

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS HIDROVIARIOS EN LA CUENCA AMAZÓNICA:

Lecciones desde el caso
Proyecto Hidrovía Amazónica

La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de proyectos hidroviarios en la cuenca Amazónica:

Lecciones desde el caso Proyecto Hidrovía Amazónica.

ELABORADO POR:

Denisse Linares Suarez

REVISADO POR:

Vanessa Cueto La Rosa

EDITADO POR:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima-Perú
Teléfonos: 511 - 340 3780 | 511 - 3403720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

DISEÑADO E IMPRESO POR:

Nauttica Media Design S.A.C.
Jr. Las Cidras 656 Int 2. Urb. Las Flores, San Juan de Lurigancho
Teléfono: 511- 265 9105
Correo electrónico: info@nautticamedia.com

FOTO DE PORTADA:

Rolando Mondragón / DAR

Primera edición: Diciembre 2019, consta de 1000 ejemplares

Impresión: Abril 2020

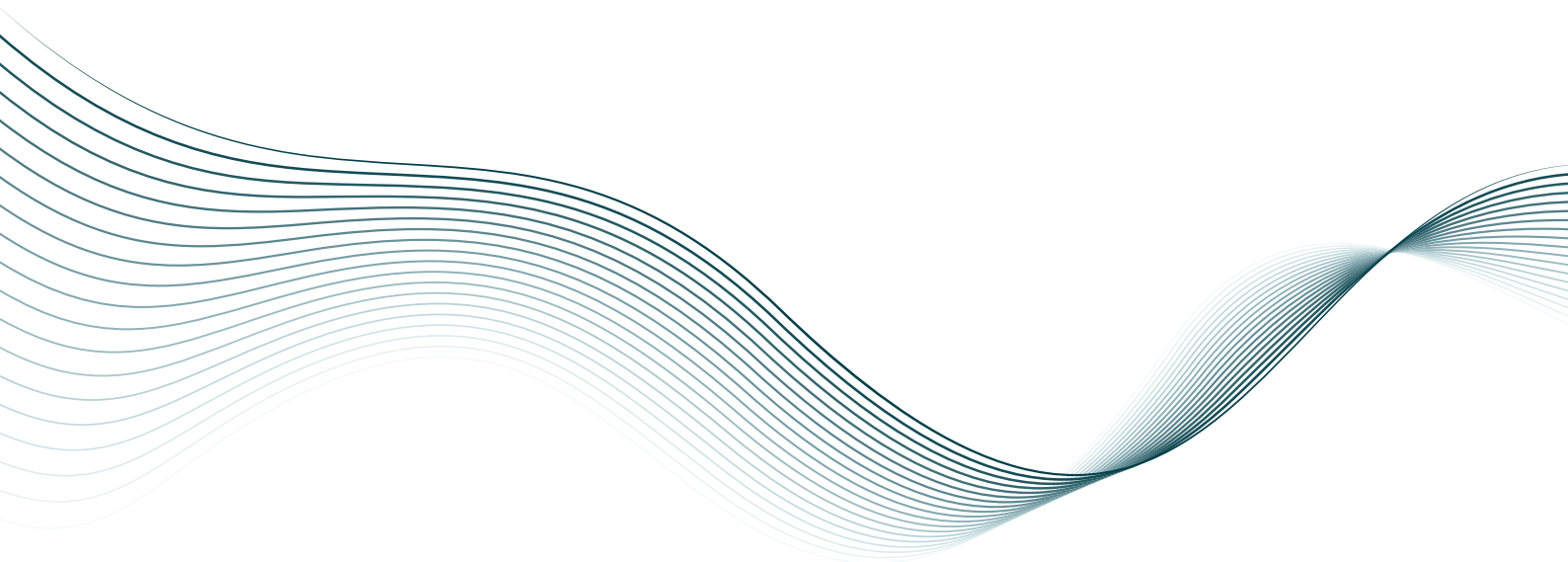
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-02846.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Gordon and Betty Moore Foundation, Rainforest Norway Foundation (RFN), U.S. Agency for International Development (USAID) y World Wildlife Fund (WWF).

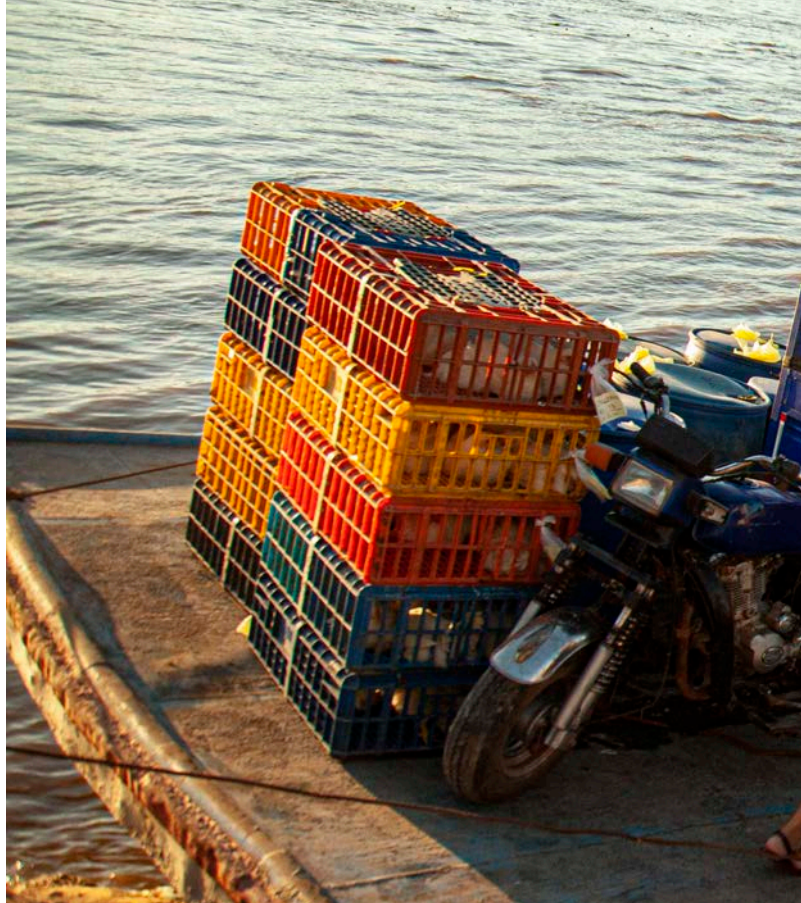
El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores; y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Gordon and Betty Moore Foundation, Rainforest Norway Foundation (RFN), U.S. Agency for International Development (USAID) y World Wildlife Fund (WWF).

**LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA
EN LA PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS
HIDROVIARIOS EN LA CUENCA AMAZÓNICA:**

Lecciones desde el caso
Proyecto Hidrovía Amazónica



ÍNDICE



6. Introducción

8. Antecedentes de la investigación y marco conceptual.

20. Capítulo I: Características generales del proceso de planificación de proyectos de transporte fluvial en la cuenca amazónica del Perú.

24. Capítulo II: Características de las EAE que deberían ser incluidos en los planes de transporte del Perú.



Foto:
R. Mondragón/DAR

36. Capítulo III:

El caso del Proyecto Hidrovía Amazónica como parte de la planificación del sector transporte en el Perú.

40. Capítulo IV:

La EAE del sector Transportes en LAC y las buenas prácticas de países de la OECD.

48. Recomendaciones y conclusiones para promover las EAE en el sector Transportes, subsector fluvial en la Amazonía peruana.

INTRODUCCIÓN



En el marco de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) se ha generado múltiples proyectos de transporte con el propósito de impulsar la integración bajo una concepción regional del espacio suramericano, estos objetivos incluyen al Perú como un país estratégico para la conectividad de la Región, siendo una de las condiciones indispensables para el crecimiento económico y comercial de la Región.

En ese sentido, en el Perú, la Amazonía ha cobrado mayor relevancia para dichos objetivos, debido a distintos factores, el principal es que son zonas que albergan grandes cantidades de recursos naturales, a su vez, no existen grandes medios de transporte, o las condiciones generan mayor tiempo de viaje y se unen a zonas fronterizas con la Región.

Los motivos pueden seguir sumándose, lo cierto es que en la actualidad existen grandes proyectos de inversión que tienen como foco de atención departamentos como Loreto, San Martín y Ucayali, buscando conectarlas a través de diferentes proyectos como carreteras, vías fluviales, líneas de transmisión y ferrocarriles.

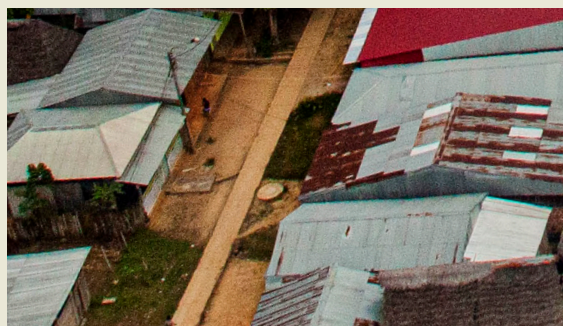
Siendo así, los sectores involucrados no se limitan al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), sino que incluyen al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entre otros que requieran de cadenas logísticas, como el sector privado empresarial. Por lo que, para desarrollar proyectos de este tipo, la planificación es un elemento central para articular y generar proyectos con mejores criterios técnicos.

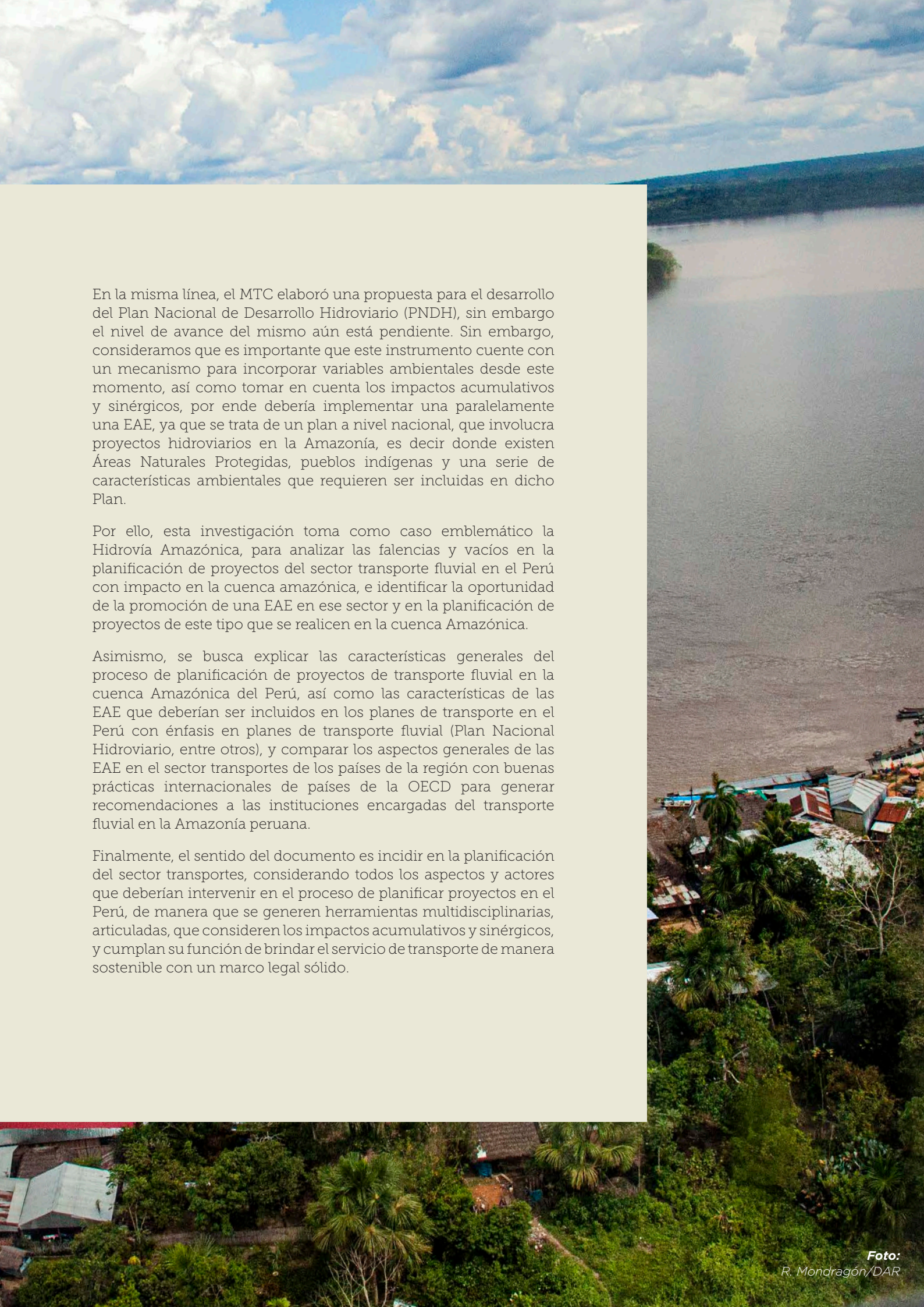
A su vez, el paso de proyectos de infraestructura de transportes inevitablemente genera impactos socioambientales, por lo que es indispensable que la planificación de los mismos considere dichos aspectos, esta articulación, en el mejor escenario, debería iniciar desde la etapa de planificación.

Tal es así que, el Estado peruano, a través de su marco normativo ambiental, ha dispuesto la generación e implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la cual es una herramienta metodológica dirigida a las políticas, planes y programas, que proporciona variables ambientales a dicha planificación, sirviendo para la toma de decisiones en los diferentes sectores y niveles de gobierno¹. La EAE se desarrolla de manera paralela a este tipo de documentos, por lo que son procesos que van de la mano.

Actualmente, un proyecto que ha permitido observar la necesidad y urgencia de considerar distintos mecanismos socioambientales en la planificación del sector transportes, previo a su desarrollo, es el caso del proyecto Hidrovía Amazónica, el mismo que forma parte de una estrategia de planificación regional sudamericana que incluye una red de hidrovías. Las características de este tipo de proyecto son nuevas para el país, además de no existir normas específicas para la prevención efectiva de impactos en hidrovías, ni herramientas de planificación de esta actividad, lo que hace que el proyecto genere incertidumbres y riesgos.

1. GORE LORETO y DAR. (2015). *Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Resultados y recomendaciones de la primera EAE de Loreto*. Lima: DAR, p. 5. DAR. (2012). *El ABC de la EAE*. Lima: p.11.



An aerial photograph showing a wide, muddy river flowing through a lush tropical landscape. In the foreground, a small village with several buildings, some with corrugated metal roofs, is nestled among dense green vegetation and palm trees. The background shows rolling hills under a bright blue sky with scattered white clouds.

En la misma línea, el MTC elaboró una propuesta para el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Hidroviario (PNDH), sin embargo el nivel de avance del mismo aún está pendiente. Sin embargo, consideramos que es importante que este instrumento cuente con un mecanismo para incorporar variables ambientales desde este momento, así como tomar en cuenta los impactos acumulativos y sinérgicos, por ende debería implementar una paralelamente una EAE, ya que se trata de un plan a nivel nacional, que involucra proyectos hidroviarios en la Amazonía, es decir donde existen Áreas Naturales Protegidas, pueblos indígenas y una serie de características ambientales que requieren ser incluidas en dicho Plan.

Por ello, esta investigación toma como caso emblemático la Hidrovía Amazónica, para analizar las falencias y vacíos en la planificación de proyectos del sector transporte fluvial en el Perú con impacto en la cuenca amazónica, e identificar la oportunidad de la promoción de una EAE en ese sector y en la planificación de proyectos de este tipo que se realicen en la cuenca Amazónica.

Asimismo, se busca explicar las características generales del proceso de planificación de proyectos de transporte fluvial en la cuenca Amazónica del Perú, así como las características de las EAE que deberían ser incluidos en los planes de transporte en el Perú con énfasis en planes de transporte fluvial (Plan Nacional Hidroviario, entre otros), y comparar los aspectos generales de las EAE en el sector transportes de los países de la región con buenas prácticas internacionales de países de la OECD para generar recomendaciones a las instituciones encargadas del transporte fluvial en la Amazonía peruana.

Finalmente, el sentido del documento es incidir en la planificación del sector transportes, considerando todos los aspectos y actores que deberían intervenir en el proceso de planificar proyectos en el Perú, de manera que se generen herramientas multidisciplinarias, articuladas, que consideren los impactos acumulativos y sinérgicos, y cumplan su función de brindar el servicio de transporte de manera sostenible con un marco legal sólido.

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

Integración Regional

En el marco de la Iniciativa de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA, se contaba con el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), el cual fue creado por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR²), y tenía la finalidad de reemplazar al IIRSA. A su vez, el Consejo fue la instancia que lideró la generación de proyectos de infraestructura de la región, con el objetivo de integrar y fortalecer el intercambio comercial, cultural y regional, y disminuir la brecha infraestructura³. Y que, en su momento, “con el aval de los diversos ministerios de infraestructura y obras públicas de los distintos Estados, avanzó en un diseño continental en el que el transporte cumpliría el objetivo de conectar la Región mediante corredores bioceánicos –autopistas y/o ferrovías que recorrerían de este a oeste, facilitando la salida hacia los puertos de las principales producciones⁴”.

2. Salazar, C. (2018). “¿Todo cambia para que nada cambie? Hacia un nuevo proceso de integración sudamericana pensado en la gente” En: Coalición Regional por la Transparencia y la Participación. *Crisis de UNASUR: Reconfigurando la Integración Suramericana*, Boletín N° 2, mayo de 2018. p.5. Ver: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://coalicionregional.net/wp-content/uploads/2018/06/boletin-crisis-de-unasur.pdf&hl=es>
3. Ver: <http://diariouno.pe/columna/cosiplan-oportunidad-para-aminorar-la-brecha-de-infraestructura-en-la-region/>
4. Rascovan, A. (2017). “¿Qué pasa con la infraestructura de transporte en América Latina?” Ver: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/44420/CONICET_Digital_Nro.efc11c1f-0d7d-4d5d-8e6b-8f3688be3eaf_A.pdf?sequence=



Foto: UNASUR SG

Actualmente, debido a razones políticas, donde crisis como en el caso de Argentina, Perú, Chile, Brasil y Bolivia tuvieron como consecuencia que tanto UNASUR como COSIPLAN dejen de ejercer sus funciones, debido al retiro de dichos países. Sin embargo, actualmente y de las reuniones con funcionarios del gobierno del Perú, se confirmó la continuación de la cartera de proyectos de COSIPLAN, por lo que los objetivos de conexión para la integración de la gran región sudamericana continúan, y por ende las iniciativas para concretar un sistema hidrovialario en ríos amazónicos como es la red de hidrovías amazónicas, la cual integra al Eje Amazonas (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú) como uno de los más importantes para la conexión mediante ríos.

