

ESTUDIO NACIONAL SOBRE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) Y EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS EN EL PERÚ

HACIA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Una iniciativa de:



Con el apoyo de:



Proyecto Amazonía Indígena: Derechos y Recursos (AIRR)

**ESTUDIO NACIONAL SOBRE ESTUDIOS DE IMPACTO
AMBIENTAL (EIA) Y EVALUACIONES AMBIENTALES
ESTRATÉGICAS EN EL PERÚ**

**HACIA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y CUMPLIMIENTO DE
LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

ESTUDIO NACIONAL SOBRE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) Y EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS EN EL PERÚ HACIA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

AUTORA

Dora Ramos García - Consultora DAR

EQUIPO REVISOR DAR

Vanessa Cueto La Rosa

Verónica Portugal Decheco

María Sembreiro Huaranga

Diego Saavedra Celestino

EDITADO POR:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Jr. Cartagena N° 130, Pueblo Libre, Lima-Perú

Teléfonos: 511 - 340 3780 | 511 - 3403720

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

DISEÑADO POR:

Media Praxis S.A.C.

Jr. Los Jazmines 423, Lince, Lima, Perú

Teléfonos: 511 - 441 1901 | 511 - 441 1562

Correo electrónico: marketing@mediapraxis.net

Página web: www.mediapraxis.net

FOTOS DE PORTADA:

DAR/Rolando Mondragón

CITA SUGERIDA:

DAR (2022). Estudio nacional sobre Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluaciones Ambientales Estratégicas en el Perú. Hacia una participación efectiva y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas

Primera edición digital, septiembre 2021.

Publicado en agosto 2022.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-06508

ISBN: 978-612-4210-75-4

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del Proyecto Amazonía Indígena: Derechos y Recursos (AIRR). Este documento es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y con el apoyo de la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte – Sur, I.I.I.I.I, Rainforest Foundation Norway (RFN) y Charles Stewart Mott Foundation. El contenido es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte – Sur, I.I.I.I.I, Rainforest Foundation Norway (RFN) y Charles Stewart Mott Foundation.

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	12
<hr/>	
1. RESUMEN EJECUTIVO	18
<hr/>	
2. INTRODUCCIÓN	25
<hr/>	
3. MARCO LEGAL: ANÁLISIS DE NORMAS SECTORIALES DE TRANSPORTES E HIDROCARBUROS Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL SEIA	28
3.1. Marco legal del SEIA en el Perú	28
3.1.1. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	32
3.1.2. Certificación Ambiental en el marco del SEIA	34
3.1.3. Procedimiento IntegrAmbiente	37
3.1.4. Opinantes Técnicos	38
3.1.5. Elaboración de la Línea Base	39
3.2. Marco normativo de la evaluación ambiental y la participación ciudadana en el subsector Transportes	41
3.2.1. Situación actual del subsector Transportes y los proyectos de inversión	41
3.2.2. Fases del Ciclo de Inversión de proyectos de infraestructura	43
3.2.3. Normativa de la evaluación ambiental y la participación ciudadana en el subsector Transportes	44
3.2.3.1. Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes	44
3.2.4. Clasificación de proyectos y Evaluación Preliminar	45
3.2.5. PAMA del subsector Transportes	47
3.2.5.1. Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes	47
3.3. Análisis de los vacíos y debilidades del EIA en la gobernanza ambiental del subsector Transportes	51

3.4.	Marco normativo de la evaluación ambiental y la participación ciudadana en el subsector Hidrocarburos	51
3.4.1.	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	52
3.4.2.	Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos	56
3.5.	Análisis de los vacíos y debilidades del EIA en la gobernanza ambiental del subsector Hidrocarburos	60
3.6.	Marco normativo de la EAE como herramienta para la toma de decisiones	61
3.6.1.	Formulación y estructuración de la EAE	62
3.6.2.	Supervisión y Fiscalización de la EAE	64
3.7.	Análisis del marco normativo para la protección de los derechos indígenas	65
3.7.1.	Protección de derechos indígenas: al territorio, a la autodeterminación, a un ambiente sano, a la participación y acceso a la información, y a la consulta previa	65
3.7.2.	Normativa de consulta previa: el caso de los servicios públicos	66

4. LA GOBERNANZA AMBIENTAL, LOS DERECHOS INDÍGENAS Y EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL DEL SUBSECTOR TRANSPORTES **67**

4.1.	Análisis de casos emblemáticos del subsector Transportes	67
4.1.1.	Análisis del Caso: Proyecto Hidrovía Amazónica	67
4.1.1.1.	Principales hallazgos y conclusiones	67
4.1.1.2.	Reseña del caso: proyecto de Hidrovía Amazónica	68
4.1.1.3.	Participación ciudadana y consulta previa en los Términos de Referencia	72
4.1.1.4.	Consulta previa en el proyecto Hidrovía Amazónica	72
4.1.1.5.	Modificación de los Términos de Referencia como consecuencia de la consulta previa	78
4.1.1.6.	Impactos ambientales identificados en el proyecto Hidrovía Amazónica	79
4.1.1.7.	Impactos sociales identificados en el proyecto Hidrovía Amazónica	82
4.1.1.8.	Información técnica a nivel de factibilidad: el Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI) y el EIA	84
4.1.1.9.	Aprobación e implementación del PPC	86
4.1.1.10.	Vigilancia y monitoreo ambiental comunitario indígena en el EIA	93

4.1.1.1.1.	Acuerdos de consulta previa pendientes de cumplimiento	93
4.1.2.	Análisis del Caso: Carretera Iquitos–Saramiriza	
4.1.2.1.	Principales hallazgos y conclusiones	94
4.1.2.2.	Reseña del Caso: Carretera Iquitos–Saramiriza	94
4.1.2.3.	Fase del proyecto y clasificación ambiental en el Caso: Carretera Iquitos–Saramiriza	97
4.1.2.4.	Participación ciudadana y consulta previa en el Caso: Carretera Iquitos–Saramiriza	100
4.1.2.5.	Impactos en ANP	101
4.1.2.6.	Impactos ambientales y sociales	102
4.2.	Vacíos, debilidades y oportunidades en los procesos de diseño y evaluación ambiental del subsector Transportes	105
4.2.1.	Aspectos de la planificación de los proyectos	105
4.2.1.1.	Derecho al territorio	105
4.2.1.2.	Derecho al goce de un ambiente sano	106
4.2.1.3.	Derecho a la autodeterminación	106
4.2.2.	Aspectos de la fase de diseño de proyectos y criterios técnicos para la evaluación ambiental y social	108
4.2.3.	Aspectos relacionados con los procesos de participación y consulta previa	109
4.2.4.	Análisis desde la supervisión y fiscalización ambiental	112
4.2.5.	Análisis de poder en el subsector Transportes	112
4.2.6.	Propuestas de mejora en la evaluación ambiental del subsector Transportes	113

5. GOBERNANZA AMBIENTAL Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS **114**

5.1.	Caso: Lote 8	114
5.1.1.	Principales hallazgos y conclusiones	114
5.1.2.	Reseña del caso: Lote 8	115
5.1.3.	Los IGA del Lote 8: el PAMA, el PAC y el PA	118
5.1.4.	Impactos ambientales en el Lote 8	124
5.1.5.	Participación ciudadana y consulta previa en el Lote 8	125
5.1.6.	Vigilancia y monitoreo ambiental comunitario indígena en el EIA	129
5.1.7.	Supervisión y fiscalización del Lote 8	131

5.2.	Vacíos, debilidades y oportunidades en los procesos de diseño y evaluación ambiental del subsector Hidrocarburos	132
5.2.1.	Aspectos del marco normativo e institucional	132
5.2.2.	Aspectos de los proyectos de Hidrocarburos	134
5.2.3.	Consulta previa durante la definición de lotes petroleros	135
5.2.4.	Participación ciudadana en el subsector Hidrocarburos	136
5.2.5.	Aspectos de la fiscalización ambiental	137
5.2.6.	Análisis de poder en el subsector Hidrocarburos	139
5.2.7.	Propuestas de mejora en la evaluación ambiental del subsector Hidrocarburos	140
<hr/>		
6.	GOBERNANZA AMBIENTAL Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)	141
6.1.	Caso de la EAE PDRC de Loreto al 2021	141
6.1.1.	Importancia de la EAE PDRC de Loreto al 2021	141
6.1.2.	Generalidades de la EAE PDRC de Loreto al 2021	144
6.1.3.	Autoridades, actores y roles de los actores involucrados	145
6.1.4.	Lecciones aprendidas	146
6.2.	Análisis de los vacíos, debilidades y oportunidades de la EAE como herramienta de toma de decisiones en la gestión ambiental	147
<hr/>		
7.	VISIONES DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL Y DERECHOS INDÍGENAS EN VOCES DE LOS ACTORES	151
7.1.	Las Hojas de Ruta del SENACE con los pueblos indígenas u originarios	151
7.2.	Las voces de representantes de los pueblos indígenas u originarios	154
<hr/>		
8.	CONCLUSIONES	161
<hr/>		
9.	RECOMENDACIONES	166

LISTA DE TABLAS

Tabla N° 1.	Autoridades y funciones del SEIA	36
Tabla N° 2.	Los IGA en el marco del SEIA	38
Tabla N° 3.	Tramos y longitudes del proyecto de Hidrovía Amazónica	75
Tabla N° 4.	Componentes del proyecto Hidrovía Amazónica	76
Tabla N° 5.	Organizaciones indígenas representativas identificadas	79
Tabla N° 6.	Pueblos y ámbitos de las organizaciones indígenas representativas identificadas	79
Tabla N° 7.	Reuniones internas	81
Tabla N° 8.	Impactos ambientales en el proyecto de Hidrovía Amazónica	86
Tabla N° 9.	Impactos sociales en el proyecto Hidrovía Amazónica	87
Tabla N° 10.	Deficiencias indicadas por SERNANP como opinante en las Evaluaciones de Impacto Ambiental	89
Tabla N° 11.	Análisis del PCC del proyecto Hidrovía Amazónica	94
Tabla N° 12.	Tramos y longitudes del proyecto de Carretera Iquitos–Saramiriza	102
Tabla N° 13.	Posición de entidades públicas respecto de la consulta previa para la Certificación Ambiental	118
Tabla N° 14.	PAMA, PAC y PA del Lote 8	126
Tabla N° 15.	IGA del Lote 8	128
Tabla N° 16.	Problemas sociosanitarios de las comunidades indígenas del ámbito de influencia del Modelo de Atención de Salud Integral e Intercultural	134
Tabla N° 17.	Principales hechos vinculados a la actividad petrolera en la Reserva Nacional Pacaya Samiria	139
Tabla N° 18.	Guía de entrevistas	166
Tabla N° 19.	Organización y representante entrevistada(o)	186

LISTA DE FIGURAS

Figura N° 1.	Institucionalidad en gestión ambiental – ámbitos territorial y funcional	32
Figura N° 2.	Los IGA en el marco del SEIA	35
Figura N° 3.	Procedimiento de certificación ambiental	36
Figura N° 4.	SNGA y funciones de sus subsistemas	38
Figura N° 5.	Marco general del SEIA y de los subsectores Transportes e Hidrocarburos	41
Figura N° 6.	Fases del Ciclo de Inversión	43
Figura N° 7.	Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes	45
Figura N° 8.	Línea de tiempo del Proyecto Hidrovía Amazónica y su Clasificación	46
Figura N° 9.	Estructuración de la consulta de acuerdo al Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes (2004)	49
Figura N° 10.	Línea de tiempo normativa – SEIA, consulta previa y protección ambiental para el Sector Transportes	50
Figura N° 11.	Autoridades y funciones de evaluación ambiental en el subsector Hidrocarburos	53
Figura N° 12.	Mecanismos de participación ciudadana en el subsector Hidrocarburos	56
Figura N° 13.	Autoridades y actores y sus roles en la EAE	61
Figura N° 14.	Contenido mínimo de la EAE	63
Figura N° 15.	Los ríos del proyecto Hidrovía Amazónica	69
Figura N° 16.	Componentes del proyecto de Hidrovía Amazónica	71
Figura N° 17.	Consulta previa del proyecto Hidrovía Amazónica	73
Figura N° 18.	Etapas del proceso de consulta previa	77
Figura N° 19.	Factibilidad con relación al EIA y el EDI	86
Figura N° 20.	Mecanismos del PPC del proyecto Hidrovía Amazónica	87
Figura N° 21.	Proceso de participación ciudadana en el proyecto Hidrovía Amazónica	92
Figura N° 22.	Línea de tiempo del proyecto Carretera Iquitos–Saramiriza	96

Figura N° 23.	Propuesta de trazo para carretera Iquitos-Saramiriza	97
Figura N° 24.	Oportunidad del proceso de consulta previa	101
Figura N° 25.	Infraestructura vial realizada y proyectada de la región Loreto	102
Figura N° 26.	Comunidades visitadas ubicadas en buffer de cinco kilómetros	103
Figura N° 27.	Superposición del trazo de Carretera Iquitos–Saramiriza y territorios de comunidades nativas	103
Figura N° 28.	Cálculos sobre el área de influencia directa del proyecto Carretera Iquitos-Saramiriza	104
Figura N° 29.	Causas de derrames	125
Figura N° 30.	Porcentaje de barriles – derrame	125
Figura N° 31.	Acciones del OEFA en el Lote 8	132
Figura N° 32.	Mecanismos de participación ciudadana	136
Figura N° 33.	PGSA propuestos por la EAE PDRC de Loreto al 2021	145
Figura N° 34.	La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)	148
Figura N° 35.	Diferencias entre EAE y EIA	150
Figura N° 36.	Coordinaciones y entrevistas con representantes indígenas	156
Figura N° 37.	Conclusiones de las entrevistas	160

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACR	Área de conservación regional
AESD	Área de estudio social directa
AESI	Área de estudio social indirecta
AID	Área de influencia directa
AISD	Área de influencia social directa
AISI	Área de influencia social indirecta
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Área natural protegida
APN	Autoridad Portuaria Nacional
C169	Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
CAG	Certificación Ambiental Global del IntegAmbiente
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CITA	Centro de Investigación y Tecnología del Agua
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGAEE	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del MINEM
DGAAH	Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos del MINEM
DGASA	Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del MTC
DGCCD	Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del MINAM
DGCB	Dirección General de Diversidad Biológica del MINAM
DGPNIGA	Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental del MINSALUD
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica

EDI	Estudio Definitivo de Ingeniería
EFA	Entidades de fiscalización ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIA-d	Estudio de Impacto Ambiental Detallado
EIA-sd	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado
ESP	Evaluación situacional previa
ET	Expediente técnico
ETI	Estudio Técnico Independiente
EVAP	Evaluación Preliminar
FEMA	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
FITSA	Ficha Técnica Socio Ambiental
GIZ	Agencia de cooperación (en alemán, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH)
GPS	Sistema de Posicionamiento Global (en inglés, Global Positioning System)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDLADS	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible
IGA	Instrumento de Gestión Ambiental
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
ITS	Informe Técnico Sustentatorio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGP	Marina de Guerra del Perú
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINCU	Ministerio de Cultura
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINEM	Ministerio de Energía y Minas

MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ODGS	Oficina de Diálogo y Gestión Social del MTC
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONP	Oleoducto Norperuano
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OVMAS	Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social
PA	Plan de Abandono
PAC	Plan Ambiental Complementario
PACRI	Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PAP	Plan de Abandono Parcial
PAT–USAID/ MINAM	Programa de Asistencia Técnica
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEN	Plan Energético Nacional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PETROPERÚ	Petróleos del Perú SA
PGSA	Programa de Gestión Socio Ambiental
PIACI	Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial
PIFA	Portal Interactivo de la Fiscalización Ambiental del OEFA
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PMI	Programación Multianual
PNIC	Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPC	Plan de Participación Ciudadana
PPN	Pluspetrol Norte SA
PPP	Políticas, planes o programas

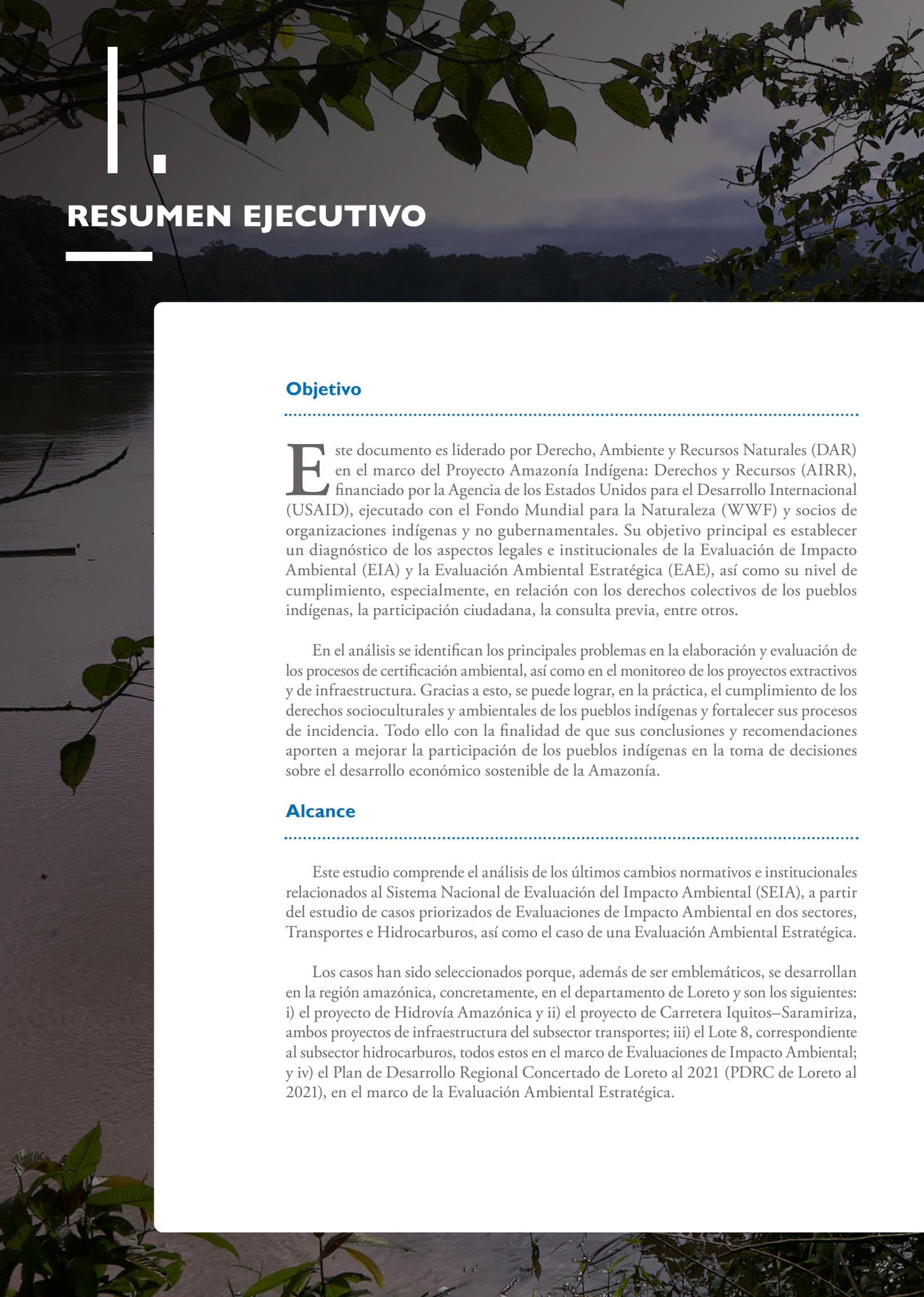
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PROVÍAS Descentralizado	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado
Proyecto AIRR	Proyecto Amazonía Indígena: Derechos y Recursos
PUINAMUDT	Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINAC	Sistema Nacional de Carreteras
SINADA	Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SSI	Sistema de Seguimiento de Inversiones
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TNC	The Nature Conservancy
TUO	Texto Único Ordenado
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UNALM	Universidad Nacional Agraria La Molina
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés, The United States Agency for International Development)
UTEC	Universidad de Ingeniería y Tecnología
VDERN	Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM
VGA	Viceministerio de Gestión Ambiental del MINAM
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (en inglés, World Wildlife Fund)
ZA	Zona de amortiguamiento

ORGANIZACIONES INDÍGENAS

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ACODECOSPAT	Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca
ACONAKKU	Asociación de Comunidades Nativas Kukamas Kukamirias del Maraón
ADECOP	Asociación de Desarrollo y Conservación de Puinahua
AIDECOS	Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación del Samiria
AIDEMA	Asociación Indígena para el Desarrollo del Río Maraón
AKUBANA	Asociación Kukama del Bajo Nauta
AKURUI	Asociación Kukama y Urarina del Río Urituyacu (también AKURUY)
ASINCONSEP	Asociación Indígena de Conservación de la Selva Peruana
CCP	Confederación Campesina del Perú
CHAPISHIWAG	Ijumbau Chapi Shiwag
CNA	Confederación Nacional Agraria
CODEPISAM	Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CORPI-SL	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo
FECIDIB	Federación de Comunidades Indígenas del Distrito de Barranca
FECIDPAM	Federación de Comunidades Indígenas del Distrito de Padre Marqués
FECONA	Federación de Comunidades Nativas de Ampiyacu
FECONACO	Federación de Comunidades Nativas del Corrientes
FECONACURPI	Federación de Comunidades de la Cuenca del Río Pisqui
FECONAMACH	Federación de Comunidades Nativas del Maraón y Chambira
FECONAPRE	Federación de Comunidades Nativas de la provincia de Requena
FECONARINA	Federación de Comunidades Nativas del Río Nanay
FECONATIYA	Federación de Comunidades Nativas Ticunas y Yahuas
FECONAU	Federación de Comunidades Nativas del Alto Ucayali
FECONBU	Federación de Comunidades Nativas del Bajo Ucayali

FECOTYBA	Federación de Comunidades Tikuna y Yahuas del Bajo Amazonas
FEDECOCA	Federación de Comunidades Cocama Cocamilla
FEMUCARINAP	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
FENAM	Federación Nativa Awajún del Marañón
FENARA	Federación Nativa Awajún del Río Apaga
FEPIAURC	Federación de Pueblos Indígenas Achuar Urarinas del Río Corrientes
FEPIURCHA	Federación de Pueblos Indígenas Urarinas del Río Chambira y Afluentes
FEPYROA	Federación de pueblos Yaguas de los Ríos Oaza y Apayacu
FERISHAM	Federación de Pueblos Indígenas Shawis de San Martín
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
ORAU	Organización Regional Aidesep Ucayali
ORPIO	Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente





RESUMEN EJECUTIVO

Objetivo

Este documento es liderado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) en el marco del Proyecto Amazonía Indígena: Derechos y Recursos (AIRR), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y socios de organizaciones indígenas y no gubernamentales. Su objetivo principal es establecer un diagnóstico de los aspectos legales e institucionales de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), así como su nivel de cumplimiento, especialmente, en relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la participación ciudadana, la consulta previa, entre otros.

En el análisis se identifican los principales problemas en la elaboración y evaluación de los procesos de certificación ambiental, así como en el monitoreo de los proyectos extractivos y de infraestructura. Gracias a esto, se puede lograr, en la práctica, el cumplimiento de los derechos socioculturales y ambientales de los pueblos indígenas y fortalecer sus procesos de incidencia. Todo ello con la finalidad de que sus conclusiones y recomendaciones aporten a mejorar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre el desarrollo económico sostenible de la Amazonía.

Alcance

Este estudio comprende el análisis de los últimos cambios normativos e institucionales relacionados al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), a partir del estudio de casos priorizados de Evaluaciones de Impacto Ambiental en dos sectores, Transportes e Hidrocarburos, así como el caso de una Evaluación Ambiental Estratégica.

Los casos han sido seleccionados porque, además de ser emblemáticos, se desarrollan en la región amazónica, concretamente, en el departamento de Loreto y son los siguientes: i) el proyecto de Hidrovía Amazónica y ii) el proyecto de Carretera Iquitos–Saramiriza, ambos proyectos de infraestructura del subsector transportes; iii) el Lote 8, correspondiente al subsector hidrocarburos, todos estos en el marco de Evaluaciones de Impacto Ambiental; y iv) el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021 (PDRC de Loreto al 2021), en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica.

Además, se incluye información sistematizada de las entrevistas realizadas por coordinadores regionales de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) que permitirán incluir el conocimiento indígena. Todo esto con la finalidad de aportar a la mejora continua de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre el desarrollo económico sostenible de la Amazonía.

Metodología

Se considera una metodología mixta, con análisis de información cuantitativa y cualitativa. La investigación de la situación del SEIA se realizará con enfoque intercultural y participativo. Para ello, DAR ha realizado coordinaciones y consultas con líderes, lideresas y representantes indígenas de la AIDSESP para definir las prioridades de las comunidades indígenas, las zonas geográficas prioritarias y los proyectos que consideran más relevantes para el estudio.

Marco General

Como parte del análisis legal del marco general, el estudio recoge la composición de la institucionalidad del SEIA —como subsistema del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)— mediante el cual se aprueban los instrumentos de gestión ambiental (IGA).

Entre las normas del Subsector Transportes, se analiza el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-MTC, y el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes, aprobado por Resolución Directoral N° 006-2004-MTC/16.

Como parte de las normas del subsector hidrocarburos, se analiza el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, y el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2019-EM.

En el **proyecto de Hidrovía Amazónica**, se reseña brevemente el caso con énfasis en la participación ciudadana y la consulta previa. También, se detallan los impactos ambientales y sociales identificados en el proyecto. Asimismo, se especifica la aprobación

e implementación del plan de participación ciudadana (PPC), la vigilancia y monitoreo ambiental comunitario indígena en el EIA, incidiendo que se tiene pendiente el cumplimiento de los acuerdos de consulta previa.

En el **proyecto de Carretera Iquitos–Saramiriza**, se reseña brevemente el caso, identificando la fase y la clasificación ambiental que le corresponde al proyecto. Además, se señala que en este proyecto no se realizó ningún proceso de participación ciudadana o consulta previa; de igual forma, se incluye información de los impactos ambientales y sociales en el ANP.

En el caso del **Lote 8**, se presenta una breve reseña y se describen los principales instrumentos de gestión ambiental, así como los principales impactos ambientales. Adicionalmente, se mencionan los principales problemas y demandas desatendidas. Asimismo, se incluye un análisis de las normativas de participación ciudadana, consulta previa en el marco del C169, vigilancia y el monitoreo ambiental comunitario indígena en el EIA, así como la supervisión y fiscalización ambiental.

Respecto a la **EAE**, se realiza la descripción del proceso, el rol de las autoridades y actores claves, así como beneficios, se analiza la situación normativa del instrumento y se describe la experiencia de la EAE al PDRC de Loreto al 2021, caso emblemático de EAE.

Finalmente, se incluyen las voces de los pueblos indígenas u originarios a través de entrevistas a líderes y lideresas indígenas representativos, con el fin de conocer sus lecturas sobre la Evaluación de Impacto Ambiental y la EAE como IGA vinculados con sus derechos, los cuales han alimentado una hoja de ruta en la que se plantean las recomendaciones para fortalecer cumplimiento de los derechos socioculturales y ambientales de los pueblos indígenas.

