

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN N°8

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR MINERO EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LAS DINÁMICAS PARTICIPATIVAS E INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

ARELÍ VALENCIA

*Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú:
Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género*

Cuaderno de Investigación N° 8

© Arelí Valencia

© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2018

Pontificia Universidad Católica del Perú,

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú.

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 2709

escueladegobierno@pucp.edu.pe

Diagramación: Anatomía Red

Primera edición: Mayo del 2018

Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcial,
sin el permiso de los editores

VALENCIA, Arelí. 2018. *Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género*. En: Cuaderno de Investigación N°8. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género

Arelí Valencia, PhD.^{1 2}

Resumen

El presente estudio tiene por objeto evaluar la calidad y efectividad de la participación ciudadana en la gestión ambiental, específicamente en lo referido al proceso de evaluación y certificación ambiental en la fase de exploración y explotación de proyectos mineros a gran escala. Se pone énfasis en analizar si estos mecanismos son igualmente inclusivos de voces femeninas y masculinas, identificar qué barreras confrontan las mujeres en estos espacios deliberativos y, sobre todo, evaluar qué está haciendo el Estado para disminuir posibles exclusiones relacionadas al género.

1 Arelí Valencia, doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad de Victoria, BC, Canadá. Es profesora ordinaria-auxiliar del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y miembro del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL-PUCP). Sus áreas de investigación intersectan los derechos humanos y el desarrollo humano, pueblos indígenas, el enfoque de género y la justicia ambiental en el contexto del desarrollo extractivo. Es autora del libro *Human Rights Trade-offs in Times of Economic Growth: The long-term capability impacts of extractive-led development* (2016. New York: Palgrave Macmillan). Correo: asvalencia@pucp.edu.pe.

2 La autora agradece a la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP) por el financiamiento recibido para la implementación de este proyecto de investigación. Asimismo, agradece a Haydee Velásquez Zuñiga y Claudia Medina López por su apoyo como asistentes de investigación en distintas fases del proyecto. Una primera versión de este estudio se benefició por los valiosos aportes y sugerencias de dos lectores anónimos a quienes agradece por su contribución. Finalmente, su reconocimiento y gratitud para los funcionarios públicos, académicos, activistas y actores de la sociedad civil quienes gentilmente accedieron a ser entrevistados para este proyecto.

Hallazgos

Los hallazgos de este estudio evidencian que, según la normativa legal, los mecanismos participativos en la certificación ambiental son concebidos como espacios abiertos que invitan a escuchar e inciden en las decisiones sobre elaboración y evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA); sin embargo, en la práctica, particularmente en el caso de los talleres participativos y audiencias, la tendencia es que siguen operando como espacios cerrados y con poca capacidad de incidencia. Una manifestación de ello es la falta de información pública y sistematizada sobre cómo el Estado hace seguimiento a las respuestas empresariales, a observaciones y acuerdos arribados en los mecanismos participativos. De otro lado, con respecto al enfoque de género, se constata que a la fecha los espacios participativos e intervenciones estatales han demostrado ser ciegos e indiferentes a la perspectiva de género. La postura estatal, en gran medida, ha sido asumir el género como algo neutral. No obstante, desde fines de 2016, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) está fomentando cambios promisorios en este aspecto, a nivel de manuales de gestión con enfoque de género e interculturalidad, cuyos impactos en la mejora de la calidad de la participación ciudadana quedan pendientes de ser evaluados.

Palabras clave: Gobernanza ambiental, estudios de impacto ambiental, monitoreo y vigilancia ambiental, género y minería, desarrollo extractivo, Perú.

Índice

Introducción	5
1. Estado del arte: participación ciudadana, gestión ambiental, género y extractivismo	7
1.1. Participación ciudadana y gestión ambiental	8
1.2. Género, participación y extractivismo	13
2. Marco analítico: enfoque contextual de regímenes extractivos	17
2.1. Participación, los EIA y género desde un enfoque contextual de regímenes extractivos	17
2.2. Metodología	22
3. Discusión de hallazgos: dinámicas participativas, incidencia de la participación y respuestas estatales	23
3.1. La participación ciudadana a través de los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental (CMVAP)	30
4. Reflexiones finales	37
Referencias	40
Anexo I	46

Introducción

El cierre del súper ciclo de los *commodities* de la industria extractiva (2003-2012) nos deja un legado en los aspectos social, político y económico del desarrollo de nuestras sociedades sobre el cual es importante reflexionar³. Enmarcado bajo el concepto del nuevo extractivismo, el reciente *boom* extractivo es un periodo donde la industria extractiva ha buscado distanciarse de aquella altamente contaminante que operaba en condiciones de enclave previo a su impulso neoliberal en la región. Mediante esta noción contemporánea se ha destacado el importante aporte fiscal y redistributivo del desarrollo extractivo, así como la mayor tecnificación industrial, la regulación estatal en lo ambiental y la ética de responsabilidad corporativa, lo que, en conjunto, daría indicios de una nueva faceta de la industria extractiva alineada a la lógica de sostenibilidad ambiental e inclusión social.

En el Perú, como en muchos otros países de la región latinoamericana, la persistencia de conflictos socioambientales vinculados a actividades mineras y de hidrocarburos sugieren ser cautelosos con las promesas y postulados del denominado nuevo extractivismo⁴. A la luz de estos conflictos, la ciudadanía viene expresando una multiplicidad de demandas insatisfechas —y muchas veces entrelazadas— que de manera sucinta podemos resumir como demandas de carácter redistributivo; de reconocimiento a la diferencia cultural y distintas visiones de bienestar; así como aquellas que exigen una mayor inclusión de voces en espacios de toma de decisiones, ya sea para deliberar sobre la viabilidad misma de los proyectos o para evaluar aspectos de su ejecución.

El Estado peruano, por su parte, ha buscado responder a estos conflictos desde distintos frentes. Por ejemplo, mediante la creación de una oficina nacional para la prevención y transformación de conflictos en conexión con otras oficinas sectoriales, así como el desarrollo legislativo de mecanismos de consulta previa con pueblos indígenas y participación ciudadana en la gestión ambiental. No obstante, diversos casos icónicos relativos a proyectos mineros —como los casos Tía María, Conga, La Bambas, entre otros— continúan revelando problemas no solo en términos de acceso oportuno y transparente a información acerca de los proyectos, sino también referidos al propio desarrollo de los mecanismos participativos de evaluación ambiental, cuyo propósito normativo y legal es facilitar el diálogo, la inclusión e incidencia de voces ciudadanas.

Inspirado en ese contexto, el presente estudio evalúa la calidad y efectividad de la participación ciudadana en la gestión ambiental, específicamente en lo referido al proceso de evaluación y certificación ambiental en la fase de exploración y explotación de proyectos mineros. A estos efectos, nuestra evaluación busca atender dos objetivos estrechamente conexos. El primero es entender cómo operan estos mecanismos participativos en términos prácticos. Esto es, elucidar sobre quiénes participan, qué voces son incluidas y representadas, qué expectativas ciudadanas suelen trasladarse a estos espacios, qué efectos tiene la participación ciudadana en la evaluación ambiental y cómo rinde cuentas el Estado sobre la incidencia de la participación ciudadana en la evaluación ambiental de proyectos mineros a gran escala.

3 Para la distinción entre súper ciclo de *commodities* y *boom* extractivo, ver De Echave (2016).

4 Ver, por ejemplo, los reportes mensuales sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo. Disponibles en: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>

El segundo objetivo busca organizar estas interrogantes desde una perspectiva de género. Esto es, indagar específicamente si los mecanismos participativos en el contexto bajo análisis son igualmente inclusivos de voces femeninas y masculinas, qué barreras confrontan las mujeres para asegurar una participación sustantiva en estos espacios deliberativos, y qué está haciendo el Estado para disminuir posibles exclusiones relacionadas al género.

Para responder a estos objetivos y preguntas, este estudio toma como umbral analítico tres ejes conceptuales para una evaluación contextual: los estudios sobre participación ciudadana concebida como mecanismo de transformación y gobernanza democrática (Hickey y Mohan, 2005a). Estos estudios, entre otros, postulan evaluar la calidad y efectividad de la participación no solo en su capacidad de incluir voces e influenciar decisiones políticas, sino también en función a la capacidad estatal de rendir cuentas y responder efectivamente a los asuntos expuestos mediante el ejercicio participativo (Hickey y Mohan 2005a). Adicionalmente, nuestro análisis se informa de propuestas críticas sobre la gobernanza extractiva, las cuales postulan superar la mirada tecnocrática, estática y apolítica de los espacios participativos para entenderlos como espacios dinámicos y en constante co-construcción sobre lo político (Bourgouin y Haarstad, 2013). Finalmente, ambas entradas analíticas son conectadas con el enfoque de género para entender el rol de esta noción en el desarrollo de dinámicas sociales, relaciones de poder, distribución del trabajo y roles en la esfera privada y pública que, en conjunto, impactan la apertura de espacios participativos para las mujeres (Cornwall, 2003).

En esa línea, este estudio analiza el rol de la evaluación ambiental y los mecanismos participativos dentro de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) más allá de simples instrumentos técnicos de gestión ambiental (Cashmore, 2004). Esto quiere decir que los analizamos dentro de la lógica de la gran gobernanza ambiental reconocida como principio rector y armonizador de todo el diseño institucional, políticas y procedimientos ambientales en nuestro país (artículo XI, Ley General de Ambiente). Al hacerlo, este estudio busca intervenir y dialogar con recientes contribuciones académicas referidas a mecanismos participativos en el contexto de la gobernanza extractiva —en el que se incluye la participación ciudadana en la evaluación de los EIA—, las cuales hacen un llamado a entender mejor los usos no convencionales o emergentes de estos mecanismos (Leifsen et al., 2017; Leifsen, Sánchez-Vázquez y Reyes, 2017). Esto último, referido a la forma en la que la ciudadanía utiliza estos mecanismos participativos más allá de los propósitos previstos en la norma con el fin de discutir cuestiones políticas no resueltas *a priori*, que suelen cerrarse luego mediante candados técnicos en el proceso de certificación ambiental.

En términos metodológicos, este estudio sigue un diseño cualitativo, el cual integra información de distintas fuentes, tales como literatura especializada, análisis legal y de políticas públicas, respuestas a pedidos de información a instituciones públicas y los hallazgos de entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos, activistas y académicos conocedores de los procesos de evaluación ambiental en el sector minero. Asimismo, el estudio se centra en la evaluación de un mecanismo participativo específico: el Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo (CMVAP). En comparación con el resto de los mecanismos participativos reconocidos en el Reglamento de Participación Ciudadana del sub sector Minero (DS 028-2008-EM), consideramos que este mecanismo articula mejor la responsabilidad estatal y de la sociedad civil en la vigilancia ambiental, pues promueve, a su vez, el ejercicio de la agencia y empoderamiento ciudadano. A fin de testear nuestros presupuestos, se realizó un trabajo de campo para evaluar el caso del Comité de Huarney (Ancash), uno de los pioneros en el sector minero. Este estudio de caso nos permitió entender su operatividad,

sus fortalezas, así como sus desafíos en términos de legitimidad y representatividad ciudadana, con invaluable lecciones para otros casos.

Nuestra intensión no es dar respuestas concluyentes a los múltiples dilemas referidos a la participación ciudadana en la gestión ambiental, sino, antes bien, animar un debate aún pendiente sobre cómo entender las actuales dinámicas participativas en este contexto y qué hacer para robustecer estos espacios participativos, sobre todo en términos de su capacidad de inclusión y empoderamiento ciudadano desde una mirada de género. Por un lado, esta es una necesidad de investigación latente, la cual ha sido recientemente abordada en el informe de la Defensoría del Pueblo: *El camino hacia proyectos de inversiones sostenibles: Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú* (2017). En este informe se hace un llamado a mejorar los procesos de participación ciudadana en la certificación ambiental. Por otro lado, la necesidad de evaluar estos mecanismos desde un enfoque de género viene, a su vez, cobrando una mayor fuerza en debates académicos y espacios públicos. Un ejemplo de ello es la publicación de la *Agenda de la mujer en contextos de minería* (Aragón, 2016), fruto de un trabajo colectivo con organizaciones de mujeres y propositivo de cambios en políticas públicas y prácticas sociales. Otro ejemplo es la conferencia «Género, Minería y Recursos Hídricos: Interconexiones, Retos y Miradas a Futuro», organizada conjuntamente por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Canadian International Resource and Development Institute (CIRDI). Esta conferencia tuvo lugar en febrero de 2017 y congregó miradas desde la sociedad civil, la academia, el sector público y empresarial⁵. Entre una diversidad de temas, se reflexionó sobre cómo la representación del conflicto social y los mecanismos de participación y diálogo han sido, hasta la fecha, fundamentalmente masculinos y carentes de una visión intercultural⁶.

La estructura de este estudio es la siguiente. La primera sección desarrolla el estado del arte en los estudios sobre participación ciudadana, género, gestión ambiental y extractivismo producida en el Perú y a nivel internacional. La segunda sección muestra el marco analítico que guía esta investigación, compuesto por los tres ejes temáticos descritos en párrafos anteriores y al que denominamos método contextual para el análisis de regímenes extractivos. La tercera sección presenta el análisis de nuestra data poniendo énfasis en los hallazgos de nuestras entrevistas semiestructuradas y el estudio de caso del Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental de Huarmey. Concluimos con algunas reflexiones sobre la agenda de investigación pendiente en materia de participación ciudadana, género y gobernanza ambiental en el sector extractivo en el Perú.

1. Estado del arte: participación ciudadana, gestión ambiental, género y extractivismo

Esta sección toma como punto de entrada la evaluación de la participación ciudadana en los estudios del desarrollo a fin de conocer sus objetivos, los marcos valorativos en los cuales se inserta, así como las críticas mas recurrentes a su trayectoria. Esta mirada amplia es luego acotada al análisis de la producción académica referida a la participación ciudadana en la gestión ambiental en el Perú.

5 Se puede encontrar el programa de la conferencia en: <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2017/02/Programa-seminario.pdf>

6 Estas reflexiones salieron a la luz particularmente en el panel sobre «Género y procesos de diálogo» integrado por Rolando Luque, Giselle Huamaní e Iván Ormachea.

Identificamos problemas y vacíos para luego reflexionar sobre cómo estos hallazgos dialogan con recientes estudios sobre los usos convencionales y alternativos de los mecanismos participativos y los EIA dentro y fuera de la región latinoamericana. Una ausencia notoria en este bloque de estudios es la mirada de género. Para llenar ese vacío, se toma como *proxy* algunas reflexiones sobre género y presupuestos participativos en el Perú. No obstante, se resalta la necesidad de una mejor y mayor integración del enfoque de género en los estudios sobre extractivismo, ambiente y ciudadanía.

1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN AMBIENTAL

En el marco de los estudios sobre el desarrollo, las propuestas para integrar el componente participativo emergen como la panacea para una mejor integración ciudadana en la toma de decisiones sobre proyectos, programas y políticas usualmente diseñadas desde la voz del experto y alejadas de las propias vivencias de la población. Central en estas propuestas es el objetivo de promover la agencia ciudadana y empoderamiento, a través de las cuales se aspira a transformar estructuras de desigualdad, exclusiones, desbalances de poder y, sobre todo, robustecer los mecanismos de negociación desde lo local. La participación, en esos términos, está conectada a una idea más amplia de gobernanza, derechos, ciudadanía y promoción de capacidades políticas (Hickey y Mohan, 2005b).

El uso de mecanismos participativos no es ajeno a la crítica. Esta crítica trasciende los debates sobre el desarrollo y debe ser tomada en cuenta en todo espacio o contexto donde se busque impulsar la participación ciudadana. Un primer aspecto de esta crítica cuestiona la tendencia localista de la participación en tanto relega a un segundo plano el análisis de estructuras injustas; esto es, de las precondiciones que facilitan u obstruyen el carácter transformativo de la propia participación (Hickey y Mohan, 2005b). Otro nivel de la crítica se centra en la tendencia de romantizar lo local o comunal como un espacio homogéneo y poco problemático. Las discusiones en esta línea nos recuerdan que en estos espacios también hay élites y estructuras de poder, las cuales deben identificarse para asegurar que la participación sea legítima y representativa (Hickey y Mohan, 2005b). Otro bloque de observaciones resalta la peligrosa instrumentalización de los mecanismos participativos y sus consecuencias en el reforzamiento de la dominación y control de los grupos más vulnerables (Gaventa, 2005; Cornwall, 2005). Esto suele suceder cuando los espacios participativos son utilizados para legitimar decisiones ya tomadas, y como tales se convierten en institucionesseudodemocráticas con reducido potencial transformador. Estos trabajos inciden en el hecho que las instituciones o espacios participativos no son naturalmente neutrales o democráticos. Estos espacios se moldean y establecen sus parámetros a través de la negociación y los contrapesos. Serán, en ese sentido, los actores más poderosos o influyentes quienes finalmente decidan quiénes participan y cómo se participa (Gaventa, 2005; Cornwall, 2005).