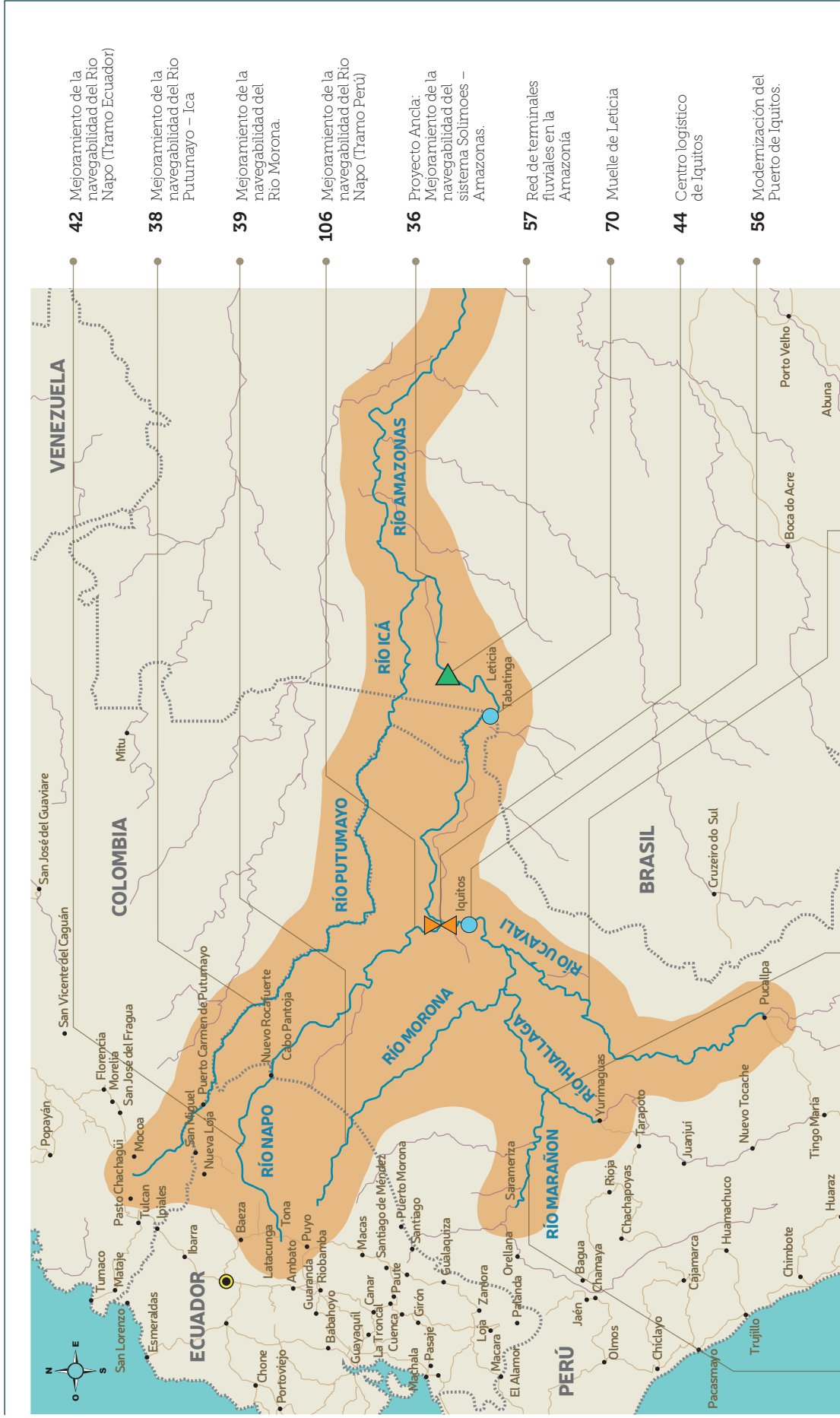
Siendo así, independientemente del contexto político del COSIPLAN, los proyectos continúan su curso, por lo que el Eje Amazonas viene

siendo concretado mediante distintas iniciativas a nivel nacional, este incluye 8 grupos de proyectos, de los cuales 7 son hidrovías: Acceso a la Hidrovía del Putumayo, Acceso a la Hidrovía Napo, Acceso a la Hidrovía Huallaga-Marañón, Acceso a la Hidrovía Ucayali, conexión entre la cuenca amazónica y el nordeste septentrional de Brasil, Red de Hidrovías Amazónicas, Acceso a la Hidrovía Morona-Marañón-Amazonas, conexión ferroviaria, Porto Velho -nordeste meridional de Brasil⁵.

Entonces, los distintos países de la Región han reiterado de distintas maneras, algunas concretas mediante la aprobación de proyectos, y otras mediante la promoción de implementación de inversiones, y la firma de tratados, incluso con países externos como Gran Bretaña.

5. COSIPLAN. (2017). Informe de la cartera de Proyectos del COSIPLAN. Buenos Aires: p.76. Ver: <https://www.flipsnack.com/IIIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>

MAPA 1: Red de Hidrovías Amazónicas del COSIPLAN⁶



- 42** Mejoramiento de la navegabilidad del Río Napo (Tramo Ecuador)
- 38** Mejoramiento de la navegabilidad del Río Putumayo – Ica
- 39** Mejoramiento de la navegabilidad del Río Morona
- 106** Mejoramiento de la navegabilidad del Río Napo (Tramo Perú)
- 36** Proyecto Ancla: Mejoramiento de la navegabilidad del sistema Solimoes – Amazonas.
- 57** Red de terminales fluviales en la Amazonia
- 70** Muelle de Leticia
- 44** Centro logístico de Iquitos
- 56** Modernización del Puerto de Iquitos.

- 41** Mejoramiento de la Navegabilidad de la Hidrovía Río Marañón, tramo entre Saraminiza y la confluencia con el Río Ucayali.
- 40** Mejoramiento de la Navegabilidad de la Hidrovía Río Huallaga, tramo entre Yurimaguas y la confluencia con el Río Marañón.
- 43** Mejoramiento de la navegabilidad de la Hidrovía Río Ucayali, tramo entre Pucallpa y la confluencia con el Río Marañón.

Fuente: COSIPLAN

6. Ver: <http://www.iirs.org/Projects/GruposEje?eje=3&Ver=http://www.iirs.org/Projects/GruposEje?eje=3&>

Cabe mencionar que, de acuerdo al COSIPLAN, el Eje Amazonas es considerado "el más basto con un territorio equivalente al 45% de la superficie del continente Suramericano (8.059.085 km), el 30% del cual tiene algún tipo de protección ambiental. A su vez, existen 220 pueblos indígenas entre Brasil, Colombia, Perú y Colombia"⁷.

Dichas características y otras de importancia socioambiental hacen del Eje Amazonas un área especialmente sensible, que requiere de medidas rigurosas y preventivas, sobre todo si se trata de generar proyectos en los ríos navegables de Sudamérica, y más aún si dichos proyectos se están generando de manera aislada, es decir, desde un plano nacional, pero que finalmente se conectarán, y que generarán impactos acumulativos y sinérgicos que van más allá de las fronteras internacionales.

En esa línea, cómo se puede notar, el sistema hidrográfico del Perú es parte de la red de canales de las hidrovías para conectar la Región, con el objetivo de generar la conectividad internacional y

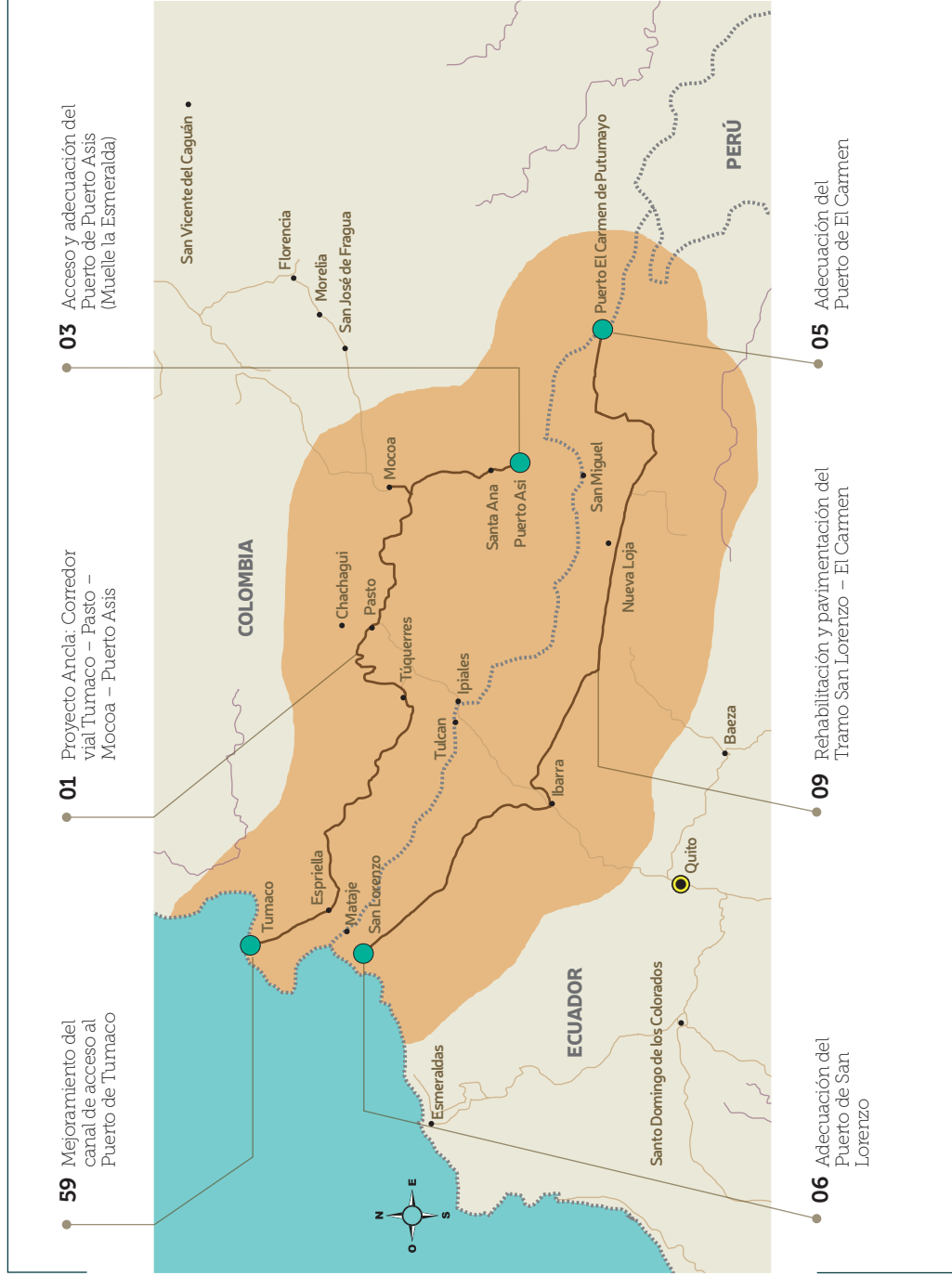
mejorar las condiciones para el comercio a gran escala. Siendo así, el COSIPLAN planificó en lo relacionado a hidrovías en la Amazonía para el Perú, tres grandes proyectos, que actualmente confluyen en el proyecto Hidrovia Amazónica, que está bajo la rectoría del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) del Perú, y que cuenta con la aprobación para su implementación, pero que justamente por observaciones en los aspectos socioambientales, se ha visto temporalmente paralizado⁸.

Entonces, al hablar de infraestructura de transportes del Perú, también se está hablando de toda la red de conectividad de la Región, por lo que la suma de actores e intereses es aún mayor, para ello, la institucionalidad ambiental debe contar con la suficiente fortaleza para resolver los retos que dichos proyectos representan, siendo la planificación una fase neurálgica para la implementación de los proyectos navegables. Veamos cuáles son los proyectos planificados por el COSIPLAN para el Eje Amazonas:

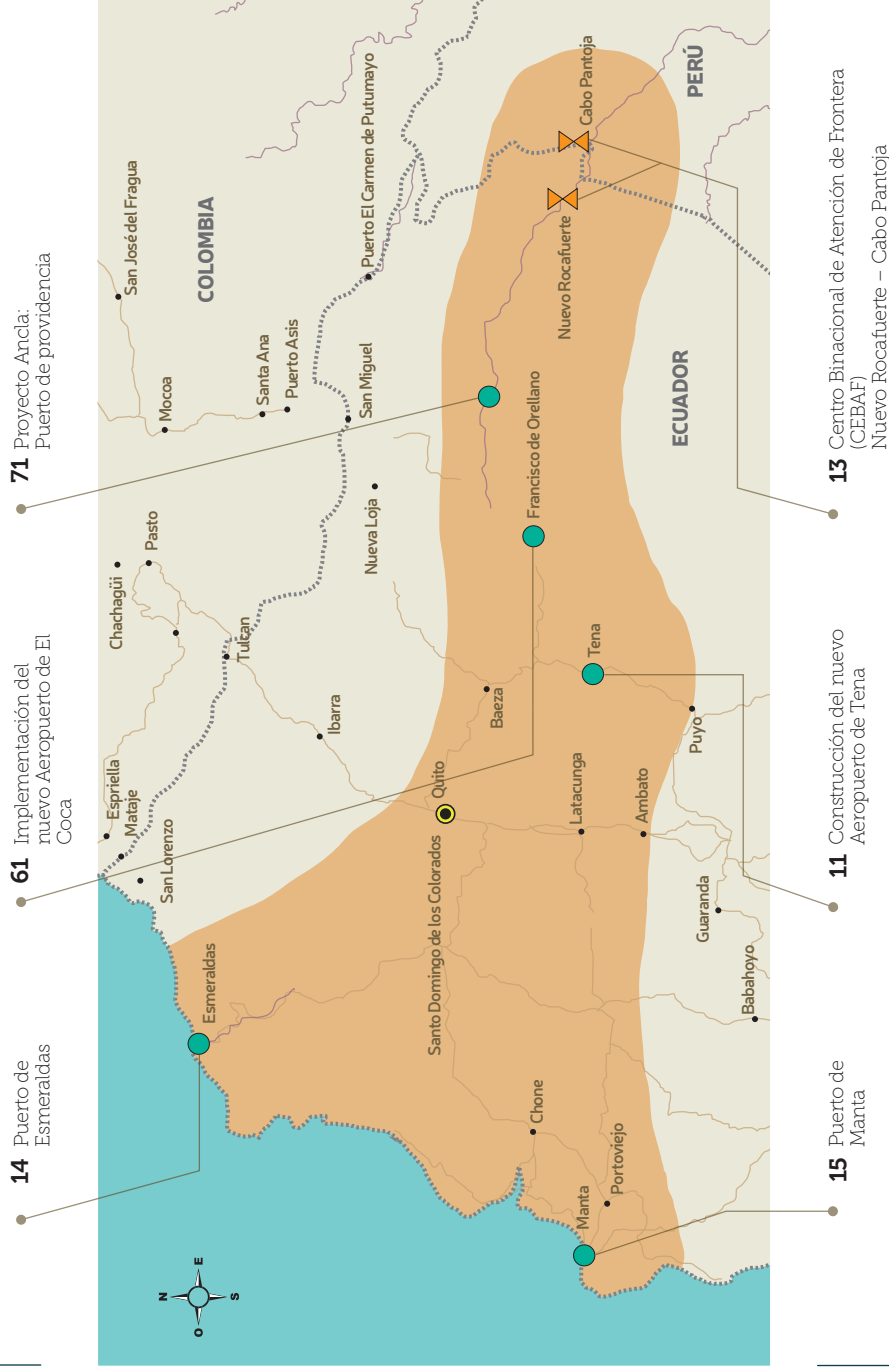
-
7. COSIPLAN. (2017). *Informe de la cartera de Proyectos del COSIPLAN*. Buenos Aires: p.74. Ver: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>
 8. El Consorcio COHIDRO desistió formalmente de seguir con la evaluación ambiental del Proyecto Hidrovia Amazónica mediante carta N° 0596-2019-GG-COHIDRO dirigida a SENACE, con fecha 19 de diciembre de 2019. En dicha carta "COHIDRO solicita a SENACE que se concluya con dicho procedimiento, debido a que se señala que no se podría presentar los estudios ecotoxicológicos como parte del procedimiento de certificación ambiental, los que son obligatorios de acuerdo a los acuerdos de consulta previa (p. 7 y 8 del Acta de Consulta Previa del proyecto), el contrato de concesión y a los TDR del EIA de dicho proyecto, y estaban a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con lo que desde el contrato dicha institución asumió un compromiso que debió ser responsabilidad del concesionario". Ver: <https://www.dar.org.pe/noticias/se-paraliza-proyecto-hidrovia-amazonica-por-incumplimiento-a-consulta-previa-y-falta-de-estudios/>

MAPA 2:

Acceso a la Hidrovía del Putumayo



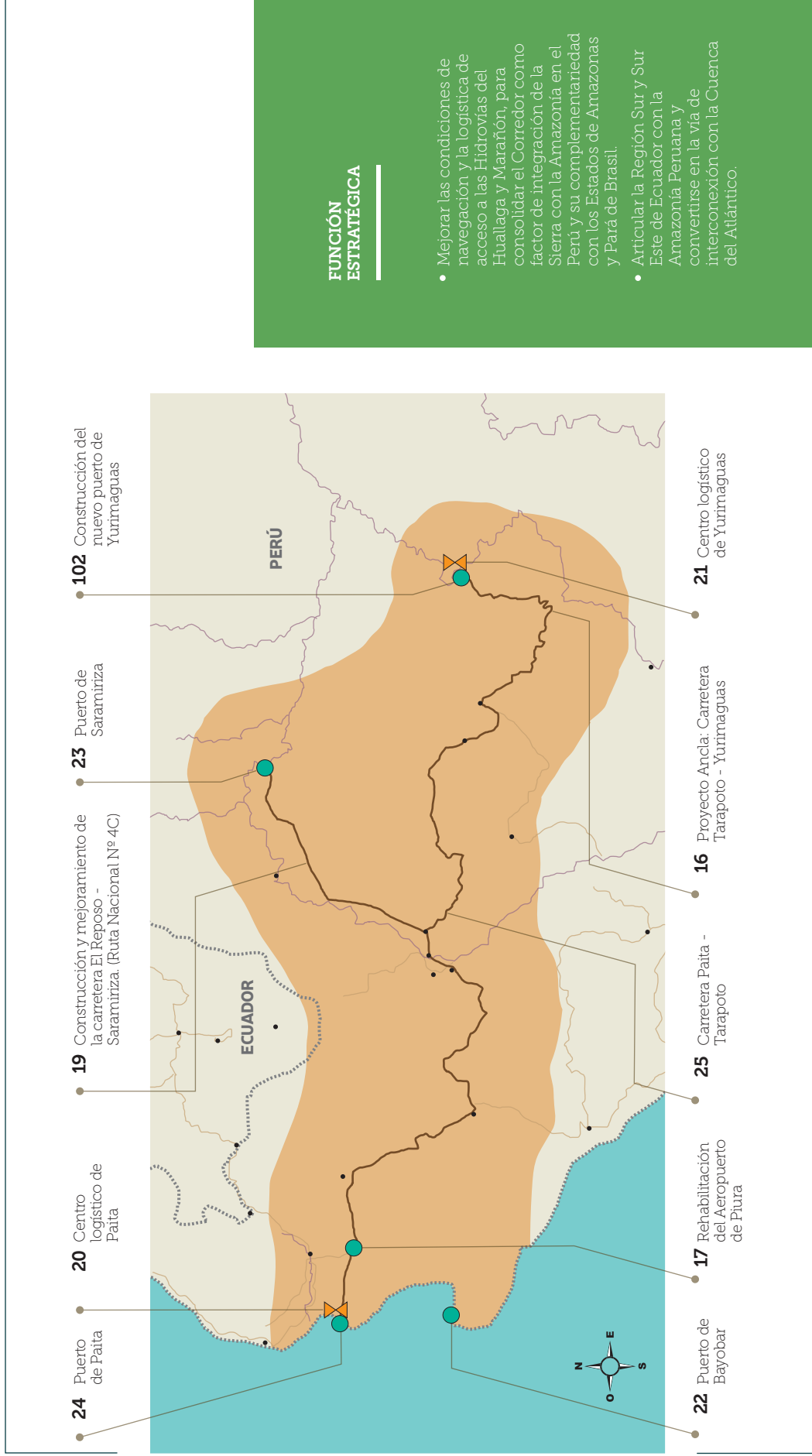
Acceso a la Hidrovía de Napo



FUNCIÓN ESTRATÉGICA

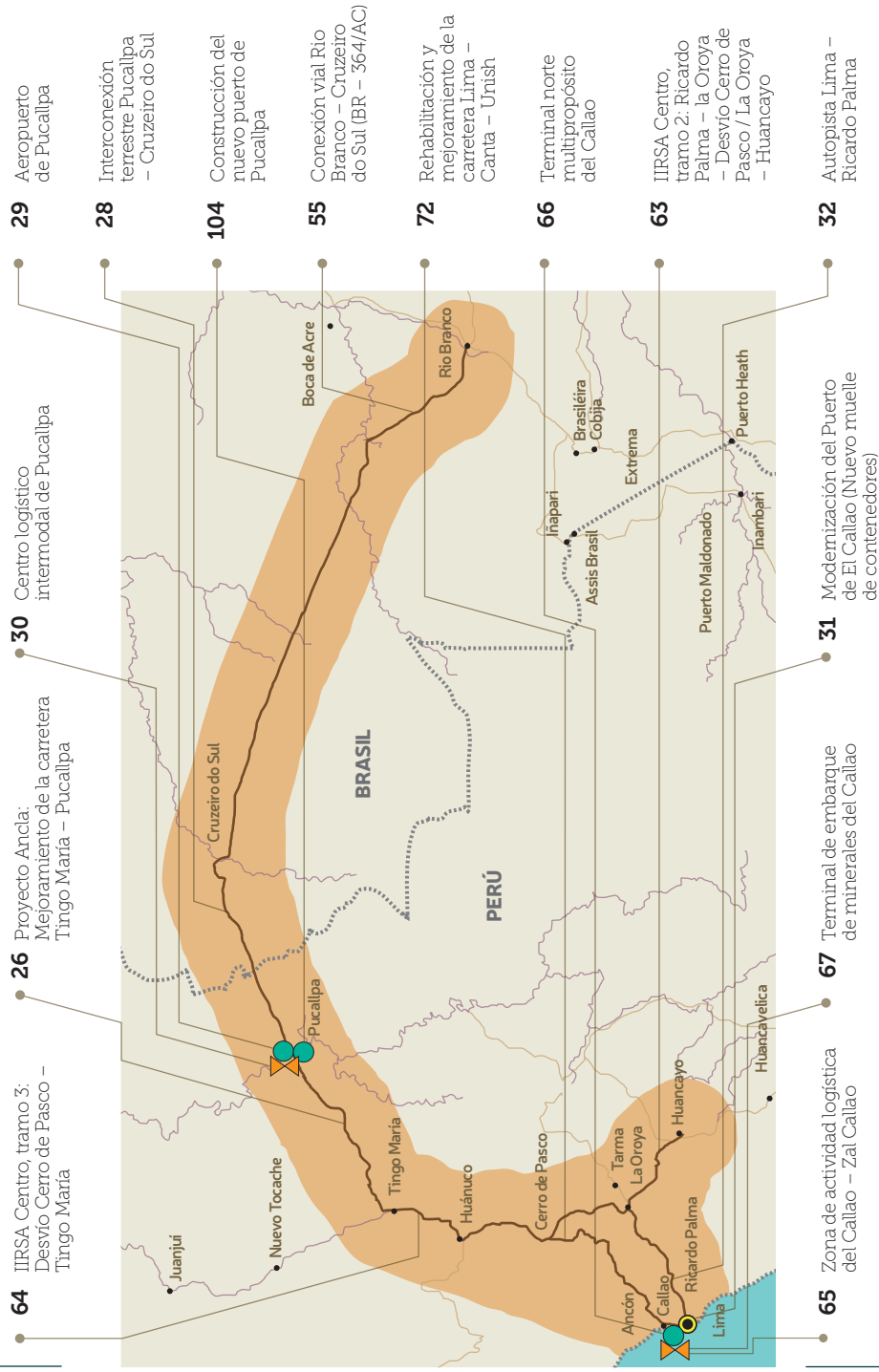
- Fortalecer la integración nacional ecuatoriana de carácter amazónico, provincias del Napo y Orellana, con la sierra y la costa, central y norte del país y consolidar la oportunidad de una vía fluvial ecuatoriana de integración amazónica internacional hacia Manaos.
- Potenciar la interconexión del interior del continente con la Cuenca del Pacífico.

MAPA 4: Acceso a la Hidrovía del Huallaga Marañón



Fuente: COSIPLAN

Acceso a la Hidrovía Ucayali

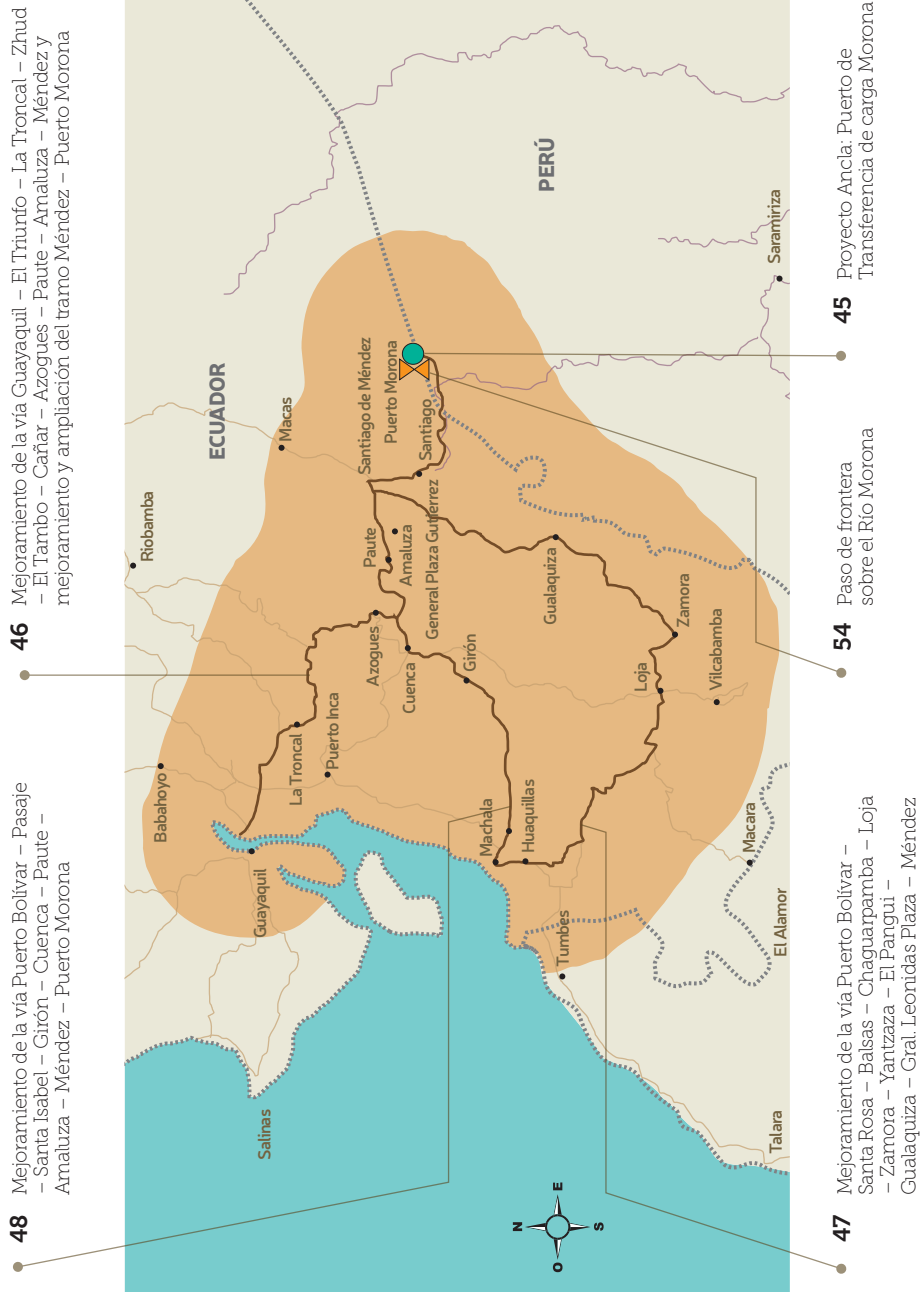


FUNCIÓN ESTRATÉGICA

- Consolidar la vinculación e integración de las Regiones Costa, Sierra y Selva del Perú e interconectar el principal Centro Urbano Industrial y el territorio central del país con la zona de los Estados de Amazonas y Pará en Brasil.
- Potenciar la interconexión de la zona centro oriental del continente con las cuencas del Pacífico y el Atlántico.

Acceso a la Hidrovía Morona - Marañón- Amazonas

MAPA 6:



FUNCIÓN ESTRATÉGICA

- Consolidar la vinculación e integración de las Regiones Costa, Sierra y Selva del Perú e interconectar el principal Centro Urbano Industrial y el territorio central del país con la zona de los Estados de Amazonas y Pará en Brasil.
- Potenciar la interconexión de la zona centro oriental del continente con las cuencas del Pacífico y Atlántico.

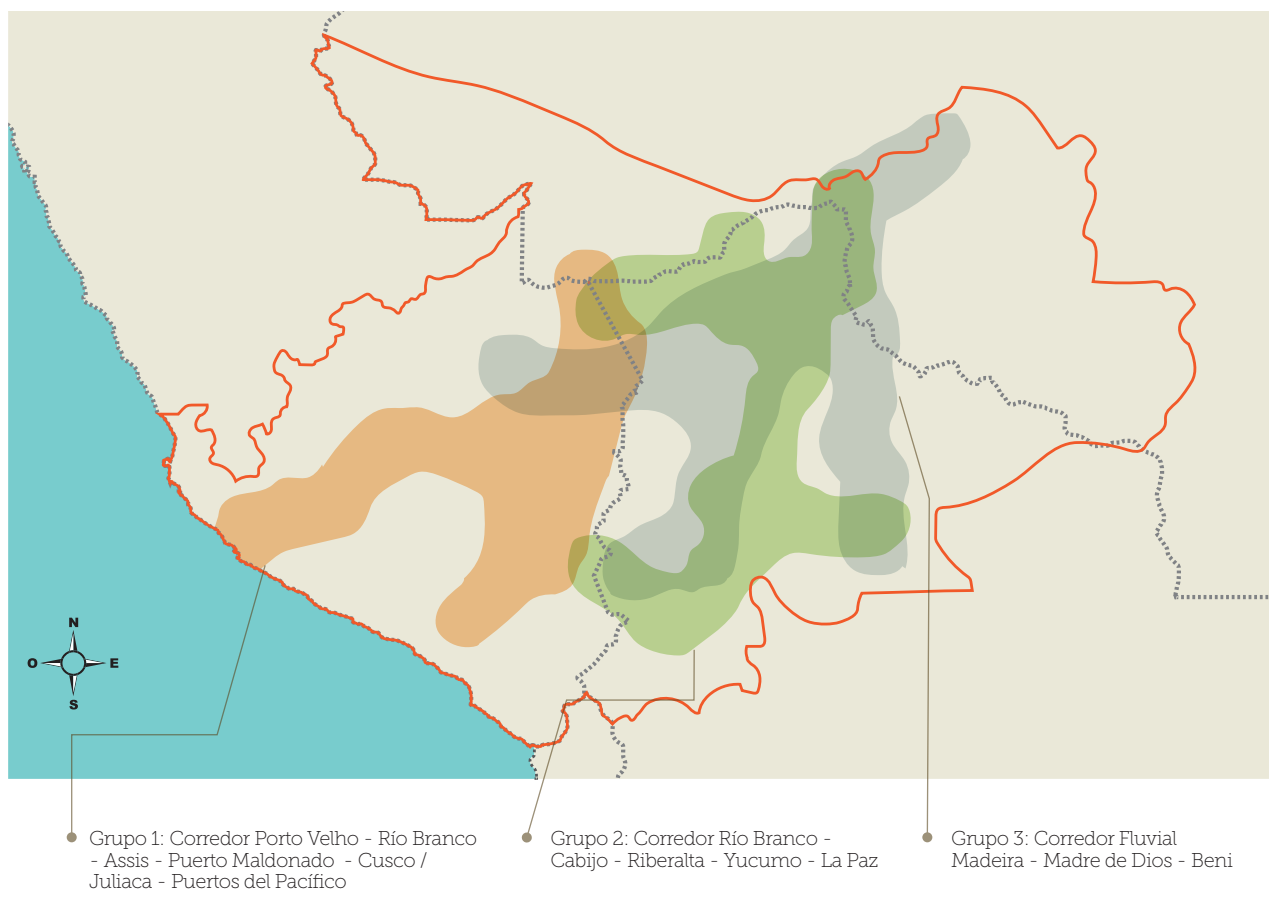
Fuente: COSIPLAN

Por otro lado, el Eje Perú-Brasil-Bolivia incluye territorios indígenas y áreas naturales protegidas (22% del total de la zona que abarca el Eje), donde existen dos reservas de biósfera, tres sitios RAMSAR y los parques nacionales. A su vez, este eje

tiene como objetivo diversificar la matriz energética de la Región y consolidar una vía fluvial internacional, y el total de proyectos planificados en esta área suma dieciocho.

MAPA 7:

Grupos de los Proyectos del Eje Perú - Brasil - Bolivia



Fuente: COSIPLAN

Se nota que cada uno de los proyectos cuenta con una función estratégica, siendo el aspecto en común mejorar las condiciones de navegabilidad de los ríos para incrementar el flujo comercial. Todo ello se enmarca en los planes nacionales que involucran la construcción de infraestructura, así como el incremento y mejoramiento de la productividad y mejoramiento de las condiciones logísticas para el intercambio comercial pero que, en general, ha carecido de la incorporación de variables socioambientales,

pese a las lecciones aprendidas de otros proyectos realizados en la misma lógica, y recomendaciones del mismo COSIPLAN en relación a la Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE), la cual se explicará más adelante.

Por otro lado, la planificación de proyectos de esta envergadura requiere considerar aspectos socioambientales, la cual fue tomada en consideración por UNASUR mediante la promoción de la Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE), proceso que se describe líneas abajo;

por lo que los sustentos para la generación de documentos de planificación en transportes con enfoque socioambiental trascienden al ámbito nacional.

Finalmente, como podemos ver, la promoción de hidrovías va conectada a otros procesos de infraestructura, como son la construcción de puertos, carreteras, ferrocarriles, entre otros. Por

ello, la importancia de que cada país, así como a nivel de la Región, pueda tener una metodología que pueda incluir como medida preventiva desde el momento de la planificación, indicadores ambientales y sociales. Esta es la misma mirada que viene exigiendo la OCDE a los países, como veremos más adelante.

La Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE).

En el marco del IIRSA, que tuvo como objetivo *"impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano"*, se definió en el 2007 los lineamientos generales de la Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE). La pertinencia de este documento de gestión, desarrollado por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), se debe a su similitud con la EAE, debido a que tiene como objetivo integrar los aspectos sociales y ambientales en los proyectos de infraestructura, siendo la diferencia que esta herramienta es dirigida a los proyectos de IIRSA-COSIPLAN.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) y COSIPLAN plantean que la EASE responde a la necesidad de contar con un instrumento que permita prevenir y gestionar riesgos ambientales y sociales, así como observar las oportunidades que se generan desde los grupos de proyectos⁹. Entonces, la EASE es una oportunidad para otorgarle a los proyectos de carácter regional mayores estándares que los conviertan en referencias de buenas prácticas en el sector Transportes.