Conclusiones

- A nivel del SEIA, se ha identificado que es necesario adecuar los reglamentos sectoriales a sus disposiciones. Asimismo, se debe mejorar, a nivel de EIA el estudio de línea base, análisis ecosistémico, valorización económica de recursos naturales y servicios ambientales, así como de los impactos ambientales y sociales, y las estrategias de manejo ambiental.
- A nivel de la EAE, es importante impulsar su implementación, especialmente, en los subsectores transportes e hidrocarburos, puesto que ambos tienen gran impacto en la Amazonía
- En el caso del sector transportes, se determinó que la normativa sectorial desactualizada no garantiza la implementación de la consulta previa. Asimismo, existen grandes vacíos en la aplicación del enfoque intercultural y no es vinculante la aplicación del enfoque de género. A nivel de la normativa de protección ambiental, no existen regulaciones que resguarden los impactos ambientales en proyectos de hidrovías, y respecto a la fiscalización ambiental, la transferencia de funciones al OEFA aún está pendiente y falta la tipificación de sanciones e infracciones, lo cual imposibilita una fiscalización efectiva.
- El Ministerio de Cultura (MINCU) no posee opinión vinculante en el proceso de evaluación; sin embargo, sus opiniones fueron emitidas en el informe de observaciones al EIA-d, junto con las demás instituciones opinantes.
- Se debe promover una participación más activa de los opinantes técnicos en todo el proceso de certificación; sobre todo, en los momentos de participación ciudadana, ya que es una oportunidad para informar a la población sobre todos los aspectos del proyecto.
- Las evaluaciones sobre las afectaciones ambientales y sociales deben realizarse desde la etapa de factibilidad del proyecto, pues la Evaluación de Impacto Ambiental se realiza cuando la fase de ejecución del proyecto ya está decidida.
- Es importante que el SEIA y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones

Sostenibles (SENACE) logren establecer momentos de retroalimentación respecto al avance del EDI, de tal manera que fortalezca el proceso de evaluación del EIA y se evite aprobar el IGA de forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada.

- Se ha podido apreciar que el **marco normativo e institucional** posee debilidades en cuanto a protección de derechos indígenas y medidas de impacto socioambiental. Estas debilidades, lamentablemente, están presentes en todas las fases de los proyectos, inclusive desde las etapas más tempranas como son la programación de inversiones y la formulación y evaluación.
- La declaración de decretos de urgencia que declaren de necesidad nacional y ejecución prioritaria implica una afectación a los derechos colectivos de las comunidades indígenas; especialmente, el derecho al territorio, ya que, en la práctica, se desconoce sus legítimos intereses en el uso de recursos.
- Para promover un mejor relacionamiento con los pueblos indígenas, la participación ciudadana y la consulta previa deben ser oportunas y tempranas en la planificación de los proyectos y, a partir de estos procesos, las autoridades deben adoptar mejores decisiones o, en su defecto, indicar por qué no corresponde incluir los aportes.
- Los proyectos de inversión sobre servicios públicos deben ser consultados tal como concluye la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República en su sentencia de segunda instancia, en la cual declara fundada la demanda de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y dispone la expulsión del ordenamiento jurídico y la nulidad con efecto retroactivo de la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa y la Resolución Viceministerial N° 013-2016-VMI/MC.
- En materia de hidrocarburos, el nuevo Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (2019) incorpora el principio de flexibilidad y los enfoques de género e interculturalidad, en igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, así como los derechos de los pueblos indígenas u originarios. Sin embargo, no promueve ni garantiza una real participación ciudadana en la toma de decisiones respecto de las actividades de hidrocarburos y tampoco menciona a la consulta previa.
- Aún está pendiente institucionalizar el monitoreo y vigilancia indígena como mecanismo de participación ciudadana para, consecuentemente, incorporar disposiciones específicas sobre el particular en la normativa especial. Aún persiste, un serio vacío normativo, el cual ha generado serias disconformidades en las comunidades, debido a que los monitoreos y la vigilancia indígena no son considerados por la empresa ni en las labores de supervisión y fiscalización del OEFA.
- Ante esta problemática, es necesario que se retomen los análisis de propuestas normativas que proponen la creación de organizaciones de vigilancia y su integración al SNGA, entre otros aspectos.



Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones obtenidas a partir de este diagnóstico.

TEMA	HALLAZGOS	ACTOR	RECOMENDACIÓN
Normativo e institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> No se incluyen criterios ambientales en la priorización de proyectos ni la adecuada evaluación ambiental en la formulación de estos. No existen disposiciones para la concordancia entre el SEIA y el Invierte.pe. No se regula la aplicación de mecanismos de consulta previa en proyectos de inversión. No hay espacios formales de participación ciudadana con enfoque intercultural o de género. 	Presidencia de Consejo de Ministros- PCM Ministerio de Economía y Finanzas-MEF Ministerio del Ambiente-MINAM Servicio Nacional de Evaluación y Certificación Ambiental-SENACE Ministerio de Transportes y Comunicaciones- MTC Ministerio de Energía y minas- MINEM Pueblos indígenas (PPII)	<ul style="list-style-type: none"> Incidir en la reactivación económica para el no debilitamiento de la normativa relacionada aspectos ambientales y de pueblos indígenas. Incidir en la inclusión de consulta previa en el marco del diseño de los proyectos. Incidir para la elaboración y aprobación de una guía vinculante para la concordancia entre el SEIA y el Invierte.pe. Incidir en la implementación de espacios formales de Participación Ciudadana para pueblos indígenas y guías, para la implementación del enfoque intercultural y de género.

SOBRE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

TEMA	HALLAZGOS	ACTOR	RECOMENDACIONES
Consulta previa	Normativa sectorial desactualizada que no garantiza la implementación de la consulta.	Ministerio de Cultura-MINCU MTC MINEM MINAM	Implementar normas para la aplicación de la consulta previa en el marco del C169, la ley y su reglamento.
Participación ciudadana y Transparencia	Transportes <ul style="list-style-type: none"> Grandes vacíos en la aplicación del enfoque intercultural. No es vinculante la aplicación del enfoque de género en espacios de Participación Ciudadana. 	MTC MINCU PPII	<ul style="list-style-type: none"> Promover espacios de diálogos con PPII para la actualización del Reglamento de Participación Ciudadana del Sector Transportes. Asegurar que los mecanismos de Participación Ciudadana cumplan con los requisitos de interculturalidad y género para una adecuada participación.

TEMA	HALLAZGOS	ACTOR	RECOMENDACIONES
Participación ciudadana y Transparencia	<p>Hidrocarburos</p> <ul style="list-style-type: none"> Se ha limitado la vigilancia y monitoreo indígena en el subsector hidrocarburos. Los mecanismos de transparencia no son didácticos ni adecuados a la realidad de las poblaciones indígenas. 	<p>Ministerio de Cultura- MINCU MTC MINEM MINAM</p>	<p>Implementar normas para la aplicación de la consulta previa en el marco del C169, la ley y su reglamento.</p>
Aspectos Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> No se cuentan con regulaciones que resguarden los impactos ambientales en el caso de proyectos de hidrovías. No se incluye análisis de impactos acumulativos y sinérgicos en los EIA; asimismo, existe una débil identificación de los impactos ambientales y sociales; sobre todo, relacionados a salud de PPII. 	<p>MEF MTC SENACE MINCU Ministerio de Salud- MINSA PPII</p>	<ul style="list-style-type: none"> Definir lineamientos claros y adecuados al ámbito amazónico, con participación de los pueblos indígenas respecto a la evaluación de impactos acumulativos y sinérgicos e impactos sociales. Incidir para que se incluya la opinión vinculante del sector salud.
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> La falta de tipificación de sanciones y la pendiente transferencia de funciones a la OEFA no permiten una fiscalización efectiva en el subsector transportes Ausente trabajo de monitoreo de impactos sociales. 	<p>Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA PPII</p>	<ul style="list-style-type: none"> Incidir para que se concluya la transferencia de funciones al OEFA. Incidir para que se tipifiquen las sanciones e infracciones.

SOBRE LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL

TEMA	HALLAZGOS	ACTOR	RECOMENDACIONES
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Normativas pendientes del CEPLAN. • Poca aplicación debido al desconocimiento de las herramientas. 	PCM PPII	Capacitar a funcionarios públicos y PPII en la importancia de la herramienta.
Seguimiento y Monitoreo	No hay formalmente un espacio para el monitoreo y vigilancia en la ejecución de las recomendaciones de la EAE.	MINAM PPII	Incidir para que el MINAM incluya espacios de participación para PPII y de seguimiento en la EAE.
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Los lineamientos para la Participación Ciudadana en EAE son muy generales. • No existen lineamientos específicos para la participación indígena, ni aplicación de enfoque intercultural y de género. • No se han hecho públicos los reglamentos y lineamientos para la Participación Ciudadana en el caso del SENACE y en el subsector transportes. • En el caso de los mecanismos de participación ciudadana del subsector hidrocarburos, se prioriza la entrega de información, a través de medios virtuales o de medios físicos que limitan el contenido a comunicar. • De acuerdo al análisis de planes de participación ciudadana de la Defensoría del Pueblo, la evaluación para la determinación de los medios a emplear en los mecanismos de participación ciudadana no ha sido realizada considerando las características particulares de cada proyecto de inversión. 	MINAM PPII	<ul style="list-style-type: none"> • Incidir para que se incluyan las recomendaciones de los pueblos indígenas en el reglamento de participación. • Promover espacios de diálogos con PPII para la actualización del Reglamento de Participación Ciudadana del Sector Transportes. • Asegurar que los mecanismos de participación ciudadana cumplan con los requisitos de interculturalidad y género para una adecuada participación.

SOBRE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)

2.

INTRODUCCIÓN

Necesidad de la investigación

Tomando en consideración los principales problemas en la elaboración y evaluación de los procesos de certificación ambiental y el monitoreo de los proyectos extractivos y de infraestructura para lograr, en la práctica, el cumplimiento de los derechos socioculturales y ambientales de los pueblos indígenas y fortalecer sus procesos de incidencia, se requiere elaborar el diagnóstico del nivel de cumplimiento del marco normativo vigente respecto de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas.

Si bien en los últimos años el Estado ha emitido un conjunto de normas para fortalecer el SEIA y mejorar la gestión ambiental, aún persisten debilidades en las diferentes fases de los proyectos de inversión. Por ejemplo, muchos proyectos no han ejecutado procesos de participación ciudadana desde su etapa de diseño o estructuración, sino que, por el contrario, se han efectúan cuando ya se ha tomado la decisión de llevarlos a cabo. Estas debilidades se ponen de manifiesto frecuentemente a través de la persistencia de conflictos socioambientales.

Para ello, se han seleccionado casos emblemáticos de proyectos en infraestructura (subsector transportes) y actividades extractivas (subsector hidrocarburos), ya sea por sus impactos identificados o por el tiempo que se vienen ejecutando. De los resultados del análisis, se formularán recomendaciones para lograr un efectivo respeto de los derechos de consulta previa y participación ciudadana en el marco del SEIA y el fortalecimiento de sus procesos de incidencia.

Esto se logrará a través de las siguientes acciones: (i) incorporación de los derechos indígenas e intereses económicos en la planificación del desarrollo del sector público y privado; y (ii) escalamiento equitativo y sostenible en los mercados regionales y mundiales por parte de las empresas indígenas, de tal manera que logren alcanzar un desarrollo sostenible de las inversiones.

En este contexto, el Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en Países Independientes (C169), prevé que los Estados celebren consultas y cooperen de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que les afecten.

Entre otros derechos indígenas, dicho tratado internacional reconoce:

- i. El derecho a la consulta previa ante las medidas legislativas y administrativas que el Estado adopte y que puedan afectar a las poblaciones indígenas, debiendo obtener su consentimiento libre, previo e informado.
- ii. El derecho al territorio.
- iii. El derecho a la participación, el cual se encuentra intrínsecamente vinculado con el derecho de acceso a la información.
- iv. El derecho a gozar de la protección del medio ambiente.

Dichos derechos poseen especial importancia durante las diferentes etapas de los proyectos de inversión de industrias extractivas. Así, por ejemplo, el respeto del derecho a la consulta previa es de ineludible cumplimiento ante medidas administrativas que puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Consecuentemente, la aprobación de proyectos de infraestructura, así como la autorización de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos requieren del cumplimiento de procesos de consulta previa.

Por su parte, el derecho de participación ciudadana se ejerce, en el marco del SEIA, para la aprobación de Estudios de Impacto Ambiental en el proceso de licenciamiento o certificación ambiental. El derecho al territorio como el derecho a gozar de la protección de un medio ambiente saludable deben ser observados durante todas las etapas destinadas a la aprobación, evaluación y ejecución de los proyectos.

En este orden de ideas, un adecuado resguardo de los derechos de los pueblos indígenas es indispensable para el logro de una apropiada gobernanza ambiental. Sin embargo, como se comentará a continuación, se han encontrado evidencias de debilidades para conseguir tal fin; específicamente, lo relacionado a una correcta comprensión del propósito y la sustancia de la consulta previa. Esta no solamente debe ser oportuna, libre e informada, sino también debe generar acuerdos en equidad de condiciones, los cuales deben ser vinculantes para todos los actores sociales, incluyendo al Estado representado por las autoridades ambientales competentes a cargo de la evaluación de las EIA y EAE.

Situación actual (emergencia sanitaria que afecta especialmente a la Amazonía)

La Amazonía peruana es la región más biodiversa del Perú y también una de las más biodiversas del mundo, siendo su conservación una acción necesaria y urgente, ya que se encuentra en constante y creciente amenaza (Otero, 2018).

Debido al estado de emergencia decretado en Perú ante la crisis sanitaria global, actualmente se vienen emitiendo disposiciones destinadas a la reactivación económica y flexibilización de medidas o requisitos para agilizar la aprobación de proyectos extractivos o de infraestructura sin una adecuada participación ciudadana y procesos de consulta previa con los pueblos indígenas.

Sin embargo, se debe resguardar el principio de sostenibilidad, la protección al medio ambiente y el cumplimiento de los derechos a la participación ciudadana y consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica.

La pandemia iniciada en 2020 ha golpeado muy fuerte a todos y ha puesto en evidencia la precariedad del Estado en temas de salud intercultural, educación a nivel de instituciones públicas, entre otros. A pesar de que la Amazonía ocupa más del 60% del territorio del Perú y que el 30% de los/as peruanos/as se identificó como indígena en el último censo realizado en 2017, las poblaciones indígenas siguen estando en desventaja comparada con el resto de la población nacional (Baldovino, 2020).

Metodología de la investigación, definición de estudios de caso y delimitación del área de estudio

Se considera una metodología mixta, con análisis de información cuantitativa (estadísticas e información demográfica) y cualitativa¹, mediante entrevistas semiestructuradas. La investigación de la situación del SEIA contará con enfoque intercultural, crítico, participativo y aplicable a la diversidad de contextos. Asimismo, se reconoce la riqueza de recurrir a métodos cualitativos y cuantitativos para atender la complejidad de lo intercultural² con relación al reconocimiento de los pueblos indígenas, su continuidad histórica, su vínculo territorial, respeto a sus instituciones propias y su autodeterminación³.

Con tal motivo, DAR ha realizado coordinaciones y consultas con líderes, lideresas y representantes indígenas de la AIDSESEP para definir las prioridades de las comunidades indígenas, las zonas geográficas prioritarias y los proyectos que consideran más relevantes para el estudio. Igualmente DAR ha recabado las preocupaciones y puntos de vista de las organizaciones indígenas legítimamente representativas regionales y locales para reflejar sus perspectivas y prioridades en el estudio.

En tal sentido, la investigación considera los siguientes estudios de casos: i) Para la Evaluación de Impacto Ambiental, los proyectos de Hidrovía Amazónica y Carretera Iquitos–Saramiriza, subsector transportes; y el Lote 8, subsector hidrocarburos. ii) Para la Evaluación Ambiental Estratégica, se evaluará el PDRC de Loreto al 2021.

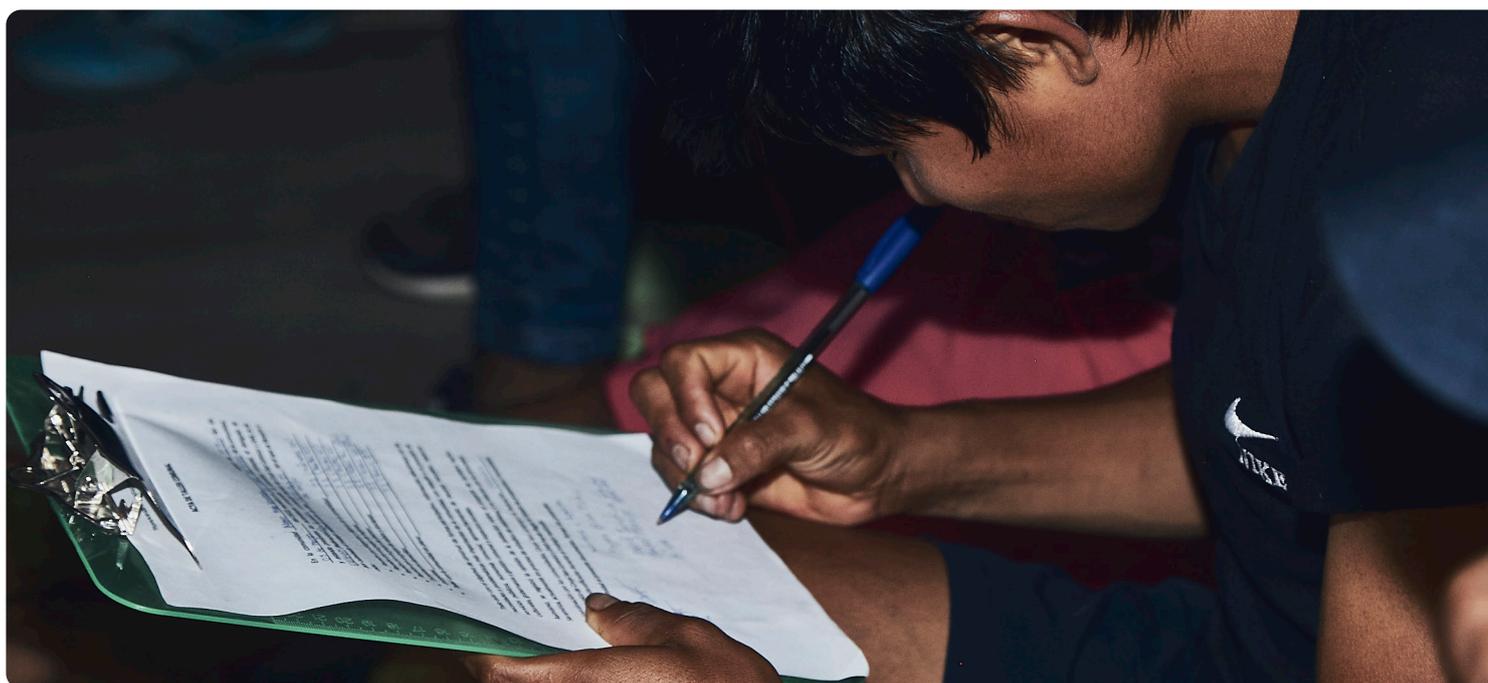


FOTO: Rolando Mondragón/DAR

1. Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación (6ª ed.). México: McGraw Hill Education.
2. Dietz, G y Mendoza R. Los estudios interculturales: ¿Cómo investigar con enfoque intercultural? (2008). Publicado originalmente en AZ. Revista de Educación y Cultura; N° 10, 2008, pp. 94 - 95. México DF: Zenago Editores S.C. Disponible en: https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/123456789/8936/col1_p42-43_2009-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
3. De acuerdo con la Guía Metodológica de "Transversalización del Enfoque de Interculturalidad en Programas y Proyectos del Sector Gobernabilidad" (Corporación Alemana. Implementado por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-GIZ, 2013). Disponible en: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Guia%20metodologica%20de%20transversalizacion%20del%20enfoco%20de%20interculturalidad.pdf>, el enfoque de interculturalidad es una herramienta que permite analizar las relaciones entre los grupos culturales que cohabitan un mismo espacio, desde dos dimensiones: i) Distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas y ii) el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación.

3.

MARCO LEGAL: ANÁLISIS DE NORMAS SECTORIALES DE TRANSPORTES E HIDROCARBUROS Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL SEIA

3.1. MARCO LEGAL DEL SEIA EN EL PERÚ

NORMAS DE CARÁCTER GENERAL

- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
- Ley N° 27446, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, modificada por el Decreto Legislativo N° 1078
- Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
- Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible
- Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente
- Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la inversión Privada
- Decreto Legislativo N° 1394, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las autoridades competentes en el marco del SEIA. Entre otras disposiciones, esta norma uniformiza los plazos de atención para los distintos sectores, de la siguiente manera: el plazo máximo de evaluación y aprobación de la DIA, el EIA-sd y el EIA-d es de 30, 90 y 120 días hábiles, respectivamente, contados desde la presentación de la solicitud.
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446
- Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

- Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, aprueba el Reglamento de la Ley N° 28245 y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, aprueba la Política Nacional del Ambiente.
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Resolución Ministerial N° 184-2016-MINAM, aprueba el Contenido Mínimo para la elaboración del EIA en materia de Minería, Hidrocarburos y Electricidad, en el marco del proceso de IntegrAmbiente.
- Resolución Jefatural N° 066-2017-SENACE-J, aprueba el documento técnico normativo denominado Lineamientos para Promover la Participación de la Mujer en el Proceso de Certificación Ambiental.
- Resolución Ministerial N° 455-2018-MINAM, aprueba la Guía para la Elaboración de la Línea Base y la Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental–SEIA.
- Resolución Ministerial N° 175-2016-MINAM, Criterios y Mecanismos para la implementación del Proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), en el marco del SEIA.
- Decreto Legislativo N° 1285, Decreto Legislativo que modifica el Artículo 79 de la Ley N° 29338 y la Ley de Recursos Hídricos establecen disposiciones para la adecuación progresiva a la autorización de vertimientos y de los instrumentos de gestión ambiental.

ESTÁNDARES DE CALIDAD AMBIENTAL

Aire

- Decreto Supremo N° 074-2001-PCM, Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad del Aire
- Decreto Supremo N° 069-2003-PCM, Valor anual de concentración de plomo
- Decreto Supremo N° 003-2008-PCM, Estándares de Calidad Ambiental para Aire
- Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM, aprueban disposiciones complementarias para la aplicación de estándares de calidad ambiental para el dióxido de azufre.
- Resolución Ministerial N° 205-2013-MINAM, Cuencas atmosféricas de aplicación del ECA para dióxido de azufre.
- Decreto Supremo N° 003-2014-MINAM, directiva que establece el procedimiento de adecuación de los instrumentos de gestión a los nuevos ECA.
- Decreto Supremo N° 085-2003-PCM, Estándares de Calidad Ambiental para Ruido.
- Decreto Supremo N° 010-2005-PCM, Estándares de Calidad Ambiental para Radiaciones No Ionizantes.

Agua

- Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM, aprueba los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua.
- Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM, aprueba disposiciones para la implementación de los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA) para Agua.

Suelo

- Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, aprueban los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo.
- Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM, aprueba disposiciones complementarias para la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo.

- Resolución Ministerial N° 085-2014-MINAM que aprueba la Guía para el Muestreo de Suelos y la Guía para la elaboración de Planes de Descontaminación de Suelos.
- Resolución Ministerial N° 125-2014-MINAM, aprueba el Protocolo de muestreo por emergencia ambiental.

LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES

Aire

- Resolución Ministerial N° 315-96-EM/VMM, Niveles Máximos Permisibles de elementos y compuestos en emisiones gaseosas de Unidades Metalúrgicas
- Decreto Supremo N° 047-2001-MTC, aprueba los Límites Máximos Permisibles (LMP) de emisiones contaminantes para vehículos automotores que circulan en la red vial.
- Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las Actividades de Cemento, Cerveza, Curtiembre y Papel
- Decreto Supremo N° 014-2010-MINAM, Límites Máximos Permisibles para Emisiones de las Actividades de Hidrocarburos
- Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM, Límites Máximos Permisibles para las Emisiones de las Industrias de Harina y Aceite de Pescado
- Decreto Supremo N° 009-2012-MINAM, Límites Máximos Permisibles para las Emisiones Contaminantes para Vehículos Automotores que circulen en la red vial
- Decreto Supremo N° 004-2013-MINAM, modifica los Límites Máximos Permisibles para las Emisiones Contaminantes para Vehículos Automotores que circulen en la red vial.

Agua

- Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, aprueba Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las Actividades Industriales de Cemento, Cerveza, Curtiembre y Papel.
- Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, establecen Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE, Límites Máximos Permisibles para la industria de Harina y Aceite de Pescado y Normas Complementarias.
- Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA, aprueba Límites Máximos Permisibles para los efluentes de Plantas de Tratamiento de Agua Residuales Domésticas o Municipales.
- Decreto Supremo N° 003-2010-MINAM, aprueba Límites Máximos Permisibles para los efluentes de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas o Municipales.
- Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, aprueba Límites Máximos Permisibles para la descarga de efluentes líquidos de actividades minero–metalúrgicas.

APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE

- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales
- Ley N° 26839, Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la Diversidad Biológica
- Decreto Supremo N° 068-2001-PCM, aprueba el Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.
- Resolución Ministerial N° 186-2018-MINAM, aprueban la Guía para la elaboración de Planes de Gestión de los sitios Ramsar.

TRANSPORTES

- Resolución Directoral N° 006-2004-MTC/16, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes
- Resolución Directoral N° 007-2004-MTC-16, aprueba Directrices para la Elaboración y Aplicación de Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario para Proyectos de Infraestructura de Transporte.
- Decreto Supremo N° 004-2017-MTC, Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes y sus modificatorias: Decreto Supremo N° 008-2019-MTC y Decreto Supremo N° 040-2019-MTC.
- Resolución Ministerial N° 116-2003-MTC-02, crea el Registro de Entidades autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Transportes.
- Resolución Directoral N° 063-2007-MTC-16, aprueba el Reglamento para la Inscripción en el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Transportes.
- Decreto Supremo N° 021-2021-MTC, aprueba el Reglamento de Supervisión y Fiscalización en Materia Ambiental para el Sector Transportes (deroga la Resolución Ministerial N° 1056-2016-MTC/01.02, Aprueban el Protocolo de Supervisión y Fiscalización Ambiental del Sector Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones).

HIDROCARBUROS

- Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos
- Decreto Supremo N° 048-2009-EM, dicta las Normas Reglamentarias de la Ley N° 28552.
- Decreto Supremo N° 042-2005-EM, aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 045-2008-EM, aprueba el Reglamento del Artículo I1 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.
- Ley N° 27377, Ley de Actualización de Hidrocarburos
- Decreto Supremo N° 032-2004-EM, aprueba el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos y sus modificatorias Decretos Supremos números 088-2009-EM y 035-2015-EM.
- Ley N° 29134, ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 052-93-EM, Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos
- Decreto Supremo N° 26-94-EM, Reglamento de Seguridad para el Transportes de Hidrocarburos
- Decreto Supremo N° 081-2007-EM (Título IX Protección Ambiental), Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos
- Decreto Supremo N° 043-2007-EM, aprueba el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos y modifican diversas disposiciones.
- Decreto Supremo N° 039-2014-EM, aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 002-2019-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 033-2020-EM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29134, ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.

NORMAS COMPLEMENTARIAS

- Decreto Supremo N° 003-2000-EM, precisa que, el plazo para la aprobación de Estudios de Impacto Ambiental no se considera dentro de los plazos fijados para desarrollar fases de exploración y explotación de hidrocarburos.
- Decreto Supremo N° 041-2001-EM, establece disposiciones para la presentación del Programa Especial de Manejo Ambiental–PEMA, en actividades de minería, hidrocarburos y electricidad.
- Decreto Supremo N° 004-2010-MINAM, Decreto Supremo que precisa la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales. Esta norma tiene por finalidad establecer las disposiciones sobre acceso a la información pública con contenido ambiental, para facilitar el acceso ciudadano a la misma. Asimismo, tiene por finalidad regular los mecanismos y procesos de participación y consulta ciudadana en los temas de contenido ambiental.

3.1.1.

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

El SEIA es un subsistema del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) mediante el cual se aprueban los instrumentos de gestión ambiental

(IGA), los cuales, en algunos casos por las características de sus impactos, requieren de procesos de participación ciudadana y consulta previa.

