrollo de actividades mineras sostenibles		
15	Sugerencias	Hugo Gálvez	
16	Aportes para la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible	OEFA	
17	Oficio N° 586-2019-SERNANP-J	SERNANP	
18	Aportes de la Secretaria de Descentralización al trabajo de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible	PCM	14/12/19
19	Regional Natural Resources Planning in the U.S. and Considerations for Perú	Embajada de EEUU	16/12/19
20	Planificación Regional de Recursos Naturales en los EE.UU. Y Consideraciones para Perú		
21	Alcances y recomendaciones pequeña minería y minería artesanal. Rinconada y Lunar de Oro Región Puno	Rinconada y Cerro Lunar	17/12/19
22	Estudio: Inventario de Buenas Prácticas (y scorecard)	Embajada de EEUU	06/01/20
23	Metodología para restaurar paisajes degradados por la minería aurífera		
24	Combatiendo delitos ambientales		
25	Best Practices in Local Procurement and Employment - Case Studies		
26	Best Practices in Local Procurement and Employment - Case Studies (2)		13/01/20

DL  
 TIG  
 S  
 M  
 B

27	Benchmarking	SNMPE	14/01/20
28	Aspectos Tributarios		15/01/20
29	Federal and State Disputes over a Resource Management Plan	Embajada de EEUU	16/01/20
30	Balance del esquema de Regalía minera y propuesta de reforma	GJC	17/01/20
31	Encuesta Embajada de Canadá	Embajada de Canadá	21/01/20
32	Tema de debate y propuestas para reformas sobre marco tributario del sector minero	Sociedad Minera Cerro Verde	24/01/20
33	Ayuda memoria		
34	Hoja de trámite		
35	Línea de Tiempo Autorizaciones SUCAMEC		
36	Línea de Tiempo SBN		
37	Nota técnica. Distancias de almacenamiento del Nitrato de Amonio y emulsiones no sensibilizadas a otras infraestructuras o facilidades		
38	Propuesta Modificaciones		
39	Proyecto directiva que regula las condiciones y medidas de seguridad de las instalaciones de almacenamiento de explosivos y materiales relacionados y disposiciones para la presentación de la solicitud de autorización de almacenamiento de explosivos y materiales relacionados		
40	The American table of distances		
41	Propuesta normativa. Inclusión en la nueva Ley General de Minería de la categoría "Productor Minero no Metálico"		ADEX
42	Sugerencias y propuestas para la Comisión Consultiva de minería informal de la PCM	Compañía Minera La Poderosa	06/02/20

Nota: Este anexo incluye los aportes enviados en el marco de la consulta pública efectuada por la Comisión y aquellos que fueron remitidos en el marco de las reuniones sostenidas con stakeholders.



**Anexo 4: Lista de reuniones de la CDMS**

N° de Reunión	Institución	Fecha
1	Ministerio de Energía y Minas (Viceministerio de Minas)	15/11/19
	Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Formalización Minera)	
	Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera)	
	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico	
2	Ministerio Energía y Minas (Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros)	18/11/19
	Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Minería)	
3	Acuerdo Nacional	26/11/19
4	Embajada de Australia	02/12/19
	Embajada de Canadá	
	Embajada de Finlandia	
	Embajada de Suecia	
	Embajada de los EEUU	
	Embajada Británica	
	Embajada de Alemania	
	Embajada de Japón	
	Embajada de Suecia	
Embajada de Korea		
5	Instituto de Defensa Legal	05/12/19
	Amnistía Internacional	
	Red MUQUI	
	CooperAcción	
	Comisión Episcopal de Acción Social	
	OXFAM	
	Grupo Propuesta Ciudadana	
6	Federación de Mineros Artesanales de La Libertad	05/12/19
	Federación de Mineros de Madre de Dios	
	Comité de Formalización de la Mina La Rinconada en Puno	
	Sociedad Nacional de la Minería en Pequeña Escala	
	Asociación de Micro, Pequeños y Medianos empresarios Mineros de Moquegua	
	Federación de Mineros Artesanales de Arequipa	
	Asociación Multisectorial Interdisciplinaria del Perú	
7	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico	09/12/19
	Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Minería)	
	Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros)	
	Activos Mineros SAC	