Sin embargo, aún quedan aspectos por mejorar, pues la implementación de la EASE para el 2016, en el marco del plan

de trabajo de COSIPLAN, planteó que la metodología EASE será aplicable en caso de existir interés de los actores¹⁰; además, falta claridad sobre los criterios de selección para el diseño de la metodología, que finalmente tenía un enfoque más económico que de planificación ambiental. En su introducción, CAF afirmaba: *"La metodología EASE-IIRSA ha sido concebida como un instrumento práctico, cuya aplicación puede proveer a los tomadores de decisiones de una evaluación rápida y de bajo costo"*.

Por ello, su implementación se ha visto detenida por cuestiones que escapan de los aspectos técnicos, sino que se deben a la ausencia de una norma que obligue a su implementación en los países de la Región, así como voluntad política. Para el 2017, la guía metodológica aún no había sido implementada, *"lo que deja por fuera a los proyectos de infraestructura incluidos en la cartera de proyectos de Cosiplan"*¹¹.

Sin embargo, de manera comparada, en el caso de Perú, la EAE tiene la misma naturaleza que la EASE, cuenta con una disposición obligatoria (el artículo 4 de la Ley del SEIA, Ley N° 27446), que dispone la obligatoriedad de la EAE para políticas, planes y programas; sin embargo, su aplicación ha dependido mayormente de la voluntad de los diferentes gobiernos,

9. Coalición Regional por la Transparencia y la Participación. (2017). *Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico*, p. 3.

10. Ídem

11. Ídem

por lo que se trataría del incumplimiento de las funciones obligatorias de la gestión pública. Entonces, tanto en el caso de la EASE como de la EAE, independientemente de su carácter obligatorio o no, su implementación ha dependido principalmente de las decisiones y voluntad política.

Por ello, existe la necesidad de fortalecer los mecanismos para que los diferentes Estados concreten una EAE a nivel nacional, en base a las lecciones aprendidas obtenidas de las que ya se realizaron, y de acuerdo a los impactos socioambientales presentados a causa de diferentes proyectos, cuya causa principal es la falta de planificación en las etapas previas.



Foto: Liliana García / DAR

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS DE TRANSPORTE FLUVIAL EN LA CUENCA AMAZÓNICA DEL PERÚ

En este capítulo se desarrollan algunas ideas sobre los puntos en común de la Región en cuanto a la construcción de proyectos de infraestructura, siendo el tema central de análisis las condiciones que han brindado los Estados para la promoción e implementación de una EAE en el sector Transportes.

Por ello es pertinente conocer el concepto en general de la EAE, la cual en términos generales es un proceso participativo que analiza las propuestas de desarrollo, como las políticas, planes y programas (PPP) con el objetivo de identificar los aspectos ambientales y sociales que deben considerar estos procesos para evitar impactos; asimismo, es una herramienta metodológica que proporciona las variables ambientales que sirven para la toma de decisiones en los diferentes sectores y niveles de gobierno.

A su vez, la OCDE la define como un *"enfoque analítico y participativo, cuyo propósito es integrar las consideraciones ambientales en políticas, planes y programas, y evaluar las interconexiones con las consideraciones sociales y económicas"* (OECD-DAC, 2006).



Fuente: DGPNIGA - MINAM (2015)

Entonces, la EAE implica un conjunto de actividades de articulación con distintos sectores para generar una propuesta metodológica que sea tomada en cuenta en las decisiones de la gestión pública mediante sus documentos de planificación.

Siendo así, a continuación se explican algunos puntos en común de la Región y algunos casos que justifican la aplicación de herramientas como la EAE.

Características de la implementación de los proyectos de infraestructura en la cuenca amazónica

En el marco de la estrategia heredada por COSIPLAN, los gobiernos de los países de la cuenca amazónica tienen puntos en común sobre la forma de implementar

proyectos de infraestructura, entre las más importantes se pueden mencionar los siguientes:

- A.** Desde la década pasada, se vienen implementando las Asociaciones Público Privadas (APP) como mecanismo para aprovechar las mejores capacidades técnicas y de gestión del sector privado para la construcción de proyectos de infraestructura. Sin embargo, la práctica ha demostrado que el uso de APP en la región, sobre todo en los casos de Colombia y Perú, ha replicado varios vicios atribuidos a un modelo de inversión tradicional de obras públicas. Entre ellos, los sobrecostos y la falta de incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental y social en la planificación y formulación de proyectos.

B. Otro tema en común es que, de los países que integran la cuenca amazónica, Colombia, Brasil y Perú cuentan con un Plan Nacional de Infraestructura (PNI), los documentos, en general, buscan identificar brechas de infraestructura verticales (con referencia a países modelo) y horizontales (en función a un horizonte de tiempo), con el fin de listar un conjunto de proyectos prioritarios que garanticen la provisión de servicios públicos fundamentales y potenciar la competitividad de un país. Sin embargo, dichos planes no han sido implementados acompañados por una EAE.

C. A su vez, en el caso del Perú, se realizaron diferentes procesos de EAE para el sector Transportes, sin embargo, estos no fueron enfocados a planes, políticas y programas, sino a proyectos, como es el caso de la EAE de la Interoceánica Sur y Norte, la cual no permitió que se use el instrumento de una manera óptima.

Por su parte, Colombia ha elaborado una EAE de su Plan Maestro de Transporte Intermodal¹², el cual, sin embargo, aporta poco análisis y recomendaciones para los proyectos de hidrovías que contempla. Por otro lado, Bolivia ha elaborado una EAE para un Plan de Desarrollo de la cuenca del río Madera¹³, y en el caso de Brasil, las EAE que han sido realizadas están más enfocadas a llenar los vacíos de los EIA y su metodología de evaluación resulta de una adaptación de los procedimientos propios de los EIA¹⁴. No existe a la fecha alguna EAE que aborde los casos de proyectos binacionales de hidrovías como la del río Putumayo.

D. Cabe mencionar el rol que las empresas chinas han desarrollado en importantes sectores estratégicos, como proyectos de infraestructura y energéticos en la región, se han fortalecido. En los últimos años, las inversiones chinas en Latinoamérica se han incrementado, superando incluso a la banca como el BID y el Banco Mundial¹⁵; esto debido a que China se caracteriza por invertir en un conjunto de proyectos que permitan generar las condiciones logísticas para la salida de los recursos.

El problema recae en que dichas empresas provienen de un contexto que se caracterizaría por una gestión ambiental menos rigurosa que la observada en Sudamérica si se consideran los hallazgos de una reciente comparación en cuanto a la gobernanza en el proceso de aprobación de Evaluación de Impacto Ambiental¹⁶. Entre ellos, se tiene que el propio Ministerio del Ambiente chino reconoce que un 40% de una muestra de consultoras chinas especializadas en realizar EIA presentan bajos estándares de trabajo y gestión.

Siendo así, es necesario que ante los limitados estándares de las inversiones extranjeras, el Perú y los países de la Región cuenten con herramientas de gestión y planificación como una EAE, que desarrollen en sus diagnósticos los impactos acumulativos y sinérgicos, incluyendo los proyectos de inversión.

Finalmente, las condiciones y razones por las que se debe implementar una EAE en los países de la región son diversas, desde el contexto económico internacional, sobre cómo las inversiones extranjeras influyen en la generación de impactos socioambientales, así como las formas de

generación y planificación de proyectos de transportes que aún no han integrado las variables ambientales en su desarrollo, por lo que el objetivo para las inversiones sostenibles aún encuentra limitaciones desde la gestión pública.

-
12. Ministerio de Ambiente de Colombia. (2016). *EAE del Plan Maestro de Transporte Intermodal*. Ver: http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosAmbientalesySectorialyUrbana/pdf/Evaluaci%C3%B3n_Ambiental_Estrategica/EAE_del_PMTI_-_Documento_DEF_280817.pdf
 13. EAE del Río Madera. Ver: https://www.eia.nl/docs/mer/diversen/armado_libro_eae.pdf
 14. *Journal of Environmental Protection*. Vol.4, No.10 (2013). Ver: http://file.scirp.org/Html/18-6702021_38690.htm
 15. Entre el 2010 y el 2016, el stock de IED china se cuadruplicó y pasó de poco más de US\$300 billones a US\$1,300 billones. DAR. (2018). *Memorándums de Entendimiento Perú - China*. Lima, p.8
 16. Chi, et al. (s/a). "Environmental Impact Assessment of Infrastructure Projects: A Governance Perspective". En: *Journal of Environmental Planning and Management*, 2015.

A su vez, la Región cuenta con distintas experiencias sobre el desarrollo de EAE, por ello, sería importante promover un intercambio de experiencias entre países

para generar mejores herramientas de gestión, ya que, como se ha explicado, los proyectos de la región provienen de una lógica de planificación regional.

CUADRO 2:

Casos de EAE en el sector Transportes en la Región

PAÍS	POLÍTICAS/PLANES/PROGRAMAS O INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	OBSERVACIÓN
Bolivia	EAE del Plan de Desarrollo de la Cuenca (en este caso del río Madera).	El proceso de la EAE empezó sin información completa y sin tener las áreas definidas del Plan, las cuales eran puntos claves para identificar la viabilidad de proyectos tanto en el ámbito económico y ambiental.
Colombia	EAE del Plan Maestro de Transporte Intermodal.	Las lecciones aprendidas de este caso son diversas, entre ellas se puede mencionar que la elaboración del PMTI se realizó a partir de un proceso netamente sectorial, limitando la perspectiva de la herramienta y su uso integral para la prevención de impactos socioambientales. La integración de una planificación ecorregional fue mínima, lo que limitó el uso de herramientas ambientales en planificación sectorial.
Brasil	La EAE en Brasil tuvo como objetivo llenar los vacíos de los EIA	Las EAE no se implementaron adecuadamente, debido a que la EAE no es un instrumento complementario de un EIA, sino es una herramienta previa.
Perú	EAE de la carretera IIRSA Sur	Ambas EAE fueron realizadas al proyecto, y no a instrumentos de gestión pública, para los cuales ha sido creada la EAE; por lo que no pudo ser implementado de manera adecuada, ya que su ámbito de acción no son los proyectos, sino previamente, desde una mirada más amplia, para considerar los impactos acumulativos y sinérgicos.
	EAE de la carretera IIRSA Norte	
Perú	EAE del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto	La única EAE aprobada en el Perú. Si bien se elaboró la EAE y se recomendó la implementación de la misma a través de un presupuesto, la implementación de la EAE tuvo limitaciones, debido a la falta de voluntad política para la asignación de presupuesto aun contando con una propuesta presupuestaria, por lo que queda como una lección aprendida la dependencia de la toma de decisiones políticas para concretar la realización de la herramienta.

Fuente: Elaboración propia

CARACTERÍSTICAS DE LAS EAE QUE DEBERÍAN SER INCLUIDAS EN LOS PLANES DE TRANSPORTE DEL PERÚ

Características de la EAE en el Perú

En el caso del Perú, de acuerdo a la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, señala la obligatoriedad del SEIA, disponiendo: *“Corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE, en el caso de propuestas de Política, Planes o Programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas. Dicha EAE dará lugar a la emisión de un Informe Ambiental por el MINAM que orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga daños al ambiente”*. Asimismo, en la actualidad a través del DL 1394 se eliminó la facultad del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) de fiscalizar el cumplimiento de las EAE (Artículo 19 del Reglamento del SEIA).

Sin embargo, a partir de la revisión integral del marco normativo para la implementación de la EAE, tanto de la Ley del SEIA como de su Reglamento, es evidente el debilitamiento que se ha presentado en los últimos años, generando riesgos para su adecuada implementación.



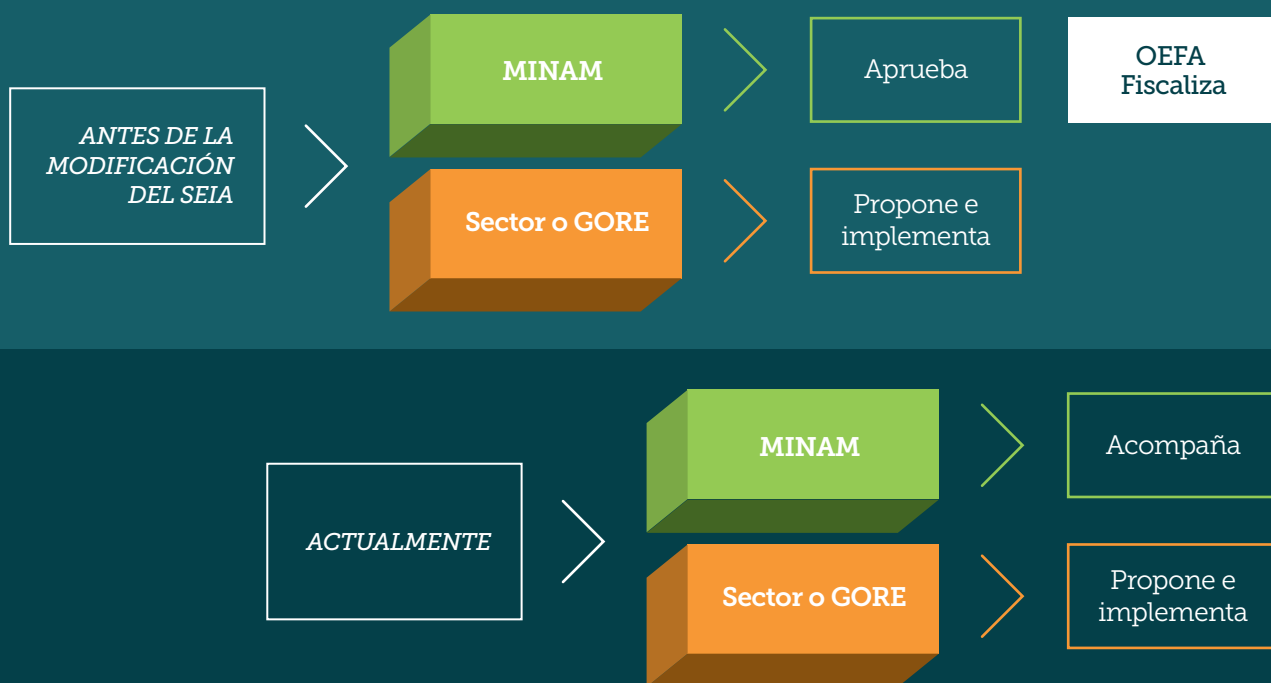
Durante el 2019, el MINAM propuso el proyecto de Ley mediante la Resolución Ministerial N° 293-2019-MINAM, que establece las evaluaciones ambientales estratégicas como herramientas de apoyo en la planificación para incorporar criterios ambientales, en el marco de los cambios y realizados por el DL N° 1394. Sin embargo, esto debilita la herramienta, ya que anteriormente iba más allá de dar recomendaciones, comprendiendo el establecimiento obligatorio de compromisos concretos que prevengan implicancias ambientales negativas significativas de las políticas, planes y programas dejando sin dirección el procedimiento de aprobación de una EAE, pues de acuerdo a la Ley del SEIA, quien propone la aplicación de la EAE es el gobierno local, o el sector (Numeral 4.3 del Artículo 4 de la Ley del SEIA), y de acuerdo

al Decreto Legislativo N° 1394¹⁷, el MINAM sólo se limita a acompañar el proceso (literal b, Artículo 17 de la Ley del SEIA); el mismo D.S dispuso la eliminación de la función del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)¹⁸. Con estos cambios, la generación e implementación de la EAE de acuerdo a los parámetros para el que fue diseñado queda debilitado, sin una institución responsable de su aprobación que exija el cumplimiento de su aplicación.

Con la disposición anterior, donde se incluía al OEFA y la aprobación por parte del MINAM, la elaboración e implementación de la EAE principalmente dependía de la voluntad política de los distintos actores que intervienen en el proceso. Una prueba de ello es que, a la fecha, la única EAE aprobada vinculada al sector es la EAE del

GRÁFICO 2:

Cambios sobre el procedimiento de la EAE



Fuente: Elaboración propia

17. Dicho D.S. modificó el Artículo 17 de la Ley del SEIA.

18. Ley anterior: "15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica." Numeral derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1394, publicado el 6 de setiembre de 2018.

Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) del Gobierno Regional de Loreto¹⁹, el mismo que incluyó dentro de su análisis proyectos de infraestructura.

Esta situación se agrava al limitar y/o retirar las funciones para hacer seguimiento al cumplimiento de esta herramienta, en lugar de fortalecerla. Por ello, son los sectores y gobiernos regionales y locales, los que llevan la mayor responsabilidad para la promoción, elaboración e implementación de la EAE, con el claro objetivo de mejorar el desempeño de su sector en cuanto a la planificación.

Siendo así, el sector Transportes, el cual tiene una extensa cartera de proyectos de infraestructura y cuya planificación está en desarrollo, es un actor necesario y estratégico para el desarrollo de una EAE en el sector. Esta labor exige la coordinación con otros sectores y niveles de gobierno que generen una herramienta articulada y su adecuada implementación.

A su vez, ante las posibilidades de generar esta herramienta para los grandes planes

del país, esta no ha sido implementada. Por ejemplo, a la fecha no existe una EAE que permita evaluar los criterios socioambientales del Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad. En la misma línea, aún no existe un Plan Nacional de Transporte, y el Plan Nacional de Desarrollo Hidroviario (PNDH) está en desarrollo. Para ambos planes, de acuerdo a la Ley del SEIA, el sector debería elaborar una EAE, por lo que los avances normativos y de coordinación deberían estar en marcha, de manera que se elaboren paralelamente y de forma complementaria.

Entonces, es importante su utilización de manera obligatoria, pues sería una manera óptima de prevenir futuros impactos ambientales y sociales de proyectos de infraestructura que integran los planes del sector, así como tener una primera oportunidad para analizar alternativas a proyectos. En ese sentido, es necesario conocer brevemente cómo viene desarrollándose la planificación del sector Transportes en el Perú.