En esa línea, Cornwall (2003) indica que detrás de toda noción de participación hay principios éticos y epistemológicos influenciando la forma como se recibe e incorpora la información, inquietudes y saberes de los distintos actores que intervienen en los espacios participativos. El resultado observable, casi siempre, es que algunos conocimientos primarán sobre otros y algunos serán subestimados. El reconocimiento (o falta del mismo) de estos saberes, entre otros, es determinante para evaluar el modo en que se ejerce la participación. Siguiendo a Cornwall, dependiendo del grado de reconocimiento al aporte de los actores, podemos calificar a la participación como: funcional e instrumental (cuando el participante es recibido como objeto sin capacidad de influenciar); consultativa (cuando

el participante es reconocido como actor con voz, pero sin incidencia); y transformativa (cuando el participante actúa como verdadero agente con capacidad de incidir).

La exaltación por el fomento de la participación, así como la identificación de sus aspectos problemáticos, también ha sido trasladada al ámbito ambiental y del desarrollo sostenible. Por ejemplo, el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), estipula que «[e]l mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados». Esta disposición fue ratificada luego en la Conferencia por el Desarrollo Sostenible, Río + 20 «El futuro que queremos» (2012). Este principio —consistente además con disposiciones de derechos humanos y enfoques de desarrollo basados en derechos— ha permeado importantes aspectos de la gobernanza y gestión ambiental en ámbitos transnacionales y locales. Un ejemplo de ello es la propia evolución de uno de los instrumentos más importantes para la prevención y mitigación de daños: los EIA. Largamente estudiados en función a aspectos técnicos y procedurales, la literatura contemporánea viene reclamando una mayor atención a la evaluación de aspectos sustantivos referidos a su contribución para generar conciencia ambiental entre todos los actores; así como incluir las valoraciones que secundan posiciones contrapuestas dentro de los mecanismos participativos que giran en torno a este instrumento (Lyhne et al., 2017; Morgan, 2012; Cashmore, 2004).

Para ser específicos, si bien en sus orígenes los EIA surgen como un instrumento para pronosticar y mitigar daños al ecosistema basados en la predictibilidad científica —lo que se conoce como el modelo racional-tecnocrático⁷—, en la actualidad, la literatura especializada en ciencias ambientales resalta la necesidad de «[m]over el centro de gravedad de la práctica de los EIA desde un modelo racionalista hacia modalidades más colaborativas y participativas» (Morgan, 2012, p. 8). Además, las modalidades de los EIA con un fuerte componente participativo son más sensibles a los desbalances de poder que ampara el modelo racional-tecnocrático y las barreras que este impone a la gobernanza ambiental (Morgan, 2012, p. 8). Estas posturas no sugieren borrar el rol de la ciencia en el diseño e implementación de los EIA, lo que buscan es integrar otras fuentes de información y mayor participación ciudadana al diseño tradicional de estos estudios para hacerlos responsivos a las demandas ambientales y sociales de cada contexto.

Bajo esa lógica, Glucker et al. (2013) destacan la función integral de los espacios participativos en los procesos de evaluación ambiental. No obstante, también reconocen la coexistencia de una pluralidad de visiones sobre cuáles deben ser los objetivos y alcances de la participación en este proceso. Por ejemplo, desde una visión racional-normativa se suele promover la participación en los EIA para facilitar espacios de influencia en la toma de decisiones a las poblaciones potencialmente afectadas por proyectos extractivos. Al hacerlo, estas propuestas buscan simultáneamente promover el desarrollo de capacidades políticas y deliberativas, así como el empoderamiento de individuos y grupos históricamente marginados. Desde una visión racional-sustantiva, se promueve la participación como un mecanismo para mejorar la calidad de las decisiones mediante la incorporación de nuevos saberes, nueva información y nuevos conocimientos, basados en las experiencias de vida de los participantes, no considerados en las propuestas elaboradas por los titulares de proyectos. Desde una visión racional-instrumental, la participación es vista para legitimar la autoridad de los EIA como instrumentos

7 Esta discusión se desarrolla en el contexto de Norteamérica, donde el primer sistema de evaluación de impacto ambiental se crea a través del *National Environmental Policy Act* (NEPA) en 1970. Esta legislación ha influenciado el desarrollo de normativa similar en otras latitudes como la peruana.

de gestión, facilitar la implementación de los proyectos y prevenir conflictos antes de que se tome una última decisión. Al respecto, los autores observan que aun en este último caso no es suficiente la participación para recolectar ideas y preocupaciones; las cuales necesitan tener algún tipo de impacto o influencia en la toma de decisiones relativas a la certificación ambiental.

En el Perú, el reconocimiento formal de la participación ciudadana en la gestión ambiental de proyectos mineros es sintomático de la permanente construcción de nuestra institucionalidad ambiental (Lanegra, 2008). A partir de la creación del Ministerio de Ambiente en el año 2008, se observa un mayor desarrollo de la regulación ambiental sobre participación ciudadana en general y la del sector minero en particular, conforme se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 1
Participación ciudadana en la gestión ambiental
(subsector minero)

Definiciones y reconocimiento	Disposición legal
Derecho a la participación (general)	Ley 28611, General del Ambiente (art. III, 46 al 51)
	TUO de la Ley General de Minería, Decreto Supremo 014-92-EM.
	Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821 (art. 5)
	Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA (Ley 27447 modificado por D. Legislativo 1078) (art. 13 y 14)
	Reglamento SEIA (DS 019-2009-MINAM) (arts. 66-69)
	Reglamento sobre transparencia de información pública ambiental y participación y consulta en asunto ambientales (DS 002-2009-MINAM) (arts. 21, 28, 32-36)
	Reglamento de Participación Ciudadana en acciones de monitoreo ambiental (RCD 032-2014-OEFA/CD, modificado por RCD 003-2016-OEFA/CD) (art. 3 - 11)
	Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero (DS 028-2008-EM) (art. 5.1)
	Normas que regulan el proceso de participación en el subsector minero (RM No. 304-2008-MEM/DM) (art. 2)

Derecho a la participación (en relación al EIA)	Posterior al otorgamiento de la concesión minera	Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero (DS 028-2008-EM) (art. 12) Normas que regulan el proceso de participación en el subsector minero (RM No. 304-2008-MEM/DM) (art. 3)
	Durante el proyecto de exploración	Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero (DS 028-2008-EM) (art. 13) Normas que regulan el proceso de participación en el subsector minero (RM No. 304-2008-MEM/DM) (art. 4-11)
	Durante el proyecto de explotación	Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero (DS 028-2008-EM) (art. 14) Normas que regulan el proceso de participación en el subsector minero (RM No. 304-2008-MEM/DM) (art. 12-14; 15-23; 24-26)
	Durante la ejecución del proyecto	Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero (DS 028-2008-EM) (art. 15) Normas que regulan el proceso de participación en el subsector minero (RM No. 304-2008-MEM/DM) (art. 31-33)
	Durante el cierre del proyecto	Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero (DS 028-2008-EM) (art. 15) Normas que regulan el proceso de participación en el subsector minero (RM No. 304-2008-MEM/DM) (art. 34-35)
Acceso a la información		Ley 28611, General del Ambiental (art. II, 41-45)
		Reglamento SEIA (DS 019-2009-MINAM) (arts. 66-67)
		Reglamento sobre transparencia de información pública ambiental y participación y consulta en asuntos ambientales (DS 002-2009-MINAM) (art. 4) Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero (DS 028-2008-EM) (art. 5.2)

Fuente: Elaboración propia.

Desde una visión ético-política, este nuevo contexto institucional vino acompañado de una serie de desafíos —muchos de los cuales aún persisten— referidos a cómo reconciliar la promoción de políticas de inversión con aquellas políticas de protección ambiental, gobernanza territorial e inclusión ciudadana. Desde lo técnico, se buscó entender las responsabilidades estatales que derivan de las disposiciones sobre participación ciudadana en lo ambiental y cómo interpretarlas de cara a las propias dinámicas y respuestas ciudadanas en contextos extractivos. Una muestra de ello es el *Manual de participación ciudadana* (Bautista, 2011), producto del proyecto PERCAN, sobre reforma del sector de recursos minerales en el Perú. La elaboración de este manual tuvo como propósito guiar la actuación de los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), entonces encargados de implementar mecanismos participativos en los proyectos mineros a gran escala⁸. Esta guía reconoce el objeto de la participación ciudadana en tres dimensiones interrelacionadas, las cuales buscan: a) ofrecer

8 Actualmente estas funciones vienen siendo transferidas progresivamente al SENACE.

información oportuna y adecuada a los ciudadanos; b) conocer y canalizar opiniones ciudadanas; c) promover diálogo, prevenir conflictos y construir consensos (Bautista, 2011, p. 11). Esta visión, conforme se sostiene en la guía, busca avanzar una concepción de participación ciudadana: «[N]o solo como un requisito administrativo sino como un proceso continuo, cuya adecuada implementación permita promover el diálogo y la concertación como parte de una estrategia de relacionamiento entre población, titular minero y el Estado» (2011, p. 38).

En el plano operativo, no obstante, las investigaciones efectuadas sobre participación ciudadana en el sector minero reportan una serie de problemas en la forma como el Estado y las empresas ejecutan estos mecanismos participativos. Uno de los más recurrentes es la distorsión del propio objetivo de la participación ciudadana como instrumento de gestión ambiental. Mientras el Estado y las empresas suelen quedarse en un solo nivel de esta participación —como proceso informativo—, las comunidades buscan, por el contrario, una participación mas sustantiva cercana a la negociación y el logro de consensos (Castillo, 2008; Castillo y Ávila, 2009). Esto refleja cómo el Estado y las empresas no han logrado aún utilizar los espacios participativos para construir verdadera confianza con la ciudadanía. Usualmente, como se observa en el caso de las audiencias públicas, estas se tornan en espacios hostiles para el ciudadano, cerrados al diálogo y tendientes a la confrontación por falta de un involucramiento estratégico previo (Bernales, 2016). Estos problemas fueron centrales, por ejemplo, en la exacerbación del conflicto en los casos Tía María y Conga dentro del contexto de evaluación de sus correspondientes EIA (Calle y Ryan, 2016). Ambos casos, entre otros, reflejan las fallas que aún subsisten en la operacionalización de la participación ciudadana, las cuales necesitan resolverse *a priori* a fin de poder movernos hacia esferas de implementación más complejas como es garantizar participación sustantiva con enfoque de género e interculturalidad.

En esa línea, el reciente informe de la Defensoría del Pueblo, *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles: Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú* (2017), hace un llamado de atención a no distorsionar el propósito de los distintos mecanismos participativos y su función en cada etapa de un proyecto. En particular, la Defensoría señala:

Nuestra institución observa con preocupación que una de las debilidades que evidencia la necesidad de fortalecer los procesos de participación ciudadana es que, actualmente, existe la percepción en diversos funcionarios públicos de las autoridades sectoriales que tienen a su cargo la conducción del referido proceso, de que se cumple con su ejecución con la mera puesta a disposición de la información, situación que se replica también en los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas. Sin embargo, el derecho de acceso a la información es uno distinto al de participación ciudadana y al de consulta previa a los pueblos indígenas (2017, p. 98).

En efecto, a fin de promover una verdadera cultura de diálogo, de buena fe y con el objetivo de recuperar la confianza en el Estado, los funcionarios públicos y las empresas necesitan reformular la forma como se ha venido implementando la participación ciudadana en la gestión ambiental en minería. Conforme se afirma en el *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, los procesos participativos no deben utilizarse para:

[t]ratar de legitimar un resultado pre-determinado o dar conformidad a requisitos regulatorios. Esta mala apropiación del término participación no solo es engañosa sino que puede tener repercusiones en los proyectos actuales y futuros en la medida que

la población local empiece a desilusionarse (...) termine considerando la participación infructífera y decida invertir mejor su energía en protestar contra el proyecto (Vanclay, 2015, p. 20).

Un aspecto importante a considerar en estos casos, conforme lo advierte Li (2009, 2017), es que las empresas son las que finalmente definen el riesgo ambiental en función a lo que pueden o consideran viable mitigar desde lo técnico. Siendo así, los espacios participativos emergen como foros valiosos para abrir la discusión a aspectos no observados, por ejemplo, en la elaboración de líneas de base de los EIA y que son de legítima preocupación de las comunidades ubicadas en el área de influencia de un proyecto. Desvirtuar la apertura de estos foros induce a convertirlos en espacios limitantes y excluyentes. Lo que es más peligroso, al instrumentalizarse sus usos, se minimiza la obligación de empresas y Estado de rendir cuentas a cambio de exaltar la construcción de un aparente consenso entre actores con la consecuente distribución de responsabilidades hacia la población por la ejecución de proyectos (Li, 2009, 2017).

A raíz de esta problemática, la más reciente literatura sobre mecanismos participativos y EIA advierte un creciente uso alternativo de estos espacios por parte de los ciudadanos. El objetivo subyacente a estos usos emergentes es la repolitización de los mismos. Dado que, desde una visión convencional, estos mecanismos son usados para debatir cuestiones técnicas separadas de cuestiones políticas, el mensaje ciudadano detrás de los usos alternativos es que no se puede pasar a discutir cuestiones técnicas cuando otros aspectos sustanciales sobre la ejecución del proyecto de inversión no han sido suficientemente zanjados, por ejemplo, cuando el propio Estado no ha cumplido con sus propias obligaciones de consulta previa con pueblos indígenas y comunidades nativas o delimitación territorial (Leifsen et al., 2017; Leifsen, Sánchez-Vázquez y Reyes, 2017). En otras palabras, mientras los mecanismos participativos adoptan una función de despolitización a favor del Estado y las empresas sobre la base de cuestiones técnicas, las comunidades buscan repolitizarlos para exigir resolver cuestiones sustanciales referidas a obligaciones de derechos y gobernanza. Así, lo que esta literatura evidencia, basada en estudios empíricos, es que en la práctica la participación no se implementa necesariamente para gestionar decisiones ya consensuadas. En muchos casos, la confusión, falta de información y ausencia de consensos persisten. En ese sentido, para bien o para mal, los EIA terminan utilizándose para reclamar una revisión más profunda sobre los propios mecanismos de gran gobernanza en lo ambiental. De ahí que toda investigación en estos temas necesite sobrepasar la mera descripción legalista y técnica de los EIA como instrumentos de gestión, para sumergirse en un plano analítico más profundo desde donde se problematizan asuntos de gobernanza, sea que estén enmarcados bajo la rubrica de la gobernanza extractiva, gobernanza de recursos naturales, gobernanza ambiental o gobernanza participativa, entre otros.

1.2. GÉNERO, PARTICIPACIÓN Y EXTRACTIVISMO

Una ausencia notoria en los estudios sobre participación ciudadana y gestión ambiental es la mirada de género. Esta ausencia es sintomática de la poca prioridad que hasta la fecha se le ha dado, en general, al enfoque de género dentro de la agenda política y de investigación referida al extractivismo y los conflictos socioambientales en América Latina. En efecto, la abundante producción académica publicada a raíz de la expansión de inversiones extractivas y la incidencia de conflictos socioambientales se ha caracterizado por dar poca relevancia a la evaluación de la dimensión de género en los

proyectos extractivos. Centrados fundamentalmente en evaluar los impactos socioambientales, así como las transformaciones territoriales generadas por los proyectos mineros y de hidrocarburos a gran escala, la última década ha dado pie al desarrollo de una riqueza de investigaciones desde distintas disciplinas y orientaciones metodológicas (Bebbington, 2012; Bebbington y Bury, 2013; Finner y Orta-Martínez, 2010). En una escala macro, por ejemplo, encontramos trabajos enfocados en deliberar si la dependencia económica hacia la minería en el caso peruano responde al síndrome de la maldición de los recursos, y evaluar si es posible superar tal maldición bajo determinadas condiciones estructurales y cambios institucionales (Thorp, et al., 2012; Arellano-Yanguas, 2011, 2008). A nivel meso, se ha puesto énfasis en una diversidad de factores que van desde las percepciones de daño, la falta de capacidad de organización colectiva, la débil institucionalidad ambiental y falta de mecanismos de diálogo, la mala distribución de rentas mineras, así como visiones de bienestar incompatibles con el extractivismo; todos ellos como elementos desencadenantes de conflictos socioambientales (De Echave et al., 2009; Ormachea et al., 2014; Bebbington, 2013). A nivel micro, particularmente desde el enfoque de derechos humanos, el aporte ha sido documentar múltiples casos de abusos de derechos al medio ambiente, la integridad física, la cultura, así como el incumplimiento de mecanismos participativos y de consulta con comunidades campesinas, indígenas y nativas (Scurrah, 2009; FIDH, 2012; Garavito, 2016). En paralelo, estos estudios han puesto énfasis en la movilización social a la que ha dado lugar el contexto de conflicto. En la mayoría de estos casos, la tendencia ha sido la de homogenizar la identidad de estos movimientos en su condición de indígenas o campesinos. Como resultado, la realidad particular de la mujer dentro de estos grupos, así como la contribución de las organizaciones de mujeres a situar sus demandas en la arena política, tiende a ser minimizada.