8	Presidencia del Consejo de Ministros	09/12/19
	Servicio Nacional de Certificación Ambiental	
	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	
	Consejo de Minería	
9	Servicio Nacional de Certificación Ambiental	12/12/05
	Ministerio Energía y Minas (Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros)	
	Oficina General de Gestión Social	
	Ministerio de Cultura	
	Defensoría del Pueblo	
10	Servicio Nacional de Certificación Ambiental	12/12/05
	Ministerio Energía y Minas (Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros)	
	Organismo de Fiscalización y Evaluación Ambiental	
11	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía	17/12/19
	Instituto de Ingenieros de Minas del Perú	
12	Presidencia del Consejo de Ministros	17/12/19
	Extractive Industries Transparency Initiative Perú	
	Grupo RIMAY	
13	Embajada de Estados Unidos	07/01/20
	Comercial Law Development Program	
	World Bank	
	Centro de Innovación Científica Amazónica	
14	US Agency for International Development	08/01/20
	Ministerio Energía y Minas (Dirección General de Minería)	
	Ministerio del Ambiente	
	Ministerio del Interior	
	Policía Nacional del Perú	
15	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	08/01/20
	Minsur	
16	Compañía Minera La Poderosa	09/01/20
	Ministerio de Economía y Finanzas	
	Banco Central de Reserva del Perú	
	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	
17	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	09/01/20
	Compañía Minera Buenaventura	
	Compañía Minera Cerro Verde	
18	Grupo de Análisis para el Desarrollo	14/01/20
	Centro de Investigación de la Universidad Pacífico	
	Pontificia Universidad Católica del Perú	

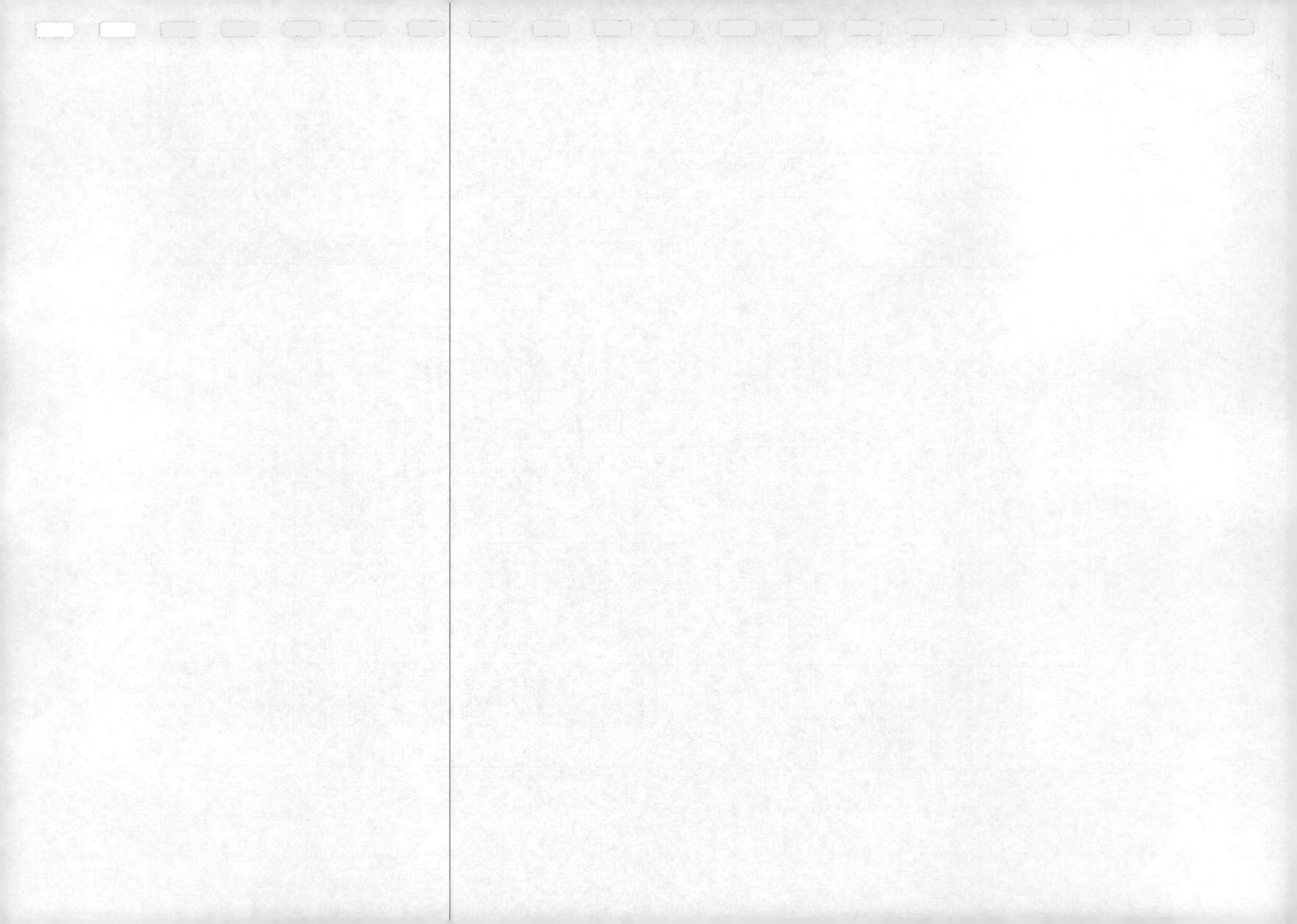
Handwritten notes and signatures on the left margin, including a large signature at the top, a box-like scribble, and several other illegible signatures and initials.