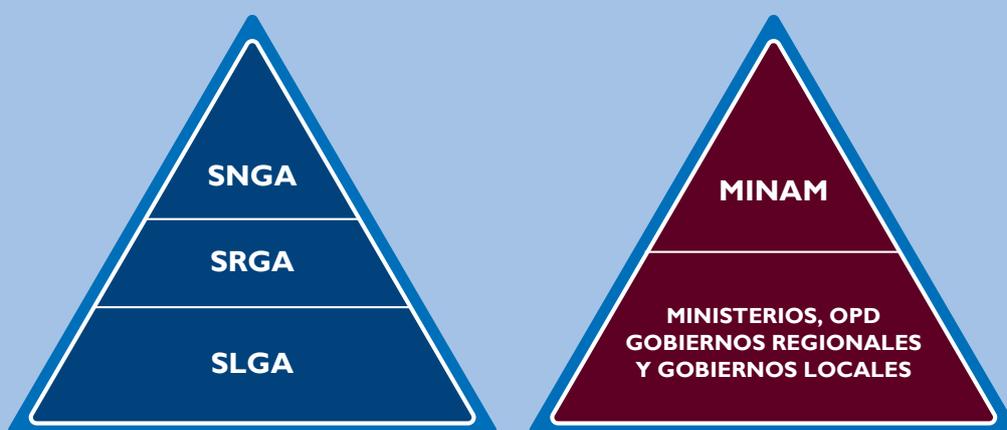


FIGURA N° 1.
INSTITUCIONALIDAD EN GESTIÓN AMBIENTAL – ÁMBITOS TERRITORIAL Y FUNCIONAL
Elaboración propia.

A efectos de proceder con un análisis cualitativo sobre el marco legal que rige en el Perú en materia de SEIA e identificar oportunidades de mejora, es necesario partir de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)⁴. En la referida Ley, se dispone que

toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades; así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales significativos están sujetos al SEIA.

4. Ver [Anexo DAR-001-SPA] Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada con fecha 15 de octubre de 2005.

Por su parte, la Ley N° 27446, Ley del SEIA⁵, establece que las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan generar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto que comprendan construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios susceptibles de causar impactos ambientales negativos que vayan

a ejecutarse dentro del territorio nacional están sujetos al SEIA. Por tanto, el SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas a través de proyectos de inversión. Este sistema está conformado por las siguientes entidades:

		AUTORIDAD	FUNCIONES
Entidades mantienen relaciones funcionales de interacción, coordinación y mutua colaboración		Ministerio del Ambiente – MINAM	Ente rector y administrador del SEIA.
		Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE	Encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) regulados en la Ley del SEIA, así como de emitir certificaciones ambientales de acuerdo a su competencia.
		Sectores: <ul style="list-style-type: none"> • Agricultura • Energía y minas • Defensa (Dirección General de Capitanías y Guardacostas–DICAPI) • Producción (industria/pesquería) • Salud (específicamente DIGESA) • Transportes y comunicaciones • Vivienda, construcción y saneamiento • Comercio exterior y turismo 	Ejercen competencias y funciones para conducir procesos de Evaluaciones de Impacto Ambiental, emitir certificaciones ambientales y fiscalizar de acuerdo a sus competencias sectoriales, regionales y locales.
		Gobiernos Regionales	
		Gobiernos Locales (provinciales y distritales)	
		Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)	Opinión técnica sobre los términos de referencia de proyectos o actividades que se localicen al interior de un Área Natural Protegida (ANP) o su correspondiente Zona de Amortiguamiento (ZA); además, poseen funciones de fiscalización ambiental dentro de sus competencias.
	Autoridad Nacional del Agua (ANA)	Opinión técnica sobre los términos de referencia de proyectos relacionados con el recurso hídrico; adicionalmente, posee funciones de fiscalización ambiental dentro de sus competencias.	

5. Ver [Anexo DAR-002-SPA] Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada con fecha 23 de abril de 2001; Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado con fecha 25 de setiembre de 2009; Decreto Legislativo N° 1078, modificatoria de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado con fecha 24 de abril de 2017; entre otras normas del SEIA.

	AUTORIDAD	FUNCIONES
Entidades mantienen relaciones funcionales de interacción, coordinación y mutua colaboración	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental–OEFA	Ente rector en materia de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental.
	Titulares de proyectos Sector privado Consultores ambientales Sociedad civil organizada	Cumplir la política, las normas y los instrumentos de gestión ambiental (IGA).

TABLA N° 1.
AUTORIDADES Y FUNCIONES DEL SEIA
Fuente: Ley y Reglamento del SEIA y Ley del SENACE⁶ - Elaboración: propia

3.1.2.

Certificación Ambiental en el marco del SEIA

Para desarrollar proyectos de inversión que, posiblemente, genere impactos ambientales negativos de carácter significativo⁷, toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera debe obtener, previamente, una certificación ambiental⁸ ante la autoridad competente que corresponda, de lo contrario no se podrá iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo de dicho proyecto de inversión.

Para ello, es necesario que la persona interesada presente una Solicitud de Clasificación, adjuntando una Evaluación Preliminar ante la autoridad competente. Luego se determina la categoría de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que corresponde al proyecto de inversión, de acuerdo a la magnitud de los riesgos ambientales que este pudiera generar⁹. A partir de esta categorización, se decide el tipo de estudio que se requiere para la Evaluación de Impacto Ambiental.

6. Ver [Anexo DAR-003-SPA] Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), publicada con fecha 20 de diciembre de 2012.
7. Ver [Anexo DAR-002-SPA] Artículo 3 de la Ley del SEIA en concordancia con el Artículo 15 del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
8. Certificación ambiental: Resolución emitida por la autoridad competente, a través de la cual se aprueba el instrumento de gestión ambiental (DIA, EIA-sd o EIA-d), certificando que el proyecto propuesto ha cumplido con los requisitos de forma y fondo establecidos en el marco del SEIA. Asimismo, la certificación ambiental establece las obligaciones que debe cumplir el titular para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los impactos ambientales negativos generados. Con relación al contenido de la solicitud de certificación ambiental, esta deberá contener, entre otros, una evaluación preliminar con la siguiente información:
 - i. Una descripción completa y detallada de la acción que se proyecta ejecutar.
 - ii. Información de línea base del estado actual del área de actuación, previa a la ejecución de un proyecto. Comprende la descripción detallada de los atributos o características socio ambientales (físico, biológico, social) del área de emplazamiento de un proyecto, incluyendo los peligros naturales que pudieran afectar su viabilidad. Contiene los antecedentes de los aspectos ambientales que conforman el área de influencia de la misma.
 - iii. Un análisis de los posibles impactos ambientales que pudieran producirse.
 - iv. Las medidas de prevención, mitigación o corrección previstas. Asimismo, una propuesta de clasificación de conformidad con las categorías establecidas, de acuerdo al Artículo 7 de la Ley del SEIA concordado con el Artículo 41 del Reglamento de la Ley del SEIA.
9. Ver [Anexo DAR-004-SPA] MINAM. (2015). Informe de Desempeño Ambiental (2003-2013). Lima: MINAM.

Sistema único y coordinado de carácter preventivo que identifica, evalúa, mitiga y corrige de manera anticipada los impactos ambientales negativos derivados de los programas y proyectos de inversión.



FIGURA N° 2.
LOS IGA EN EL MARCO DEL SEIA
Fuente: MINAM (2013)

En la actualidad, existen tres categorías de IGA o Estudios de Impacto Ambiental para proyectos: (i) Declaración de Impacto Ambiental (DIA), (ii) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) y (iii) Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d). La resolución que aprueba el EIA constituye la certificación ambiental. En el caso de políticas, planes y proyectos la certificación ambiental que corresponde es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Categoría I Declaración de Impacto Ambiental (DIA)	Proyectos que no originan impactos ambientales negativos de carácter significativo.
Categoría II Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd)	Proyectos que pueden originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.
Categoría III Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d)	Proyectos cuyas características, envergadura o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente.
Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)	Propuestas de políticas, planes o programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas. La EAE dará lugar a la emisión de un Informe Ambiental del MINAM que orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga daños al ambiente.

TABLA N° 2.
LOS IGA EN EL MARCO DEL SEIA
Fuente: Ley y Reglamento del SEIA. - Elaboración propia.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, la Ley del SEIA prevé la posibilidad de que la autoridad competente establezca los mecanismos para la clasificación anticipada y definición de los términos de referencia¹⁰ de los IGA o Estudios de Impacto Ambiental para proyectos con características comunes en el sector que le corresponda¹¹.

Las autoridades competentes podrán emitir normas para clasificar, anticipadamente, proyectos de inversión y aprobar los términos de referencia para proyectos que presenten características comunes o similares, en concordancia con el Artículo 9 de la Ley del SEIA. En este caso, los titulares entregarán directamente el IGA elaborado para su revisión y aprobación¹².

La elaboración de los IGA debe realizarse con estricta sujeción al marco legal vigente y a los términos de referencia aprobados por la autoridad

competente; por ello, se debe ejecutar y documentar el proceso de participación ciudadana¹³ que se lleve a cabo, de conformidad con lo aprobado en la etapa de clasificación.

Si no se cuenta con la Certificación Ambiental, no se puede obtener licencias, derechos, autorizaciones o cualquier otro título habilitante para el inicio de un proyecto de inversión sujeto al SEIA. El EIA aprobado debe ser actualizado al quinto año de iniciada la ejecución del proyecto y por periodos consecutivos.

La elaboración de los EIA debe realizarse con estricta sujeción al marco legal vigente y a los términos de referencia aprobados por la autoridad competente¹⁴, debiéndose ejecutar y documentar el proceso de participación ciudadana que se lleve a cabo, de conformidad con lo aprobado en la etapa de clasificación.



FIGURA N° 3.
PROCEDIMIENTO DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL
Elaboración propia.

10. Los mecanismos para la clasificación anticipada consisten en lo siguiente: (i) en caso de que la autoridad determine que al proyecto de inversión le corresponde la Categoría I, la autoridad emite la certificación ambiental que aprueba la evaluación ambiental preliminar, la cual se constituye en la DIA; (ii) en los otros casos, la autoridad competente emite la resolución que asigna la Categoría II o III y aprueba los términos de referencia que se usarán para efectos de elaborar el EIA-sd o el EIA-d, en los proyectos de inversión que correspondan.
11. Ver [Anexo DAR-002-SPA]. Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento. Artículo 36 del Reglamento de la Ley del SEIA y Artículo 8 de la Ley del SEIA.
12. Según lo dispuesto en el Artículo 39 del Reglamento de la Ley del SEIA.
13. Ver [Anexo DAR-005-SPA] El artículo 21 del Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Reglamento Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, publicado con fecha 17 de enero de 2009, define la participación ciudadana ambiental como el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, de buena fe y con transparencia y veracidad, en forma individual o colectiva, en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de Gobierno, y en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización. Las decisiones y acciones de la gestión ambiental buscan la concertación con la sociedad civil.
14. El Reglamento del SEIA define los términos de referencia como la propuesta de contenido y alcance de un EIA que precisa los lineamientos e instrucciones para encargarlo y elaborarlo, en función a la naturaleza de un proyecto. Contiene la determinación de la línea base, la descripción del proyecto, la caracterización ambiental, la estrategia de manejo ambiental o el plan de manejo, según sea el caso, el plan de participación ciudadana y la valoración económica del impacto ambiental de los proyectos sujetos al proceso de evaluación ambiental.

Cabe recalcar que, el numeral 2 del Artículo 75 de la LGA¹⁵ establece que los estudios para proyectos de inversión cuya ejecución pueda ocasionar impactos en el ambiente, deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que podrían ser afectadas por este.

Finalmente, el Artículo 48 del Reglamento de la Ley del SEIA señala que el EIA¹⁶ debe ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad. La autoridad competente no admitirá la evaluación de un EIA si no se cumple con esta condición.

3.1.3.

Procedimiento IntegrAmbiente

Además del EIA, los titulares de proyectos necesitan tramitar varios permisos ambientales ante diferentes entidades, motivo por el cual se publicó, el 21 de mayo de 2015, la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible y otras medidas para optimizar y fortalecer el SEIA (Ley del IntegrAmbiente).

Esta norma crea el denominado procedimiento de Certificación Ambiental Global (CAG) ‘IntegrAmbiente’, como una ventanilla única, destinada a fortalecer el SEIA y la coordinación entre el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), las entidades autoritativas, los opinantes técnicos y los titulares.

El principal cambio es que antes del IntegrAmbiente, primero se aprobaban los EIA-d y luego se otorgaban otros permisos. Sin embargo, en el marco actual, se revisan y aprueban, de manera simultánea, tanto el EIA como los títulos habilitantes (permisos, licencias, derechos o autorizaciones de carácter ambiental a cargo de las entidades autoritativas, que se integran al proceso de IntegrAmbiente) que el proyecto requiera según su naturaleza¹⁷. Cabe señalar que, no se puede aprobar el EIA sin que se culmine la aprobación de los títulos habilitantes considerados dentro de IntegrAmbiente.

Asimismo, la opinión técnica previa favorable del SERNANP sobre el EIA de un proyecto de inversión que involucre un ANP de administración nacional,

15. Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, de fecha 15 de octubre de 2006.
16. El Artículo 49 de dicho Reglamento del SEIA también señala que, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10 de la ley y lo señalado en los términos de referencia incluidos en los anexos III y IV, el contenido específico del EIA será determinado en las normas que emitan las autoridades sectorial, regional o local correspondientes, en función de la magnitud, complejidad y otras características peculiares de los proyectos de inversión a su cargo.
17. Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

Artículo 6. Títulos habilitantes, opiniones relacionadas y autorizaciones de investigación.

6.1. Los títulos habilitantes, opiniones relacionadas, incluyendo los actos administrativos de otorgamiento de derechos relacionados, que se integran al estudio ambiental, según corresponda la naturaleza del proyecto de inversión, son los siguientes:

- a) Acreditación de Disponibilidad Hídrica, con la que se cumple la Aprobación de Estudios de Aprovechamiento Hídrico para obtención de la Licencia de Uso de Agua.
- b) Autorización para ejecución de obras de aprovechamiento hídrico.
- c) Autorización para ocupar, utilizar o desviar los cauces, riberas, fajas marginales o los embalses de las aguas.
- d) Autorización de uso de agua para ejecutar estudios, obras o lavados de suelos.
- e) Autorización para vertimientos de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas.
- f) Autorización para reúso de aguas residuales industriales, municipales y domésticas tratadas.
- g) Autorización de desbosque.
- h) Autorización sanitaria del sistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas con infiltración en el terreno.
- i) Opinión técnica favorable del sistema de tratamiento y disposición sanitaria de aguas residuales domésticas y municipales, para vertimiento y reúso.
- j) Opinión técnica favorable para el otorgamiento de autorización de vertimiento y/o reúso de aguas residuales industriales tratadas: vertimiento, reúso, vertimiento cero o de recirculación.
- k) Estudio de riesgo.
- l) Plan de Contingencia.
- m) Opinión técnica vinculante para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de materiales de acarreo en cauces naturales de agua.
- n) Derecho de uso de área acuática.

6.2. Las autorizaciones para la realización de investigación, estudios o evaluación que se integran a la Clasificación en el marco del proceso de IntegrAmbiente, según sea requerido para la elaboración de línea base, son las siguientes:

- a) Autorización para la realización de estudios del patrimonio, en el marco del instrumento de gestión ambiental.
- b) Autorización para efectuar investigación pesquera con o sin extracción de muestras de especímenes hidrobiológicos, sin valor comercial.
- c) Autorización para realizar evaluación de recursos naturales y medio ambiente en Áreas Naturales Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) por el periodo de hasta un (1) año, en el marco del instrumento de gestión ambiental.

comprende a su vez la evaluación del desbosque. De esta manera, no se requiere el pronunciamiento

adicional de otra autoridad sobre esta materia¹⁸.

3.1.4.

Opinantes Técnicos

De acuerdo al Artículo 44 del Reglamento del SEIA, en caso que los proyectos o actividades se localicen al interior de un Área Natural Protegida (ANP) o en su correspondiente Zona de Amortiguamiento (ZA), la autoridad deberá solicitar opinión técnica sobre los términos de referencia al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). Por otro lado, si los proyectos están relacionados con los recursos hídricos, corresponde solicitar la opinión técnica a la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Ambas opiniones técnicas, la del SERNANP y la de la ANA, tienen carácter vinculante.

El Reglamento del SEIA también hace referencia a mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información; por ello, se dispone que toda documentación incluida en el expediente administrativo del EIA es de carácter público, a excepción de la información expresamente declarada como confidencial¹⁹.



FIGURA N° 4.
SNGA Y FUNCIONES DE SUS SUBSISTEMAS
Elaboración propia.

18. Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y otras medidas para optimizar y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental DECRETO SUPREMO N° 005-2016-MINAM.
19. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Aprueban Reglamento de Ley N° 27446: Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 66.- Carácter público de la información
Toda documentación incluida en el expediente administrativo de evaluación de impacto ambiental es de carácter público, a excepción de la información expresamente declarada como secreta, reservada o confidencial, de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información-Ley N° 27806, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

3.1.5.

Elaboración de la Línea Base

El Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM que aprueba el Reglamento del Título II de la Ley N° 30327, además de establecer las condiciones para el uso compartido de la línea base, dispone que el SENACE (autoridad competente para aprobar los proyectos de Categoría III) realice la supervisión de la elaboración de la línea base del EIA. Esto con el objetivo de que se oriente y acompañe al titular en la generación y/o acopio de información completa, fidedigna y actualizada sobre el estado del área de influencia de su proyecto. De esta manera, se facilita la identificación, caracterización y evaluación de los posibles impactos ambientales negativos significativos y el desarrollo del contenido de la Estrategia de Manejo Ambiental, contribuyendo a optimizar el proceso de evaluación del EIA²⁰.

El 11 de mayo de 2020, durante el estado de emergencia, se emitió el Decreto Legislativo N° 1500, el cual declara que la autoridad ambiental competente para otorgar la certificación ambiental requiere de la participación obligatoria de los opinantes técnicos vinculantes que considere pertinentes en la etapa de elaboración de la línea base. La finalidad del DL 1500 es el establecimiento de medidas orientadas a facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de vigencia de títulos habilitantes y certificaciones ambientales, así como el establecimiento de medidas para mejorar y optimizar la ejecución de proyectos de inversión

pública, privada y público privada a fin de mitigar el impacto ocasionado por la COVID-19.

La decisión de participar en el acompañamiento de las actividades de campo es adoptada directamente por la autoridad ambiental competente y sobre la base de las coordinaciones realizadas con las entidades involucradas en función a las características técnicas ambientales del proyecto. Por otro lado, el titular informa a la autoridad de manera oportuna el inicio de las actividades de campo cumpliendo lo señalado en la norma vigente. Cabe señalar que, la presente medida se realiza atendiendo las disposiciones sanitarias establecidas por la autoridad de Salud (Ministerio de Salud–MINSA).

Un mes después, el 11 de junio de 2020, se aprobó la Resolución Ministerial N° 108-2020-MINAM mediante la cual se dictaron disposiciones para que se realice el trabajo de campo en la elaboración de la línea base de los IGA²¹. Estas son aplicables a los titulares de proyectos de inversión que realicen, excepcionalmente, labores de campo para la elaboración de la línea base de los IGA durante el Estado de Emergencia Sanitaria por la COVID-19. Las disposiciones estarán vigentes hasta la culminación del Estado de Emergencia Nacional y de Emergencia Sanitaria.

20. Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental–SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

(...)

Decreto Legislativo N° 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente.

Artículo 5.- Sector Ambiental

5.1 El Sector Ambiental comprende el Sistema Nacional de Gestión Ambiental como sistema funcional, el que integra al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, al Sistema Nacional de Información Ambiental y al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado; así como la gestión de los recursos naturales, en el ámbito de su competencia, de la biodiversidad, del cambio climático, del manejo de los suelos y de los demás ámbitos temáticos que se establecen por ley.

5.2 El Sector Ambiental está integrado por el Ministerio del Ambiente y las entidades de su ámbito orgánico.

21. Adicionalmente a las disposiciones, el titular del proyecto deberá considerar lo establecido en la Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental–SEIA, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 455-2018-MINAM, para el uso de la información primaria y secundaria.

Los aspectos más resaltantes de las disposiciones son los siguientes:

1. Se priorizará la información secundaria para la elaboración de las líneas base de los IGA, la cual tendrá que cumplir con ciertos parámetros como, por ejemplo, ser histórica, sustentada, actualizada, confiable y verificable. Además, debe ser emitida por entidades públicas y privadas, cuyas fuentes oficiales pueden ser las siguientes: i) informes de monitoreo de entidades públicas nacionales y regionales; ii) informes de programas de monitoreo de empresas privadas o entidades públicas; iii) informes de monitoreo o investigación de entidades privadas, organizaciones no gubernamentales o centro de investigación; iv) líneas base aprobadas de proyectos de inversión ubicados en áreas próximas al área a caracterizar; y v) bases o inventarios de datos de actividades preexistentes en el área a caracterizar, tales como pasivos ambientales, sitios contaminados, entre otros. La autoridad ambiental competente verificará la procedencia de las fuentes secundarias propuestas por el titular en el procedimiento de evaluación del IGA.

2. Cuando no exista información secundaria disponible, o la que se recolecta no cumple con los parámetros exigidos, el titular del proyecto deberá cumplir con las siguientes acciones para el levantamiento de la línea base ambiental:

a. Antes de la etapa de campo: El titular del proyecto debe verificar que el personal de campo, antes de entrar al área a evaluar, complete una ficha sintomatológica. Esta ficha, que tiene carácter de Declaración Jurada, forma parte de los documentos que se requiere para la visita de campo y debe

contener como mínimo la siguiente información: i) confirmación de síntomas, ii) confirmación de si es grupo de riesgos y las medicinas recetadas y iii) confirmación de viaje en fechas previas a la diligencia. Asimismo, antes del trabajo, el personal de campo debe realizar la desinfección personal y de los equipos a utilizar, así como de los vehículos de transporte requeridos para la diligencia.

b. Durante la etapa de campo: El titular está obligado a verificar que el personal que realiza la evaluación considere, como mínimo, las siguientes acciones: i) distanciamiento social y limitar al máximo el contacto entre el resto de personas del equipo de trabajo; ii) usar y llevar puestos los implementos de seguridad sanitaria; iii) usar en todo momento mascarilla y, de corresponder, otro implemento que disminuya el riesgo de contagio como guantes o protectores faciales; iv) si existe un caso sospechoso, activar y ejecutar el Plan de Trabajo Sanitario; v) desinfectar la ropa y herramientas utilizadas cada vez que se ingrese y salga de los vehículos de transporte; vi) no compartir la alimentación, bebidas y utensilios; y vii) aplicar las medidas establecidas por la autoridad nacional de Salud.

c. Post-campo: Se debe realizar la desinfección del personal, así como de los equipos, las muestras recolectadas, los envases e insumos usados. El personal de campo deberá completar la ficha sintomatológica con los datos actualizados y realizarse una prueba rápida o molecular para descartar de la COVID-19, antes de su retorno. Si existiera un caso confirmado (positivo a la COVID-19), el titular debe proceder a realizar el aislamiento de la persona infectada en el centro más cercano o domicilio.

Esta norma básicamente prioriza el levantamiento de la información para la línea base, en función de fuentes secundarias. Ello posibilita el riesgo de que la información a recabarse no sea del todo fidedigna.

Luego de este análisis del marco general del SEIA, el presente documento se centrará específicamente en las normas de los subsectores transportes e hidrocarburos.

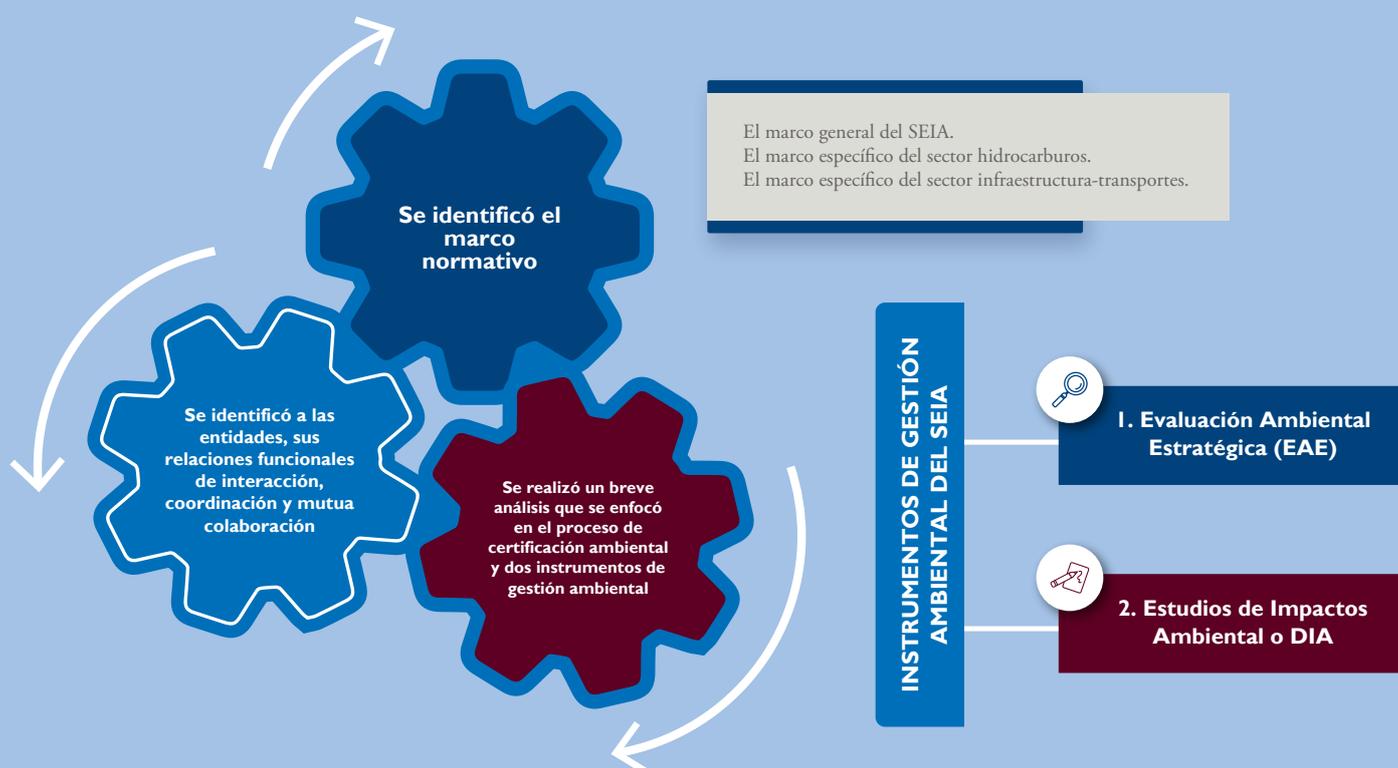


FIGURA N° 5.
MARCO GENERAL DEL SEIA Y DE LOS SUBSECTORES TRANSPORTES E HIDROCARBUROS
Elaboración propia.

3.2. MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SUBSECTOR TRANSPORTES

3.2.1.

Situación actual del subsector Transportes y los proyectos de inversión

En los últimos años, el contexto económico del Perú ha estado caracterizado por la promoción de proyectos de infraestructura en las diferentes regiones del Perú y las regiones amazónicas no han sido ajenas a esta situación. Al respecto, la promoción de inversiones posee ventajas innegables como, por ejemplo, la mejora de estándares de competitividad nacional. Sin embargo, en todo momento, es necesario que se garantice el cumplimiento de estándares ambientales,

así como el resguardo y protección de las poblaciones en situación de vulnerabilidad como es el caso de la población perteneciente a los pueblos indígenas.

Teniendo en cuenta ello, se observa que en los últimos años ha habido denodados esfuerzos por promover proyectos en la Amazonía. Por ejemplo, en 2019, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), organismo técnico

especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), organizó el denominado «Foro Amazonía Invierte»²², en el cual se puso a disposición de los inversionistas una cartera de proyectos de los Gobiernos Regionales que conforman el Consejo Interregional Amazónico (CIAM). Estos fueron diseñados por los equipos técnicos de cada Gobierno Regional con la asesoría de PROINVERSIÓN.