Características generales del proceso de planificación de proyectos de transporte fluvial en la Cuenca Amazónica del Perú

Las condiciones de transporte en la amazonía son un tema en constante cuestión, debido a la forma como se han ido desarrollando los proyectos, las preguntas recaen tanto a megaproyectos a nivel nacional, los cuales pasaron por procesos de licitación, y fueron de interés nacional, hasta aquellos caminos, trochas que recaen en el ámbito local, y que se encuentran fuera de los procesos de planificación nacional, y por lo tanto fuera de la prevención de impactos a este nivel, sin embargo, deberían estar integrados a procesos a nivel regional y local. Todos estos proyectos sirven de lecciones aprendidas para que el sector implemente mejores y más herramientas de gestión.

La gestión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) del Perú para generación de políticas, planes y programas (PPP) para los proyectos de inversión del sector está aún en desarrollo, actualmente cuenta con dos principales documentos de planificación dirigidos al transporte vial: El Plan Intermodal de Transporte 2004-2023²⁰, elaborado por el mismo sector, y el Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025 (PNI) que fue generado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). A su vez, el MTC desarrolló el Plan Nacional de Desarrollo Hidroviario, cabe señalar que de acuerdo a información del MTC en el 2018 este se encontraba en formulación²¹; mientras

19. Ver: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/se-presento-el-informe-ambiental-de-la-eae-para-actualizar-el-plan-de-desarrollo-regional-concertado-de-loreto/>

20. El Plan Intermodal de Transporte 2004 - 2023 fue financiado por el BID.

21. De acuerdo al Memorandum N° 127-2018-MTC/13, del 26 de marzo de 2018, en el cual figura la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública N° 078336, mediante la cual se solicitaba el Plan de Desarrollo Hidroviario, el MTC señala que "este se encuentra aún en pleno desarrollo de su formulación, por lo que no se cuenta aún con dicho Plan". Ver: <http://www.mtc.gob.pe/LAIPU/Documents/105920.pdf>

que a fines del 2019, en reunión sostenida entre el MTC y DAR (25/11/19), el MTC confirmó la no aprobación de dicho Plan²².

Sobre el primero, es un documento técnico que comprende intervenciones en infraestructura de carreteras y servicios de transporte, ferrocarriles, puertos marítimos, vías y puertos fluviales, y aeropuertos²³; a pesar de señalar una lista de proyectos, la razón de los mismos se justifica exclusivamente en el aspecto económico-comercial, sin considerar las variables socioambientales.

Sobre el PNI, en líneas generales, tiene una mirada económica para generar mayor competitividad al país y acortar las brechas en infraestructura, considerando la gestión de riesgos como la única variable ambiental, la cual resulta limitada en

cuanto a los impactos socioambientales de los proyectos, pues la gestión de riesgos depende de los factores climáticos y no del mismo proyecto, por lo que también carece de variables socioambientales. Actualmente, el PNI viene a ser la máxima herramienta de planificación para contar con un norte en la infraestructura en el país, por ello es pertinente extender el análisis sobre el mismo.

Por otro lado, como se mencionó líneas arriba, se está elaborando el Plan Nacional de Desarrollo Hidroviario (PNDH)²⁴, lo cierto es que para este tipo de documentos la EAE resulta obligatoria, por lo que más que un análisis del mismo Plan -ya que la información no es clara- es pertinente realizar recomendaciones sobre la necesidad de una EAE para el Plan, este punto se desarrollará más adelante.

CUADRO 3: Planes del sector Transportes en Perú y su importancia

PPP	IMPORTANCIA
<i>Plan Intermodal de Transporte 2004-2023</i> ²⁵	Es una herramienta de orientación en el desarrollo de la infraestructura y servicios de transporte.
<i>Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025</i> ²⁶	Realizado por la PCM. Es un análisis económico sobre diferentes sectores encargados de la infraestructura, mas no incluye los aspectos socioambientales.
<i>Plan Nacional de Desarrollo Hidroviario</i>	Hasta el primer semestre del año 2019, el sector estaba elaborando el PNDH. A pesar de ello, en el mes de diciembre, el MTC informó que el Plan no se aprobó; sin embargo, su generación e implementación no deja de ser importante y necesaria en vista que el país ha priorizado proyectos hidroviarios como ejes de desarrollo.
<i>Plan Estratégico Sectorial Multianual. PESEM 2018 - 2022</i>	Actualmente, el sector se guía sobre los lineamientos de dicho Plan, por lo que ante su posible actualización se presenta una oportunidad de complementarlo con una EAE.

Fuente: *Elaboración propia*

22. Se cuenta con documentos precedentes en la misma línea, como son: DGTA-MTC (2014). Plan Hidroviario del Sistema Fluvial Comercial Peruano. BID. Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/OC12056-PE; SEMAN; CSI Ingenieros y ECSA Ingenieros. Plan Hidroviario del Sistema Comercial Peruano. Informe final.

23. Íbid.

24. RM 365-2006-MTC-02. Ver: <http://www.digemid.minsa.gob.pe/Upload/UpLoaded/PDF/D.S.%20007-2006%20MOD.%20ROF%20Y%20REGLAMENTO%20DE%20LEY%20Q.F..pdf>

25. Ver: R.M. 365-2006-MTC-02. Ver: <http://www.digemid.minsa.gob.pe/Upload/UpLoaded/PDF/D.S.%20007-2006%20MOD.%20ROF%20Y%20REGLAMENTO%20DE%20LEY%20Q.F..pdf>

26. Ver: http://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/02ffe-afin-estudio-plan-nacional-de-infraestructura-2016-2025-documento-politica-de-financiamiento.pdf

El PNDH dará más luces sobre la articulación de los proyectos que se piensa implementar, con otros criterios y aspectos que haya considerado el MTC. Al respecto, como se mencionó anteriormente en relación a la planificación de COSIPLAN, en cuanto a las hidrovías en el Perú, estas han sido consideradas como parte de los grandes ejes nacionales para el transporte intermodal, por lo que no son un tema nuevo para el sector. Desde el año 2005 se tiene registro de la iniciativa del sector para complementar

el transporte en la amazonía mediante proyectos hidrovíarios; esto de acuerdo a los Estudios de Navegabilidad en el río Ucayali, en el tramo comprendido entre Pucallpa y la confluencia con el río Marañón (2005), el Estudio del río Huallaga en el tramo comprendido entre Yurimaguas y la confluencia con el río Marañón (2005) ambos del MTC, y el Estudio de Navegabilidad de los ríos Marañón y Amazonas. Tramo: Saramiriza - Santa Rosa. Consorcio Hidrovía Amazonas (2008)²⁷.

MAPA 8:

Transporte intermodal y grandes Ejes Nacionales



Fuente: MTC²⁸

Todos los planes mencionados involucran el uso y aprovechamiento de los ríos y ecosistemas ubicados en la amazonía, solo a partir de una mirada superficial, dichos planes deberían considerar los impactos ambientales, ya que se

tratan de recursos que condicionan el desarrollo natural de los ecosistemas, así como de las condiciones de vida de las personas. Entonces, las justificaciones para aplicar variables socioambientales en la planificación de hidrovías en el Perú

27. Instituto de Consultoría SA, Serconsult SA, Proyectos y Desarrollo SA, para el MTC, 2008.

28. Ver: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/2_Raul_Torres.pdf

son extensas, y serán mencionadas más adelante.

Sin embargo, los planes mencionados hasta el momento carecen de la implementación de la EAE, pese a ser un instrumento de gestión obligatorio para el Estado, por lo que el sector está realizando avances en su planificación, dejando de lado los aspectos de planificación socioambientales, los cuales, además, son motivos de conflictos sociales, justamente por no considerarlos antes de la aprobación de un proyecto, es decir, en la misma planificación²⁹.

En ese sentido, se considera necesaria la adecuada planificación para los proyectos que tienen como ámbito de acción los ríos de la amazonía, de manera que se generen proyectos que midan

los impactos acumulativos, sinérgicos, directos e indirectos; además de que no se limiten a una mirada de competitividad y productividad, y que la conectividad se desarrolle con altos estándares ambientales y sociales.

Por ello, ante el avance del PNDH, es necesario y obligatorio que se complemente con los aspectos económicos, técnicos, de ingeniería y legales con los aspectos sociales y ambientales; y de esta manera la planificación hidroviaria tenga un panorama más amplio, considerando las diferencias culturales y geográficas, respetando los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la institucionalidad ambiental.

Breves observaciones al Plan Nacional de Infraestructura: Estándares socioambientales³⁰

El Ministerio de Economía y Finanzas, en junio de 2019, publicó el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), enmarcado en la consecución de tres objetivos según lo propone el documento: 1) desarrollar el mercado interno; 2) fomentar el acceso al mercado externo; y 3) mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través del acceso a servicios básicos.

El PNIC se enfoca en atender la brecha de infraestructura de corto plazo, para lo cual identifica 52 proyectos prioritarios (7 de ellos ubicados en la cuenca amazónica) a partir de la cartera de iniciativas propuestas por los sectores, por un valor total de S/. 99 mil millones. Estos proyectos se encuentran en fase de preinversión o ejecución contractual.

Asu vez, el PNIC promueve la implementación de Gerencias de Proyectos, e introduce la

figura del Nuevo Contrato de Ingeniería, propuesto por el gobierno británico como parte de su asesoría al plan, herramientas que contribuirían a una gestión más eficiente de proyectos.

Sin embargo, podemos decir que el PNIC difícilmente representa un aporte sustancial en términos de estándares de planeamiento de proyectos: a) no fue consultado con sociedad civil ni organizaciones indígenas; b) carece de criterios de sostenibilidad ambiental y social para la priorización de proyectos; c) se basa en la lista de proyectos formulados por sectores (perpetúa los vicios actuales de planificación); d) no contribuye a potenciar la generación de ventajas competitivas (no se promueve infraestructura pública para investigación, desarrollo e innovación), e) no promueve mecanismos más amigables de transparencia, fiscalización y rendición

29. El conflicto socioambiental de la minera Las Bambas radica en la aprobación del Instrumento Técnico Sustentatorio (ITS) para usar una carretera como corredor minero, el cual no contó con la opinión técnica del MTC o del Ministerio del Ambiente para evaluar los impactos socioambientales de dicha "modificación." Ver: <http://cooperacion.org.pe/las-bambas-chronica-de-un-conflicto-anunciado-que-parece-no-tener-fin/>

30. En recomendaciones de DAR enviadas al PNIC. Ver: <https://www.dar.org.pe/infraestructura/articulo-plan-nacional-de-infraestructura/>

de cuentas ante sociedad civil, y f) no se realizó una Evaluación Ambiental Estratégica, tal como manda la normativa ambiental peruana y a pesar que el BID propone este tipo de herramientas, habiéndose financiado previamente, por ejemplo, en el Plan Nacional Energético de 2014.

Sucede que el PNIC entiende que la sostenibilidad ambiental solo tiene que ver con la gestión de riesgos ante el cambio climático, olvidando que aquella también comprende lo referente a impactos directos e indirectos en el ambiente y personas, de proyectos y actividades económicas, y por supuesto la gestión del capital natural. Es decir, la aplicación de un enfoque socioecológico tal como desde DAR lo hemos planteado en otros espacios.

El PNIC es más una lista de proyectos priorizados que un plan y no se adecúa a estándares internacionales, al no incluir una EAE y carecer de indicadores de sostenibilidad ambiental. Además, no ha sido dialogado con organizaciones de sociedad civil.

Si tomamos en cuenta las lecciones aprendidas mencionadas de los demás países de la Región, la planificación no puede ser vista de manera sectorial, pues limita la integralidad del Plan, dejando sin efecto la pertinencia y necesidad de generar una EAE, pues desde la visión de la PCM no se justifica el valor estratégico de la EAE.

A pesar de tener dichas observaciones, la actualización del PNIC realizada en noviembre de este año mediante el Decreto de Urgencia N° 018-2019 que "Establece medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el plan nacional de infraestructura para la competitividad" presenta la misma naturaleza, pues reivindica el carácter operativo del Plan, mediante una lista de proyectos priorizados, sin evidenciar una estrategia que articule a los diferentes sectores y tampoco integrar variables socioambientales que complementen la implementación de los proyectos en función a los impactos acumulativos y sinérgicos de los mismos.

Características de las EAE que deberían ser incluidas en los planes de transporte fluvial del Perú

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un proceso participativo que analiza las propuestas de desarrollo como las políticas, planes y programas, con el objetivo de identificar los aspectos ambientales y sociales que deben considerar estos procesos³¹, comprendiendo una serie de actividades que buscan prevenir los impactos ambientales y sociales que podrían producir las decisiones a gran escala del Estado, expresadas mediante políticas, planes y programas (PPP), de modo que mejore la calidad de la gestión ambiental de los proyectos que involucran las PPP.

En ese sentido, los principales beneficios de una EAE en el sector Transportes serían: (i) proporciona información completa sobre

los ecosistemas de las áreas donde se planifican proyectos de infraestructura; (ii) permitir proyectar a largo plazo las zonas más adecuadas para generar obras viales; (iii) generar que las diferentes instituciones del Estado trabajen coordinadamente, y a su vez fortalecer la coordinación interna de las mismas, pues en el caso de la EAE para transportes, sería necesaria la información y opinión de diferentes especialistas en materia ambiental e infraestructura vial; (iv) generar obras integrales y sostenibles, debido a la participación y opinión de todos los actores pertinentes, como las organizaciones indígenas, y entidades locales y nacionales; y (v) permitir que los funcionarios especializados en la construcción de obras viales identifiquen los demás aspectos de la geografía del

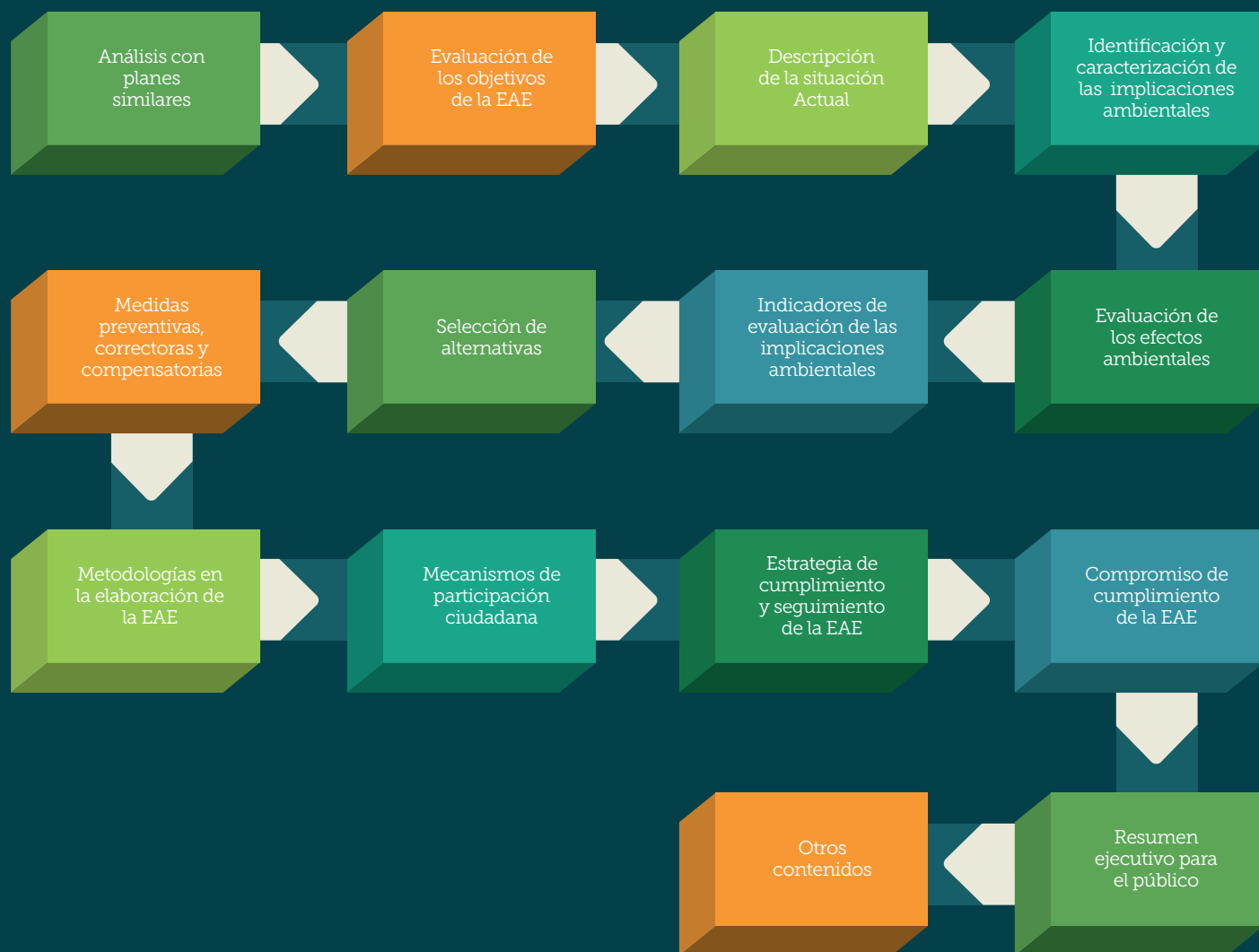
31. GORE Loreto y DAR. (2016). *Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Resultados y recomendaciones de la primera EAE de Loreto*. Lima: p. 5. DAR. (2012). *El ABC de la EAE*. Lima, p.11.

país, cambiando su forma de planificar estos proyectos.

En la misma línea, en el Perú existe la experiencia de la realización de la EAE del PDRC de Loreto, a cargo del GORE Loreto,

la cual contó con el acompañamiento del MINAM y de DAR. El desarrollo de la metodología se basó principalmente en los lineamientos de la Ley del SEIA, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

GRÁFICO 3: *Contenido mínimo de la EAE*



Fuente: Ley de SEIA

En el presente flujograma se puede observar que la elaboración de la EAE es un proceso complejo que requiere del involucramiento de distintos actores para cada fase, así como momentos de evaluación y análisis, y otros que involucran mecanismos de gobernanza y espacios políticos de toma de decisiones. Por ello, un momento estratégico para el adecuado desarrollo de una EAE es la

generación previa de un plan de trabajo y hoja de ruta conjunta.

