

Minería y desarrollo sostenible

Seguimiento de la evaluación del desempeño ambiental del Perú

Mauricio Pereira
Eduardo Ballón
Mariano Castro
Achim Constantin
Carlos de Miguel
Rocío García
Marisa Glave
Iván Lanegra



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Presentación de resultados

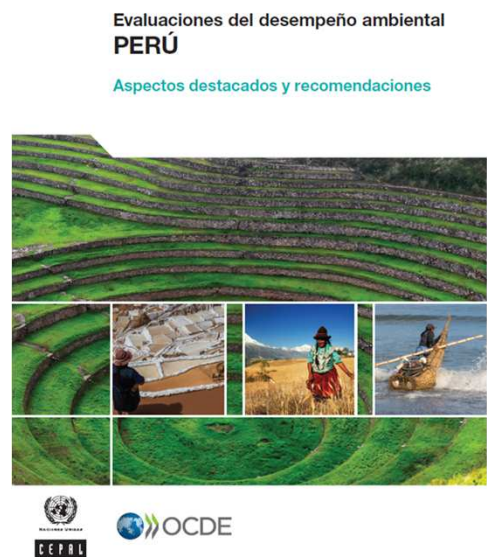
Carlos de Miguel / Mauricio Pereira

División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2 de julio de 2022

I. Evaluación del desempeño Ambiental, 2016

Los aspectos destacados y las recomendaciones del estudio fueron publicados en 2016 (CEPAL/OECD 2016) mientras que la versión detallada del mismo fue publicada en septiembre de 2017 (CEPAL/OECD 2017).



Perú solicitó ser miembro de la OCDE en 2012.

- Octubre de 2012 - el MINAM priorizó la realización de la EDA en los Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental e inició las coordinaciones con la OCDE, la CEPAL y diversos sectores para impulsar la primera EDA del Perú.
- Diciembre de 2014 - en México, la OCDE y el Perú acordaron y lanzaron el Programa País, el cual contiene un conjunto de compromisos ligados al desarrollo de un conjunto de reformas de largo plazo para encaminarse a los estándares de la OCDE, incluida la política ambiental.
- Febrero del 2015 - el acuerdo fue ratificado mediante el D.S. N° 004-2015-RE.
- Noviembre de 2016 - el Estado peruano comunicó formalmente a la Secretaría General de la OCDE su interés de ser invitado como miembro pleno de la organización.

Recomendaciones y acciones estratégicas del Plan de Acción para Implementar las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú

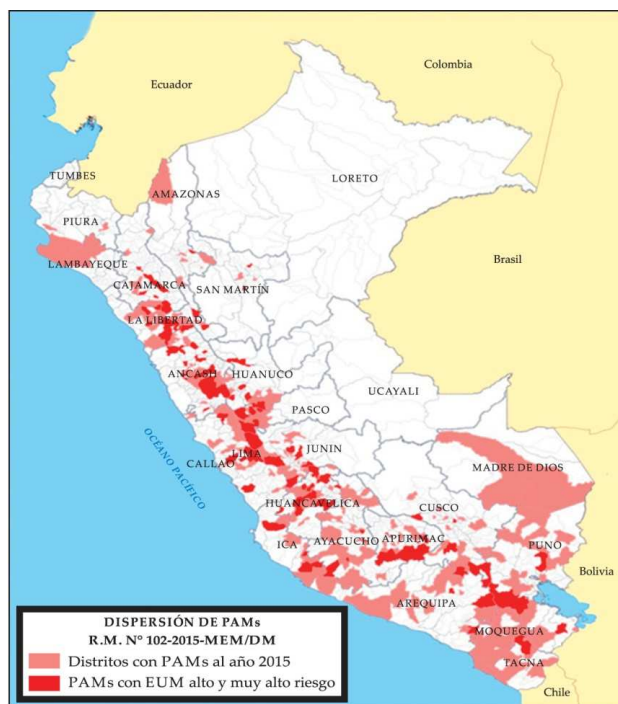
Eje Estratégico	Capítulo	Nombre	Recomendaciones	Número de recomendaciones	Número de Acciones Estratégicas
EE 1 - El progreso hacia el desarrollo sostenible	2	Entorno de Formulación de Políticas	1-7	7	75
	3	Economía y ambiente	8-14	7	71
	4	Sociedad y ambiente	15-18	4	33
	5	Cooperación y compromisos internacionales	19-24	6	57
EE 2 - Calidad ambiental de vida	6	Aire	25-28	4	59
	7	Gestión de Residuos y Sustancias Químicas	29-38	10	69
	8	Agua	39-44	6	71
	9	Biodiversidad	45-50	6	96
EE 3 - Aprovechamiento de la base de recursos naturales	10	Sector agropecuario y silvicultura	51-55	5	79
	11	Sector pesca y recursos hidrobiológicos	56-60	5	68
	12	Sector minero	61-66	6	57
TOTAL				66	735