	Universidad de Ingeniería y Tecnología	
	Natural Resource Governance Institute	
	Derecho Ambiente y Recursos Naturales	
	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	
	Macroconsult	
	Solidaridad	
	Apoyo	
19	Presidencia del Consejo de Ministros	14/01/20
20	Instituto de Ingenieros de Minas del Perú	16/01/20
21	Ministerio de Energía y Minas	16/01/20
	Ministerio del Ambiente	
	Servicio Nacional de Certificación Ambiental	
	Autoridad Nacional del Agua	
	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas	
	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	
	Instituto Peruano de Economía	
22	Unión Nacional de Comunidades Aymaras	21/01/20
	Confederación Campesina del Perú	
	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú	
	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana	
	Confederación Nacional Agraria	
	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú	
23	Cámara de Comercio Canadá – Perú	23/01/20
	Cámara de Comercio Peruano – Chilena	
	Cámara de Comercio Peruano Australiana	
	Cámara de Comercio e Industria Peruano – Alemania	
	Cámara de Comercio Peruano China	
	Cámara de Comercio Peruano Británica	
	Cámara de Comercio e Industria Peruano Japonesa	
	Banco de Desarrollo de América Latina	
24	Embajada de la República Popular de China	23/01/20
	Hierro Perú	
	Minera Chinalco	
	Minera Las Bambas	
	China National Petroleum Corporation	
	Río Blanco Copper	
25	Empresa Nexa Resources	23/01/20
26	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	03/02/20

**Anexo 5: Lista de invitados y participantes de las reuniones**

N°	Fecha de reunión	Horario	Institución	Invitado	Cargo	Participante
1	26/11/19	9:00 a 10:30	Acuerdo Nacional	Javier Iguñiz Echevarría	Secretario Ejecutivo	Javier Iguñiz Echeverría
2						Paula Arriaga Ulloa
3						Maria Valdez Bortesi
4	02/12/19	13:00 a 19:00	Embajada de Finlandia	Jukka Pietikäinen	Embajador	Jukka Pietikäinen
5						Jorge Fernández
6						Nicolas Vasalo
7			Embajada de Canadá	Ralph Jansen	Embajador	Ralph Jansen
8						Anouk Bergeron-Laliberté
9						Alexandra Laverdure
10			Embajada de Australia	Diana Nelson	Embajadora	Diana Nelson
11						Valeria Beck
12						Teresa Baracco
13						Brendan Hodgson
14						Denny Offut
15			Embajada de Estados Unidos	Krishna Urs	Embajador	Diana Nelson
16						Elizabeth Powers
17			Embajada Británica	Kate Harrison	Embajadora	Kate Harrison
18						Francine Torbett
19						Naomi Pena
20						Alejandro Gutierrez
21						Achim Constantin
22			Embajada de Alemania	Stefan Herzberg	Embajador	Jan Hantsche
23						Ana Morales-Instituto
24			Embajada de Japón	Sadayuki Tsuchiya	Embajador	Sadayuki Tsuchiya
25						Kaoru Tsubokawa
26			Embajada de Suecia	Cecilia Ekholm	Embajadora	Cecilia Ekholm
27						Jonas Montpaz
28						Andrea Silva
29			Embajada de Korea	June-hyuck Cho	Embajador	No participó
30			05/12/19	14:30 a 16:00	Instituto de Defensa Legal	Glatzer Tuesta Altamirano
31	Amnistía Internacional	Mariana Navarro Mangado			Directora Ejecutiva	Silvia Toledo Vallejos
32	Centro de la Mujer Peruano Flora Tristán	Liz Meléndez López			Directora Ejecutiva	No participó