Los pocos estudios producidos dentro de la intersección de género y extractivismo hacen un llamado de atención a la academia internacional a fin de expandir esta agenda de investigación (Hujo, 2012; Jenkins, 2014; McDonald, 2017). De la más reciente literatura en este ámbito, Jenkins (2014) identifica cuatro subáreas pendientes de mayor exploración. La primera es la referida al acceso de mujeres al trabajo en el sector extractivo. En este caso, la autora observa que el énfasis ha sido discutir un mayor involucramiento de las mujeres en actividades extractivas sin profundizar el escrutinio de aspectos estructurales relacionados con las dinámicas de género y relaciones de poder en el trabajo, lo cual involucraría una mirada crítica a temas como la igualdad salarial, condiciones laborales adecuadas para la mujer, licencias de maternidad y, en general, un trabajo conjunto entre empresas y Estado para desmitificar el estereotipo de la minería como un trabajo masculino (Jenkins, 2014, p. 332). Esta discusión es aplicable tanto en el caso de la minería artesanal como en la de larga escala. Un punto a notar es que la mayor producción de literatura en este rubro se concentra geográficamente en Asia y África, dejándose poco estudiada la región latinoamericana.

Un segundo aspecto en este bloque de estudios es el referido a los impactos diferenciados de género. Esto es, el peso desproporcionado de los impactos negativos del desarrollo extractivo hacia las mujeres. Estos hallazgos son consistentes con estudios producidos por el Banco Mundial desde fines de la primera década del nuevo milenio (Eftimie, Heller y Strongman, 2009). Según estos estudios, la distribución desigual de impactos sobre las mujeres es más notoria —aunque no exclusiva— en términos de menor acceso a oportunidades laborales dado el predominio de empleos masculinos e impactos en la generación de ingresos, lo que conlleva a reforzar la dependencia financiera hacia los hombres, menor participación de la mujer en mecanismos participativos y consulta comunitaria, impactos en la salud reproductiva, menor acceso a recursos naturales y fuentes de sustento debido a daños ambientales, así como el incremento de violencia doméstica y sexual contra la mujer (Eftimie,

Heller y Strongman, 2009). Esto último se vuelve más pernicioso en el caso de lideresas o defensoras de derechos, usualmente amenazadas en el espacio público y violentadas en los espacios privados por contravenir sus roles domésticos o contrariar las opiniones de sus maridos. Se trata de casos de ataques físicos que erosionan la propia autonomía y agencia personal (Castillo y Soria, 2011). Esta situación se agrava aún más cuando hablamos de determinado grupo de mujeres situadas en posiciones de desventaja social, como es el caso de mujeres indígenas, campesinas u otros grupos excluidos históricamente (Jenkins, 2014).

Una tercera subárea concierne a las transformaciones en las relaciones de género e identidades en comunidades extractivas. La llegada de la minería transforma las relaciones sociales y dinámicas familiares en una comunidad. Esto ha sido documentado desde la llegada de la minería a gran escala en el Perú en el siglo pasado (Mallon, 1983; Laite, 1984). Un ejemplo de ello es que las compañías mineras, a través de sus trabajadoras sociales, adoctrinaban a las mujeres del Ande para adoptar una vida occidental y entretener a sus maridos a fin de hacerlos olvidar el trabajo duro de las minas (DeWind, 1975). En la actualidad, la llegada de la minería y la búsqueda de progreso económico puede reforzar desigualdades preexistentes y culturas patriarcales, resultando en la exclusión de las mujeres en términos de vocería y representación en espacios deliberativos (Valencia, 2014, 2016). Desde otro ángulo evaluativo, la exclusión y profundización de la desigualdad de género en contextos extractivos ha desencadenado la creación de nuevas identidades colectivas y grupos de mujeres, quienes buscan visibilizar, desde sus propias experiencias, la marginación a las que están expuestas (IWMN, 2010; Jenkins, 2012). Ejemplos de ello son la Red Latinoamericana de Mujeres, las Mujeres Defensoras de la Pachamama en el Ecuador y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

Finalmente, una cuarta subárea de análisis es la referida al desigual acceso a los beneficios de los proyectos extractivos, no solo en términos salariales y de oportunidades laborales, sino también en el propio acceso a los mecanismos participativos y de consulta previa. Aun cuando existan voces disonantes que, basadas en experiencias de contextos específicos, desvirtúen el argumento general de la menor participación femenina (O'Faircheallaigh, 2012), el punto no se agota en discutir si las mujeres tienen mayor o menor participación numérica en la toma de decisiones. Lo que se debe indagar, adicionalmente, es qué tipo de impacto tiene esa participación en las propias dinámicas deliberativas, las relaciones empresa-Estado-comunidad y la vida misma de un proyecto de inversión (Keenan, Kemp y Ramsay, 2016). Más aún, debemos buscar entender bajo qué condiciones y en qué contextos la participación y representatividad de las mujeres es más propicia que en otros. Esto implica una tarea de indagación seria sobre las dinámicas sociales, normas culturales, relaciones de poder y liderazgos políticos en cada comunidad.

En el Perú, la indagación sobre estos temas sufre una gran limitante por falta de data. En términos cuantitativos, por ejemplo, no hay estudios a la fecha que permitan determinar la frecuencia y el impacto de la participación de las mujeres en comparación con los hombres en el proceso de certificación ambiental de inversiones extractivas. No obstante, usando como *proxy* los estudios de género y presupuestos participativos en el Perú y la región, donde hay data demográfica desagregada, podemos presumir fuertemente una realidad similar: las mujeres atienden menos los espacios participativos, sus observaciones se incluyen menos en la toma de decisiones y suelen confrontar mayores problemas de representatividad directa o a través de sus organizaciones (McNulty, 2013, 2015). Mas allá del tema participativo, tampoco se ha sistematizado experiencias para ofrecer una base de datos sobre los di-

versos impactos diferenciados del extractivismo en hombres y mujeres, lo cual permitiría sobrepasar la débil generalización de realidades en base a casos específicos que suelen vernacularizarse con propósitos de acusar y avergonzar (en inglés, *naming and shaming*). A ese respecto, las propias organizaciones locales de derechos humanos, además de solicitar ante foros internacionales una rápida intervención del Estado peruano para resarcir daños y frenar vulneraciones en contextos extractivos, vienen solicitando un mejor sistema de documentación y medición de impactos de género para monitorear, entre otros, la participación de las mujeres en los procesos de certificación ambiental⁹.

La evidencia cualitativa en estos temas también es escasa. Una excepción a este vacío es el estudio de Cuadros, *Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el Sur Andino: Los casos Las Bambas y Tintaya* (2010). El aporte de este estudio se centra en el trabajo metodológico participativo que incluye la observación de dinámicas de género y la integración de experiencias desde las propias comunidades. Este diagnóstico, desde lo local, profundiza la identificación y análisis de las diversas aristas que tanto las comunidades, empresas y el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, necesitan atender para avanzar hacia un verdadero desarrollo con equidad. El estudio es consistente en identificar las desventajas sociales preexistentes y los nuevos retos que la llegada de la minería trae en la vida de las mujeres. Las mujeres sufren racismo por su condición de mujeres quechuahablantes y pobres; exclusión en el acceso a la tierra; violencia doméstica e institucional; y son sujetas a un doble discurso sobre igualdad de género —adoptado formalmente por instituciones privadas, estatales y comunitarias—, el cual se desmorona fácilmente frente a las pocas oportunidades que tienen para participar y ocupar puestos representativos en asambleas comunales. La evidencia de este estudio respecto a la precaria participación política de las mujeres es consistente con similar realidad reportada en otros contextos extractivos tanto en los Andes como en el oriente de América del Sur (Vallejo, 2014; Castillo y Soria, 2011).

El estudio de Cuadros (2010) ofrece un hallazgo importante al constatar cómo un mal diseño de intervenciones proigualdad de género puede terminar perpetuando desigualdades y generando exclusiones en otras escalas. Este fue el caso del programa Empleo Temporal-Igualdad de Oportunidades de Xstrata (en Las Bambas), el cual, al ofrecer oportunidades laborales a corto plazo a las mujeres, inadvertidamente terminó aumentando su carga laboral y desencadenando simultáneamente ausentismo escolar. Esto sucedió como consecuencia del traspase de labores que ya no podían ser desarrolladas por las mujeres a los hijos e hijas, con una marcada tendencia a destinar labores domésticas a las niñas (Cuadros, 2010, p. 79-80). Una reflexión final con la que nos deja este trabajo, como bien lo advierte Cuadros, es que la búsqueda de cambios no solo implica la incorporación de una perspectiva de género en la formalidad de las políticas públicas, leyes, planes o programas de desarrollo, «[s]ino también en las prácticas y comportamientos concretos de cada uno de estos actores» (2010, p.12-13). Estos cambios culturales (a nivel local, institucional y empresarial) son «los más difíciles y profundos» de concretizarse (2010, p.12-13).

En resumen, de la revisión de literatura se advierte una necesidad urgente de ampliar el debate y la reflexión sobre la calidad de la participación ciudadana en la gestión ambiental y, sobre todo, evaluar quiénes tienen acceso a esos espacios y cómo son utilizados para articular inquietudes, demandas y saberes que muchas veces trascienden lo ambiental.

⁹ Ver la videgrabación de la audiencia pública donde participa la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ante la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos (CIDH, 2016).

2. Marco analítico: enfoque contextual de regímenes extractivos

El presente estudio tiene como propósito evaluar la calidad y efectividad de la participación ciudadana en la gestión ambiental, específicamente en lo referido al proceso de evaluación y certificación ambiental en la fase de exploración y explotación de proyectos mineros a gran escala. En particular, nos interesa analizar las dinámicas participativas desde una perspectiva de género mediante la cual podamos indagar si estos mecanismos son igualmente inclusivos de voces femeninas y masculinas, qué barreras confrontan las mujeres en estos espacios deliberativos y, sobre todo, qué está haciendo el Estado para disminuir posibles exclusiones relacionadas al género.

A estos efectos, el estudio toma como umbral analítico tres ejes temáticos cuya integración se enmarca bajo un enfoque contextual de regímenes extractivos. En primer lugar, nos guiamos por las investigaciones sobre participación ciudadana concebida como mecanismo de transformación y gobernanza democrática (Gaventa, 2005; Cornwall, 2005; Hickey y Mohan, 2005a). Adicionalmente, nuestro análisis se informa de propuestas críticas sobre la gobernanza extractiva, las cuales postulan superar la mirada tecnocrática, estática y apolítica de los espacios participativos para entenderlos como espacios dinámicos y en constante co-construcción sobre lo político (Bourgouin y Haarstad, 2013). Finalmente, nuestra mirada de género no se reduce a un asunto de mujeres o a la tarea de incluir numéricamente más voces femeninas en espacios participativos. Partimos de una mirada de género para indagar sobre las dinámicas que giran en torno a esta noción en estos espacios, lo que implica analizar las formas como se establecen las relaciones de poder, los patrones de relaciones sociales, la división del trabajo, los roles familiares, las costumbres, sentidos comunes e identidades en función al género (Cornwall, 2003; Scott, 1996; Anderson 1997). El enfoque de género, en general, invita a evaluar hasta qué punto la llegada de actividades extractivas, al unísono con intervenciones estatales y empresariales enfocadas en su promoción, refuerzan exclusiones y desigualdades pre-existentes de género en intersección con otras aristas de identidad; y, asimismo, hasta qué punto abren el camino a nuevas formas de exclusión.

2.1. PARTICIPACIÓN, LOS EIA Y GÉNERO DESDE UN ENFOQUE CONTEXTUAL DE REGÍMENES EXTRACTIVOS

El primer eje analítico de este estudio toma como punto de partida una noción de participación en su forma más robusta; esto es, pensada desde su potencial transformativo e inserta en el marco de la gobernanza democrática (Gaventa, 2005; Cornwall, 2005; Hickey y Mohan, 2005a). Los espacios participativos, en estos términos, no se conciben como espacios concretos y estáticos sino como espacios constitutivos de relaciones de poder y en constante co-construcción a través de la práctica participativa (Cornwall, 2005, 2003). Ahora bien, desde el marco de la gobernanza, se propone evaluar la calidad y efectividad de la participación no solo en su capacidad de incluir voces e influenciar decisiones políticas, sino también en función a la capacidad estatal de rendir cuentas y responder efectivamente a los asuntos expuestos mediante el ejercicio participativo (Cornwall, 2005, 2003). Trasladando estos objetivos evaluativos de gobernanza al plano de las cuestiones ambientales, este estudio adopta una noción de gobernanza ambiental que asume como central la descentralización del poder, el alejamiento a formas centralistas de regulación estatal y, por ende, la apertura de espacios políticos de debate con el propósito de lograr concertación y construcción de consensos (Himley, 2008). Esta visión es consistente, además, con disposiciones de la legislación ambiental nacional. Por ejemplo, la Ley General de Ambiente, Ley 28611, reconoce a la gobernanza ambiental como:

principio que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia (artículo XI).

Este principio rector de la política ambiental tiene (o debe tener) implicancias directas sobre la forma como en que se diseñan y conciben los propios mecanismos e instrumentos de gestión ambiental. Esto implica que los instrumentos de gestión deben ser congruentes con dicha visión integral de gobernanza y, en consecuencia, concebirse como promotores del ejercicio de ciudadanía y derechos. De este modo, sus objetivos deberán traspasar la mera intervención formal de los ciudadanos y, antes bien, apuntar a posibilidades concretas para redefinir y moldear tales espacios (Gaventa, 2005). Es ahí donde se hace palpable el propósito transformativo de la participación.

Siguiendo a Gaventa (2005), identificamos la siguiente tipología de espacios participativos: a) espacios cerrados (donde las decisiones son tomadas por algunos actores sin pretensión de abrir espacios de inclusión), b) espacios de invitación (donde hay esfuerzos por crear y ampliar la participación, pero su impacto se delimita mediante pesos y contrapesos internos), c) espacios autónomos (creados por grupos menos poderosos para impulsar en la agenda política preocupaciones comunes). El análisis de los usos de mecanismos participativos y su correspondencia a algunas de estas categorías determinará también su capacidad transformadora.

El segundo eje analítico se inspira en la creciente literatura que evalúa la repolitización ciudadana de los espacios participativos asignados a los procesos de evaluación ambiental (Leifsen et al., 2017). Esta literatura sugiere analizar este tipo de instituciones no solo por lo que son según la ley y diseños políticos, sino por lo que devienen ser desde la práctica social y política. Específicamente, se busca entender cómo y por qué suceden estos cambios. Este análisis es impulsado, asimismo, desde las miradas críticas a la gobernanza extractiva, las cuales invitan a movernos fuera de la evaluación conceptual-ideal para desarrollar un método contextual capaz de identificar los factores y causas que animan cambios institucionales en los regímenes extractivos. Particularmente, nos guiamos de los estudios de Bourgouin y Haarstad (2013), quienes hacen un llamado de atención a la forma como la idea de «buena gobernanza», promovida por el Banco Mundial desde la década de 1990, es usada estratégicamente para desplazar la tesis de la maldición de los recursos, según la cual los países ricos en recursos minerales tienden a reportar mayores niveles de desigualdad de ingresos, mayores conflictos internos, corrupción y debilidad institucional en comparación con países no dependientes de exportaciones de estos recursos (Ross, 1999; Sachs, Stiglitz y Humphreys, 2007; Arellano-Yanguas, 2014). Bourgouin y Haarstad (2013) critican la idea de buena gobernanza en tanto esta postula que mediante cambios y reajustes institucionales se puede alterar la trayectoria de la maldición.