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio del Ambiente (MINAM), Segundo reporte de seguimiento y monitoreo del Plan de Acción para implementar las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú (EDA), Lima, 2020 [en línea] <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/segundo-reporte-seguimiento-monitoreo-plan-accion-implementar-las..>

Principales desafíos (intenciones, acciones, resultados)

- Continuar reforzando la institucionalidad y el sistema de gestión ambientales.
- Crecimiento verde como estrategia central de desarrollo
- Uso de instrumentos económicos (impuestos ambientales) y eliminar subsidios perjudiciales
- Industrias extractivas: afrontar la informalidad, mejorar manejo de sustancias químicas y peligrosas
- Aprovechar patrimonio natural para desarrollo de sectores (ecoinovación)
- Consolidar sistemas de información y la democracia ambiental

Principales desafíos del sector minero



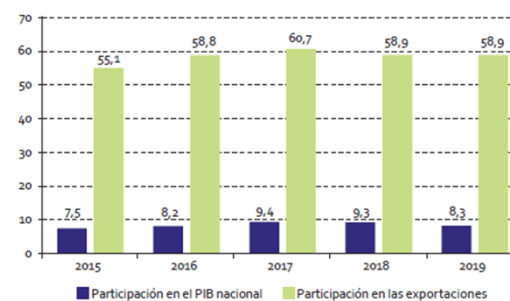
Fuente: Defensoría del Pueblo y MINEM, 2015

- Erradicar la minería ilegal y formalizar las actividades mineras informales.
- Asegurar la plena implementación del principio de **internalización de los costos ambientales**
- Resolver el problema de los **pasivos ambientales mineros** (PAMs)
- Respeto de las competencias de los gobiernos descentralizados, mejorar las acciones de los gobiernos regionales en el área de los permisos y la supervisión ambiental y fortalecer la **coordinación** con el MINAM y la OEFA.
- Promover mayor **transparencia** respecto de los impactos de las actividades mineras sobre el medio ambiente y la salud de las personas. Fortalecer el acceso efectivo a la información y una **participación** activa amplia en los procesos de licenciamiento
- Recomendaciones para implementación de convenciones (Minamata, Basilea, etc)

II. Por qué el sector minero?

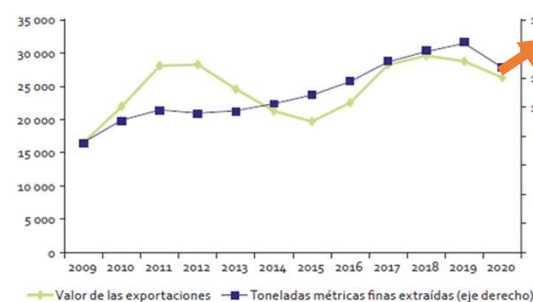
- Entre 2010 y 2020 la minería representó el 8,5% de PIB y en torno al 60% de las exportaciones
- En 2020 generó 177.692 empleos, 240 mil 4 en 2022
- Inversión minera es motor del crecimiento
- Importante aporte de recursos al Estado a nivel nacional y subnacional (canon, regalías y derechos de vigencia)

Gráfico 2
Perú: participación del sector de la minería y los hidrocarburos en el PIB y las exportaciones
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú: *Anuario de Estadísticas Ambientales 2018*, Lima, 2018.