Asimismo, se elaboró el diagnóstico ambiental de Loreto, el cual vendría a ser el corazón de la EAE, esta fase se desarrolló a partir de los aportes de especialistas, quienes consideraron las siguientes variantes ambientales estratégicas en función a sus atributos para la Región:

ASPECTOS AMBIENTALES RELEVANTES O PRIORITARIOS	SUBTEMAS	ATRIBUTOS
RECURSOS HÍDRICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Humedales • Cabeceras de cuenca • Cuencas hidrográficas • Ríos Navegables (estacionalidad) • Cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Calidad • Disponibilidad/Calidad • Navegabilidad
BOSQUES	<ul style="list-style-type: none"> • Ecosistemas forestales (funciones y servicios) • Recursos forestales (maderables y no maderables) • Suelos • Ecosistemas de bosques aluviales 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura forestal • Biomasa (C) • Disponibilidad • Rentabilidad • Capacidad de uso mayor • Instrumentos de gestión (ANP)
DIVERSIDAD BIOLÓGICA	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad de Ecosistemas (unidades ambientales, ecorregiones, zonas prioritarias para la conservación y ANP) • Diversidad de Flora y Fauna silvestre 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado de conservación • Diversidad • Cantidad • Conectividad • Representatividad • Endemismo • Especies amenazadas
IDENTIDAD CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos ancestrales y tradicionales • Comunidades nativas • Territorialidad indígena (medios de vida) • Educación ambiental e intercultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad (transferencia de generación a generación) • Tenencia de tierra • Reconocimiento de derechos • Planes comunitarios de gestión ambiental
RECURSOS PESQUEROS	<ul style="list-style-type: none"> • Peces de consumo (subsistencia y comercial) • Peces ornamentales • Acuicultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad • Calidad • Diversidad • Rentabilidad • Funcionalidad ecológica de las pesquerías • Integración de la cadena productiva del sector pesquero

Por otro lado, entre los temas de importancia, la herramienta incluyó la realización de quince Programas de Gestión Socio Ambiental (PGSA), los cuales tenían el objetivo de *“poner en evidencia las acciones que se implementarán para compensar las afectaciones identificadas sobre las variables ambientales estratégicas y lograr la conservación del entorno socioambiental durante el desarrollo del PDCR³²”*.

Entonces, elaboración de la EAE también genera información socioambiental sustancial para la toma de decisiones, ya que el recojo de información requiere del trabajo de campo in situ, por lo que la herramienta es una base de datos importante para ser integrada en la planificación de la

gestión pública. Además teniendo en cuenta que uno de los puntos débiles en el Estado es la falta de información sobre el comportamiento de los ríos, desde un enfoque ecosistémico, la EAE obligaría a que se genere dicha información.

A su vez, de acuerdo a cómo se vienen realizando los proyectos de inversión en el Perú, es pertinente que se incluyan expresamente aspectos y enfoques que generen una EAE integral y con marco normativo que sirva de base a dicha herramienta.

Siendo así, en este punto se proponen algunas características indispensables a integrar en una EAE del PNDH:

IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES ACUMULATIVOS Y SINÉRGICOS.

De ser el caso que el gobierno desee impulsar el PNDH, implicaría una serie de proyectos como el dragado de los ríos, mejorar la navegabilidad, incrementar y mejorar puertos en ríos de la Amazonía, entre otros. Todos ellos generan impactos socioambientales de distintas características como en la fauna, flora, la calidad y cantidad del agua, calidad de los suelos, etc. Siendo así, es importante que previamente se elabore una EAE que permita estimar las implicancias ambientales acumulativas como resultado de implementar el conjunto de proyectos de infraestructura que se derive de las PPP del sector Transportes; y prever medidas para contrarrestarlas, a través de la aplicación de Planes de Gestión Socio Ambiental³³.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Los proyectos que involucran a los ríos, involucran también derechos humanos que van interrelacionados a la calidad y cantidad de los recursos naturales como el agua, suelo y recursos forestales. A partir de la experiencia de la Hidrovía Amazónica, es evidente la dependencia del desarrollo humano hacia los recursos naturales, pues actividades como el dragado de los ríos y la remoción de sedimentos generarían impactos en la seguridad alimentaria y en el derecho a un ambiente sano y equilibrado, entre otros, poniendo en juicio el respeto del principio precautorio que garantiza el Estado peruano en el contexto de la promoción de inversiones.

Por ello, la elaboración de una EAE debe contener el marco normativo ambiental como guía para su creación, de manera que busque, garantice y logre el ejercicio de derechos vinculados a la calidad de los recursos naturales.

Además de la integración de otros derechos como la participación, deben ser parte del marco normativo de este documento, mediante distintos mecanismos, y en distintos momentos, como: 1) En el mismo proceso de generación de la propuesta, mediante una metodología que permita la participación efectiva de las mujeres y pueblos indígenas; 2) Dentro del contenido de la propuesta; y 3) en la aplicación de la propuesta.

Esta propuesta abre paso a los siguientes puntos sobre la inclusión del enfoque intercultural, de género y de participación.

32. GORE LORETO y DAR. (2015). *Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Resultados y recomendaciones de la primera EAE de Loreto*. Lima, p.43.

33. Ver: <http://www.inframazonia.com/hidrovía-amazonica-cuatro-lecciones-para-el-plan-nacional-de-infraestructura/>

ENFOQUE INTERCULTURAL

La planificación de proyectos hidroviarios u otros que involucren impactos en la vida de las personas, específicamente de los pueblos indígenas, requiere de enfoques transversales que sean las bases para la planificación, de manera que en el proceso de creación se tengan en cuenta criterios y normas para una planificación integral. Es así como el enfoque intercultural tiene una especial importancia en este tipo de planificación, pues es el momento previo donde se genera la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, desde una perspectiva de retroalimentación y aprendizaje de ambas partes.

Para ello, el Estado cuenta con documentos base como la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, así como el marco legal que protege el respeto de los derechos indígenas. El mismo documento señala que el Estado peruano promueve la implementación del enfoque intercultural en los distintos aspectos de la gestión pública, con el objetivo de reconocer las diferencias culturales, así como *"la valorización e incorporación de las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural"*³⁴.

Es así que el enfoque intercultural implica integrar a los pueblos indígenas sobre sus diferentes aspectos, desde sus modos de vida, hasta sus percepciones de desarrollo. El Perú cuenta con avances en este aspecto, principalmente desde un plano narrativo y declarativo, la concretización del mismo enfoque y las normas es un reto actual, por lo que el sector Transporte es parte de asumir y llevar este reto; y, ante los vacíos, el sector tiene la oportunidad de generar herramientas para la adecuada gestión del mismo.

Cabe mencionar que la integración del enfoque intercultural contribuye en el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y en la institucionalización de los aspectos que los representan, brindándoles mayor seguridad en cuanto a su inclusión en las políticas de Estado. Actualmente, el respeto de los derechos indígenas tiene cierto nivel de incertidumbre en la realización de proyectos de transporte, debido a factores como las consideraciones de los gobiernos de turno, tanto nacional como local, por lo que su fortalecimiento es una tarea pendiente y constante del Estado.

ENFOQUE DE GÉNERO

Actualmente, los esfuerzos para evidenciar y enfrentar las diferencias y que vulnerar el derecho a la igualdad de las mujeres, vienen siendo desarrollados desde distintos aspectos, tanto por el Estado y sociedad civil. Actualmente la Política Nacional de Igualdad de Género (D.S N° 008 -2019-MIMP), además de justificar la necesidad de resolver el trato desigual hacia las mujeres, dispone que la igualdad de género no sólo tiene como objetivo el acceso a las oportunidades, sino el *ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a las oportunidades, así como eliminar las desventajas de las mujeres en la vida cotidiana*³⁵. Se trata entonces de concretizar dicha igualdad hacia distintos espacios, procesos, actividades, etc.

A su vez, de acuerdo a distintos informes, los impactos ambientales se presentan de manera diferenciada hacia hombres y mujeres, esto debido a las actividades cotidianas son distintas, y la relación de dependencia directa hacia los recursos naturales también varía. Sobre este punto, aún quedan muchos temas pendientes para recoger, entender y resolver la problemática, principalmente en el contexto de implementación de proyectos de inversión.

34. MINCU. (2015). *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*, p.8

35. ONU Mujeres (2016). Tomado de: https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/04/Pol%C3%ADtica-nacional-de-igualdad-de-g%C3%A9nero-DS-008-2019-MIMP-Legis.pe_pdf?fbclid=IwAR0lNeju_UgOBi08T8TQ9pKzXROsKyrRWtMcXwS5VVK84HLt8xrFDzdbSVk

Por ello, de acuerdo a la naturaleza de una EAE, la cual es ser un proceso que busca brindar predictibilidad a la planificación de un sector, desarrollando propuestas de desarrollo con el objetivo de identificar los aspectos ambientales y sociales³⁶, de la misma manera que el enfoque intercultural, requiere de la inclusión del enfoque de género en distintos momentos: Entonces, la generación de una EAE del sector Transportes es una oportunidad más para materializar dicho derecho a la igualdad, mediante mecanismos diferenciados en los distintos momentos del desarrollo del Plan, como fue señalado anteriormente.



Foto: DAR

PROCESO PARTICIPATIVO CON LA CIUDADANÍA

Este punto recae en la obligación del Estado para generar las condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, siendo uno de ellos el derecho a la participación ciudadana. Para regular la participación en la gestión ambiental, se cuenta con el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental, y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S 002-2009-MINAM), el cual dispone que la participación se realice en procesos de toma de decisiones en asuntos públicos sobre materia ambiental, así como en su ejecución y fiscalización³⁷, buscando el consenso con la sociedad civil.

Este derecho además, va de la mano con los enfoques de interculturalidad y de género, ya que para lograr la efectiva participación se requiere de metodologías diferenciadas tanto para los pueblos indígenas como para las mujeres, en los distintos momentos del proceso.

En la misma línea, la participación ciudadana es un proceso complejo que requiere de lineamientos y metodologías claras para su implementación, este es el tema en cuestión de la forma como se están desarrollando los procesos participativos, que no permiten el ejercicio efectivo del derecho, debido a los vicios que se han presentado, como la inadecuada forma de recomendaciones, de la forma de comunicación y diálogo entre los actores; por lo que existen sendas lecciones aprendidas que pueden ser usadas por el sector Transportes para brindarle legitimidad al PNDH.

36. GORE Loreto. (2015). *Evaluación ambiental estratégica del plan de desarrollo regional Concertado de Loreto al 2021. Resultados y recomendaciones de la primera EAE de Loreto*. Lima, p. 5. DAR. (2012). *El ABC de la EAE*. Lima, p.11.

37. Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, D.S 002-2009-MINAM.

EL CASO DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA COMO PARTE DE LA PLANIFICACIÓN DEL SECTOR TRANSPORTE EN EL PERÚ

Como se señaló anteriormente, la Hidrovía Amazónica es parte de la cartera de proyectos que proponía COSIPLAN, siendo un proyecto de interés regional y nacional. Cabe mencionar que la lógica con que se vienen desarrollando los proyectos del COSIPLAN, a pesar de la inoperatividad del mismo Consejo, es en medio de procesos que adolecían de espacios de “participación pública, salvaguardas efectivas para el respeto de derechos humanos, Evaluaciones Ambientales Estratégicas, procesos de Consulta Previa, entre otras herramientas, que permitan que el cierre de las brechas de infraestructura parta de una planificación estratégica que contemple variables ambientales, sociales y culturales”³⁸.

Todos estos procesos involucran un mayor tiempo e inversión monetaria para que sean implementados adecuadamente, además que deben contar con un marco legal que los dirija y, principalmente, con una planificación que prevenga la integración de cada uno de dichos procesos.

En ese sentido, generar proyectos de infraestructura de transportes implica procedimientos administrativos y procesos políticos que, ante su ausencia, las consecuencias se verían en la mala ejecución y desarrollo del proyecto.

Esta quizá podría ser una respuesta a la forma como se ha venido desarrollando el proyecto Hidrovía Amazónica (HA), el cual se encontraba en la etapa de evaluación del EIA por parte del Senace. Actualmente la empresa desistió del EIA.

38. Salazar, C. (2018). “¿Todo cambia para que nada cambie? Hacia un nuevo proceso de integración sudamericana pensado en la gente” En: Coalición Regional por la Transparencia y la Participación. *Crisis de UNASUR: Reconfigurando la Integración Suramericana*, Boletín N° 2, mayo de 2018.

Este EIA contó con más de 400 observaciones de fondo sobre el EIA³⁹ a partir de la evaluación de instituciones del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Cultura (MINCU). Estas deficiencias

en el EIA son también una lección para todos los sectores del Estado en la forma como se están planificando los proyectos de transportes, pues los impactos involucran a distintos sectores, sobre todo cuando se trata de proyectos nuevos como la Hidrovía Amazónica.

El Proyecto

La Hidrovía Amazónica es un proyecto de infraestructura en la modalidad de alianza público-privada, con una inversión de US\$95 millones, concesionado en el año 2017 al consorcio Cohidro, integrado por la empresa peruana CASA y por la gigante china Sinohydro para mejorar la navegabilidad del Ucayali, Marañón, Huallaga y Amazonas vía el dragado en áreas de dichos ríos. En términos

económicos, no representa grandes cifras en comparación con grandes megaproyectos, sin embargo, el ámbito del proyecto abarca 2,687 km.

Las actividades que propone el proyecto vienen generando diversas preocupaciones sociales, económicas y ambientales, incluyendo las relativas a los impactos que podrían generarse en los ecosistemas y formas de vida de

MAPA 9:

Mapa del Proyecto Hidrovía Amazónica

Los ríos de la Hidrovía

Ríos Marañón y Amazonas, tramo Saramiriza - Iquitos - Santa Rosa
Río Huallaga, tramo Yurimaguas - confluencia con el río Marañón
Río Ucayali, tramo Pucallpa - confluencia con el río Marañón



Fuente: Proinversión. Elaboración propia

39. Ver: <https://www.dar.org.pe/noticias/estudio-de-impacto-ambiental-de-proyecto-hidrovía-amazonica-recibe-mas-de-400-observaciones/>

la población local⁴⁰; a esto se suma que el EIA se desarrolló sin que se concluya aún el Estudio Definitivo de Ingeniería⁴¹.

Es así que el proyecto presenta preocupantes deficiencias en cuanto al diseño y la prevención de impactos socioambientales. Por ello, AIDSESP en coordinación con DAR, así como otras organizaciones de sociedad civil, han presentado sus recomendaciones y observaciones al proyecto con el objetivo de que la autoridad competente mejore sus criterios de evaluación y generar un mejor proyecto.

Debe tenerse en consideración que el Consorcio Cohidro desistió formalmente de seguir con la evaluación ambiental del Proyecto Hidrovía Amazónica mediante carta N° 0596-2019-GG-COHIDRO dirigida a SENACE, con fecha 19 de diciembre de 2019. SENACE aceptó el desistimiento y archivó el proceso administrativo mediante Resolución Directoral N° 00006-2020-SENACE-PE/DEIN, con fecha 15 de enero de 2020; no obstante, el contrato del proyecto continúa vigente.

Principales observaciones al proyecto

El proyecto tiene sus primeros antecedentes en el año 2006, cuando se realizaron estudios de navegabilidad⁴², los cuales tienen una lógica principalmente comercial; sin embargo, la generación de estudios sobre el comportamiento de los ríos recién se realizó desde inicios de 2019. Este año, la academia desarrolló una propuesta metodológica para analizar el comportamiento de los sedimentos de ríos amazónicos, con lo cual se puede estimar los impactos del dragado en la biodiversidad de los ríos y, en consecuencia, en la seguridad alimentaria de más de 400 comunidades nativas.

Con el proyecto HA se pueden identificar algunas evidencias sobre la necesidad de una mejor y oportuna planificación de los proyectos, donde se pueda estudiar las actividades de ingeniería para medir los impactos socioambientales y diseñar proyectos sostenibles e integrales, donde intervengan distintos sectores a partir de sus capacidades técnicas. Esta necesidad se hizo evidente en la etapa de evaluación del EIA de la HA, es decir, cuando ya el proyecto está diseñado, y el titular ha invertido en el mismo, por lo que se complejiza la situación para el Estado en su objetivo de implementar proyectos y contar con la licencia social del mismo, defina la aprobación o no de la HA.

Estudios de Ingeniería de detalle

Desde hace años, la academia y el sector privado plantean que las declaratorias de viabilidad de proyectos (incluso aquellos de mediana complejidad) se den en función

a Estudios de Ingeniería (EDI) a nivel de detalle, y no básica como lo permite el INVIERTE.PE. El D.L. 1362 creó la figura del Diálogo Competitivo, que permitiría

40. Ver: <http://dar.org.pe/archivos/cartillahidrov2019.pdf>

41. Ver: <http://www.aidesep.org.pe/noticias/hidrovia-amazonica-mas-perjudicial-que-la-interoceanica>

42. Ver: <http://dar.org.pe/archivos/cartillahidrov2019.pdf>

al Estado recibir, por parte de postores privados precalificados, conocimiento especializado en la fase de preinversión de proyectos complejos. Pero esto aplica

a aquellos cuya inversión estimada sea superior a 200 000 UIT (S/ 840 millones). La HA no hubiese calificado.

Estudios de Impacto Ambiental basados en EDI a nivel de detalle

La normativa peruana no exige, al menos para proyectos de alta complejidad, que los EIA tomen como referencia la información desarrollada por EDI a

nivel de detalle, algo que sí es practicado en países desarrollados. Para el caso de la Hidrovía, el EDI será presentado posteriormente a su EIA.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) previa

Otra buena práctica internacional para políticas, planes y programas es que los estudios de preinversión tomen como referencia una EAE. La HA se declaró viable

sin tener un Plan Nacional Hidroviario aprobado, para el cual la normativa exige que cuente con una EAE.

Cumplimiento de acuerdos de consulta previa

La HA es la primera APP del país cuyo contrato de concesión incorporó acuerdos de consulta previa. Pero estos no se vienen cumpliendo plenamente, o se están implementado de forma muy ligera. En vista de ello, organizaciones indígenas del área de influencia directa del proyecto, suspendieron su participación en el proceso de elaboración del EIA.

Estas son parte de las observaciones generadas al proyecto, pero como se mencionó, solo entre las generadas por instituciones públicas son aproximadamente 400 observaciones, incluso del propio sector. Esta es una alerta sobre la forma de planificación en las etapas previas, así como los criterios

que se implementan para aprobar el proyecto. Por ello, es evidente que se requiere fortalecer las etapas previas para la aprobación de proyectos del sector Transportes, por lo que la inclusión de criterios socioambientales mediante herramientas como la EAE en la etapa de planificación es un aporte para la mejora de dichos aspectos. El caso HA es solo un ejemplo de la necesidad de generar cambios en el sector.