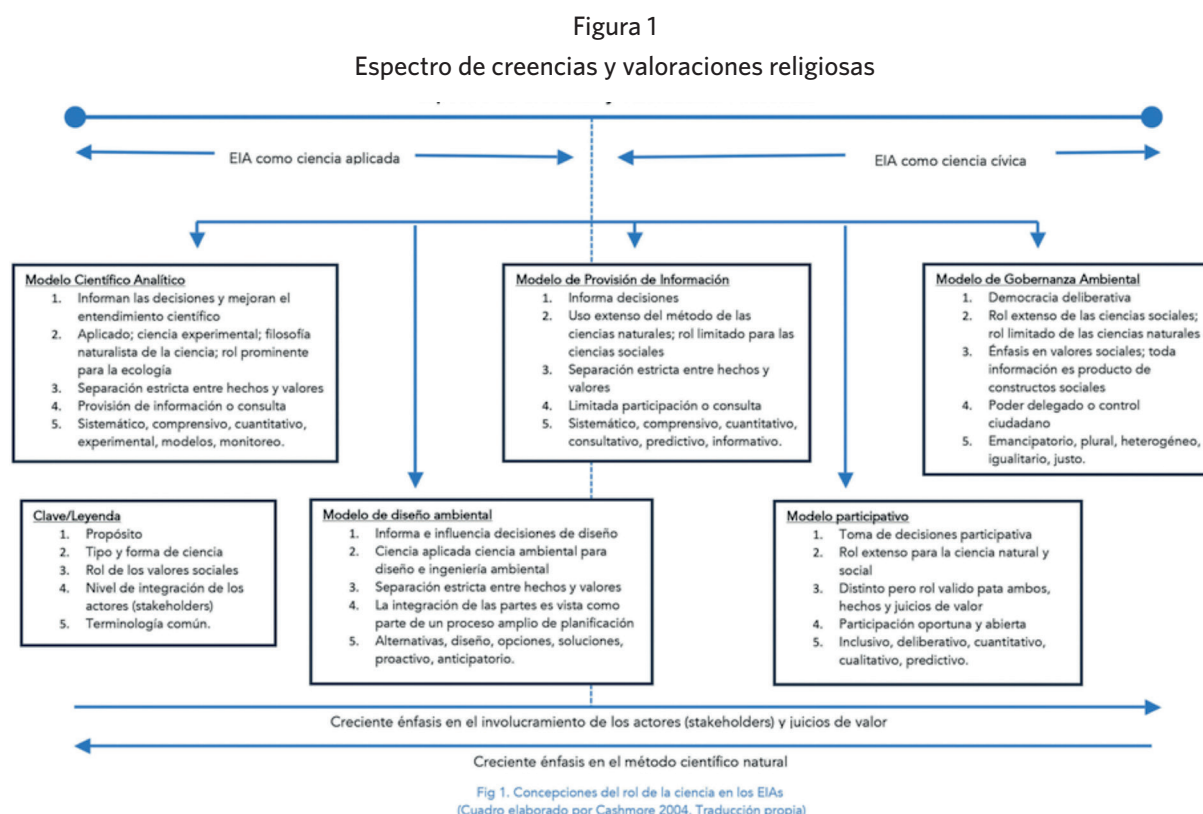
Más allá del debate de fondo sobre cómo se evidencia realmente la existencia de esta maldición en distintas escalas macro, meso y micro (Gilberthorpe y Papyrakis, 2015), el punto central de esta crítica reside en que tal visión de gobernanza impone diseños institucionales tecnocráticos cuyo trasfondo es desplazar desacuerdos sobre cómo implementar el desarrollo (Bourgouin y Haarstad, 2013). Este entendimiento despolitizado y vertical de la gobernanza, según la promueve el Banco Mundial, a decir de los autores, no permite brindar atención a las condiciones preexistentes que influyen en la formación de capacidades institucionales y, sobre todo, desatiende la mirada al propio proceso

de rendición de cuentas estatal impulsado desde la participación ciudadana (Bourgouin y Haarstad, 2013). Como alternativa, los autores proponen evaluar los asuntos de buena gobernanza desde un enfoque contextual de cambios en regímenes extractivos. Este enfoque busca hacer una evaluación holística de los procesos institucionales que esté atenta a la forma como los diversos actores moldean la gobernanza de recursos naturales y responden a los desbalances de poder entre actores (Bourgouin y Haarstad, 2013, p. 96). Esta es la visión de gobernanza a la cual se adhiere este estudio. Desde este enfoque, se tomará en cuenta la forma como las estructuras globales y discursos internacionales (por ejemplo, el nuevo extractivismo) moldean e influyen la gobernanza extractiva a nivel local; pero también se observará cómo los conflictos socioambientales y el propio uso repolitizado de los mecanismos participativos de evaluación ambiental empujan nuevas condiciones para pensar en reformas.

Ante todo, mediante esta mirada holística se trata de cultivar una mayor reflexión y capacidad analítica sobre la gama de factores, mensajes subyacentes en los conflictos y procesos que impulsan cambios. La gobernanza extractiva, o del mismo modo la gobernanza ambiental, promovida desde esta lógica comprensiva puede funcionar positivamente como un espacio de deliberación reflexiva (Dryzek y Pickering, 2017). La reflexividad parte de la idea de la autoevaluación de las políticas y prácticas institucionales en términos de sus impactos en los sistemas de relaciones humanas con el mundo natural. Se fundamenta bajo la siguiente premisa «[S]i las instituciones hacen un mal desarrollo de sus funciones, ellas necesitan ser capaces de cuestionar sus propias bases fundacionales, antes de sólo modificar sus prácticas mientras mantienen la misma identidad en general» (Dryzek y Pickering, 2017, p.353). Como tal, la reflexividad está estrechamente ligada al desarrollo de capacidades institucionales concebidas como un proceso que se gesta desde la propia reflexión de los funcionarios públicos, esto es, desde adentro antes de ser impulsado, predominantemente, vía diagnósticos externos que prescriben un «parcha-arregla-integra-y-mezcla». Concretamente, la reflexividad implica la capacidad de funcionar como agentes autocríticos para impulsar cambios que tomen en cuenta la retroalimentación de los diferentes actores que co-crean los sistemas de valoraciones sobre lo ambiental y social (Dryzek y Pickering, 2017, p.353).

En esa línea de cambios institucionales, es importante estar atentos a la propia evolución de los usos de los EIA a nivel global. Estudios especializados en evaluaciones de EIA inciden en solicitar una mayor teorización de los mismos partiendo de lo siguiente. En la medida que la principal preocupación de gobernantes y usuarios ha sido concentrarse en aspectos procedurales de los EIA —referidos a cumplimiento de especificaciones técnicas y plazos legales—, se ha dejado desatendida la evaluación de aspectos sustantivos —referidos a su contribución para generar conciencia ambiental entre todos los actores, así como reflexionar e incluir las valoraciones que secundan posiciones contrapuestas— (Lyhne et al., 2017; Morgan, 2012; Cashmore, 2004). Esta reflexión es necesaria considerando la evolución que han experimentado los EIA a nivel internacional, la misma que los ha llevado a pasar del clásico modelo racional-tecnocrático a una multiplicidad de modelos alternativos capaces de atender mejor las necesidades de cada contexto y promover reflexividad (Morgan, 2012). Ejemplos de ello son las evaluaciones de impacto social (*social impact assessment-SIA*), las evaluaciones de impacto en salud (*health impact assesstment-HIA*), las evaluaciones de impacto de género (*gender impact assestment-GIA*), las evaluaciones de impacto en derechos humanos (*human rights impact assestment*), entre otros.

Para entender mejor este proceso evolutivo proponemos trazar una línea imaginaria donde en un extremo ubicamos el modelo de EIA, concebido como instrumento de procesamiento y entrega de información para facilitar decisiones burocráticas, mientras que al otro extremo ubicamos modelos pluralistas que conciben el EIA como un instrumento de gestión, pero también facilitador de oportunidades de negociación e intercambio entre los distintos grupos de interés (Bartlett y Kurian, 1999). Para entender esta evolución conceptual y, sobre todo, la forma en la que la ciencia interactúa con el conocimiento ciudadano en este proceso, este estudio sigue la propuesta de Cashmore (2004). El autor propone dos amplios paradigmas para evaluar la naturaleza y propósito de los EIA: a) como ciencia aplicada y b) como ciencia cívica. Dentro de cada uno se identifican cinco submodelos.



Fuente y elaboración: Cashmore (2004). La traducción es nuestra.

Como puede observarse en el figura 1, dentro de las concepciones de EIA como ciencia aplicada encontramos variables de los mismos —como el modelo de análisis científico y el modelo de diseño ambiental— que responden a una lógica positivista, de ciencia experimental, la cual prioriza la voz del «experto», mientras que la participación de los actores interesados es ausente o, si es incorporada, el propósito es instrumental. Esto es para facilitar el planeamiento burocrático y la obtención del consentimiento en los proyectos de desarrollo. Este modelo fue el dominante en la literatura de los años setenta y ochenta; no obstante, hasta el día de hoy persiste su influencia, así como el escepticismo de abrir espacio a una deliberación pública genuina como parte del proceso de evaluación y aprobación de los EIA.

Por su parte, la concepción de EIA como ciencia cívica reconoce su potencial para influenciar decisiones desde una visión pragmática de la ciencia y con fines deliberativos e inclusivos. Este paradigma incluye tres submodelos: el modelo de provisión de información, el modelo participativo y el modelo

de gobernanza ambiental. En estos modelos, el juicio del experto para medir impactos y establecer sistemas de monitoreo no desaparece, sino que busca balancearse con un proceso democrático de toma de decisiones, considerando que en la deliberación de aspectos ambientales no solo entran en juego las evaluaciones científicas, sino diversas visiones de bienestar y desarrollo. De ahí que, desde distintos grados de intensidad y oportunidad, estos tres submodelos consideran la participación de los actores como parte integral al diseño de un EIA. Por ejemplo, el modelo de información tiene un escrutinio menos estricto en términos de asegurar que exista la misma calidad de participación en los distintos momentos del diseño, evaluación y ejecución de los EIA; y si bien hay inclusión de actores, no se detiene en asegurar una participación y representación heterogénea. El modelo participativo, a diferencia del informativo, asume un rol más inclusivo y deliberativo. En este modelo, por ejemplo, no es suficiente que los representantes de las comunidades formen parte del proceso. Se debe asegurar diversidad representativa en términos de género, edad, condición socioeconómica, etnicidad, etcétera. A mayor diversidad, mejor integración de una pluralidad de prioridades y valores sociales, así como mayor posibilidad de asegurar transparencia en el proceso. Finalmente, el modelo de gobernanza ambiental, propiamente dicho, recoge los objetivos del modelo participativo, pero avanza un paso más en el sentido de reconocer la importancia de la participación como fin en sí mismo. En resumen, el objetivo no solo es proteger al medio ambiente mediante la mitigación de daños, sino de empoderar a la ciudadanía en la toma de decisiones para avanzar hacia una sociedad más igualitaria e inclusiva. Esta es la lógica que mejor responde a la concepción de los EIA como ciencia cívica, una ciencia que es utilizada «[n]o para la elite técnica o política sino para empoderar a los actores y asegurar que sean tratados con respeto en los procesos deliberativos» (Cashmore, 2004, p. 414).

Las demandas sociales que afloran en los conflictos socioambientales sugieren una revisión y sinceramiento de los propósitos de los EIA en el contexto peruano. Como lo sostiene Cashmore, repensar este propósito «[n]o debe verse como un ejercicio meramente académico» (2004, p. 418), se trata de una forma responsable de gestionar la política ambiental a partir de la reflexividad, en línea con objetivos nacionales de desarrollo inclusivo y globales de desarrollo sostenible.

El tercer eje analítico de este estudio es el enfoque de género. Este enfoque nos obliga a operacionalizar los conceptos y premisas de los ejes temáticos anteriores de manera que estén atentos a las dinámicas de género en los espacios participativos. La entrada de género es una obligación contenida en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano e integrados en la legislación interna. Estos instrumentos incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Plataforma de Beijing, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), entre otros. En el plano local, el actual Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 establece diversos objetivos a fin de impulsar el diseño de políticas transversales, programas y proyectos donde se reconozcan los efectos diferenciados de las mismas en la mujer y el hombre.

Bajo esa línea, partimos de la premisa que no hay espacio social de intervención de políticas que sea neutral al género. Asimismo, postulamos que las experiencias de desigualdad y exclusión en función al género deben analizarse dentro de las particularidades de cada contexto, ya que las mismas «dependen de una intersección de sistemas en vez de constituirse como una división genérica entre hombres y mujeres» (Keenan, Kemp y Ramsay, 2016, p. 608). Este sistema de intersecciones, el cual moldea permanentemente los roles y responsabilidades de género en contextos extractivos,

se gesta social y culturalmente a nivel local y a su vez está influenciado por prácticas institucionales y empresariales insensibles al género. En ese sentido, las desigualdades de género —junto con otras características de identidad como la etnia, raza y el estatus socioeconómico— adquieren un carácter relacional y se refuerzan de manera sistémica a lo largo del tiempo (Sheppard, 2010). De ahí la importancia de robustecer el enfoque de género como componente evaluativo en el diseño, evaluación y ejecución de los EIA. En ese sentido, la necesidad de integrar una mirada de género en los mecanismos participativos no se reduce a un llamado a sumar una mayor presencia de mujeres en estos espacios. Conforme lo sostiene Cornwall (2003), si ese fuera el objetivo, bastaría con la simple producción de data desagregada en función al género, lo cual conllevaría a brindar poca o nula atención a las dinámicas, relaciones y sistemas de género. Pasaríamos de superar nuestra «ceguera de género» a estancarnos en «un parpadeo de género» (Cornwall, 2003, p. 1338). Hay cuestiones más complejas referidas a vocería y representatividad que también merecen ser analizadas.

2.2. METODOLOGÍA

La metodología de este estudio sigue un diseño cualitativo, el cual integra distintas fuentes de información, incluyendo literatura especializada, análisis legal y de políticas ambientales, así como entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos, activistas y académicos involucrados en procesos de evaluación ambiental en el sector minero. Se realizaron un total de veinte entrevistas entre los meses de noviembre de 2016 a marzo de 2017. Los entrevistados y entrevistadas representan a las siguientes entidades: Ministerio de Ambiente: Oficina General de Asuntos Socio Ambientales (OAAS), Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); Defensoría del Pueblo; Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Congreso de la República; Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible; CooperAcción; Red Muqui; Futuro Sostenible; Pronaturaleza; Oxfam; Universidad del Pacífico y la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estas entrevistas se estructuraron en dos bloques temáticos. El primer bloque de preguntas tuvo por objeto recabar experiencias y reflexiones sobre los procesos participativos en la certificación ambiental, sus limitaciones, fortalezas y aspectos pendientes a mejorar. El segundo bloque estuvo dirigido a recolectar reflexiones sobre la necesidad de incorporar el enfoque de género en estos procesos participativos, identificación de dificultades prácticas y aspectos pendientes de mejorar. Adicionalmente, se solicitó información al Ministerio de Cultura, SENACE y Ministerio de Energía y Minas - Dirección General de Asuntos Ambientales (MINEM), para complementar el análisis de nuestros hallazgos.

Asimismo, el estudio se centró en la evaluación de un mecanismo participativo específico: el Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo (CMVAP). En comparación con el resto de los mecanismos participativos reconocidos en el Reglamento de Participación Ciudadana del subsector Minero (DS 028-2008-EM), consideramos que este mecanismo articula mejor la responsabilidad estatal y de la sociedad civil en la vigilancia ambiental, promoviendo, a su vez, el ejercicio de la agencia y empoderamiento ciudadano. A fin de testear nuestros presupuestos se realizó un trabajo de campo entre los meses de agosto y octubre de 2016 para evaluar el caso del Comité de Huarmey (Ancash), uno de los pioneros en el contexto minero. Este estudio de caso nos permitió entender su operatividad, sus fortalezas, así como sus desafíos en términos de legitimidad y representatividad ciudadana, con invaluable lecciones para otros casos. Se realizaron un total de seis entrevistas con miembros y ex miembros del consejo directivo del CMVAP de Huarmey; participamos como observadores en vi-

sitas de monitoreo ambiental, reuniones de intercambio de experiencias con otros comités y reuniones de planeamiento operativo anual. Para este estudio se cursaron invitaciones para entrevistar al alcalde de la Municipalidad de Huarmey y a los representantes de la empresa minera Antamina. En el primer caso no respondieron a la invitación, mientras que Antamina declinó participar en el estudio.

Una de las limitaciones de este estudio es la falta de evaluación etnográfica de las comunidades para producir data primaria sobre sus experiencias participativas y dinámicas de género. Esa información es obtenida de fuentes secundarias y a través de testimonios de expertos y representantes de ONG que trabajan de la mano con ellas. De otro lado, el estudio no evalúa la forma como las empresas mineras incorporan el enfoque de género en la elaboración de sus líneas de base, planes de gestión social y relacionamiento comunitarios, así como en los planes de participación ciudadana. Ahí hay un vacío de investigaciones que necesita ser cubierto. La fortaleza de este estudio, en términos metodológicos, reside entonces en su aporte a nivel meso —mediante entrevistas con funcionarios públicos, entre otros— para captar experiencias y percepciones sobre los avances y desafíos en la construcción de institucionalidad ambiental en lo concerniente a la evaluación ambiental en nuestro país.