33		Manuela Ramos	Victoria Villanueva Chávez	Directora Ejecutiva	No participó
34		GRUFIDES	Mirtha Villanueva Cotrina	Directora Ejecutiva	No participó
35		Coordinadora Nacional de Derechos Humanos	Jorge Bracamonte Allain	Secretario Ejecutivo	No participó
36		Asociación Pro Derechos Humanos	María del Rosario Narváez Vargas	Directora Ejecutiva	No participó
37		RED MUQUI	Jaime Borda	Secretario Ejecutivo	Jaime Borda
38					Javier Jahncke Benavente
39		Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz	David Velazco Rondón	Director Ejecutivo	No participó
40		Comisión Episcopal de Acción Social	Wilson Enrique Gonzales Carbajal	Presidente	No participó
41		Cooperación	Ana Leyva Valera	Directora Ejecutiva	Ana Leyva Valera
42		Grupo Propuesta Ciudadana	Epifanio Baca Tupayachi	Presidente	Epifanio Baca Tupayachi
43		Servicios Educativos Rurales	Raquel Reynoso Rosales	Presidenta	No participó
44		ProDiálogo	Iván Ormaechea	Presidente	No participó
45		OXFAM PERÚ	Frank Boeren	Director	Armando Mendoza
46			Christine Benoit	Coordinador de Programa	
47	16:30 a 18:00	Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales	Celso Cajachagua Güere	Presidente	No participó
48		Federación de Mineros Artesanales de Arequipa	Máximo Franco Becker	Presidente	Máximo Franco Becker
49		Federación de Mineros Artesanales de La Libertad	Pedro Tacanga Gómez	Presidente	Pedro Tacanga Gómez
50		Federación de Mineros de Madre de Dios	Adrián Vilca Callata	Presidente	Karin Cisneros Santos
51					Angela Cisneros Santos
52		Comité de Formalización de la Mina La Rinconada en Puno	Edwin Ajahuana Mayta	Presidente	Edwin Ajahuana Mayta
53					Juan Mamani Macedo
54		Sociedad Nacional de la Minería en Pequeña Escala	Victor Manuel Reinoso	Presidente	Victor Manuel Reinoso
55		Asociación Multisectorial e Interdisciplinaria del Perú	Gladys Tapia Medina	Presidenta	Gladys Tapia Medina



56			Asociación de Micro, Pequeños y Medianos empresarios Mineros de Moquegua	Fredy Ramos Cotillo	Presidente	Fredy Ramos Cotillo
57	09/12/19	14:30 a 16:00	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico	Henry Luna Córdova	Presidente Ejecutivo	No participó
58				María Angélica Remuzgo Gamarra	Directora (e) Concesiones Mineras	María Angélica Remuzgo Gamarra
59				Eloy Salazar Loayza	Director (e) de Catastro Minero	No participó
60			Ministerio de Energía y Minas	Oscar Alfredo Rodríguez Muñoz	Director General de Minería	Oscar Alfredo Rodríguez Muñoz
61						Martha Vasquez
62						Gaby Palacios
63						Edgar García
64			Ministerio de Energía y Minas	Teresa Macayo Marín	Directora General de Asuntos Ambientales Mineros	Flor de María Ballesteros
65			Consejo de Minería	Luis Fernando Gala Soldevilla	Presidente del Consejo de Minería	Luis Panizo Uriarte
66			Activos Mineros S.A.C AMSAC	Karl Georg Maslo Luna	Presidente del Directorio	Renato Barraza
67			Ministerio de Energía y Minas	Teresa Macayo Marín	Directora General de Asuntos Ambientales Mineros	No participó
68			Servicio Nacional de Certificación Ambiental	Alberto Martín Barandiarán Gómez	Presidente Ejecutivo	Jaquelin Barrenechea
69			Presidencia del Consejo de Ministros	Raúl Molina Martínez	Viceministro de Gobernanza Territorial	Raúl Molina Martínez
70			Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú	Victor Villar Narro	Presidente de Consejo Directivo	No participó
71	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Mesías Guevara Amasifuen	Presidente	No participó		
72	12/12/19	2:30 pm a 4:00 pm	Ministerio de Energía y Minas	Teresa Macayo Marín	Directora General de Asuntos Ambientales Mineros	Teresa Macayo Marín
73				Iris Marleni Cárdenas Pino	Jefe de Oficina General de Gestión Social	Martín Sánchez Canales
74						Juniors Lozano
75			Servicio Nacional de Certificación Ambiental	Alberto Martín Barandiarán Gómez	Presidente Ejecutivo	Alberto Barandiarán Gómez
76						Diego Reátegui
77			Ministerio de Cultura	Francisco Enrique Hugo Petrozzi Franco	Ministro de Cultura	Gustavo Zambrano
78						Marita Murrugarra
79						Ángela Acevedo Huertas