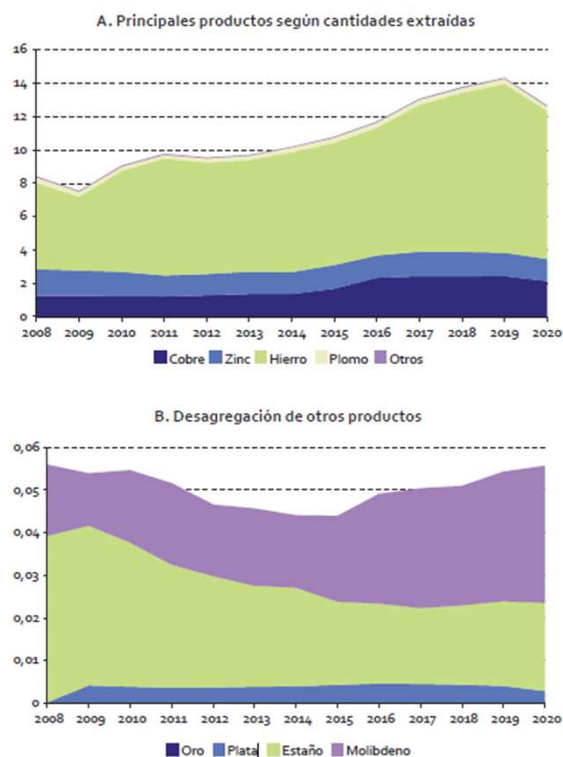
Gráfico 3
Perú: valor de las exportaciones y volumen de la producción minera, 2009-2018
(En millones de dólares y millones de toneladas métricas finas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Energía y Minas (MINEM), *Anuario Minero 2020: Reporte Estadístico*, Lima, 2020.
Nota: Se incluye cobre, oro, zinc, plata, plomo, hierro, estaño y molibdeno.

El Perú como país minero

Gráfico 1
Perú: producción minera, 2009-2020
(En millones de toneladas métricas finas)

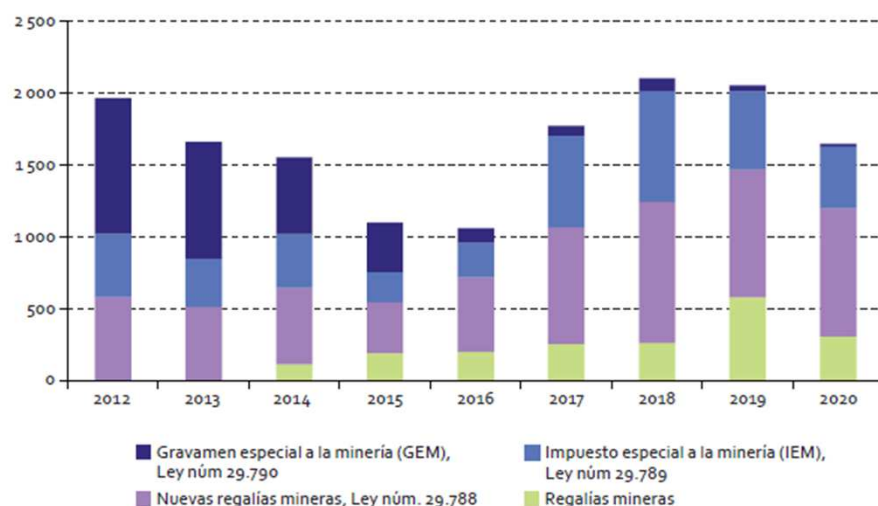


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Anuario Minero 2020: Reporte Estadístico, Lima, 2020.
Nota: Otros incluye: oro, plata, estaño y molibdeno.

- 32.044 derechos mineros titulados (más del 10% del territorio)
- Segundo productor mundial de plata, cobre y zinc
- Líder de ALC de oro, zinc, estaño, plomo y molibdeno
- Líder mundial en reservas
 - Plata: 1
 - Cobre y molibdeno: 2,
 - Plomo: 4,
 - Zinc: 5
 - Oro (7)

Importante aporte de recursos al Estado a nivel nacional y subnacional (canon, regalías y derechos de vigencia)

Gráfico 4
Perú: recaudación bajo el nuevo régimen tributario minero, 2012-2020
(En millones de soles)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MINEM), *Anuario Minero 2020: Reporte Estadístico*, Lima, 2020.