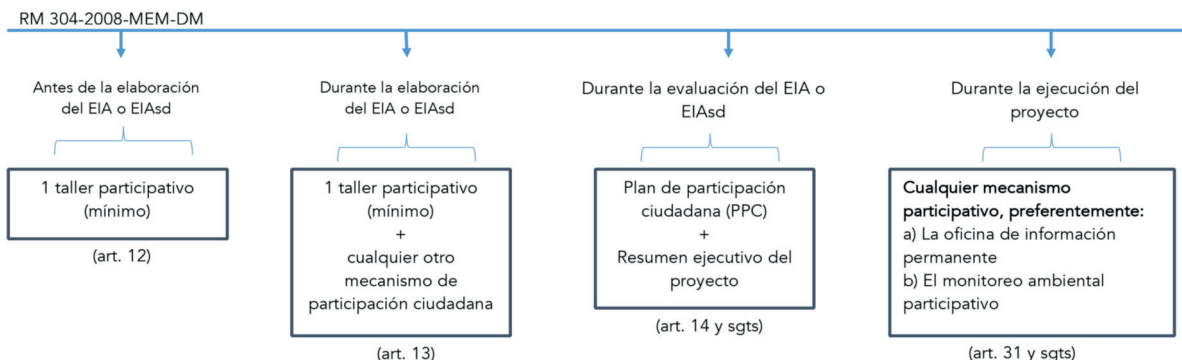
3. Discusión de hallazgos: dinámicas participativas, incidencia de la participación y respuestas estatales

En el Perú, el derecho a la participación ciudadana es un derecho constitucional reconocido en el artículo 2, numeral 17. Asimismo, el artículo III de la Ley 28611, Ley General de Ambiente, establece el derecho de toda persona a «participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno». Este derecho es a su vez reconocido en la Ley 27446 del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y su Reglamento (DS 019-2009-MINAM), así como el Reglamento sobre Transparencia de Información Pública Ambiental (DS 002-2009-MINAM).

Al amparo de este marco legal, los mecanismos de participación ciudadana en el subsector minero se regulan por el decreto supremo 028-2008-EM y la resolución ministerial 304-2008-MEM/DM. Esta normativa reconoce un total de trece mecanismos facilitadores de participación ciudadana para las distintas fases de la implementación de un proyecto minero, esto es, con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera, en la fase de exploración, la fase de explotación, la fase de ejecución, así como el cierre de la mina. Estos mecanismos incluyen: acceso a resúmenes y contenido de los EIA; publicidad de avisos de participación ciudadana; encuestas, entrevistas o grupos focales; distribución de materiales informativos; visitas guiadas al área del proyecto; interacción ciudadana a través de visitas de facilitadores; talleres participativos; audiencias públicas; presentación de aportes, comentarios u observaciones ante la autoridad competente; oficina de información permanente; monitoreo y vigilancia ambiental; uso de medios tradicionales de acuerdo a las características sociales y culturales de la población; y mesas de diálogo.

Figura 2
Participación ciudadana en el sub-sector Minero
(DS 028-2008 EM / RM 304-2008-MEM-DM)

En los proyectos de explotación:



Nota: El cuadro no incluye las disposiciones sobre participación ciudadana con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera, la etapa de exploración y el cierre de minas.

Fuente: elaboración propia.

A modo de ejemplo, conforme se observa la figura 2, en el caso del proceso de certificación ambiental en la etapa de explotación, la legislación peruana designa la oportunidad y uso de estos mecanismos en función a las distintas fases de elaboración y aprobación de un EIA o EIA-sd¹⁰. Esta es una línea referencial mínima pues de acuerdo a la misma normativa las empresas no necesitan restringirse a este umbral, pudiendo expandir y reforzar el uso de estos mecanismos en aras de asegurar una mejor comunicación social y legitimación de su accionar. Los utilizados comúnmente y que responden propiamente a espacios participativos con fines de incidencia son los talleres participativos y las audiencias públicas, a efectos de la socialización de los proyectos y la certificación ambiental; de igual modo, las mesas de diálogo, particularmente en contextos de conflictos. Los monitoreos y vigilancia ambiental participativos son regulados especialmente mediante el Reglamento de Participación Ciudadana en Acciones de Monitoreo Ambiental (RSD 032-2014-OEFA/CD). Estos monitoreos se canalizan a través de la constitución de comités de monitoreo y vigilancia ambiental participativos (CMVAP) y suelen utilizarse luego de ser aprobados los EIA o EIA-sd en la etapa de ejecución de los proyectos; no obstante, su uso se está haciendo creciente incluso en etapas previas.

Conforme se discutió en la sección referida el estado del arte de los estudios sobre participación ciudadana, la implementación de esta gama de disposiciones legales en la certificación ambiental evidencia problemas y desafíos latentes con respecto a la definición de los propósitos de la participación, su incidencia en la toma de decisiones, inclusión de voces, su despolitización desde lo técnico y repolitización desde lo social, así como el propio sistema de rendición de cuentas del Estado. En términos generales, los hallazgos de nuestras entrevistas con actores públicos y privados vinculados,

¹⁰ Existen tres categorías para la certificación ambiental: categoría I. Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para impactos ambientales leves; categoría II. Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) para impactos ambientales de carácter moderado; categoría III. Estudios de Impacto Ambiental (EIA) cuando se prevé impactos ambientales negativos significativos. Ver artículo 36 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

desde distintos frentes, al proceso de certificación ambiental reafirman esta problemática. A su vez, también brindan mayores detalles para impulsar acciones de cambio tanto en lo político y lo cultural, como desde lo local y lo institucional.

Para recordar, nuestro primer objetivo de estudio referido a la calidad y efectividad de la evaluación toma como parámetro evaluativo la inclusión de voces e incidencia de las mismas en la toma de decisiones; así como la verificación de una efectiva rendición de cuentas del Estado a los acuerdos y compromisos arribados en los espacios participativos. A este respecto, hemos dividido las reflexiones de aquellos que operan desde fuera del sector ambiente versus aquellos quienes operacionalizan la política ambiental en el día a día.

En el primer caso, las reflexiones de nuestros entrevistados inciden en brindar una mayor atención a las condiciones que deben gestarse para asegurar voz e incidencia en estos espacios. Las experiencias recolectadas sugieren que estas condiciones no son propicias. Por ejemplo, Alicia Abanto (Defensoría del Pueblo - Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas) alerta sobre la confusión entre mecanismos informativos y participativos por parte de los operadores del sector público. Particularmente en el caso de los denominados talleres participativos, que:

[s]irven para brindarle información a la gente de manera muy general y con pocos espacios para canalizar observaciones de la población. En los expedientes no queda claro en qué caso se le responde a la población por esas observaciones (entrevista, Lima, 14/09/2016).

Además de problemas referidos a la naturaleza y usos del espacio participativo, otra barrera significativa es el propio uso del lenguaje como canal de comunicación y concertación. Lejos de facilitar entendimientos, el tecnicismo del lenguaje empleado en estos foros, y sobre todo la falta de un enfoque intercultural, bloquea las posibilidades de los participantes de formular sus observaciones de manera que sean tomadas en cuenta y consideradas merecedoras de respuesta. Esta deficiencia, conforme lo indica Nancy Bahamonte (Diálogo Minero), trae como consecuencia la desacreditación del proceso participativo por parte de los ciudadanos pues:

[m]uchas veces es visto como un requisito para aprobar el EIA [...] No se toma en cuenta la cosmovisión de las comunidades donde se va a realizar la actividad y su relación con los recursos» (entrevista, Lima, 24/09/2016).

Este problema se profundiza más cuando se verifica la ausencia de traductores en contextos quechuahablantes o, lo que es peor, cuando las observaciones ciudadanas reciben respuestas despectivas y actitudes racistas por parte de funcionarios públicos y representantes de empresas¹¹. El reducido tiempo otorgado por ley para procesar y contestar la información relacionada con los EIA por parte de la población, actúa también como una barrera poderosa frente al fomento de participación sustantiva en estos casos¹².

11 Este trato discriminatorio fue reportado en las dinámicas participativas de las mesas de diálogo del caso Las Bambas (entrevista a Julia Cuadros, CooperAcción. Lima, 20/01/2017).

12 Este problema salió a la luz en las entrevistas con Alicia Abanto (Defensoría del Pueblo, 14/09/2016), Julia Cuadros (CooperAcción, 20/01/2017) y Nancy Bahamonte (Diálogo Minero, 24/09/2016).

Para Raúl Camborda (INTE-PUCP, consultor ambiental), el análisis de la participación debe darse en términos de su intensidad en función al ciclo de vida de los proyectos (por ejemplo, otorgamiento de la concesión, etapa de exploración, explotación y cierre). En ese sentido, Raúl Camborda recalca que la legislación va regulando la pertinencia y número de mecanismos en cada etapa (entrevista, Lima, 18/01/2017). En efecto, si hablamos de intensidad numérica, la legislación establece criterios mínimos para cada etapa, pero también da luz verde a las empresas para expandir mayores foros participativos. Si hablamos de intensidad en la calidad participativa, ahí no hay especificación legal y lo que la literatura sobre mecanismos participativos sugiere es que aún cuando el componente informativo sea predominante, eso no resta oportunidad para que el ciudadano exponga observaciones y preocupaciones que merecen ser atendidas, sea para incorporarlas o rechazarlas. En cualquier caso, toda intervención ciudadana merece respuesta.

La falta de respuestas o información oportuna sobre los proyectos empuja a la distorsión de los fines participativos en las etapas de certificación ambiental. Por ejemplo, en base a experiencias de seguimiento, Raúl Camborda alerta que:

[m]uchas veces lo que se recoge a través de estos mecanismos son demandas sociales [...] Estos espacios son una oportunidad (para la población) para que hagan otras demandas legítimas pero ahí también habría que definir como canalizar estas distintas demandas (entrevista, Lima, 18/01/2017).

Esta reflexión resuena con la literatura que alerta una repolitización y usos no convencionales de los mecanismos participativos en los EIA debido a falta de definición de cuestiones políticas previas.

En el caso de entrevistas con funcionarios públicos del sector ambiente, salen a la luz otros problemas referidos a la interacción con las comunidades. Uno de estos problemas está relacionado con la garantía de representación ciudadana. A ese respecto, Rosell Laberiano (Coordinador técnico-OAAS, MINAM) reconoce la necesidad de ahondar más en la problemática de los liderazgos al interior de las propias comunidades, dado que muchas veces los líderes «[N]o transmiten (información) a las comunidades. Hay bastante fragmentación y los frentes de defensa que son más urbanos no tienen la legitimidad en las comunidades campesinas» (entrevista, Lima, 20/01/2017). Algunas de las formas utilizadas por el MINAM para atender asuntos de representación y legitimidad, por ejemplo, en el caso de varias comunidades campesinas ubicadas en el entorno de un proyecto, es proponer representatividad por cuencas (Lima, 20/01/2017). Asimismo, usualmente se pide que «[l]a representación de las juntas directivas de las comunidades estén acreditadas por una carta donde se establezca el nombre de la persona que participará» (Lima, 20/01/2017). Aun así, muchas veces estas salvaguardas dejan de ser suficientes en casos donde al interior de las propias comunidades hay pugnas de poder y desacuerdos. Al respecto, David Montoya (consultor especialista en resolución de conflictos, PCM) reflexiona sobre como «[l]os intereses políticos, sobretodo en contextos locales; las dirigencias de los frentes de defensa interfieren en el diálogo y en el posicionamiento de necesidades reales de las comunidades» (entrevista, Lima, 23/11/2016).

Estas reflexiones nos invitan a ser cuidadosos en no caer en romanticismos sobre lo local y la homogenización de realidades entre comunidades. Dentro de ellas también hay problemas internos, se gestan intereses personales y estructuras opresivas en relación a la etnia, estatus socioeconómico y el género que no deben pasarse por alto si queremos pensar en los mecanismos participativos como espacios de empoderamiento y desarrollo de capacidades políticas (Williams, 2005).

De otro lado, en este bloque de entrevistas se reiteró nuevamente la tesis respecto a evaluar la intensidad de la participación en función de la etapa del proyecto. Por ejemplo, para Oscar Contreras (Dirección General de Políticas, MINAM), el enfoque del taller participativo es:

[b]ásicamente informar, divulgar a la población de qué va el proyecto, cuáles son sus alcances, cuáles son sus implicancias, sus beneficios y sus progresos [...] Y la audiencia es un espacio de información pero más que todo de debate en donde hay oportunidad para que los ciudadanos puedan plantear sus observaciones de fondo, (entrevista, Lima, 24/11/2016).

En línea similar, Fabián Pérez (Dirección de Certificación Ambiental-Unidad de Gestión Social, SENACE) reitera que si buscamos plantear la participación ciudadana como proceso flexible:

[d]ebe ser vista siempre en función a la etapa en la que se encuentre el proyecto [...] por ejemplo a nivel de TDR (términos de referencia), de aprobación y de clasificación, básicamente estamos frente a mecanismos informativos (entrevista, Lima, 06/01/2017).

No obstante, Fabián Pérez también destaca la necesidad de promover una participación ciudadana que sea útil tanto para la población como para la evaluación de los EIA. A ese respecto, indica que el SENACE:

[t]oma en cuenta dos derechos fundamentales presentes en la participación ciudadana: 1) garantizar acceso a información oportuna y adecuada de parte de la población; 2) derecho de participación que es la posibilidad que ellos tengan de presentar aportes y comentarios pero no solamente presentarlos, sino que tengan respuesta y más aún, que nosotros (Estado) podamos valorarlo y tenerlo en cuenta en nuestras propias observaciones o al momento de la evaluación (Lima, 06/01/2017).

Este último aspecto es crucial, ya que está referido a la forma como el Estado responde a lo discutido y observado en los espacios participativos, sea directamente o a través de la supervisión al seguimiento que dan los titulares de proyectos. A ese respecto, hicimos un pedido de información tanto a la Dirección General de Asuntos Ambientales-Mineros del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), el que desde el 28 de diciembre de 2015 asumió competencias para la certificación ambiental en los subsectores energía y minería. Entre otros puntos, se solicitó a ambas instituciones indicar:

- El número de hombres y mujeres —indicando edades u otras características de identidad— que asistieron a los talleres participativos relacionados a los proyectos mineros de gran escala. Indicar asimismo el tipo de consultas y/u observaciones registradas en estos talleres y si las mismas fueron absueltas de manera satisfactoria por el titular del proyecto.
- El número de hombres y mujeres —indicando edades u otras características de identidad— que asistieron a las audiencias públicas relacionadas a los proyectos mineros de gran escala. Indicar asimismo el tipo de consultas y/u observaciones registradas en las audiencias y si las mismas fueron absueltas de manera satisfactoria por el titular del proyecto.

El MINEM nos remitió a revisar la información de los proyectos a través de su página web. Por su parte, el SENACE indicó que al momento no cuenta con información sistematizada en los términos de nuestro requerimiento. Cabe señalar que al revisar el listado de la programación de talleres y au-

diencias, así como el resumen ejecutivo de los EIA y plan de participación ciudadana de las empresas publicados en la página web del MINEM hasta 2014, constatamos que no es posible determinar la existencia de la información solicitada. En otras palabras, más allá de la mención a la realización de talleres, audiencias públicas y monitoreos participativos de acuerdo a ley, estos documentos no especifican quiénes participan en términos de género, no se puede determinar si quienes participan aseguran representatividad local, no dan luz sobre cómo se recogen y absuelven las observaciones ciudadanas en estos espacios, etcétera. En ese sentido, se presume que el Estado no cuenta con un sistema de monitoreo y seguimiento apropiado para la ejecución de acuerdos, respuesta a observaciones y, en general, la calidad de la participación ciudadana. Este vacío tiende a exacerbar los defectos y problemas que tanto la sociedad civil como la academia vienen reportando sistemáticamente con relación a la participación ciudadana en la certificación ambiental del sector minero.

Respecto al segundo objetivo de este estudio, referido a la inclusión igualitaria de hombres y mujeres en los mecanismos participativos, la conclusión es bastante directa. A la fecha, los espacios participativos e intervenciones estatales han demostrado ser ciegos e indiferentes a la perspectiva de género. La postura estatal, en gran medida, ha sido de asumir el género como algo neutral. No obstante, la actual gestión del SENACE está generando cambios promisorios en este aspecto. Las siguientes publicaciones dan cuenta de algunos de estos avances. El primer caso es el del manual de *Herramientas de gestión social para la certificación ambiental* (SENACE, 2016). Estas herramientas buscan fortalecer la confianza en los EIA-d, mediante una serie de recomendaciones destinadas tanto a titulares del proyecto, actores sociales y evaluadores del SENACE para lograr implementar una participación ciudadana temprana, robusta y con enfoque de género e interculturalidad en todas las etapas de un proyecto de inversión. Un aspecto promisorio de esta guía es la matriz de verificación del proceso de participación ciudadana, la cual está compuesta de una serie de indicadores y mecanismos de verificación para constatar el cumplimiento y frecuencia de la implementación de mecanismos participativos por parte de los titulares del proyecto y, sobre todo, la inclusión de voces de mujeres. Dada su reciente creación, es aún prematuro evaluar la efectividad de estas guías en términos de mejorar la calidad de la participación ciudadana. No obstante, en sí mismas, demuestran un avance de gestión importante y a su vez abren paso al debate sobre el tipo de gobernanza ambiental que el Estado busca promover, así como el rol de los EIA dentro de ella.