LA EAE DEL SECTOR TRANSPORTES EN LAC Y LAS BUENAS PRÁCTICAS DE PAÍSES DE LA OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización intergubernamental cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Actualmente es una de organizaciones internacionales más influyentes para realizar reformas y cambios estructurales en los distintos niveles de gobierno, pues *“congrega a un conjunto de países que representan el 80% del comercio mundial y de las inversiones, lo cual le otorga un papel fundamental para hacer frente a los desafíos que enfrenta actualmente la economía mundial”*⁴³. El hecho de que un país sea parte de la OCDE le otorga prestigio a nivel mundial para atraer las luces de las inversiones, de acuerdo a los estándares que contiene y que la OCDE obliga a cumplir.

Entonces, la OCDE alberga a los países con mayor influencia en la economía mundial, cuya integración se ha realizado en base al cumplimiento de estándares obligatorios establecidos por la Organización, cuyo proceso, además, no es sencillo.

Actualmente, el Perú está generando las condiciones para ser parte de la OCDE. Los estándares a cumplir varían de acuerdo a las consideraciones de la OCDE respecto a las mejoras que el país debe realizar para lograr *“contar con el nivel de cobertura y calidad en servicios públicos y de gobierno comparables con los países más desarrollados de la organización”*⁴⁴. Para ello, el proceso de la implementación de dichas condiciones es complejo y de largo plazo.

En el caso de Perú, el proceso más importante inició en el 2014⁴⁵ con la firma del “Acuerdo de Cooperación y un Memorándum de Entendimiento con los que se formaliza el marco para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes para la implementación del Programa País para el Perú⁴⁶”, el momento de la firma marca un hito para el Perú

43. CEPLAN. (2015). *Perú 2021: País OECD*, p.11

44. CEPLAN. (2015). *Perú 2021: País OECD*, p.15

45. El proceso de acercamiento y relaciones entre la OCDE y Perú inició en el año 2008 con la aprobación e incorporación de Perú como miembro observador en su Comité de Inversiones.

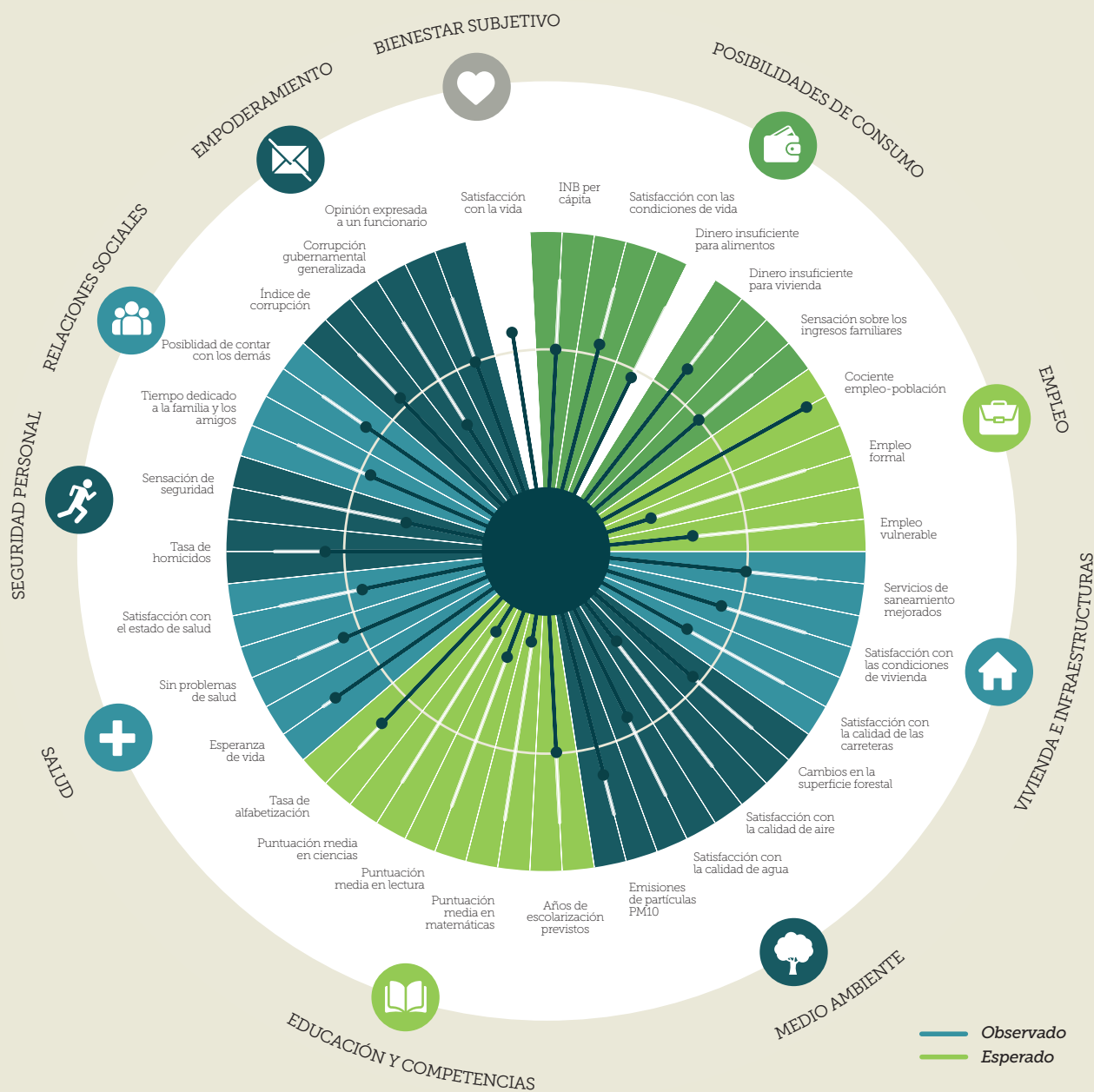
46. CEPAL/OCDE. (2016). *Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la EDA*, p.7

en cuanto a los desafíos a enfrentar y lograr, ya que los estándares a implementar incluyen procesos de reformas y cambios estructurales para promover inversiones estables. Entre los grandes aspectos a desarrollar para

cumplir con los estándares se tiene a la política ambiental, la cual va en línea con los indicadores de carácter social y ambiental que la OCDE requiere implementar⁴⁷.

GRÁFICO 4:

Resultados de bienestar actuales y esperados para el Perú: Comparativa mundial



Fuente: OCDE⁴⁸

47. Polanco, C. (2006). "Indicadores ambientales y modelos internacionales para toma de decisiones". Ver: <https://www.redalyc.org/pdf/1694/169420986007.pdf>

48. OCDE. (2015). *Estudio multidimensional del Perú*, Volumen 1: Evaluación Inicial. Ver: https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf

De manera menos clara, el informe de CEPAL, *Perú 2021: País OECD*, señala lo

que el Perú requiere implementar para lograr la aceptación de la Organización.

CUADRO 5:

Requisitos del Perú para ser miembro de la OCDE⁴⁹

1.	Diseñar y ejecutar políticas y reformas adecuadas para afianzar y, sobre todo, dar sostenibilidad al crecimiento económico y la estabilidad financiera.
2.	Mantener y extender la liberalización de los movimientos de capitales.
3.	Garantizar la expansión de los mercados exportadores.
4.	Incentivar la investigación y formación profesional.
5.	Diseñar y ejecutar programas de investigación y desarrollo que estimulen la investigación científica y tecnológica orientada a la innovación.
6.	Incentivar una mejor educación que asegure la realización de las potencialidades de las personas como seres humanos y con capacidades y habilidades para cubrir la demanda laboral.

Fuente: CEPLAN. *Elaboración propia.*

Cada uno de los puntos señalados involucra a su vez una serie de medidas para lograr el adecuado cumplimiento de los mismos; si bien es cierto no se menciona expresamente el aspecto ambiental, tema prioritario para la OCDE, este se infiere en cuanto al requisito de brindarle sostenibilidad del crecimiento económico, donde se requieren de aspectos, herramientas y estándares

ambientales a desarrollar. Es así como entra a tallar la generación de herramientas de gestión como la EAE para el cumplimiento de dichos requisitos, siendo así, en el 2016, la OCDE y CEPAL desarrollaron el “Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental”, donde se advirtió:

“Incluir la evaluación de los efectos ambientales de las políticas económicas, en particular de gasto e inversión públicos. Ampliar las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) a la política energética y los planes de transporte, en particular para el área metropolitana de Lima-Callao y otras ciudades intermedias, como herramienta de planificación de largo plazo”⁵⁰.

49. OCDE. (2015). *Estudio multidimensional del Perú*, Volumen 1: Evaluación Inicial. Ver: https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf

50. CEPLAN. (2015). *Perú 2021: País OECD*, p.18

Dicha recomendación tiene el expreso objetivo a corto y largo plazo (5 años) de evaluar los aspectos ambientales de políticas, planes y programas sectoriales. Con esto, la EAE toma mayor peso en las acciones estratégicas del Estado para generar desarrollo, desde una perspectiva de sostenibilidad, dentro de un marco de derechos.

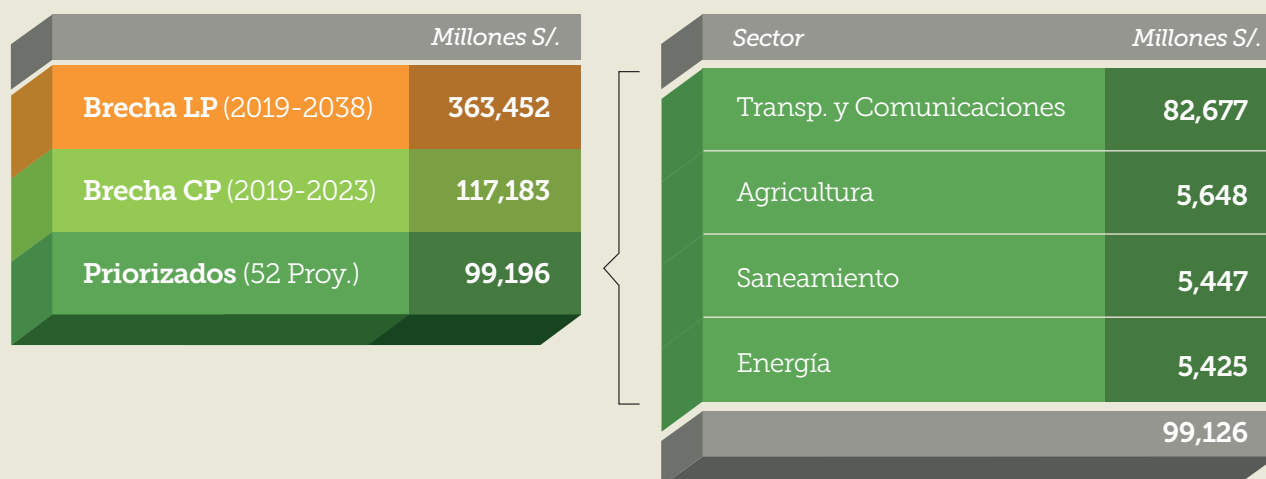
Es así como la generación de la EAE no es un proceso que camina solo, sino que se articula a los objetivos nacionales para logros a nivel internacional, donde los gobiernos locales cumplen un rol estratégico y contribuyen con el mejoramiento y generación de estándares que permitirían considerar al Perú como un país de alta competitividad.

Desafíos

BRECHAS EN INFRAESTRUCTURA:

La llegada a la cima, así como ser un miembro de la OECD, de acuerdo a las cifras presentadas en distintos documentos, aún nos presenta un largo camino, esto no debería ser una justificación para acelerar las medidas para los ansiados requisitos, sino replantear la forma como se están generando. Por ejemplo, en cuanto al sector Transportes, el *PNIC* estima una brecha de infraestructura a largo plazo o total (2019-2038) -resultado de comparar al Perú con países de la OCDE para los sectores Transportes, Comunicaciones, Riego, Electricidad, Agua, Saneamiento, Salud y Educación- que valoriza en S/.363 mil millones (el 44% corresponde al sector Transportes)⁵¹.

CUADRO 6: PNIC: Brechas estimadas y proyectos priorizados



Fuente: Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, MEF, 2019. Elaboración propia.

51. Ver: <https://www.dar.org.pe/infraestructura/articulo-plan-nacional-de-infraestructura/>

Las cifras no nos presentan un escenario optimista a corto plazo, por lo que el Estado tiene un desafío para generar proyectos en dichos sectores para disminuir la brecha, pero estas medidas deben ir acompañadas de todos los aspectos que requiere la OCDE, como la sostenibilidad ambiental, por lo que si se proponen megaproyectos como la Hidrovía Amazónica, sin la adecuada y oportuna planificación previa, la reducción de la brecha en infraestructura de transportes no tendría mucho sentido, si se están implementando con bajos estándares ambientales y vulnerando los derechos humanos.



Foto: PCM Perú

FISCALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA:

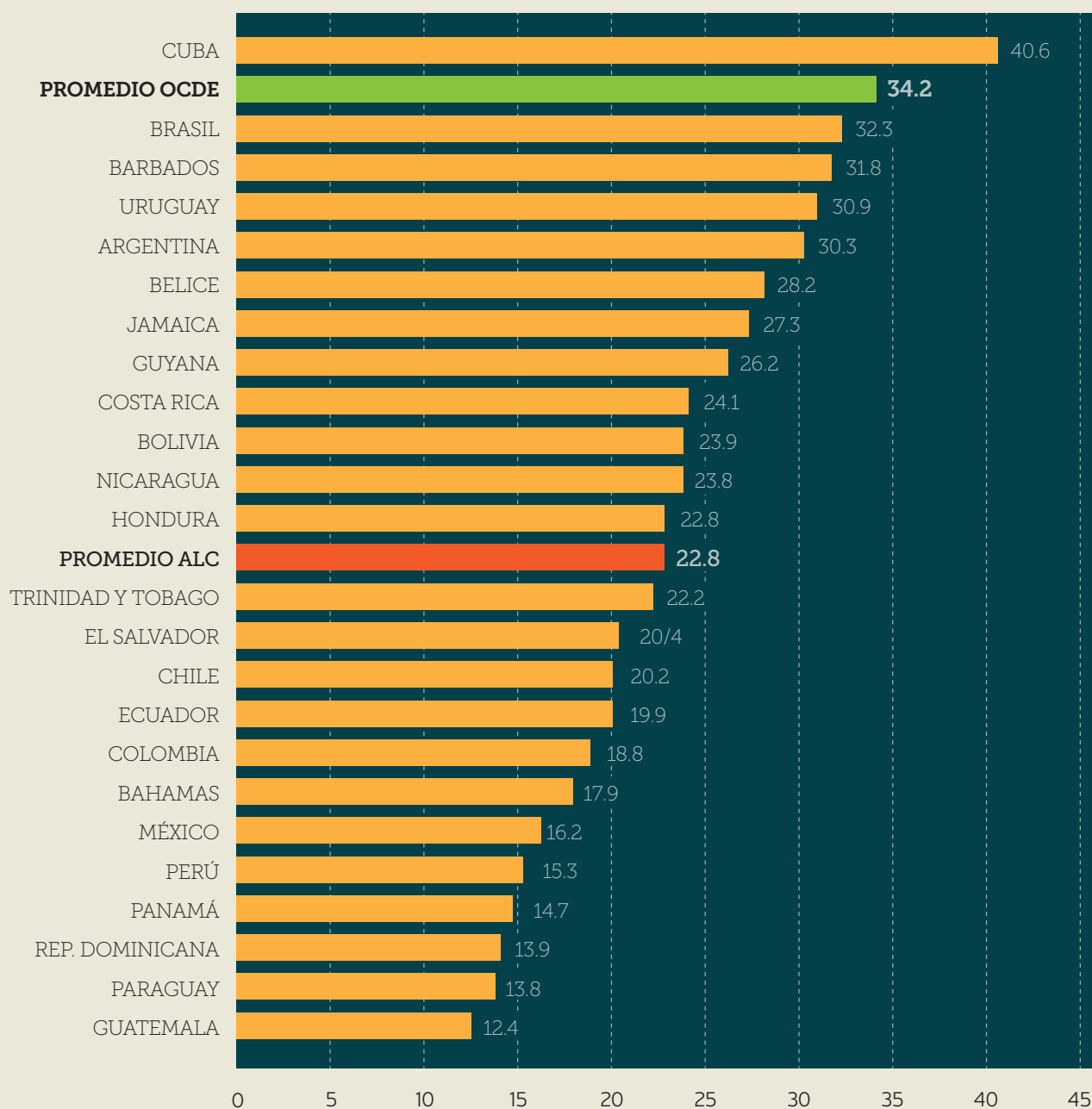
La OCDE en su “Estudio multidimensional del Perú”, señala que aún existen grandes retos en cuanto al sistema tributario para disminuir las desigualdades socioeconómicas, y fomentar el crecimiento verde; esto debido a que el nivel de recaudo fiscal del 18% del PBI es bajo comparado con los países de la OCDE y de América Latina (34% y 21% del PBI, respectivamente)⁵².

Entonces, los esfuerzos para reducir las brechas económicas, involucran a otros sectores del Estado, y actividades concretas como la recaudación tributaria, problema complejo que el Perú viene enfrentando constantemente. Por lo que, la aceleración de inversiones en infraestructura para reducir brechas no lograría el objetivo por sí sola, pues también se requiere atender otras actividades para que esta disminución sea efectiva.