Sin embargo, se observa que varios de esos proyectos estuvieron a disposición únicamente a nivel de idea; es decir, sin que se registre información sobre los mecanismos de participación en los que se haya involucrado a la población; sobre todo, a aquella perteneciente a pueblos indígenas que podría resultar afectada por los impactos de la eventual ejecución de los referidos proyectos.

Por otro lado, en julio de 2019, se emitió el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), el cual contiene una cartera de proyectos priorizados. Esta se centró, principalmente, en puertos, aeropuertos, metros, carreteras; es decir, proyectos correspondientes al sector infraestructura.

Con respecto del PNIC, el 28 de noviembre de 2019 se publicó el Decreto de Urgencia N° 018-2019, el cual establece medidas extraordinarias, vigentes hasta 2022, para promover la inversión e impulsar, específicamente, la cartera de proyectos priorizados en el PNIC, bajo la modalidad de Asociación Público Privada, Proyectos en Activos y Obra Pública. Una de estas medidas es la excepción para obtener las licencias de habilitación urbana o de edificación y, en algunos casos (obras que no excedan de 3 600 UIT y servicios hasta 95 UIT), de la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado.

Por su parte, en el mediano plazo, se busca retomar la senda de consolidación y crecimiento sostenido de la economía, a través de medidas que permitan promover una mayor acumulación de capital y mejorar la eficiencia de la economía.

Entre estas, destaca el mayor impulso a la ejecución de 52 proyectos en cartera del PNIC por un monto de inversión de alrededor de 99 mil millones de soles, lo cual permitirá cerrar cerca del 30% de la brecha de infraestructura de largo plazo mediante las siguientes acciones: i) exceptuación de las licencias de habilitación urbana o de edificación; ii) facultad extraordinaria a diferentes niveles de Gobierno para la adquisición y liberación de áreas necesarias en la ejecución de los proyectos priorizados y complementarios; iii) impulso de mecanismos como G2G y APP, que acelerarán la ejecución de algunos proyectos PNIC y las obras del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, entre otros.

Además, el país cuenta con una cartera potencial de 41 proyectos mineros, en fases previas a la etapa de construcción, por un monto de inversión de alrededor de 49 mil millones de dólares, cuya ejecución se materializará en el mediano y largo plazo²³.

Dicho contexto, se ha visto acentuado desde 2020 como consecuencia del estado de emergencia, el cual ha originado proyecciones de la caída del Producto Bruto Interno (PBI) en Perú y ha generado la adopción de nuevas medidas orientadas a incentivar las inversiones y a flexibilizar las exigencias ambientales y sociales. Por ende, es importante que se realice un análisis del marco legal vigente para identificar aquellas exigencias que no pueden ser flexibilizadas, ya que responden a derechos constitucionalmente reconocidos o previstos en tratados internacionales.

22. Fuente: <https://www.proinversion.gob.pe/foroamazonia/#:~:text=En%20Foro%2022Amazon%C3%ADa%20Invierte%22%20se,Hu%C3%A1nuco%20y%20Madre%20de%20Dios.>

23. Ver [Anexo DAR-024-SPA]. Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024, aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 26 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/pol_econ/marco_macro/MMM_2021_2024.pdf



FOTO: Rolando Mondragón/DAR

3.2.2.

Fases del Ciclo de Inversión de proyectos de infraestructura

Antes de que se proceda con el análisis del marco normativo ambiental, resulta relevante que se consideren algunas nociones sobre las fases del ciclo de inversión de un proyecto de infraestructura. Como se detallará más adelante, los principios del SEIA, los mecanismos de participación ciudadana y otros, deberían cumplirse y atenderse desde las etapas tempranas de un proyecto.

En la etapa de formulación y evaluación, los proyectos de alta complejidad²⁴ van a requerir estudios a nivel de perfil cuando superen las 407 000 UIT, de acuerdo al Artículo 22 de la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobada por Resolución Directoral N° 001-2019-EF-63.01.



FIGURA N° 6.

FASES DEL CICLO DE INVERSIÓN

Fuente: MEF. * PMI: Programación Multianual, ET: Expediente técnico, SSI: Sistema de Seguimiento de Inversiones

24. La directiva mencionada categoriza la «complejidad» de los proyectos de acuerdo con los montos de inversión, no con base en criterios ambientales y sociales (Artículo 22).

3.2.4.

Clasificación de proyectos y Evaluación Preliminar

Las etapas de evaluación de los instrumentos ambientales en el subsector transportes coinciden con la regulación en el SEIA: i) Evaluación Preliminar (EVAP), ii) Elaboración del EIA y iii) Evaluación del EIA.

Igualmente, en línea con el SEIA, existen proyectos que cuentan con clasificación anticipada²⁵. Para el subsector transportes, la clasificación anticipada está regulada en el anexo 1 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, el cual fue modificado mediante el Decreto Supremo N° 008-2019-MTC, publicado el 9 de marzo de 2019. Hasta antes de dicha modificación, el anexo 1 consideraba que a la construcción y operación de hidrovías le correspondía la clasificación como EIA-d. A consecuencia de esto, se eliminó dicha clasificación anticipada. En la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 008-2019-MTC, se indica que la «modificación del anexo 1 del Reglamento, sobre la clasificación anticipada,

está referida a aquellos proyectos o inversiones de infraestructura vial, portuaria(o) aeroportuaria». En tal sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) presenta un universo de proyectos por cada tipo de infraestructura para incluirse en la clasificación anticipada.

De esta forma, se genera un universo de 27 tipologías de proyectos de inversión con una categoría predeterminada, en el que no se sustenta el cambio respecto de los proyectos de hidrovías. Este Reglamento prevé cuatro tipos de proyectos de transporte: viales, fluviales, marítimos y ferroviarios. No obstante, la mayor parte de sus disposiciones se ha diseñado exclusivamente para proyectos de carreteras. Estos vacíos normativos han generado falta de predictibilidad jurídica para los actores (tanto inversionistas como población afectada por el proyecto) y que el MTC apruebe términos de referencia específicos para los proyectos. En consecuencia, queda a exclusiva discrecionalidad

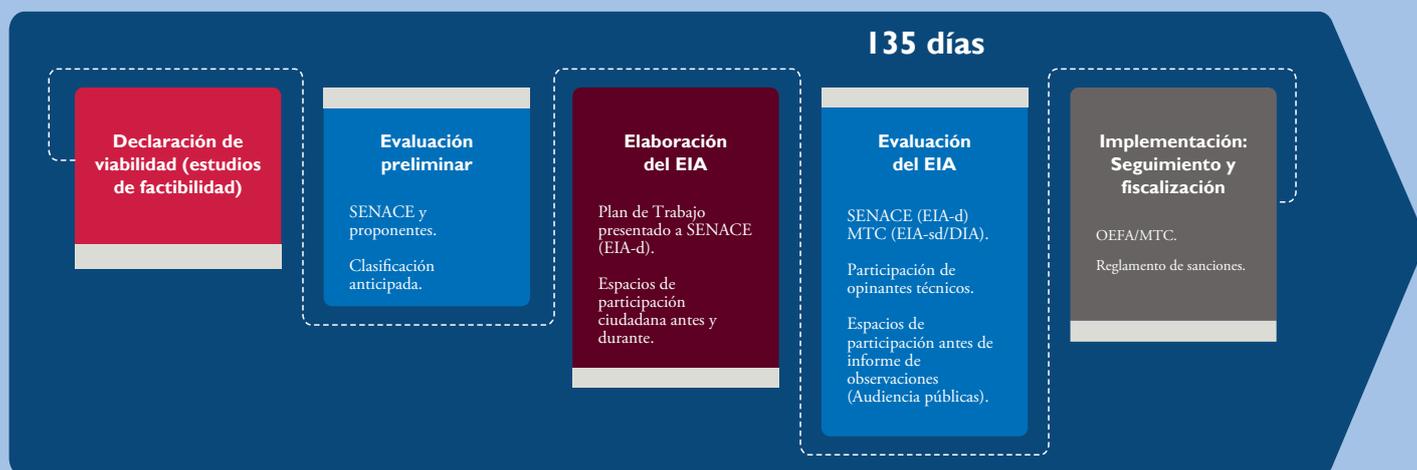


FIGURA N° 7.
REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL SECTOR TRANSPORTES
 Elaboración propia.

25. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, aprueba el Reglamento de Ley N° 27446: Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 39.- Clasificación anticipada y términos de referencia para proyectos con características comunes. Las autoridades competentes podrán emitir normas para clasificar anticipadamente proyectos de inversión y aprobar términos de referencia para proyectos que presenten características comunes o similares, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley, en cuyo caso los titulares presentarán directamente el estudio ambiental elaborado, para su revisión y aprobación.

del MTC si los términos de referencia específicos incluyen aspectos sociales como, por ejemplo, modos de vida, tradiciones, reconocimiento de las opiniones de los sabios indígenas, entre otros.

De este modo, se demuestra que este Reglamento, mayormente, regula aspectos sobre carreteras e

infraestructuras viales, por lo que los proyectos como la construcción y operación de hidroviás carecen de mínimos estándares de protección. A pesar de que el Reglamento fue impulsado a partir de la licitación del proyecto Hidroviá Amazónica para prevenir sus impactos²⁶, este no fue considerado al momento de modificar la norma:

LÍNEA DE TIEMPO DEL PROYECTO HIDROVIÁ AMAZÓNICA Y SU CLASIFICACIÓN



FIGURA N° 8.
LÍNEA DE TIEMPO DEL PROYECTO HIDROVIÁ AMAZÓNICA Y SU CLASIFICACIÓN
Elaboración propia.

Actualmente, es la Oficina de Diálogo y Gestión Social (ODGS) del MTC quien se encarga de realizar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos y acuerdos derivados de los procesos de diálogo asumidos por el sector. Asimismo, participa en el proceso de consulta previa de las medidas que involucran al sector, según el inciso j) del Artículo 94 del Reglamento de Organización y Funciones del MTC.

Otro aspecto a considerar es que, a la fecha, la transferencia de las competencias en fiscalización ambiental del subsector transportes al Organismo

de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) aún no concluyen. Además, no se cuenta con un reglamento de tipificación de infracciones y sanciones que permita al Estado tomar acciones efectivas para desincentivar incumplimientos de las obligaciones ambientales y sociales. A falta de dicha reglamentación, no se podría sancionar a los infractores de las normas ambientales en atención al principio de tipicidad²⁷. Por lo tanto, es sumamente prioritario que se finalice con el proceso de transferencia de las competencias del subsector transportes al OEFA.

26. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/noticias/hidrovia-amazonica-avanza-sin-normas-de-proteccion-ambiental>

27. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

(...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

(...)

3.2.5.

PAMA del subsector Transportes

El Decreto Supremo N° 040-2019-MTC otorgó un nuevo plazo para que los titulares de proyectos del subsector transportes que no contaban con una certificación ambiental, aprobada hasta el 2 de enero de 2020, logren presentar un PAMA para “adecuar” sus actividades. Sin embargo, dicha alternativa se trataría más de una regularización ambiental de los proyectos, que de una adecuación propiamente (Actualidad Ambiental SPDA, 2020). Los titulares debían informar, hasta el 31 de marzo de 2020, su interés en aceptar la aprobación del PAMA. Luego de ello, no se aceptarían más solicitudes y las actividades no podrían continuar con sus operaciones. Una vez comunicado este interés deberán presentar el PAMA, como máximo, hasta el 2 de enero de 2024, teniendo tres años contados, a partir de su aprobación, para cumplir con los compromisos asumidos en este.

En el 2017, el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes otorgó a los administrados que eran titulares de proyectos de inversión de infraestructura vial y no contaban con certificación ambiental la facultad de adecuarse a través de un PAMA. Sin embargo, con la aprobación del Decreto Supremo N° 040-2019-MTC, nuevamente, se está dando la oportunidad de “adecuación” a actividades de transportes como, por ejemplo, carreteras que ya están siendo ejecutadas, lo cual es incoherente, ya que existían reglamentos vigentes, como el Reglamento Ambiental de Transportes de 2017 y el Reglamento del SEIA vigente desde 2009.

De esta manera, no se puede aducir que tramos de carreteras o de interconexión vial construidos sin IGA ameritan una “adecuación”. Se considera que este escenario de formalización de actividades ejecutadas en el marco de la informalidad, resulta incompatible con los objetivos del SEIA, que consisten en gestionar de forma anticipada los impactos ambientales y no solo corregirlos o regularizarlos (Actualidad Ambiental SPDA, 2020). Aunque en el decreto supremo se ha permitido la regularización de actividades mediante la adopción del PAMA, se comprende que, adicionalmente, se ha establecido que esto no libera a los infractores del inicio de acciones de fiscalización y sanción que correspondan por la realización de actividades sin contar con el IGA. Asimismo, los operadores deberán cumplir con todas las normas generales emitidas para el manejo de residuos sólidos, agua,

efluentes, emisiones, ruidos, suelos, conservación del patrimonio natural y cultural, zonificación, construcción y otros que pudieran corresponder, de conformidad con lo señalado en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes (Actualidad Ambiental SPDA, 2020).

3.2.5.1. REGLAMENTO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL EN EL SUBSECTOR TRANSPORTES

Esta norma fue aprobada, por Resolución Directoral N° 006-2004-MTC/16, el 16 de enero de 2004. Se trata de un reglamento de considerable antigüedad, puesto que fue emitido siete años antes de que fuera promulgada la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobada en 2011 y reglamentada en 2012, mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Este hecho es importante de mencionar, ya que, como se verá a continuación, esta norma utiliza terminología referida a consulta previa desfasada, teniendo en consideración no solamente las disposiciones de la propia Ley N° 29785, sino las del SEIA. En efecto, este Reglamento en su Artículo 3, tal como se puede apreciar en el gráfico 1, clasifica a la consulta previa en los siguientes términos:

a) La consulta previa, se prevé esta modalidad en el caso de: a) proyectos de construcción de nueva infraestructura de transporte; b) proyectos que prevén la rehabilitación de infraestructura que constituirá ejes multimodales de integración, al verse modificado el tránsito tanto cuantitativamente, como cualitativamente; c) para todo tipo de proyecto que pueda significar alteración permanente en la forma de vida de la población local. La consulta previa se desarrolla con la modalidad de talleres participativos, convocados por la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA), en coordinación con la Unidad Ejecutora del MTC a cargo del proyecto y sus autoridades regionales.

Se procederá de la siguiente manera:

a. Con anterioridad al inicio de los Estudios de Impacto Ambiental y Social y en las

zonas de influencia del proyecto, el Estado, a través del órgano competente del MTC, realizará reuniones participativas dirigidas a la ciudadanía, informando acerca del proyecto, de los derechos y deberes ciudadanos, de la legislación ambiental y de los impactos potenciales producidos por el proyecto.

- b. Se recogerán y discutirán los aportes de las autoridades y de la población presente.
- c. De existir controversia sobre el proyecto, será necesario diseñar e implementar medidas y estrategias específicas y especializadas que permitan su solución.

En este caso, el proceso de consulta previa durará el tiempo necesario hasta resolver la controversia.

b) La consulta pública general es un acto público que se lleva a cabo para todo tipo de proyecto que necesiten de una DIA, un EIA-sd o un EIA-d. Se presentará a la ciudadanía el Proyecto y el EIA en sus diferentes etapas y modalidades, registrándose las observaciones que formulen los participantes. Los proyectos que han contado con la consulta previa, llevarán a cabo las consultas públicas generales durante la ejecución del Estudio.

Se procederá de la siguiente manera:

- a. Durante la elaboración de los EIA-sd y EIA-d, el ejecutor del proyecto difundirá, con la presencia de la DGASA, la información sobre el proyecto y los avances en su elaboración recogiendo los aportes e interrogantes de la ciudadanía. En el caso de proyectos que necesiten solamente una DIA, se organizará/n la/s consulta/s pública/s según se estime necesario, realizándose por lo menos una.
- b. Presentados los resultados del DIA, EIA-sd y EIA-d al MTC, el ejecutor del EIA explicará a las autoridades regionales y a la ciudadanía en general, los componentes del estudio especialmente los posibles impactos sociales, culturales y ambientales, así como los planes de manejo ambiental y social para el control de tales impactos, recogiendo los aportes e interrogantes de los mismos.

c) Consultas específicas a propiedad afectada por el proyecto: esta consulta es de carácter específico y orientada solamente a aquella población/propiedad privada o comunal, que se encuentre afectada por la realización de un proyecto. Se deberá ubicar con exactitud las afectaciones de manera temprana y en etapa de estudios.

Se definirá de manera precisa:

- a. La condición de la propiedad.
- b. El perfil socio-económico de los propietarios, a través de encuestas que serán coordinadas con la DGASA.
- c. Se definirá la problemática de la afectación.
- d. Se definirá un plan de compensación, relocalización temporal, o reasentamiento, con la finalidad de mantener o mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran afectados por el proyecto. Este plan constará de medidas específicas, organizadas en programas, que brindarán respuestas específicas para cada situación. El plan deberá ser aprobado por la DGASA que supervisará y evaluará la aplicación del mismo.

Así, la denominada “consulta pública general” aplicaría a la elaboración de EIA, lo que se trataría de un símil a los actuales mecanismos de participación ciudadana previstos en el SEIA. Mientras que, la denominada “consulta previa” aplicaría, en general, para construcción, rehabilitación de infraestructura y todo proyecto que implique una posible alteración en la forma de vida de la población local, lo cual –a diferencia de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– no distingue si se trata o no de pueblos indígenas. Finalmente, las “consultas específicas a la propiedad afectada por el proyecto” se orientan a aquella población cuya propiedad privada o comunal se encuentre directamente afectada por el proyecto y está pensada para casos de relocalización y reasentamiento.

En consecuencia, se aprecia una falta de armonía entre la norma comentada y la del SEIA, por lo que resulta necesario y prioritario que se actualicen los dispositivos normativos, los cuales son materia de análisis, para que exista una adecuada concordancia. Finalmente, la norma, objeto de análisis, no especifica cuáles son los mecanismos que deben ser empleados para la participación ciudadana en el proceso de certificación ambiental ni tampoco las etapas aplicables o los enfoques a emplearse en el caso de poblaciones pertenecientes a pueblos indígenas. Estos otros aspectos también necesitan actualización, ya que cada sector debe disponer de su propio Reglamento de Participación Ciudadana en el marco del SEIA. Sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas, este reglamento prácticamente no prevé resguardos a

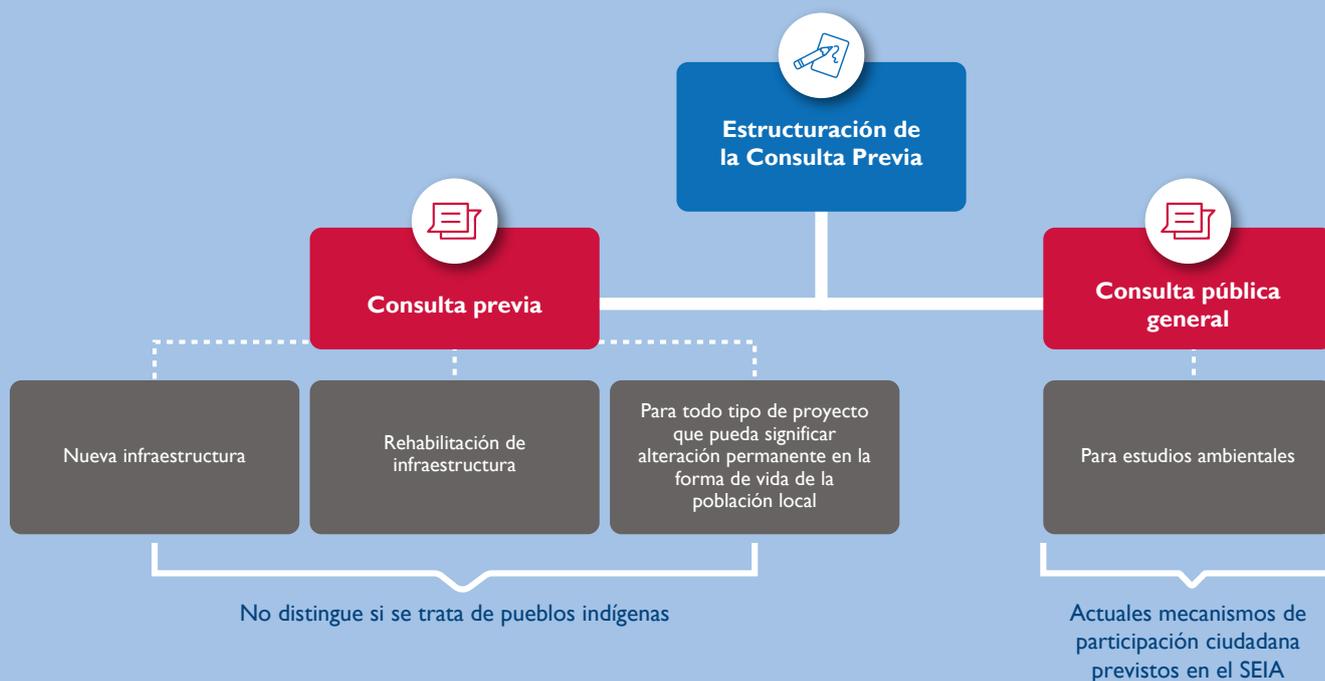


FIGURA N° 9.
 ESTRUCTURACIÓN DE LA CONSULTA DE ACUERDO AL REGLAMENTO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL EN EL SUBSECTOR TRANSPORTES (2004)

Fuente: DAR

su favor; únicamente, el Artículo 4 dispone que en las zonas con población indígena se deberán realizar coordinaciones con los representantes electos de las organizaciones que los representan. En ese sentido, se considera que esto es insuficiente para el logro de principios de Gobernanza Ambiental. Por lo tanto, se trata de una normativa que debe ser actualizada e integrada a las disposiciones del SEIA como sistema único para la prevención de impactos ambientales. Por su parte, SENACE posee el deber de velar por la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana propuestos por el titular del proyecto de inversión en el Plan de Participación Ciudadana (PPC) correspondiente. Estos mecanismos se utilizan en concordancia con el marco legal sectorial aplicable y con las normas aprobadas por el MINAM como el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana

en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, y el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Por ello, en 2016, el SENACE publicó las herramientas de gestión social para la certificación ambiental, con el fin de ampliar la participación ciudadana a la población local, a través de un espacio donde puedan absolver sus dudas de manera presencial y directa por parte del titular²⁸. Posteriormente, en 2018, el SENACE publicó los mecanismos de participación ciudadana destinados a la difusión de información y a la generación de espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes orientados a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto de los EIA-d. Su puesta en práctica no debe ser considerada una mera formalidad²⁹.

28. Ver [Anexo DAR-026-SPA]. Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, noviembre 2016. Disponible en: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/herramientas-evaluadores.pdf>

29. Ver [Anexo DAR-025-SPA]. Guía de participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental. Lima: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, noviembre -2018. La publicación es una adaptación del documento denominado "Guía de participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental", aprobado mediante Resolución Jefatural 00005-2018-SENACE/PE. Disponible en: <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/PUBL-GUIA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-CON-ENFOQUE-INTERCULTURAL-PARA-LA-CERTIFICACION-AMBIENTAL.pdf>

Con ello, se instituyen los principales mecanismos de participación ciudadana:

- Acceso a los estudios ambientales
- Talleres informativos/participativos
- Audiencias públicas
- Buzón de observaciones y sugerencias
- Oficina de información
- Visitas guiadas
- Equipo de promotores
- Entrevistas o grupos focales
- Vigilancia ambiental participativa

Se debe señalar que, el titular de un proyecto de inversión puede proponer nuevas formas o distintos mecanismos de participación no considerados en la lista anterior, los cuales deben estar adaptados a la realidad de las localidades donde se aplicarán.

Asimismo, los mecanismos de participación ciudadana se clasifican en obligatorios y

complementarios, según las etapas y el sector al que pertenece el proyecto de inversión,. Es importante precisar que dichos mecanismos no implican el derecho de veto sobre los proyectos de inversión o las medidas adoptadas en el marco de la evaluación del impacto ambiental.

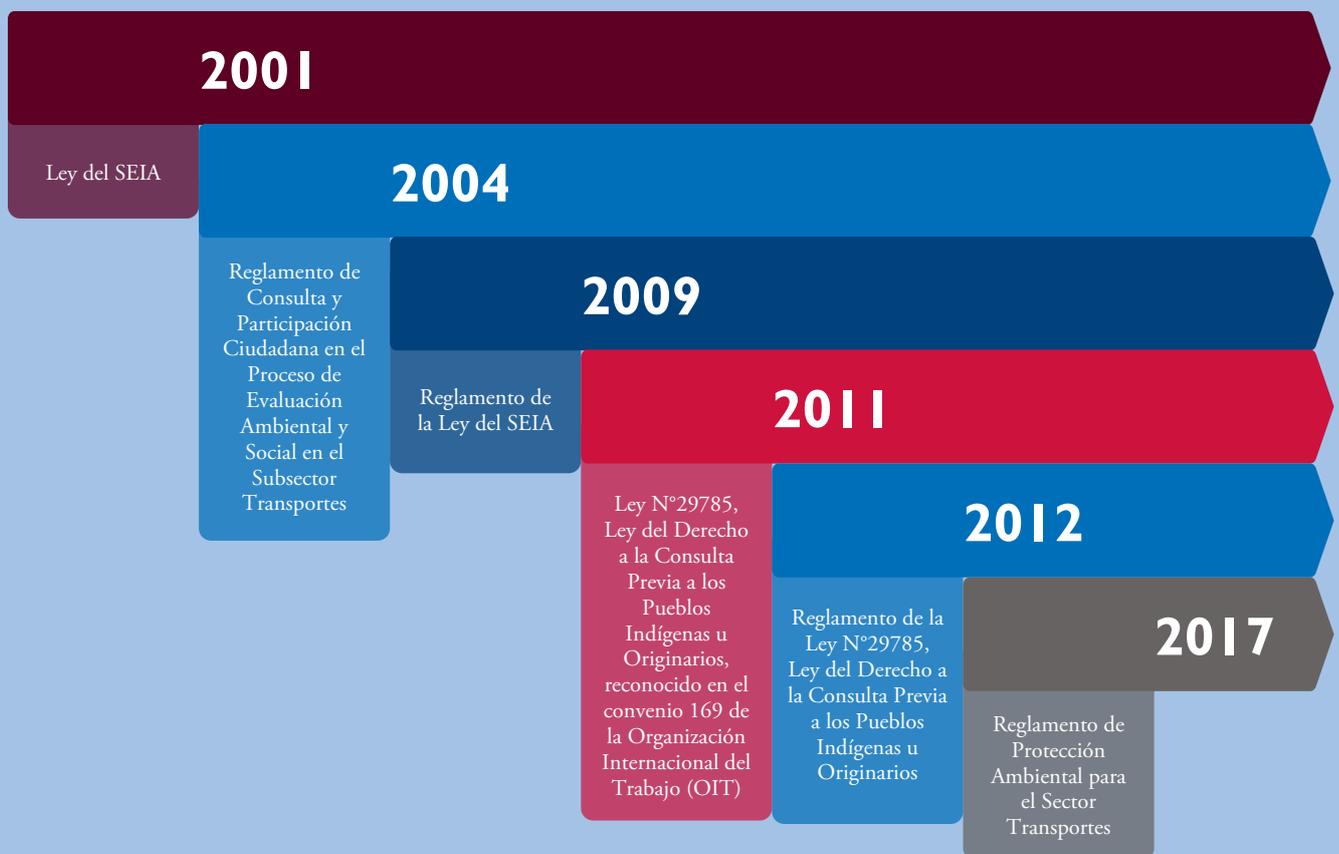


FIGURA N° 10.