Gráfico 5
Perú: evolución de la inversión de obras por impuestos, 2010-2021
(En millones de soles)



Fuente: ProInversión, "Ranking de obras por impuestos", 2021 [en línea] <https://www.investinperu.pe/es/oxi/estadisticas/ranking-deobras-por-impuestos>.

Importantes presiones sobre el medio ambiente, fuente de conflictos socioambientales y riesgo para los defensores ambientales

Gráfico 7
Perú: pasivos ambientales mineros, por departamentos, 2006-2020
(En números)

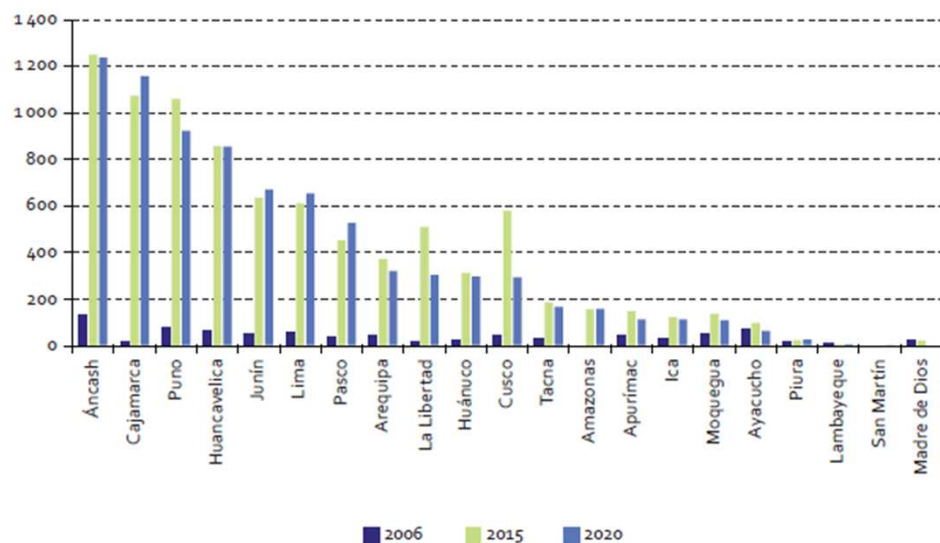
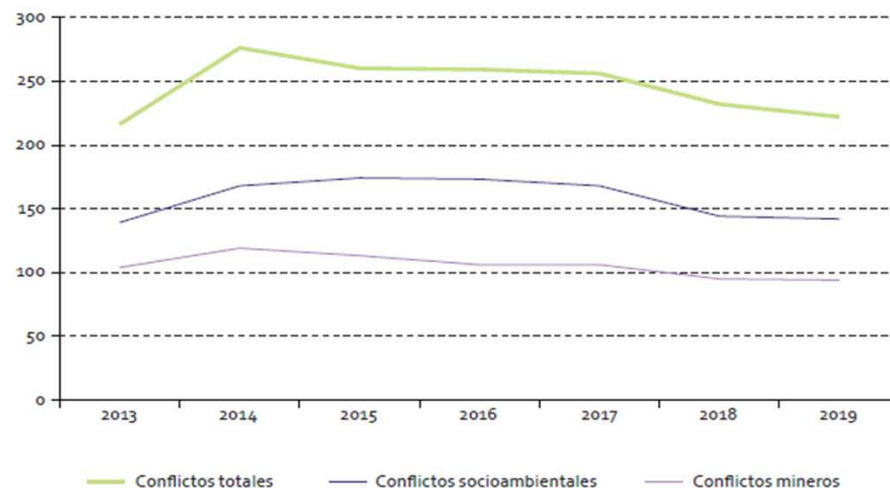


Gráfico 8
Perú: conflictos relacionados con la actividad minera, 2013-2019
(En números)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Defensoría del Pueblo, “¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarbúricos”, serie Informes Defensoriales, N° 171, Lima, 2015; Ministerio de Energía y Minas (MINEM), “Resolución Ministerial N° 238-2020-MINEM/DM”, El Peruano, Lima, 27 de agosto de 2020.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Defensoría del Pueblo, Vigésimo Tercer Informe Anual 2019, Lima, 2020; Vigésimo Segundo Informe Anual 2018, Lima, 2018; Vigésimo Primer Informe Anual 2017, Lima, 2017; Vigésimo Informe Anual 2016, Lima, 2016; Decimonoveno Informe Anual 2015, Lima, 2015; Decimosexto Informe Anual 2014, Lima, 2014; Decimoséptimo Informe Anual 2013, Lima, 2013.