El segundo caso es el documento titulado *Lineamientos para promover la participación de la mujer en el proceso de certificación ambiental* (SENACE, 2017), donde proponen un trabajo de incidencia para que las empresas incluyan la perspectiva de género desde la elaboración de los TDR de los EIA, las líneas de base de los proyectos, planes de gestión social, la avanzada social y supervisión de la línea de base, los planes de participación ciudadana, así como los talleres participativos y las audiencias. Respecto a estos últimos, el documento reconoce que a la fecha la participación de la mujer en estos espacios ha sido mínima. Los cambios propuestos implicarían, entre otros, impulsar una mayor presencia de mujeres y verificarla según las actas de asistencia; no obstante, también se reconoce que una medida de ese tipo no es suficiente pues la presencia física no asegura «recojo de las opiniones, percepciones u observaciones que las mujeres tengan respecto al proyecto» (SENACE, 2017, p. 35). Una adecuada implementación de estas herramientas y lineamientos implicará, en ese sentido, ser muy atento a los contextos de cada comunidad identificando barreras participativas, y trabajar desde el Estado una verdadera concientización sobre cómo promover y monitorear las obligaciones derivadas del derecho de participación ciudadana con igualdad de género. Nuestras entrevistas sacan a la luz algunos de los principales desafíos en este ejercicio.

De manera unánime, nuestros entrevistados apuntan al machismo como una de las principales barreras que enfrentan las mujeres dentro de sus comunidades y familias¹³. Esta situación se exagera, sobre todo, en las áreas rurales. En muchos de estos casos la oportunidad de participar y, más aún, de representar a sus comunidades se cierra desde los propios espacios internos de toma de decisiones. Por ejemplo, en el caso de las Asambleas o Juntas Comunales donde los liderazgos femeninos son escasos, con frecuencia, la falta de elección de mujeres como representantes de estos foros responde a prácticas culturales más complejas asociadas a la tenencia de tierras (Oxfam, 2016). En los casos donde excepcionalmente se observa una mayor participación de mujeres, es gracias a espacios de gestión autónomos, como el caso de organizaciones y liderazgos femeninos locales. En estos casos, la mayor participación de la mujer como actor político también depende de la etapa de vida en la que ella se encuentre. Sobre este punto, Miguel Lévano (Género e Industrias Extractivas-Oxfam) indica:

las mujeres tienen mayores facilidades para involucrarse en temas de participación y toma de decisiones cuando ya cumplieron sus roles de madres y esposas; sólo en ese momento pueden ser libres de dedicarse a estos temas (entrevista, Lima, 10/02/2017).

En otras palabras, la tendencia es que las obligaciones en la esfera privada se superponen a la esfera pública en vez de ser balanceadas.

Ciertamente, las dinámicas de género locales que repercuten en la propia generación de oportunidades de participación y representatividad para las mujeres constituyen la primera escala de obstáculos para garantizar el derecho de participación ciudadana en estos casos. ¿Qué puede o debería hacer el Estado frente a estos casos? Al respecto, Heydi Araujo (Coordinadora de la Oficina de Gestión de Conflictos, OEFA) comparte la siguiente reflexión:

Para OEFA es importante obviamente incluir la participación de la mujer en estos espacios. Pero muchas veces no depende de nosotros que efectivamente participen, depende de la realidad sociocultural que tienen las comunidades. No fomentamos la participación de las mujeres, dejamos que las propias comunidades elijan sus representantes (entrevista, Lima, 03/02/ 2017).

De cara a la implementación de las guías del SENACE, el Estado deberá articular una posición uniforme sobre cómo lidiar con las posibles tensiones entre normas culturales y objetivos de igualdad de género, particularmente los referidos a la problemática de la representatividad local. Apelar al dilema del relativismo cultural puede ser contraproducente en muchos casos. Conforme lo advierten Keenan, Kemp y Ramsay, «[e]l argumento cultural ha sido usado por algunos grupos para marginalizar a otros y preservar su propio poder, por tanto, debe ser considerado con mucho cuidado por las empresas (y el Estado) en vez de aceptarlo abiertamente» (2016, p. 612).

Desde otra mirada, algunos de nuestros entrevistados sugieren no solo un trabajo de desarrollo de capacidades políticas y de liderazgo con mujeres para fomentar su participación desde la esfera colectiva, sino también reformas legales concretas. Por ejemplo, para Alicia Abanto (Defensoría del Pueblo):

13 Entrevista con Alicia Abanto (Defensoría del Pueblo, 14/09/2016), Nancy Bahamonte (Diálogo Minero, 24/09/2016), Julia Cuadros (CooperAcción, 20/01/2017).

Se deben revisar los reglamentos de participación ciudadana y proponer cuotas para la participación femenina [...] se podría plantear que dentro del procedimiento de participación ciudadana se establezcan cuotas de participación para los talleres informativos y las audiencias públicas. Esto también se podría aplicar a las juntas directivas de los comités de monitoreo, al menos un 30% de la junta debería estar en manos de mujeres (entrevista, Lima, 14/09/2016).

Asimismo, Alicia Abanto sugiere cubrir el actual vacío relacionado a la incidencia de la participación indicando que:

[D]entro de los EIA deben incluirse una sección donde se brinde un balance sobre qué observaciones se recibieron y cómo fueron sistematizadas; y además, si fueron o no incorporadas en posibles modificaciones (Lima, 14/09/2016).

A modo de cierre, los hallazgos de nuestras entrevistas son consistentes con lo evidenciado en la literatura especializada y, en conjunto, nos llevan a la siguiente conclusión. Los mecanismos participativos en la certificación ambiental son concebidos de acuerdo a ley como espacios de invitación para escuchar e incidir. Sin embargo, en la práctica, la tendencia es que siguen operando como espacios cerrados con poca capacidad de incidencia en las decisiones sobre elaboración y evaluación de los EIA-d. Además, no hay información pública y sistematizada sobre cómo el Estado hace seguimiento a las respuestas empresariales a observaciones y acuerdos arribados en los mecanismos participativos. La falta de este seguimiento deteriora el propio proceso de participación. Siendo así, la naturaleza de la participación en nuestro país se alinea a antiguas concepciones racionalistas de los EIA, que distan de propuestas vanguardistas donde el componente participativo, en sentido transformativo, tiene un rol crucial en el diseño e implementación de estos instrumentos de gestión. Reforzar el monitoreo y seguimiento de la calidad e incidencia de estos espacios participativos es una tarea urgente del Estado para poder avanzar en promover participación ciudadana intercultural y con enfoque de género. Y en lo que respecta a esto último, conforme lo indican las propuestas de estudio de impactos ambientales con mirada de género, su elaboración deberá considerar, como mínimo: «[i]nvestigar la posición de la mujer en el área del proyecto, el impacto del proyecto en mejorar la participación de mujeres y hombres; además de proveer recomendaciones para mejorar la posición social de las mujeres» (Kolhoff, 1996, p. 262).

3.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS COMITÉS DE MONITOREO Y VIGILANCIA AMBIENTAL (CMVAP)

La sección anterior expuso los diversos desafíos en el uso de mecanismos participativos en el proceso de certificación ambiental (etapas de exploración y explotación de proyectos mineros), los cuales prioritariamente se concentran en experiencias a través del uso de talleres participativos y audiencias públicas. En esta sección vamos a enfocarnos en el caso de los CMVAP (etapa de ejecución de proyectos), a fin de evaluar su potencial para sobrellevar problemas y deficiencias encontrados en los mecanismos anteriores, particularmente en términos de garantizar un espacio de desarrollo de capacidades políticas para el involucramiento ciudadano en problemas ambientales.

El origen de los CMVAP es variado. En el sector minero, uno de los casos más antiguos es el Comité de Huarmey (Ancash), el cual se gesta en 2001 a raíz del conflicto con la minera Antamina. En el sector hidrocarburos, el caso mas representativo es el Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario

(PMAC) en la zona del Bajo y Alto Urubamba, Cuzco, con el proyecto Consorcio Camisea. Este último se impulsa en los años 2001 y 2002 y se incluye luego en el EIA del proyecto, en gran medida a raíz de compromisos del Estado peruano con el BID referidos a asegurar que la población local vigile las actividades del consorcio (Oscar Rada, especialista en PMAC, PRONATURALEZA. Entrevista, Lima, 24/01/2017). En otros casos, los comités surgen a raíz de iniciativas de las propias comunidades o acuerdos con las empresas y son incluidos como parte de los planes de participación ciudadana dentro los EIA (López Follegati, 2009). En cualquier caso, estos espacios participativos son impulsados a raíz de legítimas preocupaciones de la ciudadanía por conocer mejor las decisiones estatales y empresariales respecto a lo ambiental, así como tener un mayor control sobre ellas y sus impactos en la vida social, política y económica de su entorno.

Legalmente, se institucionalizan recién en el año 2008 mediante su reconocimiento en el DS 028-2008-EM y artículo 33 de la RM 304-2008-MEM/DM. Asimismo, la RSD 032-2014-OEFA/CD (Reglamento de participación ciudadana en monitoreo ambiental) define al monitoreo ambiental participativo como el mecanismo «[a] través del cual la ciudadanía interviene en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla la OEFA, en ejercicio de su función evaluadora. Tales labores se realizan a efectos de medir la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente (art. 3b)». En la actualidad, existen un aproximado de treinta comités de monitoreo y vigilancia ambiental a nivel nacional registrados ante el Ministerio de Energía y Minas (López Follegati, 2009)¹⁴.

A diferencia de muchos de los mecanismos participativos actualmente operantes —orientados bajo una lógica mayormente informativa antes que participativa—, en los CMVAP el objetivo es que la ciudadanía no sea un simple receptor pasivo de información por parte del experto, sino que intervenga activamente en el seguimiento de las obligaciones y compromisos establecidos en los EIA (vigilancia), así como en la recolección, procesamiento, análisis de datos y muestras (monitoreo) referidas a la calidad de agua, aire y suelo dentro del área de impacto de un proyecto (Menard, 2011). Estas actividades incluyen no solo las planificadas por las autoridades, sino también las propuestas por la ciudadanía cuando existan preocupaciones razonables sobre impactos negativos de carácter ambiental. Su rol, en ese sentido, no es ni debe ser limitado al de un simple acompañante en actividades de monitoreo organizadas por la empresa u organismos encargados, como son el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), entre otros (Menard, 2011). Tampoco buscan sustituir el trabajo del Estado¹⁵. Los comités, en estricto, funcionan como un canal de transmisión de preocupaciones ciudadanas, las cuales deben ser tomadas en cuenta seriamente en la planificación de supervisiones y monitoreos.

Como tales, tienen el potencial de constituirse como un mecanismo de alerta temprana, promotores de transparencia en el acceso a la información y prevención del conflicto. Justamente esta visión de los CMVAP como mecanismos de prevención de conflictos fue compartida por casi el 90% de entrevistados —incluyendo actores de la sociedad civil, Gobierno y empresas— en el «Tercer Encuentro Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos en Minería» llevado a cabo los días 25 y

14 Mediante pedido de información de fecha 10 de abril, se solicitó a la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM que indique, entre otros, el número de CMVAP registrados ante el Ministerio y cuántos de ellos se consideran en los compromisos de los EIA, tanto en etapa de exploración como explotación en proyectos de minería a gran escala. La respuesta a nuestro pedido de información no incluyó la información solicitada.

15 En efecto, conforme se indica en el artículo 33 de la RM 304-2008-MEM/DM: «las acciones de monitoreo participativo no sustituyen ni comprometen las funciones de fiscalización a cargo de la autoridad competente».

26 de octubre de 2016¹⁶. De ahí la importancia de evaluar su aporte como mecanismo de participación sustantiva y facilitador de la gobernanza ambiental.

A un nivel más reflexivo, la interacción de la ciudadanía organizada en la producción de evidencia científica sobre aspectos ambientales, a través de los CMVAP, contribuye sobre todo a revalorizar la voz del ciudadano como parte de la construcción de conocimiento creíble sobre lo ambiental. Muchas veces las preocupaciones y percepciones de daño de la ciudadanía tienden a ser deslegitimadas *a priori*, sin un reconocimiento de la experiencia y saberes adquiridos, generacionalmente, desde lo local y en contacto con el entorno. Esta deslegitimación, sintomática de desbalances de poder, refuerza la falta de confianza del ciudadano hacia las instituciones y, peor aún, diluye el sentimiento de representatividad política del Estado hacia la población. En ese sentido, los CMVAP constituyen espacios propicios para el esclarecimiento de la producción de información y conocimiento sobre lo ambiental en un contexto plagado de desconfianza y suspicacias, como lo demuestran los conflictos socioambientales relacionados a actividades mineras en el Perú (Himley, 2014).

A pesar de la riqueza de experiencias locales de monitoreo y vigilancia ambiental ciudadana y comunitaria (López Follegati, 2009; Flores y Bojorquez, 2014; Carlier, Leon y Xavier, 2017), todavía hay un importante camino por recorrer a efectos de consolidar su institucionalización, así como lidiar con los desafíos existentes para fortalecer su aporte a la gestión ambiental. Algunos de estos desafíos fueron identificados y discutidos durante el Tercer Encuentro mencionado líneas arriba, destacándose, por ejemplo, la necesidad de un mayor apoyo por parte de actores públicos y privados en el desarrollo de capacidades ciudadanas para las labores de monitoreo y vigilancia; integrar el enfoque de género e interculturalidad para informar la composición y actividades de los comités; fomentar la constitución de CMVAP como espacios de vigilancia y participación continua y no solo restringidos a la etapa de explotación de un proyecto; mejorar la comunicación entre los comités y las entidades encargadas del Estado para la planificación anual de monitoreos; evaluar fuentes alternativas de financiamiento distintas a las empresas mineras en aras de diluir suspicacias sobre la imparcialidad del trabajo de los comités; mejorar los mecanismos de comunicación oportuna de los resultados de monitoreos, entre otras (Carlier, Leon y Xavier, 2017).

En la actualidad existe un proyecto de ley en el Congreso de la República, la «Ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadana e indígena en el sistema nacional de gestión ambiental», mediante el cual se propone institucionalizar la labor de los comités como organizaciones de vigilancia y monitoreo ambiental con funciones amplias que abarcan desde la elaboración de líneas de base, protocolos e indicadores de vigilancia y monitoreo; la participación en procesos de zonificación y ordenamiento territorial; hasta la realización de visitas inopinadas a las instalaciones de empresas que operen en áreas representadas por las organizaciones. Se proponen también mecanismos para su registro y reconocimiento institucional, coordinación y planeamiento de actividades con las entidades del sistema nacional de gestión ambiental, así como fuentes de financiamiento¹⁷.

16 El encuentro fue auspiciado por el PNUD y el CIRDI. Estuvo precedido por dos eventos: el 1er encuentro nacional de CMVAP denominado «El Agua nos Reúne», el cual contó con representantes de catorce regiones del Perú; y posteriormente por el «Taller nacional de comités de monitoreo y vigilancia ambiental participativo», realizado en Cajamarca en noviembre de 2012 (Carlier, Leon y Xavier, 2017.)

17 Proyecto de ley propuesto por María Elena Foronda, congresista del Frente Amplio (setiembre, 2016). Este proyecto recoge la propuesta de un anterior proyecto de ley, No 3937, presentado en 2014 por la entonces congresista Verónica Mendoza Frisch.

3.1.1. El caso del Comité de Huarmey, Ancash

La llegada del megaproyecto minero Antamina, ubicado en el distrito de San Marcos, Callejón de Conchucos (Ancash) trajo consigo el prospecto de desarrollo económico, pero también altos niveles de desconfianza y conflictividad social, manifestados en protestas públicas, bloqueos de carreteras y paros regionales (De Echave et al., 2009). El puerto de Huarmey (Ancash) con una población dedicada mayoritariamente a la pesca y la agricultura, es el lugar de embarque para la exportación de los minerales sustraídos por Antamina. Inicialmente, la empresa prometió la construcción de una carretera para transportar los minerales desde San Marcos a Huarmey, generando expectativas de empleo e incremento del comercio entre los pobladores. Sin embargo, en 1999 decidió hacerlo vía un mineroducto, para lo cual introdujo una adenda al EIA del proyecto.

Esta adenda fue aprobada en un clima de serios cuestionamientos a los mecanismos de información pública utilizados para socializarla, así como observaciones técnicas a las salvaguardas ambientales del proyecto en lo referido a contaminación del agua de mar y aguas subterráneas destinadas al consumo humano en Huarmey (De Echave et al., 2009). En 2001, el malestar de la población de Huarmey debido a la insuficiente información técnica, manipulación de reuniones informativas y dudas fundadas sobre posible contaminación, desencadenaron una serie de protestas y paros regionales. A raíz de ello, la Iglesia católica y el entonces Consejo Nacional del Medioambiente (CONAM) iniciaron esfuerzos de concertación y diálogo entre los distintos actores envueltos en el conflicto, el Estado y la empresa. Estas reuniones dieron como resultado la conformación de una Comisión Técnica Multisectorial (CTM), «encargada de proponer los mecanismos para mejorar la difusión de información y participación ciudadana respecto de los compromisos y responsabilidades ambientales de la compañía minera Antamina en la zona de Huarmey» (CONAM, 2001).