LÍNEA DE TIEMPO NORMATIVA – SEIA, CONSULTA PREVIA Y PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL SECTOR TRANSPORTES

Fuente: DAR

3.3. ANÁLISIS DE LOS VACÍOS Y DEBILIDADES DEL EIA EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL SUBSECTOR TRANSPORTES

De lo previamente indicado, se presentan las siguientes conclusiones en cuanto al marco legal:

- i. En la etapa de formulación del proyecto, concretamente para los estudios de preinversión, no se aprecia un adecuado EIA, mucho menos se regula la aplicación de mecanismos de consulta previa. Se exige solamente un análisis general para que se estimen beneficios sociales del proyecto en comparación a un escenario en donde no se ejecute este, sin que sea obligatorio presentar mediciones o análisis concretos.
- ii. El Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana se encuentra del todo desfasado con relación a la norma del SEIA e inclusive a la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su Reglamento, cada vez que prevé terminología, en la que confunde la participación ciudadana aplicable a Estudios de Impacto Ambiental con el desarrollo de la consulta previa propiamente dicha. Por otro lado, no se distinguen fases para la implementación de procesos de participación ni se establecen disposiciones para el resguardo de los derechos de los pueblos indígenas.
- iii. El Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes está íntegramente enfocado a proyectos de carreteras, por lo cual no contiene regulaciones que resguarden los impactos ambientales en el caso de proyectos hidroviarios. Inicialmente, se previó que a estos proyectos les correspondía una clasificación anticipada de EIA-d; sin embargo, luego de que el EIA de la Hidrovía Amazónica fue presentado al SENACE, dicha norma se derogó. Por esta razón, actualmente no se posee ninguna regulación al respecto.

3.4. MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

El Artículo 50 del reglamento del SEIA establece que los Estudios de Impacto Ambiental, anexos y demás documentación complementaria deben estar suscritos por el titular y los profesionales responsables de su elaboración. Asimismo, como se mencionó, el EIA debe ser suscrito por los representantes de la consultora a cargo de su elaboración. Toda la documentación presentada en el marco del SEIA posee el carácter de Declaración Jurada para todos sus efectos legales, por lo que el titular, los representantes de la consultora, que la elabora, y los demás profesionales que la firman, son responsables por la veracidad de su contenido.

En esa línea, el Artículo 60 del Reglamento del SEIA también indica que el MINAM en coordinación con las autoridades competentes que conforman el SEIA establecerá un sistema electrónico para el

registro de la información del SEIA. La información y data que se genere en el marco del SEIA deberá incorporarse o enlazarse al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).

Por otro lado, el Artículo 66 del Reglamento del SEIA señala que toda documentación incluida en el expediente administrativo de los EIA es de carácter público, a excepción de la información expresamente declarada como secreta, reservada o confidencial, de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Ley N° 27806, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.



FOTO: Andina/Difusión.

3.4.1.

Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Este reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM y, en comparación con la norma del subsector transportes, se encuentra considerablemente más actualizado; además, en gran medida, está alineado con las normas generales del SEIA.

El impacto del subsector hidrocarburos es significativo para la economía del país, ya que solo entre 2014 y 2018 generaron 3300 y 2955 millones de dólares en inversión y canon para las regiones encargadas de su producción respectivamente. Sin embargo, es necesario considerar el impacto ambiental y social, por lo cual se aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, con el fin de regular la gestión ambiental en hidrocarburos del país (Conexión Esan, 2019).

El referido reglamento tiene por objeto normar la protección y gestión ambiental de

las actividades de hidrocarburos (exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento y distribución de hidrocarburos). Asimismo, su fin es prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos derivados de tales actividades, de conformidad con el ordenamiento normativo ambiental y, de esta manera, mejorar la sostenibilidad del Perú³⁰.

En tal sentido, se cuenta con el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM. Este, acorde con la norma del SEIA, en su Artículo 14 dispone que los Estudios de Impacto Ambiental aplicables a las actividades de hidrocarburos son los siguientes: i) la DIA (Categoría I), ii) EIA-sd (Categoría II), iii) EIA-d (Categoría III) y iv) EAE.

30. En septiembre de 2018, el MINEM publicó un decreto que modifica el reglamento con la finalidad de reducir los impactos ambientales y garantizar la eficacia de las medidas de protección. Con la aprobación del MINAM, los cambios también promoverían inversiones responsables. De esta manera, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos tiene las siguientes prioridades:

- Establecer un mecanismo que asegure la remediación ambiental en caso no se apruebe el Plan de Abandono del titular de la actividad.
- En ese caso, el Gobierno puede encargar la elaboración y realización de dicho plan al Fonam (Fondo Nacional del Ambiente) u otra institución privada o pública que lo garantice.
- Fijar un régimen de incentivos que se puedan aplicar al sector, dentro del proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental. Así los administradores asumen un compromiso mayor y adicional a la norma actual.
- La eliminación de la duplicidad, lo que hasta ahora implicaba que se necesite la opinión del Osinergmin en relación al Estudio de Riesgos y el Plan de Contingencia.
- Los titulares de las actividades deberán informar al MINEM todos los compromisos ambientales y sociales que acuerden voluntariamente. Así, el Gobierno estará a la expectativa de que se cumplan realmente.

(Conexión Esan, 2019)



FIGURA N° II.
 AUTORIDADES Y FUNCIONES DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN EL SUBSECTOR HIDROCARBUROS
 Elaboración propia.



FOTO: Andina/Difusión.

A su vez, se contempla como IGA a los Planes de Abandono, Planes de Abandono Parcial, Planes de Rehabilitación e Informes Técnicos Sustentatorios (ITS). El Artículo 40 del Reglamento³¹ dispone que no se requerirá un procedimiento de modificación del IGA —es decir, del EIA— sino que el titular del proyecto A su vez, se contempla como IGA a los Planes

de Abandono, Planes de Abandono Parcial, Planes de Rehabilitación e Informes Técnicos Sustentatorios (ITS). El Artículo 40 del Reglamento³¹ dispone que no se requerirá un procedimiento de modificación del IGA —es decir, del EIA— sino que el titular del proyecto debe presentar un ITS ante la autoridad ambiental competente, antes de su implementación, cuando se

31. Decreto Supremo N° 005-2021-EM, Decreto Supremo que aprueba la modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

Artículo 1.- Modificar el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM

Modifíquense los Artículos 29, 40, 42-A, 58, 66, 68, 97, 98, 99, 100, 100-A, 102 y 103 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, conforme a los siguientes textos:
(...)

Artículo 40.- De las modificaciones, ampliaciones y las mejoras tecnológicas con impactos no significativos

En los casos en que sea necesario modificar componentes, hacer ampliaciones, mejoras tecnológicas en las operaciones o modificar los planes y programas ambientales aprobados en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario vigente, y que genere impactos ambientales no significativos, el/la Titular del Proyecto debe presentar un Informe Técnico Sustentatorio, ante la Autoridad Ambiental Competente antes de su implementación, sustentando estar en alguno de dichos supuestos.

La Autoridad Ambiental Competente no evalúa los Informes Técnicos Sustentatorios cuando el objeto de la modificación y/o ampliación y/o mejora tecnológica: (i) verse sobre componentes que no hayan sido aprobados en el Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o hayan sido ejecutados de forma distinta a lo aprobado en el Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario, sin haber seguido el procedimiento de modificación correspondiente; o, (ii) esté relacionado con otros componentes que no hayan sido aprobados en el Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o hayan sido ejecutados de forma distinta a lo aprobado en el Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario, sin haber seguido el procedimiento de modificación correspondiente. De encontrarse en alguno de dichos supuestos, se declara la improcedencia del Informe Técnico Sustentatorio.

El procedimiento de evaluación del Informe Técnico Sustentatorio es el siguiente:

40.1 Presentada la solicitud de evaluación y el Informe Técnico Sustentatorio, la Autoridad Ambiental Competente procede a su evaluación y, de corresponder, su conformidad, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de admitida a trámite la solicitud.

40.2 Para la admisión a trámite de la solicitud de evaluación del Informe Técnico Sustentatorio, el/la Titular debe cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 19-A del presente reglamento, acreditar la debida ejecución del mecanismo de participación ciudadana elegido conforme lo establecido en el Artículo 56 del Reglamento de Participación Ciudadana para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2019-EM, para el caso de actividades de hidrocarburos distintas de comercialización, así como con las normas que establezcan su contenido de acuerdo a la actividad de hidrocarburos que pretenda modificar, según corresponda, bajo apercibimiento de declarar como no presentada la solicitud.

requiera modificar componentes, hacer ampliaciones, mejoras tecnológicas en las operaciones o modificar los planes y programas ambientales aprobados en el estudio ambiental o IGA complementario vigente, y que genere impactos ambientales no significativos, sustentando estar en alguno de dichos supuestos. La autoridad competente emitirá su conformidad en un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

Para la admisión a trámite de la solicitud de evaluación del ITS, el titular debe cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 19-A del Reglamento y acreditar la debida ejecución del mecanismo de participación ciudadana elegido conforme al Artículo 56 del Reglamento de Participación Ciudadana para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2019-EM, para el caso de actividades distintas de comercialización, así como con las normas que establezcan su contenido de acuerdo a la actividad de hidrocarburos que pretenda modificar, según corresponda, bajo apercibimiento de declarar como no presentada la solicitud.

Asimismo, en caso que las modificaciones antes mencionadas se encuentren en un ANP de administración nacional, en su ZA, en un Área de Conservación Regional (ACR) o cuando el proyecto de modificación se encuentre relacionado con el recurso hídrico, la autoridad ambiental competente correspondiente debe solicitar al SERNANP y a la ANA, según corresponda, la emisión de las opiniones

técnicas vinculantes, luego de admitida a trámite la solicitud. Por otro lado, en caso sea necesario contar con el pronunciamiento de otras entidades, se puede solicitar su respectiva opinión.



FOTO: Larry Taminchi

40.3 En caso que las modificaciones antes mencionadas se encuentren en un Área Natural Protegida de administración nacional y/o en su Zona de Amortiguamiento o en un Área de Conservación Regional o cuando el proyecto de modificación se encuentre relacionado con el recurso hídrico, la Autoridad Ambiental Competente correspondiente debe solicitar al SERNANP y a la ANA, según corresponda, la emisión de las opiniones técnicas vinculantes correspondientes, luego de admitida a trámite la solicitud. Por otro lado, en caso sea necesario contar con el pronunciamiento de otras entidades, se puede solicitar su respectiva opinión.

Dicha opinión debe ser remitida a la Autoridad Ambiental Competente, en el plazo máximo de dieciocho (18) días hábiles de recibida la solicitud. El incumplimiento de esta disposición es considerado falta administrativa sancionable de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 261 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, sus modificatorias o sustitutorias.

La emisión de la opinión técnica debe consignar la calificación de favorable o desfavorable. Se requiere la calificación de favorable de las opiniones técnicas vinculantes para que la Autoridad Ambiental Competente apruebe el Informe Técnico Sustentatorio. Vencido el plazo para la emisión de la opinión técnica no vinculante, la Autoridad Ambiental Competente prosigue con la evaluación del Informe Técnico Sustentatorio y resuelve con los actuados que obran en el expediente.

En el caso de las opiniones vinculantes, si éstas no son remitidas dentro del plazo otorgado, es aplicable lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 21.1 del Artículo 21 de la Ley 30230, ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

La Autoridad Ambiental Competente consolida las observaciones de los opinantes incluyendo las propias y las remite al Titular del proyecto para su absolución respectiva. En un plazo máximo de diez (10) días hábiles, el/la Titular debe subsanarlas, bajo apercibimiento de declarar la No Conformidad de la solicitud. Antes del vencimiento del plazo otorgado, por única vez, el/la Titular puede solicitar la ampliación del plazo para subsanar las observaciones, por un período máximo de diez (10) días hábiles adicionales.

40.4 Presentadas las subsanaciones por el/la Titular, la Autoridad Ambiental Competente las remite a las entidades opinantes correspondientes para que emitan su opinión favorable o desfavorable, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles.

40.5 La Autoridad Ambiental Competente tiene un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contado desde la recepción del levantamiento de observaciones, para emitir la resolución administrativa correspondiente que resuelve la solicitud de evaluación del Informe Técnico Sustentatorio. (...)

3.4.2.

Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos

En 2019, mediante Decreto Supremo N° 002-2019-EM, se aprobó el nuevo Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. Este incorpora el principio de «flexibilidad»³² y el «enfoque de interculturalidad»³³. Además, el numeral 6.2 del Artículo 6 del Reglamento se refiere a las etapas de la participación ciudadana y precisa que tanto estas fases, como las entidades competentes y los titulares de las actividades deberán

promover y garantizar los enfoques de género e interculturalidad, en igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, así como los derechos de los pueblos indígenas u originarios. No obstante, en la práctica, no se promueve ni garantiza una real participación ciudadana en la toma de decisiones respecto de las actividades de hidrocarburos y mucho menos se menciona a la consulta previa.

MECANISMOS OBLIGATORIOS



MECANISMOS COMPLEMENTARIOS

Oficina de información / Buzón de sugerencias / Visitas guiadas / Equipo de promotores

FIGURA N° 12.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

Fuente: MINEM

32. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2019-EM Artículo 3.- Principios y Enfoques
La Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos, se rige por los siguientes principios y enfoques:
(...)
e) Flexibilidad: El proceso de Participación Ciudadana es dinámico y flexible y se desarrolla conforme al Plan de Participación Ciudadana y/o las reglas previstas en el presente reglamento. Dicho proceso debe considerar las circunstancias y características de la población involucrada, el contexto social y las etapas del proyecto, así como las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados, según corresponda.
33. Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2019-EM Artículo 3.- Principios y Enfoques
La Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos, se rige por los siguientes principios y enfoques:
(...)
f) Interculturalidad: La Participación Ciudadana se conduce valorando, respetando, reconociendo y adaptándose a las diferencias culturales, con respeto a los derechos humanos, incorporando sus visiones y concepciones de bienestar y desarrollo, con pertinencia cultural en función a las características geográficas, ambientales, socio económicas, lingüísticas y culturales; a fin de promover una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y población afroperuana.

El Artículo 1 señala que este reglamento tiene por objeto establecer los mecanismos conducentes a lo siguiente: a) fortalecer los derechos de acceso a la información y de participación ciudadana de la población involucrada en la gestión socioambiental, b) optimizar la gestión socioambiental de las actividades de hidrocarburos, c) proveer a las entidades competentes de información suficiente para tomar decisiones relacionadas con el manejo socioambiental en las actividades de hidrocarburos y d) promover relaciones armoniosas entre las poblaciones, el Estado y las empresas.

Respecto a lo anterior, para promover un mejor relacionamiento con los pueblos indígenas, la participación ciudadana y la consulta previa deben ser oportunas y tempranas en la planificación de los proyectos. Además, los aportes a partir de estos procesos deben ser considerados para que las autoridades logren adoptar mejores decisiones respecto de los proyectos o, en su defecto, deben indicar por qué no corresponde que sean incluidos. En el caso del subsector hidrocarburos, esto se traduce en que se realicen procesos de consulta y participación desde que PERUPETRO S.A., empresa estatal de derecho privado, efectúe la configuración de lotes petroleros o las rondas para promover inversiones en estos.

Al respecto, los numerales 8.1 y 8.2 del Artículo 8 referido a las reglas aplicables a la participación ciudadana en la etapa de negociación o concurso y suscripción de los contratos de exploración y/o explotación de hidrocarburos de este reglamento, disponen que para la suscripción de los contratos, PERUPETRO conduzca y desarrolle los siguientes mecanismos obligatorios de participación ciudadana: eventos presenciales y mecanismos de comunicación e información, mediante los cuales dicha entidad «comunica y difunde información» sobre las actividades del proyecto y las acciones que realizan para la negociación o concurso del contrato, así como la presentación oficial del nuevo contratista ante la población, una vez suscrito dicho contrato.

En los artículos en los que se desarrollan los mecanismos mencionados, se aprecia que, PERUPETRO únicamente «comunica e informa» las acciones que realiza y, expresamente, el literal d) del numeral 18.5 del Artículo 18 sobre los Informes de participación ciudadana, señala que los informes elaborados por PERUPETRO incluirán, entre otra información, la valoración de los comentarios, opiniones y sugerencias recibidas por parte de la población, lo cual demuestra que no existe un mínimo

esfuerzo real de participación ciudadana efectiva.

En materia de pueblos indígenas, en el numeral 8.4 del Artículo 8, ya mencionado, referido a las reglas aplicables a la participación ciudadana en la etapa de negociación o concurso y suscripción de los contratos de exploración y/o explotación de hidrocarburos, y el segundo párrafo del Artículo 22 sobre la participación ciudadana en el marco de la Evaluación de Impacto Ambiental poseen la misma redacción y, expresamente, establecen: «Cuando la participación ciudadana se realice en ámbitos con presencia de pueblos indígenas u originarios, se deberá garantizar la participación de los pueblos indígenas u originarios, asegurando la participación de intérpretes y traductores inscritos en el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura».

Si el propósito es promover y garantizar la participación ciudadana o la consulta previa para salvaguardar adecuadamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, estas disposiciones resultan insuficientes. Adicionalmente, se evidencia que los numerales 52.4 del Artículo 52 y 53.4 del Artículo 53 sobre Mecanismos de participación ciudadana en los EIA-sd y en los EIA-d, respectivamente, señalan que en las audiencias públicas o talleres participativos, según sea el caso, se incluirá información sobre aspectos relevantes relacionados a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, en concordancia con el Artículo 21 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM. Esta inclusión meramente informativa, no se condice con el propósito de promover y garantizar los derechos de los pueblos indígenas y, en tal sentido, es necesario que se incorporen medidas que realmente aseguren el ejercicio de los derechos colectivos de dichos pueblos.

Un aspecto a resaltar es que el Artículo 21 del reglamento referido a la reprogramación de los eventos presenciales reconoce la posibilidad de que se presenten circunstancias o acontecimientos que impidan u obstaculicen la realización de un evento presencial. Asimismo, dispone que PERUPETRO procederá a su reprogramación hasta dentro de los diez (10) días calendario y puede modificar el lugar y hora del evento, así como realizar una nueva convocatoria en dicho plazo. De presentarse nuevas circunstancias o acontecimientos que impidan la realización del evento presencial reprogramado, PERUPETRO empleará otros mecanismos de comunicación e información de acuerdo a la zona geográfica y a las características

sociales de la población, con el objetivo de informar y recabar sus percepciones.

Se considera que lo establecido en el reglamento debió disponer que, ante la evidencia del desarrollo de un conflicto social, se deberá contar con la presencia de observadores como la Defensoría del Pueblo, debido a que se trataría de un conflicto social que debe ser conocido y observado por las entidades que contribuyen a la prevención de estos.

Respecto de los ITF y otros IGA complementarios, la norma indica que no se requiere la presentación del PPC por parte de titulares de la actividad, lo cual genera que la regulación sea insuficiente para una adecuada protección de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien se establecen mecanismos de participación ciudadana para estos IGA, la aplicación del Artículo 56 del reglamento resulta muy permisiva en comparación con el sector minería, en el que no se procede si la modificación que va a realizarse incluye ANP o ZA; además, se establece un límite máximo para su procedencia y se debe incorporar la existencia de los impactos acumulativos. Por tal motivo, se considera que este es un aspecto a mejorar en el caso del subsector hidrocarburos.

Se propone que la información de vigilancia indígena debe estar incluida en los otros IGA complementarios, ya que esta se desarrolla luego de la ejecución de los proyectos y puede aportar como recomendación para adoptar mejores decisiones por parte de la autoridad.

Otro tema relevante es el cumplimiento de la participación ciudadana a través de la vigilancia ciudadana ambiental, puesto que dicha actividad contribuye con la gestión del Estado para realizar actividades de control, seguimiento y monitoreo. En ese aspecto, se considera que aún falta institucionalizar el monitoreo y vigilancia indígena como mecanismo de

participación ciudadana para incorporar disposiciones específicas sobre el particular en la norma especial. Al respecto, es importante mencionar que esta forma de participación ya está siendo implementada por el Gobierno Regional de Loreto, mediante las Ordenanzas Regionales N° 017-2016-GRL-CR y 003-2017-GRL-CR, y el Gobierno Regional de Ucayali, que ha creado la Gerencia de Desarrollo Indígena como parte de su estructura.

Asimismo, es necesario desarrollar disposiciones sobre los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos en el marco de las mesas multisectoriales o espacios de diálogo, donde participan pueblos indígenas u originarios, con enfoque intercultural y observancia del principio de flexibilidad.

Por otro lado, es preciso mencionar que el fallo de la Corte Superior de Justicia de Lima reafirma la obligación del Estado a consultar. De esta manera, ordena la suspensión del contrato del Lote 116 hasta que no se realice la consulta previa dentro de la etapa de elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental para las actividades de exploración y explotación³⁴. De las normas analizadas, no se comprende cómo el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) va a conciliar la implementación de los mecanismos de participación ciudadana con los de la consulta previa, ya que son procesos distintos.

Además, existe el problema de que hay inversiones que no cuentan con términos de referencia comunes preaprobados, por ejemplo, terminales de despacho de hidrocarburos, lo que en la práctica genera falta de criterios homogéneos para el contenido de los Estudios de Impacto Ambiental³⁵. Este vacío también debe ser considerado.

Desde el 2019, se están promoviendo varias reformas

34. La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima ordenó la suspensión de la vigencia del contrato de licencia de exploración y explotación del lote petrolero 116, y la postergación de las actividades «hasta que se realice y culmine un debido procedimiento de consulta previa». De esta manera, la Sala ratificó la sentencia emitida en primera instancia a favor de las organizaciones indígenas ODECOFROC, CEPPAW y FISH, por la vulneración del derecho a la consulta previa del citado lote de hidrocarburos, ubicado en las provincias de Bagua y Condorcanqui, en la región Amazonas, y de Datem del Marañón, en Loreto. Asimismo, dicha sala ordena al MINEM y PERUPETRO que se realice un nuevo EIA para explorar 2 pozos, «el mismo que deberá ser consultado y obtener el consentimiento de los pueblos indígenas afectados». Ver más información en: <https://www.caaap.org.pe/2018/08/21/lote-116-sentencia-en-segunda-instancia-reafirma-obligacion-del-estado-a-consultar/> (21 de agosto de 2018).

35. Respecto del contenido mínimo, la Ley del SEIA dispone en el Artículo 10 que, de conformidad con lo que establezca el Reglamento de la Ley del SEIA y con los términos de referencia que en cada caso se aprueben, los estudios de impacto ambiental y, según corresponda, los demás instrumentos de gestión ambiental, deberán contener: a) una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia; b) la identificación y caracterización de las implicaciones y los impactos ambientales negativos, según corresponda, en todas las fases y durante todo el período de duración del proyecto. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del producto o actividad, así como el riesgo ambiental, en los casos aplicables y otros instrumentos de gestión ambiental conexos; c) la Estrategia de Manejo Ambiental o la Definición de Metas Ambientales incluyendo, según el caso, el Plan de Manejo, el Plan de Contingencias, el Plan de Compensación y el Plan de Abandono o Cierre; d) el Plan de Participación Ciudadana (PPC) de parte del mismo proponente; e) los Planes de Seguimiento, Vigilancia y Control; f) la Valorización Económica del Impacto Ambiental; g) un Resumen Ejecutivo de fácil comprensión; y, h) otros que determine la autoridad competente. Lo dispuesto en el presente Artículo será de aplicación para la EAE en lo que corresponda.

a las normas del subsector hidrocarburos, una de las más importantes es el proyecto de modificación al TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. En este contexto de reforma y actualización, es pertinente que los cambios políticos y normativos sean implementados dentro de un marco de participación ciudadana oportuna y efectiva.

En ese sentido, se deben incluir, como etapa transversal, aquellos procesos en los que se desarrolla la formulación de normas que van a establecer los lineamientos políticos y las bases legales para realizar los procesos de licitación de los proyectos de hidrocarburos. Esto involucra los derechos y obligaciones de las empresas, de los ciudadanos y del Estado.

En el marco del Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se emitió la Resolución Ministerial N° 103-2020-PCM que aprobó los lineamientos para la atención a la ciudadanía y el funcionamiento de las entidades del Poder Ejecutivo durante la vigencia de la declaratoria de emergencia sanitaria producida por la COVID-19. Además, en el Artículo 3, se establecen diversas disposiciones para la atención de la ciudadanía y el funcionamiento de las entidades, así como se prioriza la adopción de canales digitales.

Con relación a ello, el 11 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1500 que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto de la COVID-19. En el numeral 6.15 del Artículo 6, se establece que la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana que se realicen durante el procedimiento de evaluación ambiental se debe adecuar, en estricto cumplimiento, a las medidas sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo a consecuencia del brote de la COVID-19.

Asimismo, se señala que la mencionada autoridad competente decidirá la participación en el acompañamiento de las actividades de campo, considerando; por un lado, las coordinaciones realizadas con las entidades involucradas y, por el otro, las características técnicas ambientales del proyecto. Adicionalmente, el titular del proyecto informará a la autoridad competente el inicio de las actividades de campo³⁶.

Además, el numeral 6.2 del Artículo 6 del DL 1500 dispone que para la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana se puede utilizar medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible, para lo cual se deberá considerar lo siguiente: (i) que la población pueda contar efectiva y oportunamente con la información del proyecto de inversión; (ii) que el canal de recepción de aportes, sugerencias y comentarios esté disponible durante el periodo que dure la participación ciudadana; (iii) que se identifique al ciudadano/a que interviene en el proceso de participación; y (iv) que este último tenga la posibilidad de comunicar sus aportes, sugerencias y comentarios. En concordancia, la Quinta Disposición Complementaria Final señala que, lo dispuesto en el Artículo 6, resulta aplicable para los casos en los que se han establecido mecanismos previos al otorgamiento de títulos habilitantes.

Finalmente, la Primera Disposición Complementaria Final del DL 1500 dispone que la implementación de las medidas reguladas debe realizarse en cumplimiento de la normativa vigente sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, lo cual debe ser garantizado por las entidades competentes y las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno (nacional, regional y local).

36. Para tal efecto, autoriza al MEF a realizar las modificaciones presupuestarias a favor del MINCU, MINAGRI, MINEM, MINAM, MTC, PRODUCE, SENACE, SERNANP y SERFOR. Por otro lado, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1500 establece el plazo de 15 días hábiles para que el MINAM apruebe las disposiciones que permitan a los titulares de los proyectos de inversión pública, privada y público privada realizar el trabajo de campo para la elaboración de la línea base de los instrumentos de gestión ambiental. Al respecto, considerando lo señalado en el Artículo 5 del DL 1500, se entenderá que los IGA a que se refiere la Segunda Disposición Complementaria Final del DL 1500 son únicamente los EIA.

3.5. ANÁLISIS DE LOS VACÍOS Y DEBILIDADES DEL EIA EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

A continuación, gracias al análisis previo, se detallan las principales debilidades de la regulación ambiental del subsector hidrocarburos.

A diferencia del subsector transportes, las normas de este sector sí se adaptan al SEIA, pero no protegen adecuadamente los ecosistemas vulnerables como ANP ni los pueblos indígenas. Por ejemplo, las normas del sector no contienen mecanismos de consulta previa durante la conformación o definición de lotes petroleros; por el contrario, en las etapas de negociación de estos, se dispone que PERUPETRO comunique las acciones a la población, pero no existe una participación efectiva ni se reconoce el derecho de consulta previa de los pueblos indígenas.

Un caso primordial, para resaltar los vacíos que limitan la implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, es el fallo de la Corte Superior de Justicia de Lima que sentenció la suspensión del contrato del Lote 116 hasta que no se realice la consulta previa dentro de la etapa de elaboración de los EIA para las actividades de exploración y explotación. Por ende, no existe una norma que disponga cómo el MINEM va a conciliar la implementación de los mecanismos de participación ciudadana con los de la consulta previa.