80		Defensoría del Pueblo	Walter Gutierrez Camacho	Defensor del Pueblo	Alicia Abanto Cabanillas				
81		Ministerio de Energía y Minas	Teresa Macayo Marín	Directora General de Asuntos Ambientales Mineros	Teresa Macayo Marín				
82		Ministerio de Energía y Minas	Iris Marleni Cárdenas Pino	Jefe de Oficina General de Gestión Social	Martín Sánchez Canales				
83	16:30 a 18:00	Servicio Nacional de Certificación Ambiental	Alberto Martín Barandiarán Gómez	Presidente Ejecutivo	Alberto Barandiarán Gómez				
84					Ruben Chang Oshita				
85					Milagros Pozo Ascuña				
86					Edwin Ventura Chuquipul				
87					Alex Uriarte				
88					Carmen Vega				
89					14:30 a 16:00	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía	Manuel Fumagalli Drago	Presidente	Manuel Fumagalli Drago
90									Pablo de la Flor Belaunde
91	José Augusto Palma García Zapatero								
92	Enrique Ferrand Rubini								
93	Jackeline Villanueva Vargas								
94	Fernando Zuzunaga del Pino								
95	Gonzalo Quijandria Fernández								
96	Magaly Bardales Rojas								
97	Úrsula Zavala Carlin								
98	Instituto de Ingenieros de Minas del Perú	Luis Rivera Ruiz	Presidente del Consejo Directivo	Luis Rivera Ruiz					
99				Miguel Cardozo Goytizolo					
100	16:30 a 18:00	Presidencia del Consejo de Ministros	Paola Bustamante Suárez	Alta Comisionada para el Diálogo y el Desarrollo del Corredor Vial Sur	Paola Bustamante Suárez				
101		Extractive Industries Transparency Initiative Perú	Cirilo Hugo Oropeza Rosales	MEF	No participó				
102			Ana Sabogal Dunin Borkowski	PUCP	No participó				
103			Carlos Aranda Arce	Southern Perú	No participó				
104			Pablo Alcazar Zuzunaga	Cerro Verde	No participó				
105		Grupo RIMAY	Lies Linares Santos	Viceministra de Gestión Ambiental MINAM	Nancy Chauca Vásquez				

106				Evangelina Arias Vargas	Presidenta Ejecutiva Compañía Minera Poderosa	Evangelina Arias Vargas			
107				Dario Zegarra Macchiavello	Vicepresidente de Asuntos Corporativos Compañía Minera Antamina	Dario Zegarra Macchiavello			
108				Marina Irigoyen Alvizuri	Coordinadora Ejecutiva Grupo Diálogo	Marina Irigoyen Alvizuri			
109				Armando Gallegos Monteagudo	Rector Escuela de Postgrado GERENS	Armando Gallegos Monteagudo			
110	07/01/20	10:00 a 12:00	Comercial Law Development Program	Kenyon Weaver	Commercial Law Development Program	Kenyon Weaver			
111						Beth Powers Young			
112						María Carmona Meneses			
113					World Bank	John Williams	Asesor Experto en Legislación Minera - World Bank	John Williams	
114					Centro de Innovación Científica Amazónica	France Cabanillas	Coordinador del Programa CINCIA	France Cabanillas	
115					US Agency for International Development	Patrick Wieland	Director del Proyecto Combatiendo Delitos Ambientales	Patrick Wieland	
116						Pavel Aquino	Experto en Minería del proyecto Combatiendo Delitos Ambientales	Pavel Aquino	
117							Beatriz Torres	Experta en buenas Prácticas Sociales y Ambientales	Beatriz Torres
118							Beatriz Torres	Experta en buenas Prácticas Sociales y Ambientales	Milagros Castro Rubio
119							Renzo Segura		
120	08/01/20	8:30 a 10:00	Ministerio de Energía y Minas	Lenin Valencia Arroyo	Director General de Formalización Minera	Lenin Valencia Arroyo			
121			Ministerio del Ambiente	Nancy Chauca Vasquez	Directora General de Políticas, Normas e IGA	Nancy Chauca Vásquez			
122						Ana Zegarra Ancajima			
123					Ministerio del Interior	Fredy Macayo Zelaya	Secretaría General	Luis Ibarra Chang	
124							Juan Purihuamán Paredes		
125							Victor Hugo Alvarado		
126					Super Intendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria	Claudia Suárez Gutierrez	Superintendente Nacional	Federico Guerra Yungbluth	
127								Paul Vera Regalado	
128					Minsur	Gonzalo Quijandria Fernandez	Director de Asuntos Corporativos	Gonzalo Quijandria Fernandez	
129						Analia Calmell del Solar			
130			Compañía Minera La Poderosa	Evangelina Arias Vargas	Presidenta del Directorio	Evangelina Arias Vargas			