DÉBIL GOBERNANZA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS:

Sin embargo, también existen desafíos que deben ser enfrentados para que el esfuerzo por altos estándares socioambientales sea adecuado con el marco de los derechos humanos. Al respecto, para mejorar la gobernanza, el Estado puede actuar desde diferentes espacios, como el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza,

52. OCDE. (2015). *Estudio multidimensional del Perú*, Volumen 1: Evaluación Inicial. Ver: https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf

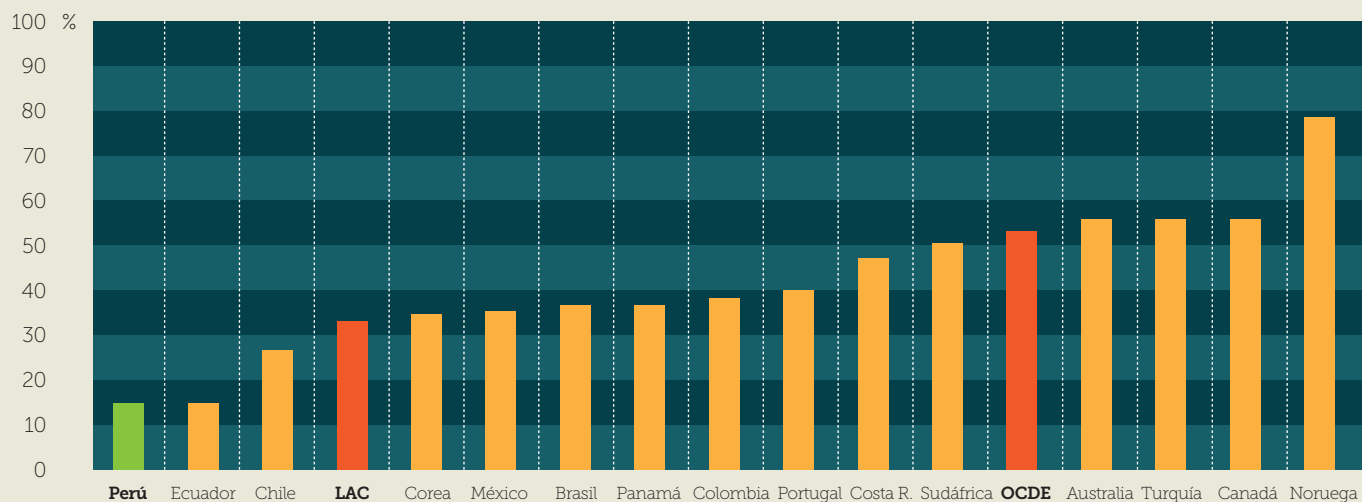
Relación de ingresos tributarios y el PIB*(Ingresos tributarios totales como el % del PIB) en los países ALC (2017)*

Fuente: OCDE Naciones Unidas CIAT/BID 2019, *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2019*.
<https://oe.ed/RevStatsLatam>

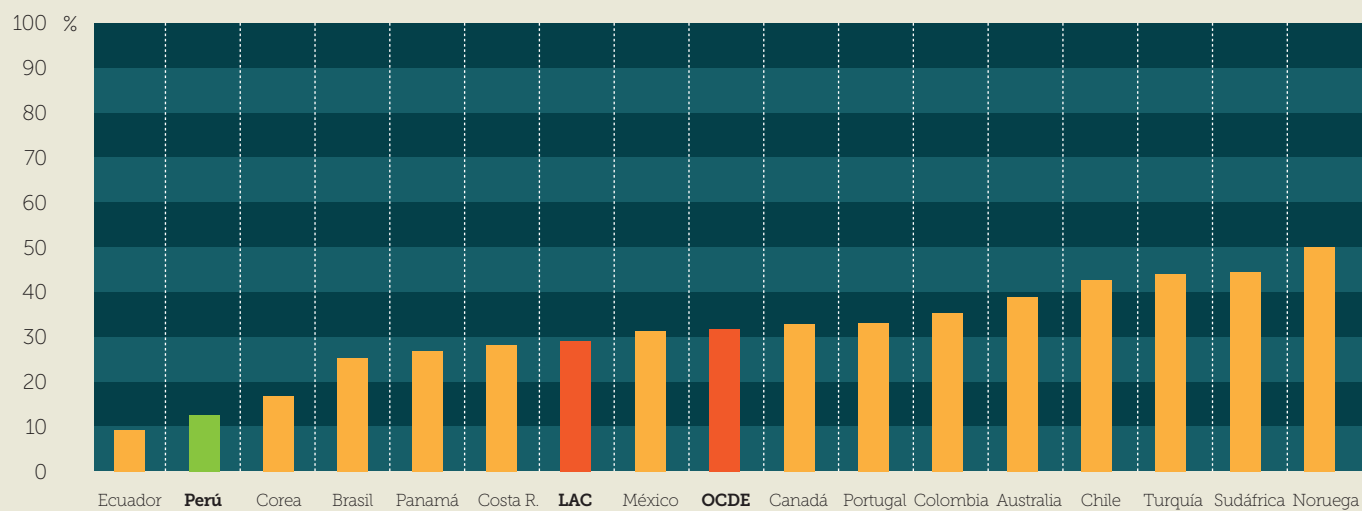
participación, transparencia, acceso a la información pública; así como la lucha contra la corrupción debería aumentar la confianza de los ciudadanos en su gobierno y contribuir a la legitimidad del Estado⁵³.

53. OCDE. (2015). *Estudio multidimensional del Perú*, Volumen 1: Evaluación Inicial. Ver: https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf, p.7 OECD, (2015), "Estudio multidimensional del Perú", Volumen 1: Evaluación Inicial. Ver: https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf

Panel A: ¿Tiene confianza en el gobierno nacional? (%SI)



Panel B: ¿Tiene confianza en el sistema judicial y los tribunales? (%SI)



Fuente: Con base en datos de Gallup Organization 82015), Gallup World Monitor (Base de datos)

CONTEXTO EN CUESTIÓN:

Es preciso mencionar que el contexto político actual de América Latina nos presenta algunas señales sobre los estándares de la OCDE, donde países como Chile y Brasil, miembros de la Organización, y Colombia, país invitado a ser parte, se ven inmersos en situaciones de crisis política, en el caso de Chile y Brasil, debido a masivas protestas sobre el sistema económico, es decir, aquel que prima en todos los países de América Latina.

En Chile, las demandas se basan en la desigualdad socioeconómica del país, donde la brecha es desmedida, CEPAL señala que *el 1% más adinerado del país se quedó con el 26,5% de la riqueza en 2017, mientras que el 50% de los hogares de menores ingresos accedió solo al 2,1% de la riqueza neta del país*⁵⁴. Esta problemática de carácter socioeconómico ha ido agudizándose de alguna manera debido a prácticas anti democráticas como la limitada participación; además, pone en cuestión las condiciones que impone el sistema económico, el cual ha generado no sólo desconfianza, sino el pedido de cambio de gobierno, careciendo de legitimidad, lo contrario a lo que dispone la OCDE.

Por su parte, en Brasil, los últimos incendios forestales en zonas de alta biodiversidad y donde viven pueblos indígenas, así como la amenaza y, en algunos casos, muerte de defensores ambientales, tiene en constante cuestionamiento las políticas y normativas ambientales que gestionan los recursos naturales. A su vez, Brasil, que lidera las inversiones en la Región, tiene en sus tribunales uno de los casos más grandes de corrupción, "Lava Jato".

Estas situaciones, entre otras, llevan a cuestionar a los países de la Región la forma como se vienen desarrollando (o no), los mecanismos de gobernanza, así como la independencia de poderes, como elementos del sistema democrático; así como el desarrollo de políticas y normas para la reducción de brechas socioeconómicas, que en su paso debería considerar todos los aspectos relevantes para generar proyectos sostenibles e integrales.

54. CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina*, p. 62. Ver: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf Recomendación N° 10 del "Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental"

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES PARA PROMOVER LAS EAE EN EL SECTOR TRANSPORTES, SUBSECTOR FLUVIAL EN LA AMAZONÍA PERUANA

La elaboración e implementación de la EAE es un proceso complejo, donde intervienen distintos actores y que requiere momentos de toma de decisiones, ya que es un instrumento de carácter político, por contener información influyente y estratégica para la gestión pública en los distintos niveles de gobierno. Por ello, es necesario presentar recomendaciones para los distintos actores que puedan intervenir en el fortalecimiento, promoción e implementación de una EAE para el sector Transportes, la cual debió elaborarse si se quería realizar un PNDH.

A su vez, ya que los proyectos de transporte fluvial son parte de una plataforma logística de transportes que busca brindarle conectividad a la Región, también es necesario tener en cuenta recomendaciones a este nivel político, de manera que los objetivos para conectar la región tengan en cuenta la inclusión de variables socioambientales en la etapa de planificación. Siendo así, la primera parte de recomendaciones es dirigida a este nivel; seguida de recomendaciones dirigidas a los distintos sectores que intervienen en la planificación de transportes a nivel nacional:

1. RECOMENDACIONES PARA LA INCLUSIÓN DE UNA EAE EN LOS PLANES DE INFRAESTRUCTURA EN LA REGIÓN

Existen experiencias sobre la implementación de hidrovías en la Región, las cuales dejan lecciones aprendidas sobre cómo mejorar el conocimiento de la dinámica de los ríos para una mejor planificación de proyectos de transporte fluvial, siendo una de ellas:

- Planificar en función al enfoque de cuencas, existe el caso del proyecto Hidrovía Magdalena de Colombia⁵⁵, que frente a la ausencia de este enfoque ocasionó efectos ecológicos y culturales que pudieron ser prevenidos con una mejor articulación intersectorial, sociedad civil y la academia, desde la etapa de planificación y diseño del proyecto⁵⁶.

55. La Hidrovía Magdalena se ubica en el Departamento del Huila. El río Magdalena fluye de sur a norte por un valle interandino ubicado entre las cordilleras Central y Oriental de los Andes.

56. Ver: <http://bdigital.unal.edu.co/56563/1/1032442236.2017.pdf>

En la misma línea, en el caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná, que une a Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay⁵⁷ y representa uno de los proyectos más grandes sobre la conversión de un sistema fluvial e implica riesgos como la generación de la deforestación, la erosión de los suelos, la sobreexplotación de la vida silvestre y el sistema de zonas húmedas, especialmente en la zona del Pantanal, en la frontera entre Brasil y Bolivia⁵⁸, entre otros impactos⁵⁹. Se recomendó lo siguiente:

- Ampliar el debate público sobre los aspectos técnicos del proyecto y prevenir dichos impactos, de manera que se reflexione y sustente la necesidad de incluir estudios ambientales indispensables para la planificación de proyectos sostenibles con enfoque de cuenca hidrográfica.

Ambos proyectos, en su momento fueron nuevos y únicos en la Región, por lo que se requería de mejores estudios, articulando con expertos en el tema y tomando en cuenta las recomendaciones de la ciudadanía. Todo ello como parte de una planificación estratégica que mida y evite impactos socioambientales.

La EAE entra a tallar como una herramienta previa durante la planificación del sector, de manera que la información recogida por dicha herramienta sirva para conocer los impactos no solo de un proyecto, sino de este en relación a los que se conectan al mismo, así como a las características del territorio tanto sociales como ambientales.

2. RECOMENDACIONES PARA EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

El MTC como ente rector del sector, en el caso de la EAE tiene la oportunidad de liderar el proceso de generación e implementación de una EAE, siendo así que se identifican las siguientes recomendaciones:

- El MTC debería disponer de manera específica la generación de una EAE para el transporte fluvial. Esto de acuerdo al marco normativo del SEIA, donde se dispone la generación de una EAE para todas las políticas, planes y programas, y de acuerdo al Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Transportes.
- La generación del PNDH es una oportunidad para que el sector genere una EAE a dicho documento, ya que se trata de un sector que para el Estado es nuevo, por lo que el nivel de incertidumbre es alto, siendo una forma de enfrentar el problema la adecuada planificación.
- En la actualidad no se conoce el nivel de avance del PNDH, por lo que es necesario y obligatorio que se publique la información, de manera que se realicen recomendaciones específicas.
- El MTC debería impulsar la articulación con actores de sociedad civil y la academia para generar e intercambiar conocimiento en el marco de la creación de una EAE para el PNDH y el sector Transportes en general.
- El proyecto HA deja lecciones aprendidas sobre cómo mejorar la planificación de proyectos de ese tipo, en cuanto a los aspectos socioambientales, y la gobernanza del mismo, siendo así, el sector debe articular la información generada del proyecto para una EAE en el transporte fluvial.

57. El objetivo del proyecto es mejorar las condiciones de navegabilidad del sistema Paraguay-Paraná hasta alcanzar un óptimo nivel de utilización durante las 24 horas, los 365 días del año; adaptar y redimensionar la flota; y mejorar la infraestructura de los puertos allí emplazados, acorde a los requisitos actuales de intercambio comercial en el área de influencia.

58. Ver: https://elpais.com/diario/1994/01/25/sociedad/759452401_850215.html

59. Moiraghi De Pérez, L. (1999). "Hidrovía: Contaminación e impacto ambiental". Ver: https://nanopdf.com/download/019-5b25bc0d1c714_.pdf

3. RECOMENDACIONES PARA EL MINISTERIO DEL AMBIENTE

Por su parte, el MINAM como institución especialista y rectora de la gestión ambiental en el Perú, cumple un rol de supervisión, acompañamiento y aprobación de la EAE, por lo que su influencia en la generación de una EAE para el transporte fluvial es determinante sobre la calidad, objetividad y pertinencia de la herramienta, siendo así se presentan las siguientes recomendaciones:

- El MINAM es la institución que lidera la generación de una EAE, por lo que está dentro de sus obligaciones la implementación de la misma en las PPP. Para ello, es necesario que retome la discusión sobre el valor de la EAE para los objetivos nacionales, de forma que su implementación se entienda como ventajosa, y útil para la planificación.
- La OCDE realizó recomendaciones en el marco del Programa País, donde señala a la EAE como una actividad estratégica para lograr los estándares, debido a que uno de los temas prioritarios es la Política Ambiental y la sostenibilidad de las inversiones.
- Articular con el MTC la generación de la EAE para el sector Transportes, para un Plan de transporte fluvial o en todo caso para un Plan nacional de conexión intermodal, el cual viene realizándose a cargo del MTC.

4. RECOMENDACIONES PARA EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

El MEF es una de las instituciones determinantes en los procesos de planificación de los principales PPP, por lo que desempeña un rol estratégico sobre los aspectos que se integrarán en las etapas iniciales de estos documentos de gestión, siendo así se proponen las siguientes recomendaciones:

- Considerar entre las variables integradas en la planificación para la reducción de brechas, aquellas que guardan aspectos socioambientales, de modo que la planificación sea integral y oportuna, por lo que la EAE como herramienta de gestión debe ser promovida en la planificación del sector en articulación con el MINAM.
- Articular con el MINAM y el MTC la generación de una EAE para Transportes en el marco de la planificación de proyectos del sector.
- Integrar a la Comisión Nacional para la Infraestructura a los demás sectores para evaluar los 54 proyectos que contiene el PNI, de manera que se reafirme (o no), siendo necesario que la actualización del Plan Nacional de Infraestructura cuente con una EAE.

5. RECOMENDACIONES PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES

Los gobiernos regionales, de acuerdo a sus facultades, son proponentes y tienen la oportunidad de generar herramientas como la EAE, además de articular con los distintos actores. Además, en el caso de la planificación para transporte fluvial, la participación de los GORE es indispensable para generar mejores y adecuadas herramientas de planificación. Se presentan las siguientes recomendaciones:

- Los GORE tienen la facultad de generar la EAE para sus planes y programas, además de ser una disposición del Reglamento del SEIA, es pertinente y oportuno que los GORE desarrollen la herramienta con el objetivo de incluir las variables socioambientales en su gestión.
- Existe la EAE del PDCR de Loreto como experiencia a nivel regional, por lo que los GORE pueden tomar las lecciones aprendidas de dicho proceso para mejorar futuras EAE y mejorar la gestión de sus gobiernos.
- Actualmente, la amazonía es parte de la planificación del sector Transportes, donde se tiene en proceso el desarrollo de proyectos como la HA, el cual ha sido observado por la falta de identificación de impactos socioambientales. Esto ha llevado a cuestionar la planificación previa del sector. Por ello, los GORE que se instalan en regiones amazónicas y usan como medio de transporte los ríos, deben promover y recomendar la EAE para la planificación, entre otros, con el fin de integrar los aspectos socioambientales, además de brindarle gobernanza a dicha planificación.

Finalmente, como se puede identificar a partir del presente documento, la generación e implementación de la EAE es un proceso complejo que requiere especialmente de la articulación de todos los actores que intervienen en la generación de PPP de transportes, de manera que cuente con distintos enfoques, la aceptación y legitimidad para su adecuada aplicación. Además, la propuesta de una EAE para transportes debe presentar un contenido integral, por lo que, sólo mediante la articulación y participación de todos los actores se puede lograr una herramienta con dichas características.

A su vez, el actual impulso del Estado para generar proyectos de infraestructura de transportes en la Amazonía, genera la necesidad de incluir variables socioambientales en las etapas de planificación de PPP que incluyan dichos proyectos, de manera que se realicen dentro de los parámetros de estándares nacionales e internacionales, y en el marco de los objetivos nacionales para generar inversiones sostenibles.

Por ello, esta propuesta justifica la necesidad de dicha herramienta, articulando a todos los actores y recogiendo las lecciones aprendidas de las experiencias mencionadas, por lo que es un insumo para iniciar un proceso de implementación de una EAE para la planificación en el transporte fluvial.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina*.

CEPAL/OCDE. (2016). *Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la EDA*.

CEPLAN. (2015). *Perú 2021: País OECD*.

Chi, S. (2015). "Environmental Impact Assessment of Infrastructure Projects: A Governance Perspective". En: *Journal of Environmental Planning and Management*.

Coalición Regional por la Transparencia y la Participación. (2017). *Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico*.

COSIPLAN. (2017). *Informe de la cartera de Proyectos del COSIPLAN*.

DAR. (2018). *Memorándums de Entendimiento Perú - China*.

GORE Loreto y DAR. (2015). *Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Resultados y recomendaciones de la primera EAE de Loreto*. Lima.

MINCU. (2015). *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*.

Moiraghi De Pérez, L. (1999). *Hidrografía: Contaminación e impacto ambiental*.

OCDE. (2015). *Estudio multidimensional del Perú*.

Polanco, C. (2006). *Indicadores ambientales y modelos internacionales para toma de decisiones*.

Salazar, C. (2018). "¿Todo cambia para que nada cambie? Hacia un nuevo proceso de integración sudamericana pensado en la gente" En: Coalición Regional por la Transparencia y la Participación. *Crisis de UNASUR: Reconfigurando la Integración Suramericana*, Boletín N° 2, mayo de 2018.



CON EL APOYO DE:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION



Rainforest Foundation
Norway