Esta comisión fue aprobada mediante resolución ministerial 149-2001-PCM. Una de las recomendaciones incluidas en el Informe Final de la CTM fue la creación de un Comité de Monitoreo, Vigilancia y Fiscalización Ambiental, «[d]e naturaleza independiente, de carácter abierto e índole multisectorial» (artículo 4.4), que contribuya a garantizar una participación apropiada de la comunidad en la obtención de información relacionada al uso de recursos naturales y su impacto por el proyecto Antamina (CONAM, 2001). Bajo esta premisa se dispone que el comité participe en las acciones de monitoreo, vigilancia y fiscalización en función de los cronogramas establecidos por las entidades responsables, cuando ocurran accidentes o el propio comité lo solicite.

De acuerdo a su estatuto, el comité está compuesto por los siguientes miembros:

- a. Miembros plenos. Están acreditados ante la Municipalidad Provincial de Huarmey o los ministerios. Participan con voz y voto.
 - Un representante de la Iglesia
 - Un representante de la Universidad del Santa
 - Un representante de la Municipalidad de Huarmey
 - Un representante de la Junta Vecinal del Puerto Huarmey
 - Un representante de la Junta de Usuarios del Distrito de Riego de Huarmey-Culebras
 - Un representante de las asociaciones de pescadores
 - Un representante de la Asociación de Pobladores de 9 de Octubre.

b. Miembros participantes. Pertenecen a dependencias públicas. Actúan con derecho a voz.

- Un representante de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) en representación del Ministerio de Defensa
- Un representante del Ministerio de Energía y Minas
- Un representante de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) en representación del Ministerio de Salud
- Un representante del Instituto Nacional de Recursos y Medio Ambiente (INRENA) en representación del Ministerio de Agricultura
- Un representante del Ministerio de Pesquería

c. Miembros invitados. Tienen derecho a voz. Incluye a la Compañía Minera Antamina, el CONAM (ahora Ministerio de Ambiente y organismos adscritos), así como empresas y organismos no públicos y ONG's. El CONAM, en su momento, se comprometió a brindar asesoría técnica al comité a fin de hacer más efectiva su participación en las actividades de monitoreo y vigilancia. En la actualidad, se busca que esa labor sea realizada a través del Ministerio de Ambiente y sus organismos correspondientes, por ejemplo, la OEFA.

Los miembros deben participar de manera permanente en las sesiones de Asamblea General y aquellas convocadas por el Consejo Directivo. Este último consta de cinco miembros elegidos cada dos años. El Consejo Directivo es el órgano que, junto con la Secretaría Técnica, gestiona el comité desde 2001.

Foto 1

Sesión de planeamiento estratégico del Comité de Huarmey (2017-2021).

Créditos: Haydee Velásque.



El Comité de Huarmey es considerado un ejemplo exitoso de organización con fines participativos, dada su capacidad de establecer puentes entre la sociedad civil, el Estado y actores privados, pero sobre todo dado sus dieciséis años de vigencia.

En nuestra visita de campo, Frida Bojorquez —actual secretaria técnica del comité— resaltó la importancia de los comités indicando:

[n]osotros somos como los ojitos del Estado... Muchas veces el Estado por sus propias responsabilidades no está donde debería estar y ahí nosotros le vamos informando; vamos viendo qué dificultades hay o qué problemática hay... (entrevista, Huarmey, 17/08/2016).

Con regularidad, el comité realiza reuniones de intercambio de experiencias para contribuir al fortalecimiento de otros comités de monitoreo y vigilancia de la zona¹⁸.

Casi al unísono, la mayoría de miembros entrevistados señalaron que la clave detrás de su fortaleza y vigencia radica en el hecho de estar constituidos mediante el respaldo legal de una resolución ministerial donde se establecen responsabilidades compartidas para actores estatales y otros miembros del comité. Particularmente, ante los constantes cambios de gobierno y autoridades ministeriales, este respaldo legal les ha permitido exigir una continuidad en el trabajo de planificación de monitoreos y atención a demandas locales. A lo largo del tiempo, han conseguido varios logros, como persuadir a la ANA para que en Huarmey no solo enfoque sus monitoreos en cuenca sino también en mar, y acompañe el monitoreo de aguas subterráneas realizado por la empresa. Asimismo, en determinado periodo se logró que la DIGESA amplíe sus monitoreos de una a dos veces por año.

Foto 2

Toma de muestra de aguas subterráneas

Créditos: Haydee Velásque.



“Nosotros somos los ojitos del Estado... ahí nosotros le vamos informando; vamos viendo qué dificultades hay o qué problemática hay...” Secretaria Técnica-Comité de Huarmey.

¹⁸ Por ejemplo, durante nuestra primera visita de campo, el Comité de Huarmey recibió la visita de miembros de la comunidad de Juprog, Ancash, quienes expresaron su preocupación por entender mejor las implicancias que la actividad minera podría tener en el ambiente y salud,

Foto 3

Toma de muestra de sedimentos marinos y organismos bentónicos.

Créditos: Haydee Velásque.



"[N]os ha pasado que a raíz de los cambios de direcciones en las entidades de cada gobierno, tenemos que ir a la institución y recordarles la resolución ministerial (de nuestra constitución)" Secretaria Técnica-Comité de Huarney.

La existencia del Comité, como en muchos otros casos, no está libre de desafíos. Por ejemplo, en términos de promover la participación de mujeres, todos los entrevistados miembros del consejo directivo reconocieron la importancia de fomentarla, pero a su vez algunos tenían la percepción de que son las propias mujeres las que no participan. En todo caso, conforme lo resaltó la única mujer ex presidenta del comité, Lola Gomero:

[d]entro del comité nos hemos ceñido para el fin que hemos sido propuestos (participación en gestión ambiental) sin orientarnos a la participación de la mujer. En ese aspecto, sería necesario hacer algunas innovaciones [...] sería bueno llegar a las instituciones donde hay mayor participación femenina y promover que ellas se integren como miembros del Comité (entrevista, Huarney, 24/08/2016).

Los cuestionamientos por falta de independencia es otro de los desafíos con los que tiene que lidiar el comité, debido a que la fuente de su financiamiento proviene de Antamina. Los fondos de la empresa subvencionan, entre otros, el pago del alquiler del local, la remuneración de la secretaria técnica y un asistente, así como los equipos de monitoreo. Lógicamente, esta fuente de financiamiento genera dudas razonables en segmentos de la población respecto a la objetividad y neutralidad de los resultados de los monitoreos. Los miembros del consejo directivo son conscientes de esta problemática y de la doble carga que se les impone para deslindar cualquier favoritismo a la empresa. La problemática de la fuente del financiamiento de los comités, no obstante, trasciende al propio comité de Huarney, está en el centro de la propia constitución de cualquier comité y nos lleva a preguntar: ¿cómo hacer sostenibles los comités sin fuentes de financiamiento permanentes? ¿Sería posible mantenerlos vigentes vía compromisos voluntarios de sus miembros y eventuales aportes de capacitación del Estado y las ONG's?

Adicionalmente al problema de la fuente de financiamiento, está la falta de participación ciudadana, e incluso de actores miembros del comité, cuando se trata de comunicar los resultados del monitoreo. Este es un aspecto crítico relacionado con la propia legitimidad y existencia de un comité. En el caso del comité de Huarmey, algunas instituciones de la sociedad civil han criticado la falta de comunicación oportuna de los resultados de monitoreo, discrepancia que deberá ser evaluada por el comité para mejorar sus estrategias de diseminación de resultados (Red Muqui e Instituto Natura, 2017). Finalmente, conforme lo afirma Menard, la paradoja más compleja que afrontará cualquier comité será «[n]o dejarse influenciar por la población que quiere que se diga que la empresa contamina, ni por la empresa que quiere que se diga que no contamina» (2011, p. 82).

Para concluir, los CMVAP constituyen espacios promisorios para fomentar participación ciudadana que, al unísono con el objetivo de monitoreo y vigilancia, sirve para desarrollar capacidades políticas y técnicas sobre asuntos ambientales. No obstante, su institucionalidad todavía está en proceso de construcción. En términos de participación de mujeres, enfrenta las mismas barreras culturales e institucionales que se advierten para la promoción de otros mecanismos participativos. Su aspecto más problemático, sin embargo, reside en la fuente de financiamiento para garantizar su existencia y supervivencia. Todo ejercicio participativo, como en el caso de los CMVAP, requiere inversión de tiempo y cubrir costos económicos para una continua capacitación de sus miembros, financiar actividades de gestión, alquiler o compra de equipos de monitoreo, evaluación de muestras en laboratorios, etcétera. Estos costos suelen no observarse cuando se exaltan los beneficios de la participación. Para garantizar la institucionalización de estos comités, y sobre todo su legitimidad en los espacios donde operan, el Estado deberá evaluar alternativas para erradicar la actual dependencia directa a fondos de las empresas.

4. Reflexiones finales

El propósito de este estudio ha sido evaluar la calidad y efectividad de la participación ciudadana en la gestión ambiental, específicamente en lo referido al proceso de evaluación y certificación ambiental en la fase de exploración y explotación de proyectos mineros a gran escala. Esta indagación puso especial énfasis en analizar si estos mecanismos son igualmente inclusivos de voces femeninas y masculinas, qué barreras confrontan las mujeres en estos espacios deliberativos y, sobre todo, qué está haciendo el Estado para disminuir posibles exclusiones relacionadas al género.

En términos generales, este proceso de investigación nos ha permitido reflexionar sobre cómo y hasta qué punto los asuntos de poder, desigualdades socioeconómicas, patrones culturales locales e institucionales, percepciones sobre la legitimidad de la producción de saberes y observaciones, en conjunto, se entrelazan y son inherentes a toda co-construcción política de los espacios participativos. En efecto, la participación ciudadana puede crear espacios de reflexión para transformar desigualdades y exclusiones, pero también puede, peligrosamente, reproducirlas.

Los hallazgos de nuestro estudio evidencian que, según la normativa legal, los mecanismos participativos en la certificación ambiental son concebidos como espacios de invitación para escuchar e incidir; sin embargo, en la práctica, particularmente en el caso de los talleres participativos y audiencias, la tendencia es que siguen operando como espacios cerrados con poca capacidad de incidencia de

voces ciudadanas en las decisiones sobre elaboración y evaluación de los EIA-d. Una manifestación de ello es la falta de información pública y sistematizada sobre cómo el Estado hace seguimiento a las respuestas empresariales a observaciones y acuerdos arribados en los mecanismos participativos. El ejercicio de la participación ciudadana sin impacto real en las decisiones sobre un proyecto es infructífera e inútil. De otro lado, con respecto al enfoque de género, se constató que a la fecha los espacios participativos e intervenciones estatales han demostrado ser ciegos e indiferentes a la perspectiva de género. La postura estatal, en gran medida, ha sido de asumir el género como algo neutral. No obstante, la actual gestión del SENACE está realizando cambios promisorios en este aspecto, a nivel de manuales de gestión, cuyos impactos en la mejora de la calidad de la participación ciudadana quedan pendientes de ser evaluados. A fin de no quedarse en un intento infructuoso de ejecución desagregada de políticas de Estado, los logros que pueda conseguir la actual gestión del SENACE dependerán de una articulación más profunda con una visión robusta de gobernanza ambiental y el propio fortalecimiento de la institucionalidad ambiental impulsada desde el sector ambiente.

Esta no será una tarea fácil. Como sabemos, el desarrollo de la institucionalidad ambiental en el país se ha caracterizado por un proceso de avances y retrocesos, siendo el reconocimiento e implementación de los mecanismos participativos un ejemplo de estas ambivalencias. El denominado Estado ambiental (Lanegra, 2008; Gough, 2016) ha pasado de un estado embrionario, caracterizado por una prevalencia de las decisiones económicas sobre las ambientales, hacia un estado de progresiva gestación de valores ambientales y culturales. No obstante, esta última fase todavía refleja una brújula poco clara sobre cómo balancear la promoción de inversiones con los compromisos del desarrollo sostenible. En efecto, esta nueva etapa, que se inicia desde la creación del Ministerio de Ambiente (2008), ha dado luces —aunque de manera lenta y por momentos irregular— sobre una mayor conciencia institucional para fortalecer el sector ambiente. Ejemplo de ello es la distribución de competencias al SENACE y la OEFA para garantizar una mayor independencia en la certificación y fiscalización ambiental; la normativa legal sobre participación ciudadana, incluyendo los monitoreos participativos, que constituye una de las legislaciones de mayor avance en la región; así como las nuevas herramientas de gestión social y lineamientos para la incorporación del enfoque de género en la certificación ambiental producidas por el SENACE. Estos avances, no obstante, son opacados por el legado de normas como la Ley 30230, «Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País», la cual, entre otros, restringe la capacidad sancionadora de la OEFA y reduce los plazos para que los funcionarios públicos puedan opinar sobre los EIA¹⁹.

Queda una agenda de investigación pendiente que deberá seguir cuestionando cómo robustecer la gobernanza ambiental en el Perú. Algunas áreas que requieren de mayor profundización analítica y empírica incluyen: el diagnóstico sobre la calidad de la participación en la gestión ambiental y su impacto en las decisiones del Estado referidas a proyectos mineros; la evaluación de las políticas de género de las empresas mineras y su impacto en la mejora de las condiciones socioeconómicas de hombres versus mujeres. Esto es importante, pues las empresas necesitan mejorar su entendimiento del enfoque de género a efectos de fomentarlo y no reducirlo erróneamente al mero acceso de oportunidades laborales en los proyectos. Asimismo, se necesitan evaluaciones sobre la correlación entre el número de organizaciones femeninas y la mayor presencia de mujeres en espacios participativos en una localidad determinada; el diseño de investigaciones cuantitativas a efectos de visibilizar, en

19 Para un análisis completo de la Ley 30230, ver Gonzales Tovar et al., 2014.

mayor escala, el impacto numérico de la exclusión de la mujer y las desigualdades en función al género en espacios extractivos.

En general, promover una mirada de género en estos contextos requiere de cambios culturales a nivel local, institucional y empresarial. A fin de promover estos cambios, se necesita fundamentalmente de un proceso continuo de reflexión y sensibilización sobre las experiencias de las mujeres y de entendimiento adecuado de cada contexto en el cual se busca intervenir. Es crucial entender la distinta realidad de las mujeres en áreas rurales versus urbanas, en el Ande versus la Amazonía, en intersección con otros elementos de identidad como la etnia, el nivel de ingreso, educación, etcétera. Todos estos factores moldean los contextos donde vivimos y obligan a todo observador(a) a evitar la peligrosa homogenización de realidades. Hay que preguntarnos entonces ¿cuáles son los factores y condiciones que facilitan que, en algunos contextos más que en otros, las propias mujeres logren asumir un mayor control sobre las decisiones en su entorno? ¿Qué lecciones podemos sustraer de aquellos casos o contextos donde las mujeres y hombres, conjuntamente, han contribuido a la búsqueda de cambios hacia una mayor igualdad?

Una de las mayores recomendaciones que sale a la luz en este estudio es incorporar porcentajes o cuotas de género para monitorear y asegurar la participación equitativa de las mujeres en mecanismos de participación y consulta. No obstante, hay que recordar que la inclusión de cuotas de género son medidas efectivas mientras no se olvide que una mayor participación numérica no implica automáticamente erradicar exclusiones. Se necesita, además, un mayor trabajo para la promoción de capacitación política y liderazgos de mujeres en zonas extractivas, los cuales deben ir de la mano de cambios estructurales para repensar la forma como organizamos nuestras vidas, relaciones sociales e intervenciones institucionales en función al género.

Referencias

- Anderson, J. (1997). *Sistemas de género, redes de actores y una propuesta de formación*. Montevideo: Consejo de Educación de Adultos de América Latina. Red de Educación Popular entre Mujeres.
- Aragón, S. (ed.) (2016). *Agenda de la mujer en contextos de minería*. Lima: Grupo Diálogo Minero.
- Arellano-Yanguas, J. (2014). *Minería sin fronteras. Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.
- Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4), pp. 617-638. <https://doi.org/10.1080/00220381003706478>
- Arellano-Yanguas, J. (2008). *A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Perú*. IDS Working Paper 300.
- Bartlett, R.V. y Kurian P.A. (1999). The Theory of Environmental Impact Assessment: Implicit Models of Policy-Making. *Policy and Politics*, 27(4), pp. 415-433. <https://doi.org/10.1332/030557399782218371>
- Bautista, M. (2011). *Manual de participación ciudadana*. Lima: Proyecto Percan.
- Bebbington, A. y Bury, J. (eds.) (2013). *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil and Gas in Latin America*. Texas: University of Texas Press.
- Bebbington, A. (ed.) (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: IEP.
- Bernales, M. (2016). *Sistematización de propuestas para mejorar el proceso de certificación ambiental (EIA) minero*. Lima: Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible.
- Bourgouin, F. y Haarstad, H. (2013). From 'Good Governance' to the Contextual Politics of Extractive Regime Change. En Singh, N. J y Bourgouin, F. (eds.). *Resource Governance and Development States in the Global South* (pp. 87-106). New York: Palgrave Macmillan.
- Calle, I. y Ryan, D. (coords.). (2016). *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en seis países de Latinoamérica*. Lima: SPDA. <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3874.pdf>
- Cashmore, M. (2004). The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(4), pp. 403-426. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2003.12.002>
- Castillo, G. y Soria, L. (2011). *Diagnóstico de justicia de género en los procesos de consulta de proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y el Perú*. Lima: Oxfam & Societas.
- Castillo, G. (2008). Concepciones de participación ciudadana en la minería peruana. *Coyuntura*, 5(24), pp. 14-18.