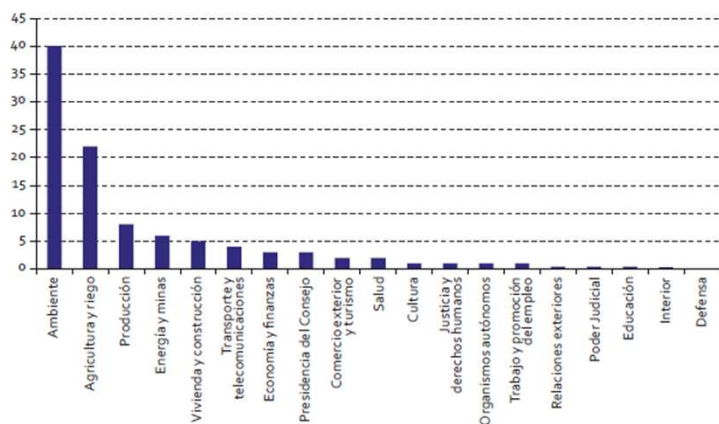
III. Cómo se evaluaron las recomendaciones

- Análisis de antecedentes existentes para el período 2013-2022
- Evaluación de informes de avance elaborados por el MINAM
- Revisión experta de las recomendaciones estudiadas
 - Transversales (13)
 - Específicas al sector minero (6)



Sectores y acciones estratégicas para la implementación de la evaluación del desempeño ambiental

Gráfico 9
Perú: sectores asociados con la aplicación del Plan de Acción para Implementar las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio del Ambiente (MINAM), "Monitoreo del Plan de Acción para las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú (EDA) realizado por la OCDE", Lima, 2019, inédito.

Gráfico 10
Perú: clasificación de las acciones estratégicas del Plan de Acción para Implementar las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de I. Lanegra, *El camino ambiental hacia la OCDE: el Perú y la implementación de las recomendaciones en materia ambiental*, Lima, Grupo de Justicia Fiscal Perú, 2018.

Avances:

13 Recomendaciones transversales (I)

- **Coordinación institucional (horizontal y vertical) y fortalecer las entidades subnacionales:**
 - Avances en la operación y articulación del **Sistema Nacional de Gestión Ambiental** (con competencias nacionales y subnacionales)
 - **Traspaso paulatino** de competencias de **certificación ambiental minera al SENACE** (desde 2015)
 - **Homogenización de criterios** de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental por parte del **OEFA**.
 - Se han **fortalecido las entidades subnacionales** con responsabilidad ambiental por medio del diseño y la implementación del **Programa Municipal de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental**.
- **Fortalecer la institucionalidad de Certificación de Inversiones y de Fiscalización y Control Ambiental**
 - Determinación de los **costos reales de los procedimientos administrativos del SENACE** y posibilidad de aumentar el cobro de los derechos de tramitación, alineados con una **autonomía financiera**.
 - Funcionamiento de la “**Plataforma Informática de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental**” (evaluación digital, sin uso de papel y con una mayor transparencia)
 - La **colaboración del OEFA** con otras instituciones en materia de **capacitación**, incluidas las **fiscalías especializadas en materia ambiental** del Ministerio Público y los **juzgados especializados** penales del Poder Judicial
 - Papel activo del **OEFA y el OSINERGMIN en la fiscalización de las obras** que culminan la fase de construcción según el nuevo **Reglamento de Procedimientos Mineros**

Avances:

13 Recomendaciones transversales (II)

- Reforzar la **Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial**
 - Avances en los procesos de **zonificación ecológica económica**
 - Avances en la **zonificación forestal**, aunque con importante **brecha por cerrar**.
 - Siete **Planes de Gestión de Recursos Hídricos** de Cuencas aprobados y varios en proceso de implementación
 - **Implementación del ordenamiento territorial** ha ido avanzando
- **Reforzar el Sistema de información ambiental**
 - Aprobación del **reglamento del Sistema Nacional de Información Ambiental**
 - Creación del **Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes**.
 - Publicación del **Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente 2014-2019**