La procedencia de los ITS en el subsector hidrocarburos, si bien amerita la ejecución de ciertos mecanismos de participación ciudadana, es mucho más flexible que en el sector minero, en el cual no se permiten ITS si se refiere a ANP o ZA; asimismo, se establece un número máximo de ITS para su aprobación, con el fin de que se tenga en cuenta los impactos acumulativos. Sobre esto, se considera que este aspecto merece ser repensado en la norma sectorial ambiental de hidrocarburos.

Como se advierte, no hay regulaciones o previsiones sobre vigilancia o monitoreo indígena como parte de la participación ciudadana. Tampoco se han previsto disposiciones para el seguimiento de acuerdos realizados en mesas multisectoriales o espacios de diálogo.

Por otro lado, existen inversiones que no cuentan con términos de referencia comunes preaprobados (por ejemplo, terminales de despacho de hidrocarburos), lo que en la práctica genera falta de predictibilidad.

Desde el 2019, se están promoviendo varias reformas de las normas del subsector hidrocarburos, siendo una de las más importantes el proyecto de modificación al TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Esta busca promover el desarrollo de las actividades de hidrocarburos sobre la base de la libre competencia, principalmente, a través de la inversión privada; sin embargo, aún debe incorporar criterios de participación, de las poblaciones locales y de la sociedad civil en general, en los procesos de toma de decisión desde el inicio y antes de la aprobación de los EIA.

En este contexto de reforma y actualización normativa, es pertinente que los cambios sean implementados dentro de un marco de participación ciudadana oportuna y efectiva. Por ello, se deben incluir aquellos procesos de formulación de normas que van a establecer los lineamientos políticos y las bases legales para desarrollar los procesos de licitación de los proyectos de hidrocarburos, lo cual involucra los derechos y obligaciones de las empresas, la ciudadanía y el Estado.

3.6. MARCO NORMATIVO DE LA EAE COMO HERRAMIENTA PARA LA TOMA DE DECISIONES

Según lo establece el Artículo 61 del Reglamento del SEIA, la EAE constituye un proceso sistemático, activo y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan. Los resultados de la EAE deben orientarse a la prevención de impactos ambientales negativos significativos, así como al conocimiento de los flujos, tendencias y patrones de desarrollo; además, deben evitar posibles conflictos socioambientales, de trascendencia nacional o internacional, que podrían generar esas decisiones.

Por su parte, el Artículo 62 del Reglamento del SEIA dispone que la EAE debe aprobarse previamente a la ejecución de políticas, planes y programas públicos que recaen sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de Ley. El MINAM podrá requerir la elaboración de la EAE para aquellas políticas, planes y programas que resulten importantes para la debida tutela del interés público en materia ambiental.



FIGURA N° 13.
AUTORIDADES Y ACTORES Y SUS ROLES EN LA EAE
Elaboración propia.

Asimismo, la EAE debe contener, como mínimo, lo siguiente³⁷:

1. Análisis de los objetivos y contexto de la política, plan o programa propuesto y su relación con otras políticas, planes o programas que cuenten con contenidos similares.
2. Evaluación del objetivo general y de los objetivos específicos.
3. Descripción de la situación actual del ambiente potencialmente afectado, incluyendo los aspectos que sean relevantes para la implementación de la política, plan o programa y su probable evolución en caso de no aplicarse lo propuesto; para ello, se deben considerar aquellas zonas críticas o sensibles que posiblemente sean afectadas de forma significativa.
4. Identificación y caracterización de las posibles implicaciones ambientales que se puedan generar en materia de calidad ambiental, conservación del patrimonio natural y cultural, disponibilidad de los recursos naturales, salud, asentamiento poblacional, adaptación al cambio climático y otros aspectos relevantes, señalando la incidencia positiva o negativa de lo que se pueda producir.
5. Evaluación de los efectos ambientales secundarios, acumulativos o sinérgicos en el corto, mediano y largo plazo; su condición de permanentes y temporales; y su carácter positivo o negativo, para el ambiente, con el debido sustento técnico.
6. Indicadores que contribuyan a evaluar las implicancias ambientales de las políticas, planes o programas para su respectivo seguimiento y control.
7. Selección de alternativas sustentadas técnicamente.
8. Medidas para prevenir, reducir y contrarrestar, en la medida de lo posible, cualquier implicancia significativa negativa en el ambiente.
9. Metodologías en la elaboración, señalando los factores de incertidumbre relevantes encontrados.

3.6.1.

Formulación y estructuración de la EAE

De acuerdo al Artículo 4 de la Ley del SEIA, ante propuestas de política, planes o programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas, el sector proponente debe aplicar una EAE que, a su vez, genera la emisión de un informe ambiental por parte del MINAM.

El MINAM revisa y evalúa la EAE, y se pronuncia aprobando o no el Informe Ambiental de la EAE. Para ello, considera los principios y lineamientos establecidos en la Política Nacional del Ambiente, la Ley N° 28611, la norma del SEIA y demás legislación vigente.

Tal como se indica en los Artículos 61 y 62 del Reglamento del SEIA, se trata de un proceso sistemático, activo y participativo que busca internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan. Sus resultados deben orientarse a la prevención de implicancias ambientales negativas significativas,

así como al conocimiento de los flujos, tendencias y patrones de desarrollo; además, deben aportar a la prevención de posibles conflictos socioambientales, de trascendencia nacional o internacional, que podrían generar esas decisiones.

Entonces, los principales beneficios de que las políticas, planes y programas cuenten con una EAE previa a su diseño e implementación son los siguientes:

- Proporciona información completa sobre los ecosistemas de las áreas donde se planifican políticas, planes y programas.
- Identifica la base de flujos, tendencias y patrones de desarrollo, y las posibles incidencias ambientales de las políticas, planes y programas.
- Genera que las diferentes instituciones del Estado trabajen coordinadamente y, a su vez, fortalece su coordinación interna, pues en el caso de la EAE para el subsector transportes sería necesaria la información y opinión de diferentes especialistas en materia ambiental e infraestructura vial.

37 Ver [Anexo DAR-002-SPA] Artículo 63 del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, de fecha 25 de septiembre de 2009.

- Da lugar a la planificación de obras sostenibles desde un punto de vista integral, ya que, como proceso participativo, debería ser sometida a procesos de participación de todos los *stakeholders*, incluyendo a las organizaciones indígenas, que, además, deben ser consultadas previamente.

Por otro lado, mediante la Resolución Ministerial N° 175-2016-MINAM se aprobaron los Criterios y Mecanismos para la implementación del Proceso de la EAE en el marco del SEIA que, entre otros aspectos, prevén el siguiente contenido mínimo:

- La EAE a cargo de los proponentes.
- El informe ambiental a cargo del MINAM.

Del contenido de dicha Resolución se puede concluir que se prevé, al menos desde un punto

de vista teórico, un análisis exhaustivo, en el cual el proponente debe determinar alternativas, costo-beneficio; sustentar un plan de actividades y de participación de actores, dando cuenta de las opciones discutidas; e, identificar los riesgos y las medidas adoptadas para reducirlos. A su vez, el MINAM debe trasladar tal análisis a una matriz de seguimiento de los lineamientos y recomendaciones, resumiendo los aportes de la EAE y dando recomendaciones adicionales.

Entonces, se puede concluir que la norma prevé un contenido adecuado para la formulación y evaluación de este IGA; por ello, para hacerlo efectivo se necesita de una adecuada supervisión y fiscalización.

CONTENIDO MÍNIMO A CARGO DE LOS PROPONENTES

Resumen Ejecutivo en el cual se resalte los resultados de la aplicación de la EAE para cada caso; en especial, las alternativas identificadas como óptimas.

Análisis de objetivos, alcance y contexto del PPP y su relación con otras políticas, planes o programas relevantes (debe considerar principios de desarrollo sostenible e incluir aspectos de gestión y gobernanza):

- Objetivos y alcance de la EAE.
- Enfoques metodológicos utilizados.
- Descripción del proceso desarrollado (plan de actividades, cronograma y plan de participación de actores), registrando las opciones discutidas, los aportes y mejoras como resultado del trabajo conjunto.
- Diagnóstico estratégico y tendencias.
- Justificación de alternativas propuestas por el PPP a evaluar.
- Identificación y caracterización de posibles implicancias ambientales y/o oportunidades y riesgos asociados a la implementación del PPP.
- Definición de lineamientos, directrices y medidas para reducir los riesgos e implicancias ambientales significativas, así como aprovechar las oportunidades.
- Plan de seguimiento de los lineamientos, directrices, medidas y recomendaciones derivadas del proceso de EAE, basado en indicadores.
- Principales aportes o recomendaciones de la EAE al PPP.

CONTENIDO MÍNIMO DEL INFORME AMBIENTAL DEL MINAM

Nombre del PPP, objeto de la EAE, proponente, empresa consultora, objetivos de protección ambiental relevantes, resumen de aportes de la EAE y actores claves que participaron en el proceso.

- Justificación de la EAE.
- Descripción del PPP y sus alternativas sujetas a EAE.
- Validación de enfoques metodológicos utilizados.
- Aspectos relevantes del diagnóstico estratégico y tendencias.
- Matriz que describa la identificación y caracterización de las posibles implicancias ambientales u oportunidades y riesgos asociados a la implementación del PPP.
- Matriz de seguimiento de los lineamientos, directrices y medidas y recomendaciones derivadas del proceso de EAE, basado en indicadores.
- Resumen de los principales aportes de la EAE al PPP y que deberán ser implementados.
- Recomendaciones adicionales a los lineamientos, directrices y medidas propuestos por la EAE.
- Conclusiones: Anexos (Registro de los acuerdos o concertaciones realizadas y otra información que determine el MINAM).

FIGURA N° 14.

CONTENIDO MÍNIMO DE LA EAE

Fuente: Resolución Ministerial N° 175-2016-MINAM. Elaboración propia



FOTO: Ministerio del Ambiente

3.6.2.

Supervisión y Fiscalización de la EAE

De acuerdo a los Artículos 64 y 65 del Reglamento del SEIA el informe ambiental de la EAE incluye recomendaciones que deben ser materia de seguimiento y control por el OEFA, de tal manera que si durante la ejecución de la política, plan o programa, el proponente desea adoptar medidas distintas a las recomendaciones en el informe ambiental, lo puede hacer bajo responsabilidad y debe comunicarlo y sustentarlo al MINAM y al OEFA.

En el mismo sentido, el Decreto Legislativo N° 1078, establece expresamente que el OEFA es responsable del seguimiento y control de la implementación de las recomendaciones incluidas en el Informe Ambiental de la EAE; además, debe comunicar los hallazgos identificados a la Contraloría General de la República para los fines consiguientes.

No obstante, dichas disposiciones deben entenderse tácitamente derogadas por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1394, publicado el 6 septiembre 2018, el cual anuló el numeral 15.2 del Artículo 15 de la Ley del SEIA que establecía que el MINAM, a través del OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la EAE.

Por ello, actualmente, no existe una base legal en la cual se establezca qué entidad es la competente para realizar la supervisión del cumplimiento del informe ambiental que emite el MINAM con las recomendaciones para la EAE. Esto es preocupante, ya que si varias políticas, planes y

programas se han emitido sin ser sometidos a una EAE, como lo establece la norma del SEIA, aquellos que sí realicen este IGA corren el riesgo de no ser acatados conforme a las recomendaciones que emita el MINAM, puesto que no hay claridad de cuál entidad sería responsable del respectivo seguimiento.

Finalmente, el MINAM aprobó los criterios para la implementación del proceso de EAE en el marco del SEIA, el cual orienta el proceso de EAE a cargo de las entidades públicas de los tres niveles de Gobierno (nacional, regional y local) respecto de la formulación, actualización e implementación de políticas, planes y programas susceptibles de generar implicancias ambientales significativas. Esto orienta a las políticas, planes y programas sujetos a EAE, así como a las autoridades y otros actores que intervienen en los criterios y actividades a desarrollarse en el proceso, entre otros (DAR, 2016).

Las directrices e indicadores de seguimiento que resulten de los procesos de EAE deben ser claros, medibles y concertados; además, deben asegurar su cumplimiento a través de los mecanismos de seguimiento y control, así como procesos de capacitación y asistencia técnica para motivar a las autoridades competentes sobre la aplicación de dicha herramienta en la toma de decisiones. Asimismo, se debe ampliar las 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 plazo³⁸ (DAR, 2016).

38. Ello nos permitirá cumplir con la Recomendación N° 10 del Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE: "Incluir la evaluación de los efectos ambientales de las políticas económicas, en particular de gasto e inversión públicos.

3.7. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

3.7.1.

Protección de derechos indígenas: al territorio, a la autodeterminación, a un ambiente sano, a la participación y acceso a la información, y a la consulta previa

En cuanto a la norma de protección de los derechos indígenas, el derecho a la consulta previa está reconocido en el C169 y en la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como en su reglamento aprobado por Decreto Supremo 001-2012-MC. Cabe señalar que existen vacíos en el procedimiento de aprobación de los proyectos que no han considerado el proceso de consulta previa, lo cual afecta a los pueblos indígenas y a la metodología de evaluación del cumplimiento de la consulta por parte de la entidad responsable (MINCU).

En adición a dicha base legal, se poseen varias normas difusas en el ordenamiento jurídico peruano que resguardan los derechos indígenas, tales como las siguientes:

- Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de la Selva y Ceja de Selva.
- Decreto Supremo N° 003-79-AA, Reglamento del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.
- Decreto Supremo N° 034-2011-EM, dicta disposiciones respecto a las actividades mineras o petroleras de exploración y explotación en el departamento de Puno en el marco del Convenio N° 169 de la OIT y la Ley N° 24656, Ley de Comunidades Campesinas.
- Ley N° 28736, Ley para La Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.
- Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES,

reglamento de la Ley para La Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

- Ley N° 29735, ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.
- Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
- Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.
- Decreto Supremo N° 002-79-AA, Reglamento de Aprovechamiento Forestal en Bosques Nacionales de Ley de Comunidades Nativas.
- Decreto Supremo N° 003-2015-MC, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural³⁹.

Tal como se puede apreciar, la norma existente, en materia de protección de los pueblos indígenas, está bastante dispersa, lo cual dificulta la adecuada difusión, entre los miembros de las comunidades el conocimiento de sus derechos y la defensa de estos.

Por lo expuesto, es recomendable que a nivel de Estado se realicen esfuerzos que conduzcan a una mejor articulación de las normas para que prevean el resguardo y defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Todo ello, con el objetivo de que, como actividad a realizar de forma inmediata, se efectúe una difusión clara, comprensible y fortalezca la gestión de las organizaciones indígenas, en defensa de su autodeterminación y fortalecimiento institucional para la protección de sus intereses colectivos.

39 Decreto Supremo N° 003-2015-MC, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural Artículo 4.- Coordinación, implementación y monitoreo de la política nacional El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, en el marco de sus funciones y competencias, tiene a su cargo la coordinación, implementación y monitoreo de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Asimismo, la promoción de alianzas estratégicas para intervenciones conjuntas con instituciones públicas o privadas orientadas a lograr objetivos comunes.

3.7.2.

Normativa de consulta previa: el caso de los servicios públicos

Es importante mencionar que la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa y la Directiva N° 001-2016-VMI/MC, al crear un supuesto de exoneración de consulta previa de los servicios públicos limita al contenido del derecho mencionado, ya que establece que en plena ejecución del proyecto de inversión recién se difunda un plan informativo sobre la medida adoptada que afecta directamente a los pueblos indígenas.

Esta disposición, en su momento, fue cuestionada, puesto que mediante una norma de rango reglamentario se crea un supuesto de excepción a un derecho reconocido constitucionalmente a nivel de un tratado internacional (C169). En ese sentido, la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio N° 417-2018-DP/AMASPP⁴⁰ dirigido a la viceministra de Interculturalidad advirtió al sector cultura lo lesivo del acto de imponer un servicio público sin consulta previa que no beneficie a los pueblos indígenas; además, es incorrecto que se brinde información sobre la medida una vez que ya se tomó la decisión estatal, ya que imposibilita, en dicho momento, incorporar acuerdos o aportes de los pueblos indígenas afectados.

Al respecto, de acuerdo a la «Guía Metodológica sobre Consulta a los Pueblos Indígenas⁴¹», el Ministerio de Cultura (MINCU) considera que se debe entender que dichos servicios benefician directamente al pueblo indígena:

- Si mejoran la situación socioeconómica de los pueblos indígenas, lo que implica el mejoramiento de las condiciones de vida, de trabajo, de salud y educación de los pueblos interesados.
- Si no perjudican el bienestar de los pueblos indígenas.

Sobre el particular, de acuerdo a los términos de esta guía metodológica, se debe apreciar la mejora en condiciones de vida, trabajo, salud y educación de la comunidad para que se pueda concluir que existe una mejor situación socioeconómica y, por tanto, un beneficio directo al pueblo indígena. Al respecto, se considera que este documento debería precisar que no basta con que se intente acreditar mejoras de niveles socioeconómicos en un sector minoritario de la población, sino que se debe tratar de una condición generalizada. Para estos efectos, el mismo documento debería detallar indicadores de medición de esta situación.



FOTO: Andina

40 Disponible en: <http://derechoshumanos.pe/2019/10/exoneracion-de-consulta-previa-de-los-servicios-publicos-vulnera-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>

41. MINCU. Consulta a los Pueblos Indígenas: Guía Metodológica, Lima, 2013, p.22

4.

LA GOBERNANZA AMBIENTAL, LOS DERECHOS INDÍGENAS Y EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL DEL SUBSECTOR TRANSPORTES

4.1. ANÁLISIS DE CASOS EMBLEMÁTICOS DEL SUBSECTOR TRANSPORTES

4.1.1.

Análisis del Caso: Proyecto Hidrovía Amazónica

4.1.1.1. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

- El proceso de consulta previa concluyó con más de 70 acuerdos que exigían claridad técnica y científica sobre las preocupaciones de las poblaciones indígenas en cuanto a los impactos ambientales, sociales y culturales del proyecto. Además, se acordó que, de detectarse nuevos impactos, se canalizarán por la vía de la consulta previa.
- Varios de los acuerdos de la consulta previa están directamente vinculados al EIA-d del proyecto. Por tanto, los documentos aprobados en el marco del EIA-d debían, necesariamente, considerar los acuerdos.
- El MINCU señaló que los acuerdos de consulta previa vinculados al EIA-d del proyecto fueron suscritos en el Acta de Consulta por el Estado, a través del MTC, y deben ser implementados

por las entidades, conforme a sus competencias y funciones. Sin embargo, el SENACE prosiguió con la evaluación del EIA-d sin tomar en cuenta las observaciones del MINCU, única entidad que en el proceso de evaluación ambiental tiene competencias directamente vinculadas a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el MINCU no posee opinión vinculante en el proceso de evaluación y sus consideraciones fueron recogidas ya en el informe de observaciones al EIA-d, junto con las demás instituciones opinantes.

- Se debe promover una participación más activa de los opinantes técnicos en todo el proceso de certificación; en especial, durante los momentos de participación ciudadana para informar a la población sobre todos los aspectos relacionados al proyecto.
- Respecto de la vigilancia y monitoreo ambiental comunitario indígena, el programa

de monitoreo del EIA-d no cumplió los objetivos de los términos de referencia, debido a que los monitoreos y la vigilancia indígena no son tomados en cuenta por la empresa ni tampoco impacta en las labores de supervisión de la autoridad de fiscalización ambiental.

- Se han vulnerado los derechos de la población perteneciente a pueblos indígenas desde la etapa de factibilidad del proyecto, cuando el Estado emitió el Decreto de Urgencia que declara de necesidad nacional y de ejecución prioritaria el proyecto. En ningún momento se tomó en cuenta la afectación del uso de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas o si con este proyecto se podía restringir el acceso a la tierra al punto de poner en riesgo su subsistencia.
- Las evaluaciones sobre las afectaciones ambientales y sociales deben realizarse desde la etapa de Factibilidad del proyecto, pues la Evaluación de Impacto Ambiental se realiza cuando el proyecto ya está decidido en cuanto a su ejecución.
- Al no haberse realizado tal evaluación en la fase de factibilidad, se vulneró el derecho de autodeterminación, puesto que se priorizó un proyecto de infraestructura sin que se considere a los pueblos indígenas afectados y su derecho a elegir cómo determinar y perseguir su propio desarrollo económico, social y cultural.
- En cuanto a la consulta previa, el proceso para ejercer este derecho no se realizó hasta que la acción de amparo, interpuesta por la organización indígena ACODECOSPAT, obtenga una sentencia que ordene que el proyecto no se ejecute hasta que el proceso de consulta finalice.
- Los acuerdos de la consulta previa no fueron incorporados en su totalidad en el EIA ni en su proceso de certificación ambiental. Por ello, se redujo la participación y la zona de estudio social directa en comparación con el proceso de consulta previa. Así también, se consideraron menos comunidades, dejándose de lado a pueblos indígenas que participaron en la consulta previa como Ashaninka, Achuar, Capanahua, Shawi y Urarina.
- Es importante que el SEIA y el SENACE establezcan momentos de retroalimentación respecto al avance de ingeniería de detalle, de tal manera que se fortalezca la evaluación ambiental y se evite que esta se realice de forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada.

4.1.1.2. RESEÑA DEL CASO: PROYECTO DE HIDROVÍA AMAZÓNICA

En diciembre de 2009, el Decreto de Urgencia N° 121-2009 declaró de necesidad nacional y de ejecución prioritaria el proyecto «Navegabilidad de rutas fluviales: Primera Etapa ruta fluvial Yurimaguas–Iquitos». En mayo de 2010, mediante el Oficio N° 336-2010-MTC/13, el MTC encargó a PROINVERSIÓN efectuar el Estudio de Factibilidad «Mejoramiento y Mantenimiento de las Condiciones de Navegabilidad en los ríos Ucayali, Huallaga, Marañón y Amazonas». En agosto de 2012, el MTC comunicó la aprobación del Estudio de Factibilidad y el otorgamiento de la viabilidad correspondiente.

En septiembre de 2012, El MTC solicitó a PROINVERSIÓN continuar con el proceso del proyecto «Navegabilidad de Rutas Fluviales: Ruta Fluvial Yurimaguas–Iquitos–Frontera con Brasil», incorporando todos los tramos del Estudio de Factibilidad. Así, mediante el Acuerdo PROINVERSIÓN N° 488-2-2012-CPI del 26 de setiembre de 2012, ratificado mediante la Resolución Suprema N° 076-2012-EF publicada el 8 de diciembre de 2012, el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN aprobó el Plan de Promoción del Proyecto «Hidrovia Amazónica: 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».

En enero de 2013, PROINVERSIÓN aprobó la convocatoria, las Bases del Concurso de Proyectos Integrales para la entrega en concesión del proyecto «Hidrovia Amazónica» y ratificó la incorporación del proyecto al proceso de promoción de la inversión privada. Finalmente, el 4 de febrero de 2014, el MTC comunicó la constatación de la viabilidad del proyecto Hidrovia Amazónica.

Este proyecto es una iniciativa del MTC que busca mejorar la navegabilidad de cuatro (4) ríos amazónicos del Perú: Marañón, Huallaga, Ucayali y Amazonas a lo largo de 2687 km, de acuerdo con el siguiente detalle:

RÍO	TRAMO	LONGITUD (KM)
AMAZONAS	Confluencia Ucayali – Santa Rosa	598
UCAYALI	Pucallpa – Confluencia Marañón	1248
MARAÑÓN	Saramiriza – Confluencia Ucayali	621
HUALLAGA	Yurimaguas – Confluencia Marañón	220
LONGITUD TOTAL		2687

TABLA N° 3.
TRAMOS Y LONGITUDES DEL PROYECTO DE HIDROVÍA AMAZÓNICA
 Fuente: PPC del proyecto de Hidrovía Amazónica (SENACE)



FIGURA N° 15.
LOS RÍOS DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA
 Fuente: PROINVERSIÓN. Elaboración propia.

Asimismo, el proyecto busca la provisión de un canal de navegación libre de quirumas⁴², así como de información para la navegación digital (cargable en un GPS) y de los niveles de agua mediante un sistema de captura en una red de estaciones limnimétricas automáticas, instaladas en los ríos de la Hidrovía Amazónica. A continuación, se describen sus componentes:

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Obras de dragado	Se realizarán en los “malos pasos” y en el canal de acceso de dársena de maniobras del Puerto de Iquitos, con el objetivo de garantizar la profundidad y el ancho del canal de navegación y asegurar el nivel de servicio. Se requerían hacer dragados de apertura y de mantenimiento.
Red de estaciones limnimétricas	Obra obligatoria a realizarse al inicio del Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI), la cual consiste en una red de estaciones de monitoreo que permiten la medición, registro y difusión de los niveles del agua.
Limpieza de quirumas	Retiro de troncos o palos incrustados que se encuentren en la zona del canal de navegación a lo largo de los ríos del proyecto, mas no aquellos que estén en las islas, bancos de arena ni orillas.
Instalación de un sistema de información digital	Provisión de información sobre la ubicación espacial actualizada de la traza del canal de navegación, a lo largo de los ríos del proyecto. Así, los usuarios podrán acceder a la información y utilizarla en sistemas de navegación asistida por GPS.

TABLA N° 4.
COMPONENTES DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA
Fuente: Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN

42 Las quirumas son troncos o palos incrustados en el fondo de los ríos, en el lecho del canal navegable. Para más información ver: <https://www.enfoquederecho.com/2018/01/04/por-que-las-comunidades-nativas-kukamas-del-maranon-tienen-miedo-del-proyecto-hidrovia/>

COMPRENDE

- Provisión de un canal de navegación.
- Provisión de información para la navegación.
- Provisión de un canal de navegación libre de quírumas.
- Provisión de información de niveles de agua.



ESTO SIGNIFICA:

- Obras de Dragado de Apertura y Dragado de Mantenimiento.
- Instalación de un sistema de información digital.
- Limpieza de quírumas.
- Instalación de una red de estaciones limnimétricas.

**Volumen estimado
de dragado de Apertura:
3 873 millones de m³
de 2 687 km**



FOTO: Internet.

FIGURA N° 16.
COMPONENTES DEL PROYECTO DE HIDROVÍA AMAZÓNICA
Elaboración propia.

4.1.1.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA⁴³

Mediante la Resolución Directoral N° 205-2014-MTC/16 del 16 de abril de 2014, la DGASA del MTC comunicó que se asignó al proyecto la Categoría III (EIA-d) y que se aprobaron los términos de referencia. Sin embargo, se encontraba vigente el Reglamento del SEIA cuyo anexo IV estipula que los términos de referencia Básicos para proyectos asignados con la Categoría III deben incluir un PPC. Asimismo, dispone que en el EIA-d se presentarán los resultados debidamente sustentados del desarrollo de dicho plan.

No obstante, los términos de referencia se limitaron a indicar que para la elaboración del EIA se tomará en cuenta la participación de la población y, en especial, de las personas que potencialmente puedan resultar afectadas por el proyecto. Para esto, se debía «implementar durante el proceso de evaluación del EIA los procedimientos de consulta y participación ciudadana necesarios para garantizar la participación de la población asentada en el área de influencia del proyecto»⁴⁴.

En ese mismo sentido, los términos de referencia hacen alusión, de manera gaseosa, a la consulta previa y a la consulta pública general, según el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana del Subsector Transportes vigente. Refieren que la consulta previa general será liderada por la DGASA del MTC y su implementación por el concesionario; asimismo, estará dirigida a los principales puntos

de concentración poblacional y lugares estratégicos de las comunidades indígenas o centros poblados donde la ejecución del proyecto posea mayor incidencia⁴⁵. Por lo tanto, no se aportaba claridad para la realización de consultas previas en el sector.

4.1.1.4. CONSULTA PREVIA EN EL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA

Ante la ausencia de un proceso de consulta previa en las fases iniciales del proyecto, el 11 de junio de 2013, la ACODECOSPAT —organización indígena que representa a las comunidades nativas del pueblo Kukama Kukamiria de Parinari (Loreto)— presentó una acción de amparo para la realización de la consulta previa.