131						Marcelo Santillana Salas	
132						Walter Díaz Meizan	
133						Jimena Sologuren Arias	
134						Diego Sologuren Arias	
135						Gustavo Ramírez Mariluz	
136						Juan Miguel Pérez Vásquez	
137	09/01/20	14:30 a 16:00	Ministerio de Economía y Finanzas	Kitty Elisa Trinidad Guerrero	Secretaria General	Monica Medina Triveño	
138							Jorge Gaitán Falconí
139				Banco Central de Reserva del Perú	Renzo Rossini Miñán	Gerente General	Fernando Vasquez Sanabria
140				Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	Javier Abugattás Fatule	Presidente del Consejo Directivo	Javier Abugattás Fatule
141							Jose Vazquez Pérez
142			Super Intendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	Claudia Suárez Gutierrez	Superintendente Nacional	Federico Guerra Yungbluth	
143			16:30 a 6:00	Compañía Minera Buenaventura	Victor Gobitz Colchado	Gerente General	Victor Gobitz Colchado
144							Carlos Claux Mora
145							Alejandro Hermoza Maraví
146			Sociedad Minera Cerro Verde	Julia Torreblanca Marmanillo	Vicepresidenta	Julia Torreblanca Marmanillo	
147	14/01/20	14:30 a 17:00	Instituto de Estudios Peruanos	Ricardo Cuenca Pareja	Director General	No participó	
148				Grupo de Análisis para el Desarrollo	Santiago Cueto Caballero	Director Ejecutivo	Manuel Glave Testino
149				Centro Peruano de Estudios Sociales	Fernando Eguren López	Presidente	No participó
150				Centro de Investigación de la Universidad Pacífico	Gustavo Yamada Fukusaki	Director	Gonzalo Delgado Jacob
151				Pontificia Universidad Católica del Perú	Mario Cedrón Lassus	Docente	No participó
152					Maritza Paredes Gonzáles	Escuela de Gobierno y Políticas Públicas	Martiza Paredes Gonzáles
153				Derecho Ambiente y Recursos Naturales	César Gamboa Balbín	Director Ejecutivo	Vanessa Cueto La Rosa
154				Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	Carol Mora Paniagua	Asesora Legal	Carol Mora Paniagua
155				Solidaridad	Ada Lis Rosell	Gerente oficina Perú	No participó
156				Universidad Ingeniería y Tecnología	Eduardo Hochschill Beck	Decano de la Facultad de Ingeniería de Minas	Tulio Antezano Inga
157		Universidad Nacional Ingeniería	Luis Zuloaga Rotta	Decano de la Facultad de Ingeniería de Minas	Atilio Mendoza Apolaya		

158			Macroconsult	Alvaro Monge Zegarra	Gerente General	Alvaro Monge Zegarra
159			Apoyo	Gianfranco Castagnola Zuñiga	Presidente Ejecutivo	Geoffrey Cannock Torero
160			Instituto Peruano de Economía	Roberto Abusada Salah	Presidente	No participó
161			Natural Resource Governance Institute	Juan Luis Dammert Bello	Director	Juan Luis Dammert Bello
161		17:15 a 18:00	Presidencia del Consejo de Ministros	María Martínez Martínez	Jefa de la Unidad de Coordinación de Ordenamiento Territorial	María Martínez Martínez
162	16/01/20	14:00 a 16:00	Instituto de Ingenieros de Minas del Perú	Luis Rivera Ruiz	Presidente del Consejo Directivo	Luis Rivera Ruiz
163						Miguel Cardozo Goytizolo
164						Xennia Forno Castro Pozo
165						Rosario Cabrera Cabrera
166		16:30 a 18:00	Ministerio de Energía y Minas	Teresa Macayo Marín	Directora General de Asuntos Ambientales Mineros	Teresa Macayo Marín
167						
168			Camila Alva Estabridis			
169			Servicio Nacional de Certificación Ambiental	Alberto Martín Barandiarán Gómez	Presidente Ejecutivo	Alberto Martín Barandiarán Gómez
170						Marco Tello Cochachez
171						Ruben Chang Oshita
172			Autoridad Nacional del Agua	Amarildo Fernández Estela	Jefe	Wilfredo Quispe Quispe
173			Servicio Nacional de Areas Naturales Protegidas	Nonally Pedro Gamboa Moquillaza	Jefe	Heiner Amado Cadillo
174			Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	Luis Alberto Gonzáles-Zuñiga Guzmán	Director Ejecutivo	Omar Carrión Moreno
175			Consejo Nacional de Competitividad	Carlos Enrique Gallardo Torres	Director Ejecutivo	No participó
176						
177	21/01/20	14:30 a 16:00	Unión Nacional de Comunidades Aymaras	Daniel Quispe Machaca	Asesor	No participó
178			Confederación Campesina del Perú	Wilder Sánchez Chávez	Presidente	Wilder Sánchez Chávez
179			Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú	Lourdes Huanca Atencio	Presidenta	Lourdes Huanca Atencio
180			Asociación Interétnica de			Lizardo Cauper Pezo
181						