Avances:

13 Recomendaciones transversales (III)

- **Completar la Estrategia Nacional de Crecimiento Verde**
 - Elaboración de la **propuesta de Estrategia Nacional de Crecimiento Verde (ENCV)**
 - Avances en las **contribuciones determinadas a nivel nacional**
 - La Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) incluye tres directrices de política: i) generar las condiciones para la transición a una **economía circular** y ecoeficiente; ii) crear capacidades e instrumentos para la gestión y la **puesta en valor de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos**, para la promoción de nuevos mercados; iii) generar **soluciones sostenibles y más limpias para el desarrollo productivo** en sectores de alto impacto en la economía nacional.
- **Integrar las consideraciones ambientales en el sistema fiscal**
 - Aprobación del reglamento de los **mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos**
 - La implementación del **Impuesto Selectivo al Consumo** sigue siendo importante para el control de las externalidades negativas y deben gravarse las mayores fuentes de emisión.

Avances:

13 Recomendaciones transversales (IV)

- Potenciar la **ecoinnovación**, la **eficiencia energética**, ..., entre otros.
 - Inclusión del sector privado en el **Programa Nacional de Productividad y Competitividad** incentivando prácticas ambientalmente sostenibles
 - **Adelantos en REP**, como: **RAEE**, subvenciones a proyectos de **ecoinnovación**, entre otros.
 - Directrices para **ejecutar proyectos de ciencia, tecnología e innovación con recursos del canon minero** y la aprobación de la ley que regula el uso del plástico.
 - Reglamento de la **Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos** que considera disposiciones sobre el **reaprovechamiento del material de descarte y los residuos mineros**.
- **Información económica** relacionada con **instrumentos de política ambiental**
 - Publicación del **gasto en protección del medio ambiente y las cuentas de bosques**.

Otras tematicas con avances:

13 Recomendaciones transversales (V)

- Fortalecer el **manejo de residuos, de sustancias químicas y peligrosas** con arreglo a los tratados **internacionales** e iniciar la implementación del Convenio de **Minamata**
- Desarrollar **evaluaciones ambientales** de los acuerdos **comerciales** y de **inversión**
- Promover el cumplimiento de las **líneas directrices de la OCDE** para **empresas multinacionales** y de las directrices de la OCDE sobre **Debida Diligencia**.
- **Registro** de información de **productos y sustancias químicas y peligrosas sin partida** arancelaria
- Ampliar la cobertura, parámetros y frecuencia del **monitoreo de la calidad de agua**

Por mejorar

13 Recomendaciones transversales (I)

- Continuar reforzando la provisión de información ambiental básica de notificación obligatoria, con continuidad temporal, que sea representativa y tenga una cobertura adecuada e internacionalmente estandarizada.
- **Seguir avanzando en el plan de acción de la EDA**
- Seguir **fortaleciendo el SNGA** e intensificar el **traspaso de competencias** mineras **al OEFA**, entre otros
- **Posibilidad de realizar modificaciones al estudio de impacto ambiental** por medio de los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) **deben contemplar** instancias de consulta o **participación ciudadana**.
- Es necesario avanzar en la elaboración de indicadores de resultados que permitan medir la implementación efectiva de un crecimiento verde.
- Se requiere un análisis más profundo de las exenciones y los subsidios perjudiciales para el medio ambiente, con miras a su eliminación, así como un **diseño más amplio de impuestos ambientales**.
- Seguir mejorando la generación de información económica relacionada con la implementación de instrumentos de política ambiental (sistemas de **cuentas económicas y ambientales integradas**, apoyo financiero público, regulación directa, impuestos ambientales, mecanismos de creación de mercados, cargos por servicios, sistemas voluntarios, sistemas de información).