Al respecto, en octubre de 2014, el Juzgado Mixto de la Provincia de Loreto⁴⁶ —Nauta I— de la Corte Superior de Justicia de Loreto ordenó la suspensión del proyecto Hidrovía Amazónica hasta que no se realice un proceso de consulta previa con las comunidades nativas del pueblo Kukama Kukamiria, representadas por ACODECOSPAT, debido a la amenaza real e inminente de violación de sus derechos constitucionales por el dragado de los ríos Amazonas, Huallaga y Ucayali⁴⁷. Ante ello, el MTC interpuso un recurso de apelación de la sentencia de primera instancia. En respuesta a ello, la Sala Civil de Loreto emitió, en marzo de 2015, sentencia de segunda instancia confirmando la primera sentencia que declaró fundada en parte la demanda y precisó la suspensión del proyecto hasta la culminación del proceso de consulta previa⁴⁸.

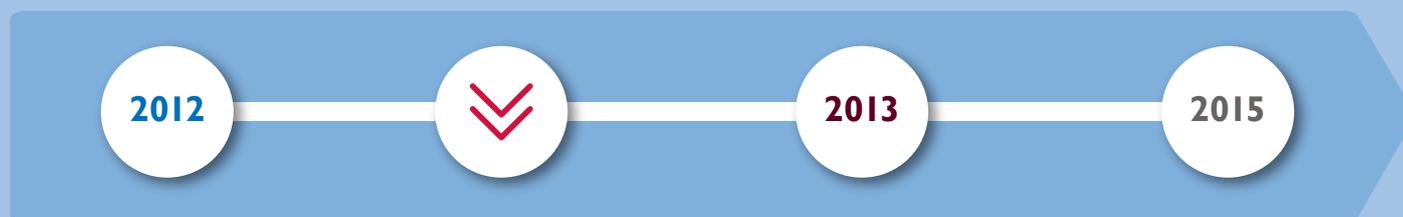
43 Los problemas con la Hidrovía Amazónica se remontan a 2014, en esta fecha el MTC aprobó los términos de referencia del EIA-d sin que estos hayan sido sometidos al proceso de consulta previa, a pesar de que el proyecto podría afectar a 424 comunidades nativas. Debido a esto último, en 2015, las comunidades nativas interpusieron una acción de amparo y lograron que se ordene que los términos de referencia del EIA-d y las cláusulas del contrato de concesión sean consultados. Meses después, en el marco del proceso de consulta previa se acordó que el MTC consulte a las comunidades nativas sobre el EIA-d y los cambios que podrían tener los términos de referencia del EIA-d y el contrato de concesión. Así como, que el MTC elabore y entregue un estudio ecotoxicológico que determine si la presencia de sustancias tóxicas en el lecho de los ríos generará impactos en los ecosistemas al momento de la remoción: Mongabay Latam. (2021).

El futuro incierto de la Hidrovía Amazónica peruana. Radio Programas del Perú. <https://rpp.pe/blog/mongabay/el-futuro-incierto-de-la-hidrovia-amazonica-peruana-noticia-1318847?ref=rpp> Asimismo, en 2020, la Organización Regional Amazónica de Ucayali (Orau), Aidesep y Orpio, con la asesoría del Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS) y el apoyo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), solicitaron al MTC que se consulte la propuesta de adenda del contrato de concesión y la modificación de los términos de referencia del EIA-d; ante su negativa, las organizaciones indígenas presentaron una demanda judicial. No obstante ello, el MTC declaró inviable e improcedente la propuesta de adenda este año: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. (2021).

44 Como se puede apreciar, los términos de referencia confunden y mezclan los conceptos de consulta y participación, tal y como lo hace el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social para el Subsector Transportes (Resolución Directoral N° 006-2004-MTC/16).

45 En esta misma sección sobre Consulta Pública General, los términos de referencia se limitan a indicar que «a efectos de llevar a cabo el proceso se deberá presentar un PPC que deberá ser evaluado y aprobado por el especialista de la DGASA». En esta línea, se precisa que el plan es un prerrequisito para la realización de la referida consulta.

46 Resolución N° 15 del 17 de octubre de 2014, el Juzgado Mixto de la Provincia de Loreto—Nauta I—de la Corte Superior de Justicia de Loreto (Expediente 091-2013-0-1901-JM-CI-01/093-2014-0-1903-SP-CL- 01).



Inicio de la promoción de la inversión

No se involucró a los pueblos indígenas en el diseño de proyecto

PPII Demanda de consulta previa

Consulta previa

¿Qué se consultó?

Términos de referencia para la elaboración del EIA y algunas cláusulas del contrato.



FOTO: DAR.

¿Quiénes participaron?

14 pueblos indígenas
23 federaciones indígenas

¿Cuáles fueron los resultados?

Más de 70 acuerdos que deben ser cumplidos:

- Vigilancia indígena
- Proyectos complementarios (servicios básicos)
- Incorporar saberes indígenas
- Consulta al EIA si hay nuevos impactos

FIGURA N° 17.
CONSULTA PREVIA DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA
Elaboración propia.

Entre febrero y septiembre de 2015, el MTC, como ente promotor del proyecto, realizó el proceso de consulta previa a catorce (14) pueblos indígenas de los departamentos Loreto y Ucayali, representados por las organizaciones indígenas CORPI-SL, ORAU y ORPIO, que contaron con el apoyo técnico de diferentes instituciones, entre ellas DAR⁴⁹.

En este caso, en concreto, las etapas se realizaron de la siguiente manera:

Primera etapa: Identificación de la medida

La medida identificada fue la propuesta de Resolución Directoral⁵⁰ que aprueba los términos de referencia finales para la elaboración del EIA del proyecto⁵¹.

Segunda etapa: Identificación de pueblos indígenas u originarios

De acuerdo al Plan de Consulta del MTC, se realizó la identificación de organizaciones y pueblos indígenas que se detallan a continuación. De esta manera, participaron en la consulta previa 14 pueblos indígenas.

Tercera etapa: Publicidad

En esta fase, se entregó el plan de consulta e información sobre la medida a consultar a los pueblos indígenas y sus organizaciones. Dichos documentos fueron publicados en el portal institucional del MTC.

47 Ver [DAR-013-SPA] Buenas prácticas de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa (<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Libro-Buenas-practicas-defensoriales-en-consulta-previa-2017.pdf>), p. 100.

48 Ver [DAR-014-SPA] Informe N°057-2015-mtc/13 Informe Final sobre el proceso de consulta previa de la Hidrovia Amazónica.

49 Ver [DAR-008-SPA] Alcances para una mejor participación en la consulta previa Lima: DAR, 2017. 40 pp. Primera edición: Junio 2017 (https://dar.org.pe/archivos/c_clip.pdf).

50 Mediante Resolución Directoral N° 205-2014-MTC/16 de fecha 16 de abril de 2014, la Dirección General de Asunto Socio Ambientales del MTC comunicó que había asignado la Categoría III al EIA-d y aprueba los términos de referencia para el Proyecto Hidrovia Amazónica.

51 El Plan de Consulta aprobado por el MTC también previó que, adicionalmente, se abordarán cláusulas del contrato de concesión del proyecto referidas a aspectos socioambientales, sociolaborales y beneficios relacionados a derechos colectivos de los pueblos indígenas.

ORGANIZACIÓN REGIONAL	ORPIO	ORAU	CORPI-SL	SIN ORGANIZACIÓN REGIONAL
Organización local	ACODECOSPAT ADECOP AIDECOS AKUBANA ASINCONSEP FECONA FECONAPRE FECONARINA FECONATIYA FECOTYBA FEPYROA	FECIDPAM FECONBU FECONACURPI FECONAU	CHAPISHIWAG FECIDIB FEDECOCA FENAM FENARA	AKURUI ACONAKKU AIDEMA

TABLA N° 5.
ORGANIZACIONES INDÍGENAS REPRESENTATIVAS IDENTIFICADAS
Fuente: Plan de Consulta del MTC⁵²

ORGANIZACIÓN REGIONAL	ORGANIZACIÓN LOCAL	PUEBLO INDÍGENA QUE REPRESENTA	ÁMBITO
CORPI-SL	CHAPISHIWAG	Awajún	Marañón
	FECIDIB	Awajún, Achuar, Shawi	Marañón
	FEDECOCA	Kukama Kukamiria, Kichwa	Huallaga, Marañón
	FENAM	Awajún	Marañón
	FENARA	Awajún	Marañón
ORAU	FECIDPAM	Shipibo-Konibo	Ucayali
	FECONBU	Shipibo-Konibo	Ucayali
	FECONACURPI	Shipibo-Konibo	Ucayali
	FECONAU	Shipibo-Konibo, Ashaninka, Yine	Ucayali
ORPIO	ACODECOSPAT	Kukama Kukamiria	Ucayali, Marañón
	ADECOP	Kukama Kukamiria	Ucayali
	AIDECOS	Kukama Kukamiria	Marañón, Amazonas
	AKUBANA	Kukama Kukamiria, Urarina	Ucayali, Marañón, Amazonas
	ASINCONSEP	Kukama Kukamiria	Ucayali
	FECONA	Yagua, Bora, Murui Muinan	Amazonas
	FECONAPRE	Kukama Kukamiria, Capanhua	Ucayali
	FECONARINA	Murui-Muinani	Amazonas
	FECONATIYA	Tikuna, Yagua, Kukama Kukamiria	Amazonas
	FECOTYBA	Tikuna, Yagua	Amazonas
	FEPYROA	Yagua	Amazonas

ORGANIZACIÓN REGIONAL	ORGANIZACIÓN LOCAL	PUEBLO INDÍGENA QUE REPRESENTA	ÁMBITO
SIN ORGANIZACIÓN REGIONAL	AKURUI	Kukama Kukamiria	Marañón
	ACONAKKU	Kukama Kukamiria	Marañón
	AIDEMA	Urarina	Marañón

TABLA N° 6.
PUEBLOS Y ÁMBITOS DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS REPRESENTATIVAS IDENTIFICADAS
Fuente: Plan de Consulta del MTC⁵³

Cuarta etapa: Información

Se realizaron 8 talleres informativos en las localidades de Lagunas, San Lorenzo, Yarinacocha, Contamana, San José de Saramuro, Dos de Mayo y Cabalococha, para lo cual se realizó la capacitación de intérpretes, con el apoyo del Viceministerio de Interculturalidad del MINCU.

Quinta etapa: Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente⁵⁴

En esta etapa, los pueblos indígenas sostuvieron

reuniones internas con la finalidad de analizar la información recibida. Conforme al Plan de Consulta, se realizarían ocho reuniones de evaluación interna; sin embargo, durante el taller informativo de San Lorenzo, las federaciones AIDEMA, FEKURU, ACONAKKU y CORPI-SL solicitaron un taller de evaluación interna adicional en la localidad de Maypuco, pedido que la entidad promotora acogió, en virtud del principio de flexibilidad. Asimismo, se accedió al pedido de reprogramación de la reunión interna de Saramiriza. Conforme al cronograma, las dos últimas reuniones internas (Saramiriza y Maypuco) culminaron el 3 de agosto de 2015⁵⁵:

N°	LUGAR	FECHA
1	Contamana	Del 8 de julio al 10 de julio
2	Yarinacocha	Del 9 de julio al 11 de julio
3	Requena (Cuenca del Ucayali)	Del 8 de julio al 10 de julio
4	Lagunas (Cuenca del Huallaga)	Del 15 de julio al 17 de julio
5	Saramiriza	Del 1 de agosto al 3 de agosto
6	Saramuro	Del 5 de julio al 7 de julio
7	Nauta	Del 10 de julio al 12 de julio
8	Maypuco (Marañón)	Del 1 de agosto al 3 de agosto
9	Cabalococha (Amazonas)	Del 18 de julio al 20 de julio

TABLA N° 7.
REUNIONES INTERNAS
Elaboración propia

53 Ibidem.

54 Ibid.

55 Informe N° 057-2015-MTC de la Dirección General de Transporte Acuático del MTC.

Sexta etapa: Proceso de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas u originarios

Se realizaron diversas reuniones de coordinación, por un lado, para establecer la metodología de diálogo y, por otro lado, para prever la asistencia de más de un representante de cada organización indígena⁵⁶.

En esta etapa se discutió la falta de conocimiento, en detalle, sobre el desarrollo del proyecto. Desde las comunidades y organizaciones indígenas, se presentaron propuestas para dimensionar con mayor claridad los posibles impactos, como fue la identificación de “malos pasos” y sus implicancias culturales para los pueblos indígenas⁵⁷.

El conocimiento de los pueblos indígenas en esta etapa se consolidó y permitió que se exigiera la presencia y coordinación con sabios indígenas para la elaboración del EIA.

En líneas generales, se puede mencionar que el proceso fue realizado de manera adecuada, en tanto que la Defensoría del Pueblo lo considera como positivo, pues se registraron buenas prácticas que fueron ejecutadas por el ente promotor durante el proceso de consulta. Se resaltó positivamente su respuesta frente a la demanda de los pueblos indígenas por contar con mayor información sobre las implicancias, impactos y consecuencias del mencionado proyecto. Lo mismo frente a la demanda por más tiempo para la evaluación interna.

En todo momento, de acuerdo a lo reportado por la Defensoría del Pueblo⁵⁸, el MTC mostró flexibilidad frente a lo solicitado e hizo lo necesario para asegurar las condiciones mínimas para que los pueblos logren evaluar y construir propuestas para incidir sobre la medida. Ello tuvo repercusiones positivas durante la etapa de diálogo, en la que se adoptaron diversos acuerdos. Asimismo, desencadenó en la formación de un grupo de trabajo creado para atender las diversas demandas históricas de esa población, como

las relacionadas con servicios públicos, titulación de tierras comunales, acceso a programas sociales, entre otras⁵⁹.

Sétima y última etapa: Decisión

Sobre la base del diálogo, previamente detallado, se presentaron más de setenta (70)⁶⁰ acuerdos respecto a los siguientes temas: vigilancia ambiental, sabios, identificación de saberes e impactos culturales, estudios ecotoxicológicos, pare de dragas en caso de mijano, protección al mijano, identificación de otros impactos, reglamentos de incentivos y sanciones en materia ambiental, nuevo proceso de consulta, así como acuerdos referidos a la fortalecer o crear el marco normativo de transporte fluvial.

De igual manera, sobre los impactos se acordó aplicar procedimientos establecidos por la norma brasileña; entre ellos, el desarrollo de estudios complementarios (estudios de ecotoxicología y bioacumulación) para identificar la posible afectación del vertimiento de sedimentos a la fauna acuática y así definir el modo de dragado y disposición de los sedimentos involucrados. Esto fue parte de los acuerdos de consulta previa y la autoridad que, por contrato, debía realizar estos estudios complementarios es el MTC, pero hasta la fecha no los ha culminado.

Otro punto importante es que se solicitó que se garantice agua (plantas potabilizadoras) y alimentación para la población durante el dragado (p.31 del Acta de Acuerdos de Consulta Previa). En el acta, se establece que estos aspectos estarían contemplados dentro de los términos de referencia del EIA; sin embargo, este acuerdo no se incorporó de manera explícita en la modificación de los términos de referencia. Al tratarse de un acuerdo de consulta previa debe ser cumplido e incorporado en el EIA.

Parte crucial de los acuerdos de consulta previa fueron los referidos al proceso de elaboración

56 Ver [DAR-010-SPA] Guía Metodológica para la Facilitación de Procesos de Consulta Previa (<https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-para-la-facilitaci%C3%B3n-de-procesos-de-consulta-previa>)

57 Ver [DAR-008-SPA] Alcances para una mejor participación en la consulta previa Lima: DAR, 2017. 40 pp. Primera edición: junio 2017 (https://dar.org.pe/archivos/c_clip.pdf).

58 Ver [DAR-013-SPA] Buenas prácticas de las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa (<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Libro-Buenas-practicas-defensoriales-en-consulta-previa-2017.pdf>)

59 En efecto, estas acciones conllevaron a que el diálogo prevea mecanismos de control de cumplimiento; propuestas de salvaguardas, como el reconocimiento y capacitación de un programa indígena de vigilancia, lo que, entre otros aspectos, desarrollaría capacidades técnicas para fortalecer la gestión territorial en esta parte de la Amazonía.

60 Ver [DAR-008-SPA] Alcances para una mejor participación en la consulta previa Lima: DAR, 2017. 40 pp. Primera edición: junio 2017 (https://dar.org.pe/archivos/c_clip.pdf) y [DAR-009-SPA] documento «Observaciones a los Estándares Socioambientales en el EIA del proyecto Hidrovía Amazónica» (https://dar.org.pe/archivos/inf_observaciones_EIA_hidrov_DAR.pdf).

y evaluación del EIA a cargo de SENACE. Al respecto, se acordó que en el supuesto de que se identifiquen nuevas afectaciones, en el desarrollo del EIA (entiéndase, tanto en la fase de elaboración como de evaluación, ya que ambas comprenden el

desarrollo del IGA) a los Pueblos Indígenas que no han sido objeto de consulta, se evaluará conforme a la legislación sobre los derechos de los derechos indígenas y la consulta previa.

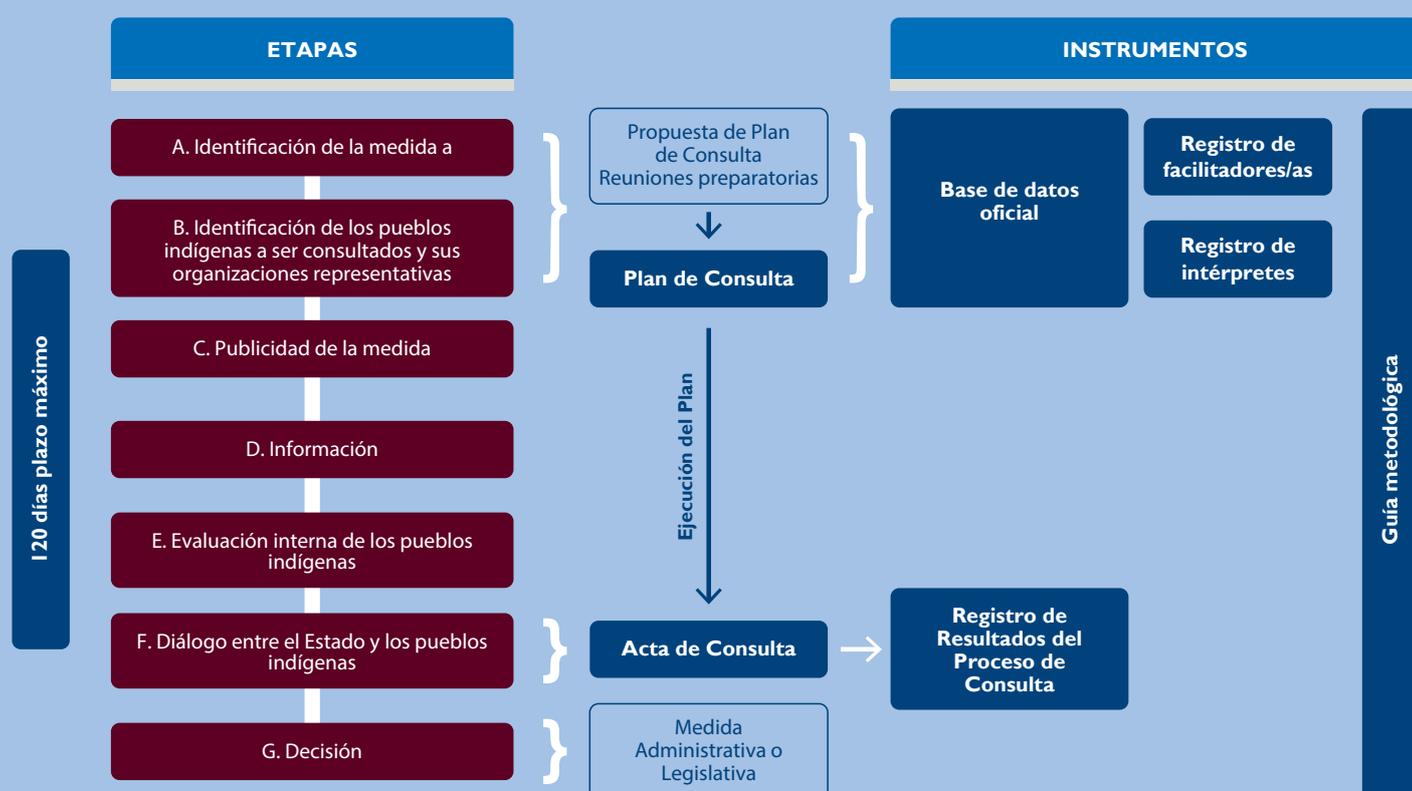


FIGURA N° 18.
ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA⁶¹
Fuente: MINCU (2013)⁶²

61 Ver [DAR-006-SPA] Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de fecha 31 de agosto de 2011.

62 Ver [DAR-010-SPA] Guía Metodológica para la Facilitación de Procesos de Consulta Previa (<https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-para-la-facilitaci%C3%B3n-de-procesos-de-consulta-previa>)

Resulta muy importante el cumplimiento de los acuerdos de consulta previa, tal como señala el Artículo 15 de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes.
- Los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial.

Tal como ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00024-2009-PI, el C169 posee rango constitucional por referirse de un tratado internacional de derechos humanos, y su aplicación es obligatoria para todas las entidades estatales.

Entonces, si dicho acuerdo es manifestación de un derecho humano y constitucional, por el cual debe ser respetado por todas las entidades estatales, fácilmente se puede concluir que SENACE, como entidad adscrita al MINAM, no está exceptuado de respetar los acuerdos de consulta previa al ejercer sus competencias referidas a la evaluación ambiental.

Por tanto, en el supuesto de que se incumpliesen los acuerdos de la consulta previa, la población perteneciente a pueblos indígenas está facultada a tomar acciones judiciales y administrativas a nivel del desarrollo del EIA. Esto a causa, de que la decisión y acuerdos que dicha consulta conlleva han sido adoptados entre la población y el Estado, el cual es unitario conforme lo prevé el Artículo 43 de la Constitución Política del Perú⁶³. De esta manera, los acuerdos de consulta previa son un compromiso del Estado, que si bien están a cargo del MTC, tanto el MINCU como el SENACE, así como los entes opinantes en el proceso del EIA del proyecto Hidrovía Amazónica, deben tomarlos en cuenta al momento de su análisis.

4.1.1.5. MODIFICACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA COMO CONSECUENCIA DE LA CONSULTA PREVIA

Mediante la Resolución Directoral N° 702-2015-MTC/16 del 28 de septiembre de 2015, la DGASA del MTC aprobó la modificación de los términos de referencia del proyecto en atención a los acuerdos del Acta de Diálogo de la Consulta Previa. En efecto, se incluye la obligación de describir la ubicación de las zonas críticas o “malos pasos”, de las instalaciones auxiliares del proyecto, y sobre la red de estaciones limnimétricas. De igual manera, se incluyen consideraciones para el depósito de materiales de dragado.

Además, se incluyeron consideraciones sobre el eventual Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI) que, entre otros aspectos, comprendieron lo siguiente: la exigencia de que se proceda con el análisis físico legal de los predios afectados; la determinación y análisis de la condición legal de la tenencia de predios; el análisis socioeconómico de la población afectada por el proyecto para la aplicación de los programas de apoyo social; y el análisis de la situación física de las viviendas afectadas cuando sea inevitable la reubicación (afectación total o imposibilidad de su uso en el área remanente), con el objeto de proponer la construcción de módulos que se adecúen a cada realidad, programas para la liberación de áreas y compensación de la población afectada.

En el mismo sentido, se incluyó el anexo 12 referido a los lineamientos para el PPC, en el que se previó un Plan de Talleres Informativos y de Evaluación Rural Participativa, así como un Plan de Audiencias Públicas.

En cuanto a las características culturales, se incluyó que se deberá identificar el idioma nativo, el tipo de asentamiento y los patrones culturales (vestimenta, religión, salud y medicina tradicional, entre otros). Asimismo, se deberá establecer la importancia del río, de las quirumas y palizadas como medios de subsistencia, espacios de interacción de vida animal y espiritual, así como fuentes de diversas narrativas y mitologías para la cultura de los pueblos indígenas.

Además, se incluyó la previsión de desarrollo desde una caracterización antropológica de

63 Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.



FOTO: Rolando Mondragón/DAR

costumbres; cosmovisión; simbología; religión y espiritualidad; folklore; tradición oral (mitos, leyendas, entre otros); escuelas y saberes ancestrales; tradición escrita, visión o percepción de la vida en sus diferentes actividades y manifestaciones culturales; y actividades económico productivas de las comunidades nativas o campesinas pertenecientes a pueblos indígenas relacionadas con su medio ambiente o sus recursos naturales (río, peces, montañas, áreas naturales, flora, fauna, entre otros). Todo ello, con la finalidad de evaluar, posteriormente, los posibles impactos negativos o positivos a nivel social, cultural, económico y espiritual de las comunidades nativas o campesinas pertenecientes a pueblos indígenas.

Del análisis de la literalidad de este último párrafo, se comprende que, al menos de manera declarativa, la modificación de los términos de referencia previó observar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. No obstante, cuando se proceda a analizar el desarrollo de la evaluación del EIA, corresponderá determinar si verdaderamente se cumplió con respetar y observar los derechos indígenas.

4.1.1.6. IMPACTOS AMBIENTALES IDENTIFICADOS EN EL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA

Durante 2018 y 2019, la empresa concesionaria del proyecto Hidrovía elaboró el EIA y la autoridad correspondiente llevó a cabo el procedimiento de evaluación del IGA. En este proceso, se recibieron más de 400 observaciones, incluyendo 73 del SENACE y 60 de cumplimiento obligatorio de la ANA y del SERNANP.

Asimismo, se incluyeron 272 recomendaciones de otras diez instituciones públicas que analizaron el estudio: MINCU, MTC, Ministerio de la Producción (PRODUCE), Marina de Guerra del Perú (MGP), Instituto del Mar del Perú (IMARPE), Autoridad Portuaria Nacional (APN), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), y la Dirección Regional de Producción.

Esto es importante, porque la participación de estas instituciones, de acuerdo a sus funciones particulares, contribuye a la buena gobernanza y fortalecimiento de los procesos de certificación. Sin embargo, es relevante señalar que su participación debe ser integrada en momentos claves antes de la elaboración del informe, como en los espacios de participación ciudadana y audiencias públicas.

En diciembre de 2019, el consorcio decidió desestimar el procedimiento de certificación ambiental, ya que no contaba con estudios ecotoxicológicos solicitados por el SENACE, los cuales se establecieron en los términos de referencia. Actualmente, el MTC se encuentra a cargo del desarrollo de estos estudios y no se ha vuelto a presentar un nuevo EIA.

El siguiente análisis identifica los principales impactos ambientales y sociales que generaría el proyecto y las observaciones de cómo la empresa ha realizado la identificación de estos impactos.