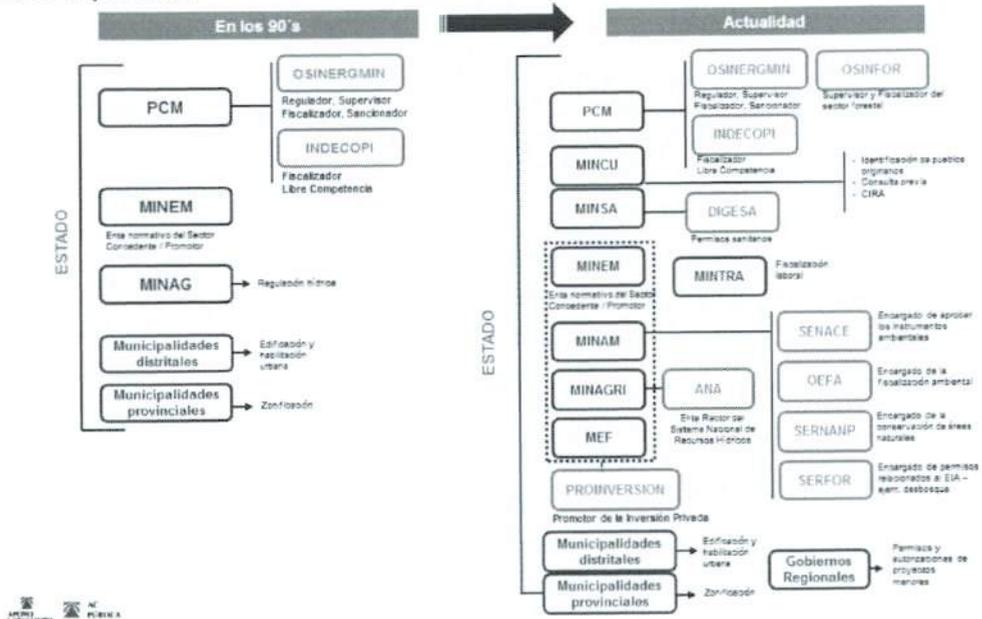
			Desarrollo de la Selva Peruana				
182			Confederación Nacional Agraria	Antolín Huascar Flores	Presidente	Marcelino Bustamante López	
183			Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú	Nicolás Reátegui Sánchez	Asesor	Nicolás Reátegui Sánchez	
184			Cámara de Comercio Canada-Perú	José Vizquerra Benavides	Presidente	José Vizquerra Benavides	
185			Cámara de Comercio Peruano-Chilena	Juan Carlos Fisher Tudela	Presidente	No participó	
186			Cámara de Comercio Americana del Perú	Mariela García	Presidenta	No participó	
187			Cámara de Comercio Peruano Australiana	Marco Handabak	Presidente	María Alejandra Delgado	
188		14:30 a 16:00	Cámara de Comercio e Industria Peruano-Alemania	Antje Wandelt	Gerente	Jan Hantsche	
189						Achim Constantin	
190			Cámara de Comercio Peruano China	José Javier Tam Pérez	Presidente	No participó	
191			Cámara de Comercio Peuano Británica	Enrique Anderson	Presidente	Eduardo Rubio Roach	
192			Cámara de Comercio e Industria Peruano Japonesa	Norihide Tsutsumi	Presidente	Koji Ueda	
193	23/01/20					Enrique Velarde Meléndez	
194						Yuko Murai	
195			Banco de desarrollo de Latinoamérica	Luis Carranza Ugarte	Presidente Ejecutivo	Manuel Malaret	
196		16:30 a 17:15	Embajada de la República Popular de China	Liang Yu	Embajador	Huang Xu	
197						Zhang Lin	
198						Raúl Vera La Torre	
199						Raul La Madrid Coello	
200						Ezio Buselli Canepa	
201						Domingo Drago Salcedo	
202						Claudio Cáceres Franco	
203						José Alvarez Bejar	
204						Juan Aquino Salazar	
205						17:30 a 18:30	Empresa Nexa Resources
206						Magaly Bardales Rojas	
207	03/02/20	8:30 a 10:00	Asamblea Nacional de Gobierno Regionales	Mesías Guevara Amasifuen	Presidente	Mesías Guevara Amasifuen	
Total						128	
							176