Avances:

6 Recomendaciones específicas en minería (I)

- Avanzar en la resolución **de los PAM**
 - Implementación de **planes de gestión** de residuos ambientales
 - Actualización constante de los **inventarios** de PAM
 - El **papel de AMSAC** en la **remediación de pasivos**, las actividades de cooperación internacional en la materia, el uso de instrumentos de financiamiento novedosos, como la modalidad de obras por impuestos, y el papel inicial del OEFA en la gestión correctiva de PAM, entre otros.
- Intensificar esfuerzos para eliminar la **minería ilegal y formalizar la informal**
 - Elaboración del **Plan Integral Frente a la Minería Ilegal** en el departamento de **Madre de Dios**.
 - Avances en Proceso de **formalización** de la pequeña minería y la minería artesanal
 - Se aprecian las **partidas presupuestarias específicas** a nivel nacional y la realización de operativos en contra de la minería ilegal

Avances:

6 Recomendaciones específicas (II)

- Mejoras en el papel de los **gobiernos regionales** en **permisos y fiscalizaciones** ambientales de la minería, en **coordinación** con el **MINAM y el OEFA**.
 - Por parte del OEFA y el MINEM
 - Elaboración de **instrumentos normativos y guías para la fiscalización ambiental** de la pequeña minería y la minería artesanal
 - **Aumento de las fiscalizaciones** por parte de las entidades de fiscalización ambiental y asistencia técnica
 - **Convenios de colaboración con los gobiernos regionales** y programas de capacitación

Avances:

6 Recomendaciones específicas (III)

- Promoción de una mayor **transparencia**, acceso a la información y participación en medio ambiente y salud de las personas por parte de las empresas mineras.
 - Procesos regionales en la **Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas**, considerando aspectos sociales y ambientales aunque se deben profundizar
 - **Avances en el SEIA con respecto a la participación comunitaria**
 - El **SENACE** ha realizado múltiples talleres, audiencias públicas y acompañamientos de línea de base. Se está implementando una **hoja de ruta con los pueblos indígenas**.
 - El **SENACE** y el **OEFA** disponen de una **plataforma informativa** en la que se muestran los resultados su labor.
 - Destacan los procesos de **consulta previa a los pueblos indígenas** para los proyectos desarrollados por el sector minero.
 - Se creó la **Comisión Multisectorial Temporal para el Abordaje Integral e Integrado a Favor de la Población Expuesta a Metales Pesados** y se aprobó el **Plan Especial Multisectorial para la Intervención Integral a favor de la Población Expuesta a Metales Pesados, Metaloides y otras Sustancias Químicas Tóxicas** .

Por mejorar

Recomendaciones específicas (I)

- Prestar atención al **potencial económico de los pasivos**
- Analizar la implementación del dictamen de la **Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República que en 2019 aprobó la modificación de la regulación de los PAM**, al asignar competencias al OEFA.
- Profundizar la **formalización minera y eliminación de la minería ilegal**.
- **Reforzar el papel de los gobiernos subnacionales** a partir de la asignación de mayores recursos, la dotación de personal y la continuación de las actividades de capacitación.

Por mejorar

Recomendaciones específicas (I)

- Avanzar en una **minería artesanal** que utilice **técnicas y estándares** para prevenir el deterioro ambiental y las consecuencias sobre la salud.
- Avanzar en la **Internalización de costos** y velar por que las rentas de la explotación minera contribuyan al **desarrollo sostenible** del país
- Aumentar la **transparencia** y a dotar al país de un marco integral para la implementación efectiva de las garantías del **derecho a la información y la participación**

Conclusiones

- Si bien se registraron **avances** en todas las áreas de estudio, esta evolución es **heterogénea** y los informes de resultados evidencian algunos **rezagos** en las actividades vinculadas específicamente con el sector de la minería.
- Seguir fortaleciendo la coordinación institucional, el traspaso de competencias al **SENACE**, las labores de fiscalización y sanción del **OEFA**, y el papel de **gobiernos subnacionales**
- Sistema único y consolidado de registro de información sobre **sustancias químicas y peligrosas**, el **RETC** y gestión e información de cantidad y calidad de **aguas** por cuencas

Conclusiones

- Financiamiento para la remediación de **pasivos** e implementación de garantías financieras para evitar pasivos contingentes.
- Sistemas de promoción de la **comercialización** y técnicas y estándares (minería artesanal e informal)
- Aplicación de principio de quién **contamina paga** y avanzar en las compensaciones ambientales
- Democracia Ambiental: Ratificar el **Acuerdo de Escazú**