- Castillo, G. y Avila, L. (2009). *La participacion ciudadana en la mineria peruana: concepciones, mecanismos y casos*. Lima: Oxfam Internacional.
- Carlier, A.; Leon, A. y Xavier, A. (2017). *Reporte del Tercer Encuentro Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos en Minería*. Lima: CIRDI.
- CIDH (2016). *Perú: Violación a mujeres en actividad extractiva* [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=QDeFKGUvFko>
- CONAM (2001). *Informe Final. Comisión Técnica Multisectorial (CTM)*. Serie: Resolución de Conflictos Ambientales No. 1.
- Cornwall, A. (2005). Spaces for Transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. En Hickey, S. y Mohan, G. (eds). *Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participatory Development* (pp. 75-91). NY: Zed Books.
- Cornwall, A. (2003) Whose Voices? Whose Choices? Reflections on Gender and Participatory Development. *World Development*, 31(8), pp. 1325-1342. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00086-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00086-X)
- Cuadros, J. (2010). *Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, J. (2016). Súper ciclo y boom extractivo ¿es lo mismo? OCMAL, Observatorio de Conflictos Mineros. <https://www.ocmal.org/super-ciclo-y-boom-extractivo-es-lo-mismo/>
- De Echave, J. et al. (2009). *Minería y Conflicto Social*. Lima: IEP, CIES, CIPSA, CBC.
- Defensoría del Pueblo (2017). *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles: Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú*. Serie Informes de Adjuntía. Informe N° 006-2016-DP/AMAS-PPI.MA. Lima: Defensoría del Pueblo. <http://www.actualidadambiental.pe/?p=43319>
- DeWind, A. (1975). From Peasants to Miners: The Background to Strikes in the Mines of Peru. *Science and Society*, 39(1), pp. 44-72. <http://www.jstor.org/stable/40401830>
- Dryzek, J. y Pickering, J. (2017). Deliberation as a catalyst for reflexive environmental governance. *Ecological Economics*, 131, pp. 353-360. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.09.011>
- Eftimie, A.; Heller, K. y Strongman, J. (2009). *Gender Dimensions of the Extractive Industries: Mining for Equity*. Washington: The World Bank.
- Finner, M. y Orta-Martínez, M. (2010). A Second Hydrocarbon Boom Threatened the Peruvian Amazon: Trends, Projections, and Policy Implications. *Environmental Research Letters* 5(1). <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/5/1/014012/meta>
- FIDH (International Federation for Human Rights) (2012). *Peru: Metallurgical Complex of La Oroya: When Investors' protection threatened human rights*. Paris: FIDH.
- Flores, D. y Bojorquez, J. (2014). *Vigilancia ambiental y monitoreo ambiental comunitario. Aprendizajes del Encuentro Internacional*. Lima: Derechos Humanos sin Fronteras y Broederlijk Denle.
- Garavito, C. R. (ed.) (2016). *Extractivismo versus derechos humanos*. Bogotá: DeJusticia y Siglo Veintiuno.

- Gaventa, J. (2005). Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities. En Hickey, S. & Mohan, G. (eds). *Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participatory Development* (pp. 25-41). NY: Zed Books.
- Gilberthorpe, E. y Papyrakis, E. (2015). The Extractive industries and development: the resource curse at the micro, meso and macro levels. *The Extractive Industries and Society*, 2(2), pp. 381-390. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2015.02.008>
- Gonzales Tovar, J, et al. (2014). *Efectos para la institucionalidad ambiental y la tenencia de la tierra en Perú*. Info Brief, No. 102. CIFOR y SPDA. http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief-f/5206-infobrief.pdf
- Gough, I. (2016). Welfare states and environmental states: a comparative analysis. *Environmental Politics*, 25,(1), pp. 24-47. <http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2015.1074382>.
- Glucker, A. et al. (2013). Public Participation in Environmental Impact Assessment: Why, Who and How? *Environmental Impact Assessment Review*, 43, pp. 104-111. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.06.003>
- Hickey, S. y Mohan, G. (eds.) (2005a). *Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participatory Development*. NY: Zed Books.
- Hickey, S. Y Mohan, G. (2005b). Towards Participation as Transformation: Critical themes and challenges. En Hickey, S. y Mohan, G. (eds.). *Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participatory Development* (pp. 3-24). NY: Zed Books.
- Himley, M. (2014). Monitoring the impacts of extraction: science and participation in the governance of mining in Peru. *Environment and Planning*, 46(5), p. 1069-1087. <https://doi.org/10.1068/a45631>
- Himley, M. (2008). Geographies of Environmental Governance: The Nexus of Nature and Neoliberalism. *Geography Compass*, 2(2) pp. 433-451. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2008.00094.x>
- Hujo, K. (ed.) (2012). *Mineral Rents and the Financing of Social Policy: Opportunities and Challenges*. NY: UNRISD & Palgrave Macmillan.
- IWMN-International Women and Mining Network (2010). *Women From Mining Affected Communities Speak Out: Defending Land, Life & Dignity*. Visakhapatnam: Samata.
- Jenkins, K. (2012). *Descubriendo el activismo de las mujeres en contra de la minería en los Andes*. Northumbria University and LAMMP. <http://www.northumbria.ac.uk/static/5007/sasspdf/LAMMPSpanish.pdf>
- Jenkins, K. (2014). Women, mining and development: An emerging research agenda. *The Extractive Industry and Society*, 1(2), pp. 329-339. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2014.08.004>
- Keenan, J.C.; Kemp, D.L., y Ramsay, R.B. (2016). Company-Community Agreements, Gender and Development. *Journal of Business Ethics*, 135(4), pp. 607-615. <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2376-4>

- Kolhoff, A. (1996). Integrating Gender Assessment Study into Environmental Impact Assessment. *Gender Assessment*, 11(4), pp. 261-266. <https://doi.org/10.1080/02688867.1996.9727553>
- Laite, J. (1984). Migration and Social Differentiation amongst Mantaro Valley Peasants. En Long, N. y Robert, B. R. (eds.). *Miners, Peasants and Entrepreneurs: Regional Development in the Central Highlands of Peru* (pp. 107-139). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lanegra, I. (2008). *El (ausente) Estado ambiental*. Lima: CDE.
- Leifsen, E. et al. (2017). New Mechanism of Participation in extractive governance: between technologies of governance and resistance work. *Third World Quarterly*, 38(5), pp. 1043-1057. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1302329>
- Leifsen, E., Sanchez-Vazquez, L. y Reyes, M. G. (2017). Claiming prior consultation, monitoring environmental impact: counterwork by the use of formal instruments of participatory governance in Ecuador's emerging mining sector. *Third World Quarterly*, 38(5), pp 1092-1109. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1294980>
- Li, F. (2009) Documenting Accountability: Environmental Impact Assessment in a Peruvian Mining Project. *PoLAR*, 32(2), pp. 218-236. <https://doi.org/10.1111/j.1555-2934.2009.01042.x>
- Li, F. (2017). *Desenterrando el conflicto: empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima: IEP.
- López Follegatti, J. S. (2009). *Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos*. Lima: Avina, Benala, Labor, Red Social y Oxfam GB.
- Lyhne, I. et al., (2017). Theorising EIA Effectiveness: A contribution based on the Danish system. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, pp. 240-249. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2015.12.002>
- MacDonald, C. (2017). *The role of gender in the extractives industries*. WIDER Working Paper 2017/52. ISBN: 978-92-9256-276-2
- McNulty, S. (2013). Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance. *Latin American Politics and Society*, 55(3), pp. 69-92. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2013.00203.x>
- McNulty, S. (2015). Barriers to Participation: Exploring Gender in Peru's Participatory Budget Process. *The Journal of Development Studies*, 51(11), pp. 1429-1443. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1010155>
- Mallon, F. (1983). *The Defense of Community in Peru's Central Highlands: Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Menard, R. (2011). Guía para la implementación de comités de monitoreo y vigilancia ambiental participativo. Lima: Proyecto Percan.
- Morgan, R. (2012). Environmental Impacts Assessment: The estate of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), pp. 5-14. <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.661557>

- O'Faircheallaigh, C. (2012). Women's Absence, Women's Power: Indigenous Women and Negotiations with Mining Companies in Australia and Canada. *Ethnic and Racial Studies*, 36(11), pp. 1789-1807. <https://doi.org/10.1080/01419870.2012.655752>
- Ormachea, I. et al. (2014). *Minería, conflicto social y diálogo*. Lima: Prodialogo, UIO, Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Oxfam (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en America Latina*. Oxfam Internacional. <https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina>
- Red Muqui e Instituto Natura (2017). Impactos de la actividad minera en zonas marino costeras. El Proyecto Antamina y la situación de Huarmey, propuestas de políticas públicas.
- Ross, M. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), pp. 297-322. <http://www.jstor.org/stable/25054077>
- Sachs, J.; Stiglitz, J. y Humphreys, M. (eds.). (2007). *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Scott, J (1996). El Género: Una categoría útil para el análisis histórico. En Bourque, S. *El Género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). Mexico DF: UNAM.
- Scurrah, M. (ed.) (2009). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios*. Lima: Oxfam, Instituto del Bien Común e IEP.
- SENACE (2016). *Herramientas de gestión social para la certificación ambiental*. Lima: Noviembre.
- SENACE (2017). *Lineamientos para promover la participación de la mujer en el proceso de certificación ambiental*. Lima: SENACE.
- Sheppard, C. (2010). *Inclusive Equality. The Relational Dimension of Systemic Discrimination in Canada*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Thorp, R. et al. (2012). *The Developmental Challenges of Mining and Oil: Lessons from Africa and Latin America*. London: Palgrave Macmillan.
- Vanclay, F. (2015). *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of project*. Washington: IAIA.
- Valencia, A. (2016). *Human Rights Trade-Offs in Times of Economic Growth: The Long Term Capability Impacts of Extractive-Led Development*. NY: Palgrave Macmillan.
- Valencia, A. (2014). The Promise of "Buen Vivir" in the Context of Mining-led Development in Ecuador: What Do Women's Lived Experiences Teach Us? Artículo presentado en el Panel "Rethinking Development from a Latin American Perspective", 23rd World Congress-International Political Science Association (IPSA).
- Vallejo, I. (2014). Petróleo, desarrollo y naturaleza: aproximaciones a un escenario de ampliación de las fronteras extractivas hacia la Amazonia suroriente en el Ecuador. *Antropológica*, 32(32), pp. 115-137.

Williams, G. (2005). Towards a Repoliticization of Participatory Development: political capabilities and spaces of empowerment. En Hickey, S. y Mohan, G, (eds.). *Participation: From Tyranny to Transformation: Exploring New Approaches to Participatory Development* (pp. 92-107). NY: Zed Books.

Anexo I

Definiciones legales

Derecho a la participación	Acceso a la información	Monitoreo y vigilancia
Ley General del Ambiente, Ley 28611	Ley General del Ambiente, Ley 28611	RSD 032-2014-OEFA/CD Reglamento de Participación ciudadana en monitoreo ambiental
Artículo III.- Del derecho a la participación en la gestión ambiental	Artículo II.- Del derecho de acceso a la información	Artículo 3.b. Monitoreo ambiental participativo
Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.	Toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento.	Mecanismo de participación a través del cual la ciudadanía interviene en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA, en ejercicio de su función evaluadora. Tales labores se realizan a efectos de medir la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente. También puede comprender acciones en materia de conservación de los recursos naturales relacionados a las actividades bajo el ámbito de fiscalización ambiental directa del OEFA
Artículo 46.- De la participación ciudadana	Toda persona está obligada a proporcionar adecuada y oportunamente a las autoridades la información que éstas requieran para una efectiva gestión ambiental, conforme a Ley.	Artículo 5.- De la realización de monitoreo ambiental participativo
Toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control. El derecho a la participación ciudadana se ejerce en forma responsable.	Artículo 41.- Del acceso a la información ambiental	5.1 El OEFA efectuará los monitoreos ambientales participativos, cuando ello se justifique por razones de sensibilidad ambiental, conflictividad socio-ambiental u otros criterios previstos en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA).
	Conforme al derecho de acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre el ambiente, sus componentes y sus implicancias en la salud, toda entidad pública, así como las personas jurídicas sujetas al régimen privado que presten servicios públicos, facilitan el acceso a dicha información, a quien lo solicite, sin distinción de ninguna índole, con sujeción exclusivamente a lo dispuesto en la legislación vigente.	

Derecho a la participación	Acceso a la información	Monitoreo y vigilancia
Ley SEIA (no definición, solo mención a mecanismos formales y no-formales como en el reglamento) Reglamento SEIA Artículo 68.- De la participación ciudadana La participación ciudadana es un proceso dinámico, flexible e inclusivo, que se sustenta en la aplicación de múltiples modalidades y mecanismos orientados al intercambio amplio de información, la consulta, el diálogo, la construcción de consensos, la mejora de proyectos y las decisiones en general, para contribuir al diseño y desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión, así como de las políticas, planes y programas de las entidades del sector público. El proceso de participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, comprendiendo a la DIA, el EIA-sd, el EIA-d y la EAE... Artículo 70.- Mecanismos de participación ciudadana Los mecanismos de participación ciudadana constituyen instrumentos para la difusión de información y la generación de espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes orientados a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto de los estudios ambientales de proyectos de inversión y de políticas, planes y programas de entidades públicas. Estos mecanismos contribuyen a mejorar las decisión material del proceso de evaluación de IA.....	Reglamento SEIA Artículo 66.- Carácter público de la información. Toda documentación incluida en el expediente administrativo de evaluación de impacto ambiental es de carácter público, a excepción de la información expresamente declarada como secreta, reservada o confidencial...	Reglamento SEIA Artículo 80.- Vigilancia en el ámbito del SEIA La vigilancia en el ámbito del SEIA comprende la realización de acciones para evaluar, monitorear y controlar los efectos sobre el ambiente en áreas públicas, que se derivan de acciones y proyectos, con la finalidad de impulsar las acciones correctivas que corresponda. Están a cargo de la vigilancia, el MINAM respecto del funcionamiento del SEIA y las autoridades competentes de acuerdo a sus respectivas funciones y facultades. La vigilancia ciudadana complementa el accionar del Estado.

Derecho a la participación	Acceso a la información	Monitoreo y vigilancia
DS 002-2009-MINAM Rgto sobre transparencia de información publica ambiental Artículo 21.- Participación ciudadana PC ambiental es el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual o colectiva, en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente y sus componentes..... Artículo 22.- Derecho a la participación Toda persona tiene derecho a participar responsablemente en los procesos indicados en el párrafo anterior....	DS 002-2009-MINAM Rgto sobre transparencia de información publica ambiental Artículo 4.- Del derecho de acceso a la información Toda persona tiene el derecho de acceder a la información que posee el MINAM o las entidades señaladas en el art. 2, con relación al ambiente, sus componentes y sus implicaciones en la salud; así como en las políticas, normas, obras y actividades realizadas y/o conocidas por dichas entidades...	

Derecho a la participación	Acceso a la información	Monitoreo y vigilancia
DS 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero Artículo 3.- De la participación ciudadana La participación ciudadana es un proceso público, dinámico y flexible que, a través de la aplicación de variados mecanismos, tiene por finalidad poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras proyectadas o en ejecución; promover el diálogo y la construcción de consensos; y conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes respecto de las actividades mineras para la toma de decisiones de la autoridad competente en los procedimientos administrativos a su cargo. Corresponde al Estado garantizar el derecho a la participación ciudadana en el subsector minero a través de la correcta aplicación del presente reglamento. 5.1. Del derecho a la participación Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos referidos a la actividad minera que pudieran tener alguna incidencia sobre sus intereses, sin perjuicio de las competencias que les corresponden a las autoridades en cada uno de los niveles de gobierno. El derecho de participación en asuntos referidos a la actividad minera se ejercita actuando con buena fe, transparencia y veracidad.		DS 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el subsector minero 5.2. Del derecho al acceso a la Información La autoridad competente, los titulares mineros y las poblaciones involucradas, tienen derecho a solicitar, acceder o recibir información pública, de manera adecuada y oportuna, respecto de obras y actividades mineras que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento.



PUCP

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Universitaria 1801, San Miguel - Tercer piso del Pabellón I
(511) 626-2693

www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno
escueladegobierno@pucp.pe