**Anexo 6: Presentaciones de las reuniones de la CDMS**

N°	Título de la presentación	Institución	N° de Reunión
1	Visión de la minería al 2030	MINEM	1
2	Principales funciones y procedimientos, proceso de Formalización Minera Integral (estratos, concepto clave, entre otros), temas prioritarios en curso.	MINEM (DGFM)	
3	Propuestas para promocionar la inversión	MINEM (DGPSM)	
4	Problemática concesión minera	INGEMMET	
5	Problemática de la gestión ambiental	MINEM (DGAAM)	2
6	Problemática en los procedimientos	MINEM (DGM)	
7	Diagnóstico de la Realidad Minera en la Región de Madre de Dios	Federación Minera de Madre de Dios	6
8	Consulta Previa en Minería: Tarea pendiente	Defensoría del Pueblo	9
9	Propuesta Conceptual para una Nueva Ley General de Minería	SNMPE	11
10	La Poderosa. Cuarenta años de operación	Compañía Minera La Poderosa	15
11	Hacia una gestión minera sostenible	Compañía Minera Buenaventura	17
12	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	Sociedad Minera Cerro Verde	
13	Alcances de la Ley de Ordenamiento Territorial en el Perú	Presidencia del Consejo de Ministros	19
14	La importancia de la minería, sus procesos y sus dificultades actuales	Instituto de Ingenieros de Minas del Perú	20
15	Etapas proyectos mineros		
16	Introducción a la geología, yacimientos minerales y exploración minera		
17	Retos de innovación en la industria minera		
18	Propuestas de modificación de reglamento ambiental para exploraciones mineras		
19	Innovación abierta y una nueva generación de minería	Empresa Nexa Resources	25

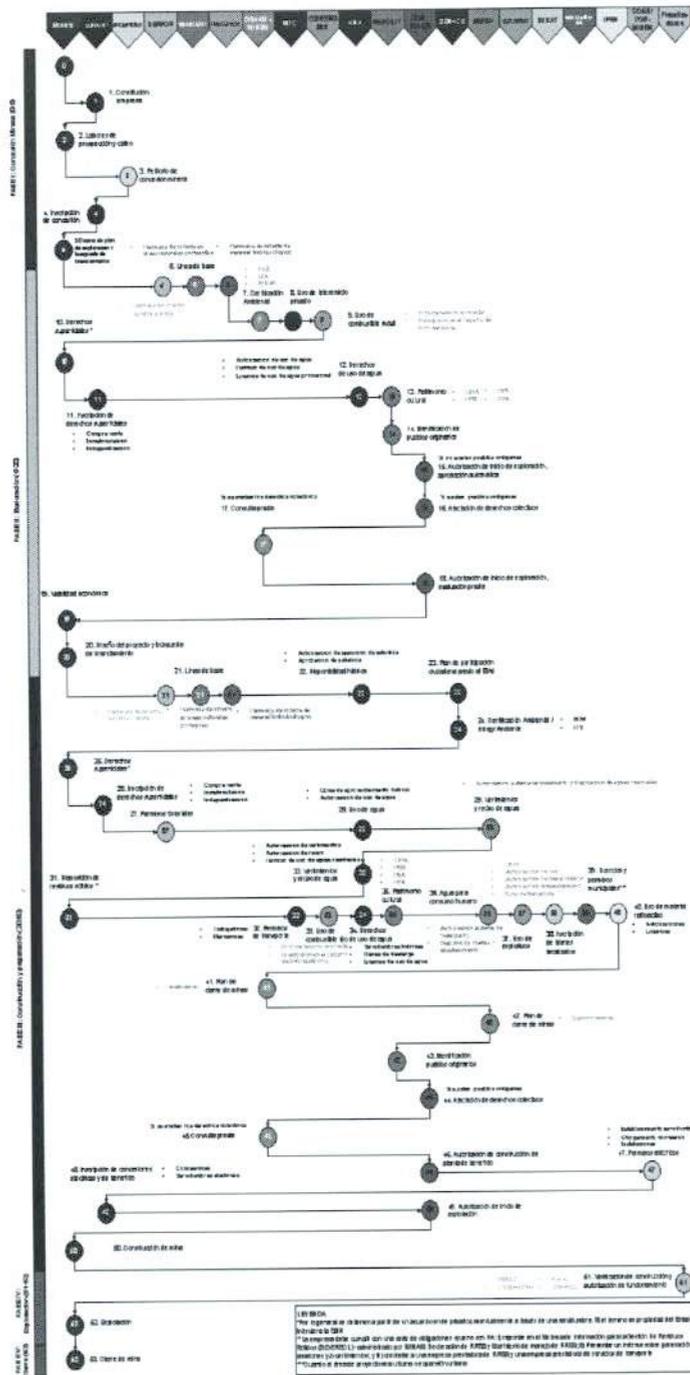
DL  
 JG  
 H  
 A  
 19  
 B

### Anexo 7: Creación de nuevas entidades competentes en el Sector Minero desde 1990 hasta el presente



Fuente: Ac Publica SAC (Propuestas para facilitar el desarrollo de la industria minera)

## Anexo 8: Cadena de Valor del Sector Minero



Fuente: Ac Pública SAC (Propuestas para facilitar el desarrollo de la industria minera), documento de propiedad de la SNMPE.