IMPACTO	DESCRIPCIÓN
Actividades de dragado⁶⁴	<p>Se contempla realizar un dragado de apertura y dragados de mantenimiento hasta el fin de la concesión (20 años). Sin embargo, solo se ha tomado en cuenta un número y una ubicación fija de zonas de dragado en los ríos comprendidos en el proyecto, sin considerar los cambios que se esperan como resultado de las mismas acciones de dragado y los cambios morfológicos dinámicos de los ríos amazónicos.</p> <p>Es decir, se ha considerado un solo escenario, según el cual no ocurrirían mayores cambios en la dinámica ni en la morfología de los ríos en 20 años. Aun así, se sostiene que no habrá una diferencia significativa entre el volumen de material dragado de apertura y el dragado de mantenimiento, ya que para este último sería necesario dragar aproximadamente el 82% del volumen estimado de dragado de apertura de cada año.</p> <p>Además, esta actividad implica los siguientes impactos negativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Posible afectación severa del equilibrio de los sistemas acuáticos especialmente en las zonas de dragado y áreas adyacentes. Afectación de la morfología fluvial y del comportamiento de los procesos complejos de los ríos considerados en el proyecto. Lo anterior, a su vez, incide de manera negativa en la seguridad alimentaria de la población (60 mil personas de comunidades que viven en el ámbito de los ríos Huallaga, Amazonas, Marañón y Ucayali), ya que el dragado afecta severamente a las distintas especies de peces y demás organismos acuáticos, así como al equilibrio de los ecosistemas⁶⁵.
Afectación de especies⁶⁶	<p>Análisis fragmentado y aislado que no considera las complejas relaciones e interacciones entre las especies de un ecosistema. La calificación de la valoración de los impactos carece de suficiente sustento. El ruido, la contaminación del agua y los cambios en las poblaciones de peces perturbarán a las especies de fauna, toda vez que las condiciones del hábitat se vean alteradas.</p>

64 Ver [DAR-01 I-SPA] Observaciones a los estándares socioambientales en el EIA del Proyecto Hidrovía Amazónica. DAR, marzo 2020. (https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/Obs_EIA_Hidrovia.pdf).

65 Ver [DAR-018-SPA] Landaeta (<http://servicio.bc.uc.edu.ve/ingenieria/revista/a5n2/5-2-3.pdf>) por ejemplo comenta lo siguiente:

Los ecosistemas acuáticos como sistemas integrales y dinámicos generan respuestas físicas a las alteraciones producidas por los procesos de dragado y descarga del material dragado. Las alteraciones en la topografía de los fondos acuáticos dragados, entre otros cambios, pueden modificar los patrones de flujo de las zonas afectadas. Esta situación genera cambios en los perfiles transversales y longitudinales de los canales o sea físicamente los canales muestran por ejemplo dunas, contradunas y barras. La distribución de sedimentos que resulta de los cambios de patrones de circulación no siempre es predecible, por lo cual se pueden generar efectos indeseados. La descarga del material dragado, directamente en agua, ecosistema. en áreas no confinadas, provoca los mayores cambios morfológicos. Las investigaciones de Baker, McCown, Paddock y Ditmers en 1984 reportaron que el cambio morfológico más importante generado por ese tipo de descarga de material dragado es la modificación del sistema de dunas y contradunas. Los potenciales cambios en la geomorfología de los canales naturales por efecto del dragado y descarga del material son:

- Cambios en la sección transversal de los canales
- Cambios en las pendientes longitudinales de los canales Relleno de cauces menores
- Relleno de caños Formación y consolidación de barras
- Cambios en la batimetría del área dragada y/o en la zona de descarga.
- Cambios en los patrones de circulación del agua. Modificación de la cuña salina

66 Ver [DAR-01 I-SPA] Observaciones a los estándares socioambientales en el EIA del Proyecto Hidrovía Amazónica. DAR, marzo 2020. https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/Obs_EIA_Hidrovia.pdf

IMPACTO	DESCRIPCIÓN
Retiro de quirumas⁶⁷	<p>Esto puede generar la afectación a los modos de vida, la cosmovisión de los pueblos indígenas y su relación con los medios acuáticos. Sin embargo, no se han evaluado las comunidades hidrobiológicas en las palizadas de manera directa, por lo que la información es parcial (Capítulo 7.2., p. 54).</p> <p>Tampoco se posee un apartado en el que se identifique las características de las quirumas a remover, a pesar de que en la línea de base social se identifica que las comunidades consideran a las quirumas como espacios de descanso de peces e incluso de desove (Capítulo 7.3., p. 264). Cabe mencionar que la caracterización de quirumas fue un acuerdo de la consulta previa que, con esto, estaría incumplido.</p>
Morfodinámica de los ríos⁶⁸	<p>De acuerdo con los estudios del Centro de Investigación y Tecnología del Agua (CITA) de la Universidad de Ingeniería y Tecnología (UTECH)⁶⁹, los ríos meándricos y multicanal poseen características muy particulares que deben de ser estudiadas para que se logre identificar adecuadamente los impactos.</p> <p>Es así que, la identificación de impactos se ha basado en modelos hidrodinámicos muy simples para ríos amazónicos, sin recabar suficiente información sobre la morfodinámica de los ríos, es decir, sus procesos naturales que definen su forma, transporte de sedimentos, lechos de los ríos, geometría transversal y otros factores del ambiente físico de estos que son cruciales para el equilibrio del ambiente en general, incluyendo la reproducción y supervivencia de los peces y otras formas de vida acuática.</p>
Deficiencias en la línea base del medio biológico⁷⁰	<p>No se ha considerado la información histórica de máximas crecientes para el análisis de conectividad de los cursos principales de los ríos con las cochas⁷¹ laterales en las cuencas, lo cual no permitiría identificar adecuadamente los impactos a los ríos afluentes y cochas, así como al ciclo de reproducción de los peces.</p>
Información sobre abastecimiento de agua⁷²	<p>En la información de la línea de base social no se indican los usos que se le da al agua captada de los ríos y de las quebradas, y cuál sería la ubicación y distancia de los puntos de captación de agua con relación a los puntos de dragado. Esto es importante para que se conozca la magnitud del impacto y se propongan medidas adecuadas para mitigar los impactos que se generen en el acceso a agua de calidad.</p>

TABLA N° 8.
IMPACTOS AMBIENTALES EN EL PROYECTO DE HIDROVÍA AMAZÓNICA
 Elaboración propia.

67 Ver [DAR-01 I-SPA] Observaciones a los estándares socioambientales en el EIA del Proyecto Hidrovía Amazónica. DAR, marzo 2020. https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/Obs_EIA_Hidrovia.pdf

68 Ver [DAR-01 I-SPA] Observaciones a los estándares socioambientales en el EIA del Proyecto Hidrovía Amazónica. DAR, marzo 2020. https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/Obs_EIA_Hidrovia.pdf

69 Ver [DAR-017-SPA] UTECH, Metodología de línea base geomorfológica para los ríos de la Hidrovía Amazónica: Aplicación en el río Huallaga. https://drive.google.com/file/d/1c5GdEM3MVNBIEKmpIhevepF_C2oqvsr/view?fbclid=IwAR0tN8I-OVz5kL7bv2jGLDIEPobdwUZPEogltiAttT2j0iyzd5C7odico

70 Ver [DAR-01 I-SPA] Observaciones a los estándares socioambientales en el EIA del Proyecto Hidrovía Amazónica. DAR, marzo 2020. https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/Obs_EIA_Hidrovia.pdf

71 Las cochas son depósitos de agua de muy reducida extensión y poca profundidad. En los países Bolivia, Ecuador, Perú, este término significa laguna o charco.

72 er [DAR-01 I-SPA] Observaciones a los estándares socioambientales en el EIA del Proyecto Hidrovía Amazónica. DAR, marzo 2020. https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/Obs_EIA_Hidrovia.pdf

4.1.1.7. IMPACTOS SOCIALES IDENTIFICADOS EN EL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA

IMPACTO	DESCRIPCIÓN
<p>No se han calculado adecuadamente los impactos acumulativos⁷³</p>	<p>No se han sustentado los juicios del valor del impacto con estudios técnicos, información representativa y otros elementos que den credibilidad y rigor al análisis de impactos.</p> <p>Los impactos se han evaluado por zona de dragado, en lugar de identificar un área de estudio mucho más amplia que permita evaluar impactos sinérgicos y acumulativos, así como aplicar un enfoque que considere de qué manera los diferentes ecosistemas y la interrelación entre el medio acuático y medio terrestre podrían ser afectados. Además, los impactos de la operación del proyecto se han analizado de modo superficial.</p> <p>Otras debilidades importantes sobre los impactos acumulativos y sinérgicos se traducen en que no se analiza el impacto global del dragado de apertura y su mantenimiento por 17 años ni los impactos en el ambiente físico, biológico y social. El análisis de los impactos se segmenta de acuerdo a las zonas de dragado sin considerar los efectos sinérgicos y acumulativos que las actividades del proyecto, sobre todo el dragado, pueden generar a lo largo del tiempo.</p>
<p>Falta de suficiente sustento técnico</p>	<p>El EIA no ha justificado adecuadamente la afirmación de que las actividades de dragado son importantes, de forma moderada y leve, en la biota acuática y en los servicios ecosistémicos.</p> <p>Los impactos a la morfodinámica son caracterizados como leves, a pesar de que el dragado tanto de apertura como de mantenimiento pueden causar incisiones en el canal, engrosamiento del lecho del río e inestabilidad lateral del canal del río. El dragado altera significativamente la dinámica de transporte de sedimentos y causa la resuspensión de estos. También se incrementa el estrés en el lecho del río como resultado del aumento de velocidad del flujo de agua.</p>

73 La Environmental Protection Agency (EPA) define a los impactos acumulativos de la siguiente manera: Los impactos acumulativos resultan cuando los efectos de una acción se agregan o interactúan con otros efectos en un determinado lugar y en un determinado momento. Es la combinación de estos efectos, y cualquier degradación ambiental resultante, lo que debería ser el foco de análisis de los impactos acumulativos. Mientras que los impactos pueden ser diferenciados como directos, indirectos y acumulativos, el concepto de impactos acumulativos tiene en cuenta todas las perturbaciones, ya que los impactos acumulativos resultan de la combinación de los efectos de todas las acciones en el tiempo. Por lo tanto, los impactos acumulativos de una acción pueden ser vistos como los efectos totales sobre un recurso, ecosistema o grupo humano de esa acción y todas las demás actividades que afectan a ese recurso. Los efectos sinérgicos ocurren cuando dos o más procesos interactúan de tal manera que el resultado de sus efectos es mayor que la suma de los efectos individualmente. La tolerancia de la biota a un solo factor de estrés tiende a ser menor que en el caso de otras fuentes de estrés en el ambiente. Por ejemplo, al dragar, se aumenta la cantidad de sólidos suspendidos en el agua, esto reduce la actividad de la fotosíntesis de los organismos vegetales acuáticos, la misma remoción de sedimentos durante el dragado y el posterior vertimiento del material dragado cambian las condiciones de la profundidad de los ríos, la temperatura en el lecho del río y otros factores cuyos efectos conjuntos pueden de mucha mayor magnitud e intensidad que si se tratase de una sola acción individual.

Ver [DAR-019-SPA] UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. 1999. Consideration of Cumulative Impacts In EPA Review of NEPA Documents. Estados Unidos. 2p. Citado y traducido por Irazábal. Los efectos acumulativos y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Disponible en: <https://clio.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/43316/45302>

Asimismo, el SEIA define a los impactos acumulativos de la siguiente manera: «[I]mpacto sobre el ambiente ocasionado por proyectos desarrollados o por desarrollarse en un espacio de influencia común, los cuales pueden tener un efecto sinérgico. Los impactos acumulativos pueden ser resultado de actuaciones de menor importancia vistas individualmente, pero significativas en su conjunto».

IMPACTO	DESCRIPCIÓN
<p>Debilidades en el análisis de la afectación a ANP</p>	<p>Se ha omitido referencias sobre las ANP tanto en el Resumen Ejecutivo como en la Descripción del Proyecto, teniendo en cuenta que las zonas de influencia del proyecto incluyen ZA y ANP; sobre todo, en las zonas de dragado de Salida del Puinahua, Santa Fe y Bolívar (río Ucayali), el límite de la Reserva Nacional (RN) Pacaya Samiria y su ZA, así como en la cercanía de la zona de dragado Cornejo Portugal en el río Ucayali y al Parque Nacional Cordillera Azul. Se han identificado estaciones de muestreo en Áreas Naturales Protegidas.</p> <p>Al respecto, la página 292 del Estudio de Factibilidad reconoció que el dragado puede afectar negativamente las zonas cercanas a Áreas Naturales Protegidas. Asimismo, puede dañar a los diferentes grupos de peces y demás organismos acuáticos de las que dependen especies de avifauna. Por ende, uno de los impactos negativos del proyecto afectarían la abundancia de estos últimos; especialmente, en aquellas zonas cercanas a malos pasos tales como Bolívar, Santa Fe y Salida del Puinahua, vinculadas a la RN Pacaya Samiria. Por otro lado, el ruido, la contaminación del agua, los cambios en las poblaciones de peces perturbarán a las especies de fauna, toda vez que las condiciones del hábitat se vean alteradas.</p>

TABLA N° 9.
IMPACTOS SOCIALES EN EL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA
 Elaboración propia.

Al respecto, en una entrevista, el SERNANP⁷⁴ en las Evaluaciones de Impacto Ambiental: reportó algunas deficiencias como entidad opinante

ITEM	DESCRIPCIÓN
<p>Caracterización de Línea Base</p>	<p>Por ejemplo, la RN Pacaya Samiria posee una ZA que resulta muy vulnerable, ya que las corrientes pueden ser agentes transportadores de la contaminación. Este aspecto debe estar bien caracterizado, mas no lo está, adecuadamente, en la Línea Base. Asimismo, se han excluido territorios donde sí puede haber impacto; sin embargo, los criterios no son claros para la determinación de las áreas de influencia de los proyectos.</p>
<p>Adecuada identificación de impactos</p>	<p>Para realizar una correcta identificación de impactos, las actividades deben ser presentadas de forma clara. A veces los estudios se centran demasiado en los componentes permanentes, pero no evalúan los componentes temporales del proceso constructivo, no se realiza un mapeo adecuado, por lo que la información de los documentos es incompleta.</p>

TABLA N° 10.
DEFICIENCIAS INDICADAS POR SERNANP COMO OPINANTE EN LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL
 Fuente: SERNANP.

En conclusión, el EIA del proyecto Hidrovía Amazónica presentaba serias debilidades, ya que se realizó una valoración incorrecta de los impactos ambientales, lo cual conllevó a que las medidas de mitigación de estos sean superficiales e incoherentes. Esto genera un mayor riesgo del deterioro ambiental y mayores afectaciones a las poblaciones que viven en el área de influencia del proyecto⁷⁵. Estas deficiencias se trasladaron hasta instancias avanzadas del procedimiento de evaluación de dicho estudio, inclusive hasta que el titular del proyecto presentó la solicitud de desistimiento del EIA, lo que evidencia una falta de respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

4.1.1.8. INFORMACIÓN TÉCNICA A NIVEL DE FACTIBILIDAD: EL ESTUDIO DEFINITIVO DE INGENIERÍA (EDI) Y EL EIA

Como se logró apreciar previamente, varias de las observaciones que fueron realizadas por los opinantes técnicos coincidieron en que se necesitaba mayor precisión en cuanto a la ubicación de los “malos pasos”. Sin embargo, el titular no incorporó la información que había recopilado como parte de la elaboración del EDI, en el cual se desarrolla la ingeniería a detalle del proyecto. Sobre ello, una primera observación que corresponde realizar se sustenta en el Artículo 16 del Reglamento del SEIA que establece lo siguiente:

*Artículo 16.- Alcances de la certificación ambiental
La certificación ambiental implica el pronunciamiento de la autoridad competente sobre la viabilidad ambiental del proyecto, en su integridad. Dicha autoridad no puede otorgar la certificación ambiental del proyecto en forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada, bajo sanción de nulidad.
(Énfasis agregado)*

La consecuencia de esta disposición es que si bien la información para la evaluación ambiental se presenta a nivel de factibilidad, esta debe ser certera, de tal manera que no se apruebe un estudio de manera provisional o condicionada, ya que adolecería de un vicio de nulidad. No obstante, el Artículo 48 del referido reglamento dispone que la descripción del proyecto debe ser a nivel del estudio de factibilidad, en contraste a lo ya indicado respecto del Artículo 16.

Pues bien, en el caso concreto del proyecto la Hidrovía Amazónica, la información que se venía presentando en el EIA no era coherente con el EDI, que ya se venía elaborando en atención a una obligación contractual.

De acuerdo con la Cláusula 1.2.44 del contrato, el EDI comprende estudios de ingeniería de detalle que desarrollará el concesionario para las obras obligatorias siguiendo los parámetros técnicos. Asimismo, consiste en estudios especializados que permitan definir lo siguiente: el dimensionamiento a detalle del proyecto, los costos unitarios por componentes, el cronograma de ejecución de obras, las especificaciones técnicas para la ejecución de obras obligatorias, los requisitos técnicos para el equipamiento, las medidas de mitigación de impactos ambientales negativos, las necesidades de operación y mantenimiento, el plan de implementación, y las fórmulas polinómicas (según corresponda).

De acuerdo al contrato de concesión, el EDI se debía presentar mediante avances detallados en la Cláusula 6.3. Esta cláusula establece un plazo de 22 meses para la entrega del Informe Final del EDI, desde la firma del contrato, así como las fechas en las que el concesionario debía presentar los avances 1, 2, 3, 4 y 5 del EDI, según el siguiente detalle:

APROBACIÓN DEL EDI

6.3. (...) Los plazos para la presentación de los Informes de Avance e Informe Final se detallan a continuación, sujeto a la aplicación de las correspondientes penalidades previstas en la Tabla N° 3 del anexo 15 en caso de incumplimiento de dichos plazos:

- i. Informe de Avance 1 del EDI: Especificaciones de las Estaciones Limnimétricas: noventa (90) Días Calendario de la fecha de suscripción del contrato.
- ii. Informe de Avance 2 del EDI: Especificaciones detalladas de las dragas y otros equipos (que constituyen Bienes de la Concesión): hasta los tres (3) meses de la fecha de suscripción del contrato.
- iii. Informe de Avance 3 del EDI: Especificaciones generales de otros equipos de dragado y auxiliares a ser utilizados por el concesionario (que constituyen bienes del concesionario): hasta los diez (10) meses

75 Ver [DAR-01 I-SPA] Observaciones a los estándares socioambientales en el EIA del Proyecto Hidrovía Amazónica. DAR, marzo 2020. (https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/Obs_EIA_Hidrovia.pdf)

desde la fecha de suscripción del contrato, para la presentación del Informe Final con la posibilidad de presentar previamente hasta tres (3) informes parciales para diferente equipamiento (4 informes en total).

- iv. Informe de Avance 4 del EDI: Estudios básicos iniciales y cronograma de dragado de apertura: hasta los catorce (14) meses de la fecha de suscripción del contrato, presentando previamente dos (2) informes parciales; el primero, deberá incluir las tareas de colocación de Estaciones Limnimétricas y registro de niveles a la fecha; el segundo, debe contener la información de relevamientos batimétricos procesada con respecto a niveles de referencia preliminares. El primer y segundo informe parcial del Informe de Avance 4 del EDI, debe ser presentado hasta los ocho (8) y once (11) meses de la fecha de suscripción del contrato, respectivamente.

Entonces, al tercer mes desde la suscripción del contrato, el titular estaba en la obligación, bajo apercibimiento de recibir una penalidad, de poseer no solo las especificaciones de las estaciones limnimétricas, sino también las especificaciones detalladas de las dragas y; al décimo cuarto mes, debía tener los estudios básicos iniciales y el cronograma de dragado de apertura, de acuerdo al contrato.

De esta manera, la presentación del EIA (el cual debe ser presentado con el EDI, conforme a la Cláusula 13.20) debía, indefectiblemente, contener información coincidente con el EDI, ya que, caso contrario, no solo se estaría presentando a la autoridad ambiental información inexacta, sino que se estaría buscando la aprobación de un IGA de forma provisional. La empresa sabía que la información presentada para la aprobación del EIA no era íntegra y coherente con aquella que se encontraba a disposición en el EDI. Consecuentemente, se trataría entonces de un estudio ambiental que contraviene lo dispuesto por el Artículo 16 del Reglamento del SEIA.

En el mismo sentido, si en el EIA el titular señaló que «es improbable conocer con certeza las ubicaciones de los “malos pasos” durante toda la concesión», a pesar de que, de acuerdo al contrato, se debía contar con un cronograma de dragado para el décimo cuarto mes. Entonces, se estaría buscando obtener

un estudio condicionado (a precisar o definir a futuro las ubicaciones de los malos pasos), lo que también configura un vicio de nulidad de acuerdo al Artículo 16 del Reglamento del SEIA.

En este escenario, a pesar de que el Reglamento del SEIA le solicita al titular información a nivel de factibilidad, el contrato de concesión dispuso que el EIA-d se presente con el EDI (Cláusula 13.20) y, en aplicación de dicho contrato, el titular debe contar con suficiente información de ingeniería de detalle sobre los dragados y malos pasos. De tal manera que si esta no coincidía con el IGA, este último se estaría aprobando de modo provisional y, en aplicación del Artículo 16 del Reglamento del SEIA, el instrumento contendría vicios de nulidad.

De igual modo, dado este escenario contractual y para que no resulte cuestionable pedir información que no se limite a la factibilidad prevista en el Artículo 48 del Reglamento del SEIA, corresponde aplicar el principio de eficiencia. Entonces, solicitar la información del EDI hubiese atendido al principio de eficiencia, en tanto que ello cumpliría con la finalidad de evaluar adecuadamente los impactos ambientales, teniendo en cuenta que dicha información de ingeniería de detalle ya estaba disponible y si es que no coincidía con la factibilidad se contravendría el Artículo 16 del Reglamento del SEIA, por los motivos previamente explicados.



FOTO: Rolando Mondragón/DAR

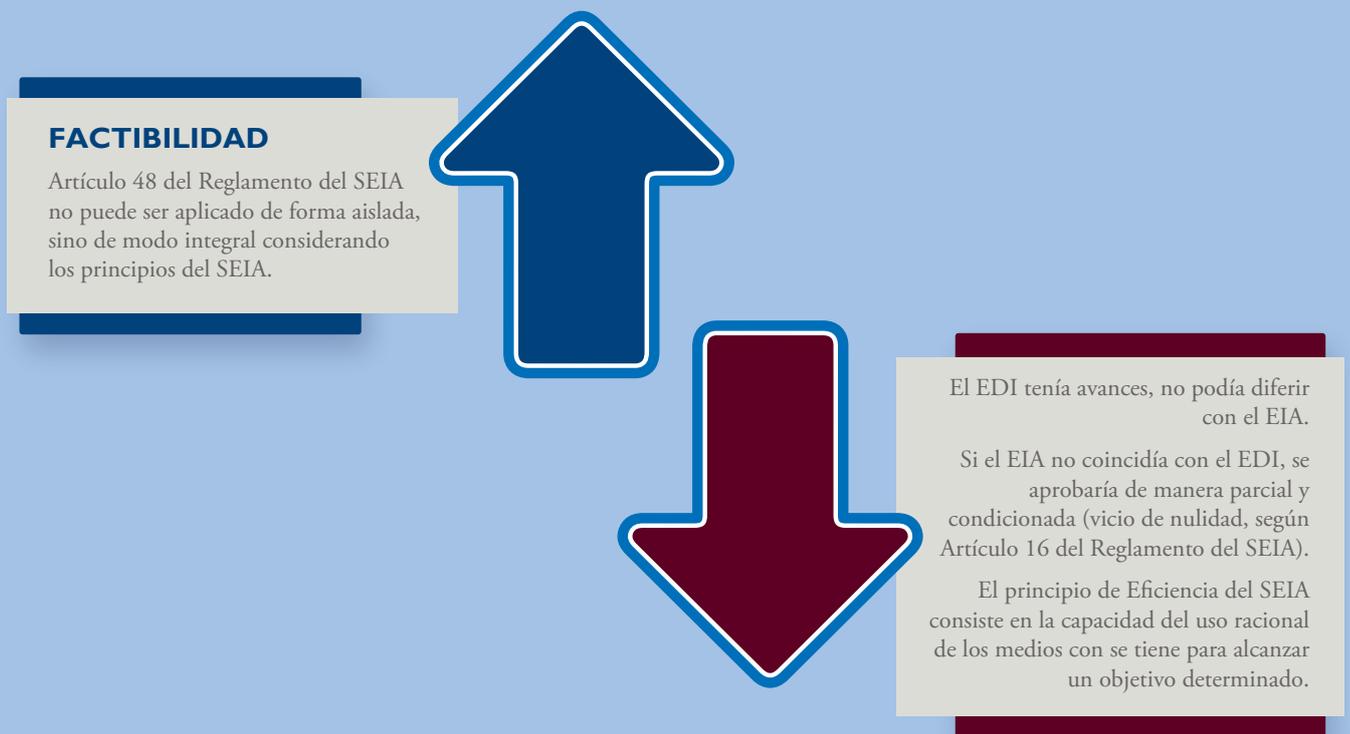


FIGURA N° 19.
FACTIBILIDAD CON RELACIÓN AL EIA Y EL EDI
Fuente: DAR

Por otro lado, una interpretación razonable, sincera y acorde con el citado principio de eficiencia, permite concluir que en casos como estos en los que se cuenta con la información de ingeniería de detalle, esta debe ser evaluada por la autoridad ambiental, pues, caso contrario, se estaría realizando una evaluación inexacta.

Finalmente, como se ha comentado previamente, algunas entidades técnicas, como el caso de SERNANP, en entrevistas con DAR, han sostenido que muchas veces la información que se le remite es inexacta e insuficiente (por ejemplo, los componentes temporales), lo cual le impide efectuar una adecuada evaluación de impactos. Lo indicado demuestra que una interpretación literal y aislada del Artículo 48 del Reglamento del SEIA no permite un análisis eficiente. Por lo expuesto, es necesario que se reconsidere la modificación de

este artículo, de tal manera que quede establecido que cuando se cuenta con la ingeniería de detalle, esta debe ser incorporada en el análisis de impactos.

4.1.1.9. APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PPC

El 13 de noviembre de 2017, el concesionario presentó ante el SENACE el PPC. Este fue aprobado en atención al Informe N° 022-2018-SENACE-JEF/DEIN, mediante la Resolución Directoral N° 012-2018-SENACE-JEF/DEIN del 17 de enero de 2018. El PPC consideró los siguientes mecanismos:

MECANISMO	ETAPA	OBJETIVO	POBLACIÓN OBJETIVO
MECANISMOS OBLIGATORIOS			
TALLER INFORMATIVO	Antes de la elaboración del EIA-d	Presentar al Titular, la Consultora Ambiental, información del Proyecto y el EIA-d.	Localidades del AESD* y grupos de interés
	Durante la elaboración del EIA-d	Informar acerca del avance de la elaboración del EIA-d, en particular los resultados de la Línea Base Ambiental y avances de la identificación de impactos socioambientales y sus soluciones.	
AUDIENCIAS PÚBLICAS	Durante la evaluación del EIA-d	Presentar todo el contenido del EIA-d del proyecto, incluyendo los resultados finales del estudio desarrollado.	Localidades del AESD y AESI* y grupos de interés
RESUMEN EJECUTIVO	Durante la evaluación del EIA-d	Informar sobre la descripción del proyecto, análisis de impactos y la estrategia de manejo ambiental en redacción simple y sencilla.	Autoridades del AESD y AESI
MECANISMOS COMPLEMENTARIOS			
VISITA DE PROMOTORES SOCIALES	Antes y durante la elaboración del EIA-d	Fortalecer en mayor medida la difusión de la información, promover la participación y sensibilización de la población del área de influencia en relación con los aspectos del Proyecto y desarrollo del EIA-d.	Localidades del AESD y AESI y grupo de interés
	Durante la evaluación del EIA-d		
DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN	Antes de la elaboración del EIA-d	Entrega de material diseñado considerando las características socioculturales de la población, incidiendo en cuanto al idioma, cultura, forma de comunicación, lenguaje sencillo y accesible.	Localidades del AESD y AESI
	Durante la elaboración del EIA-d		

FIGURA N° 20.
MECANISMOS DEL PPC DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA
Fuente: PPC del proyecto Hidrovía Amazónica

Cabe resaltar que el PPC aprobado no observó los acuerdos de la consulta previa y, tal como se ha señalado, estos son exigibles en sede administrativa y judicial toda vez que el acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios es de carácter obligatorio para ambas partes. Entonces, aunque existen diferencias entre la participación ciudadana y la consulta previa, varios de los acuerdos de esta última están directamente vinculados al EIA. Por tanto, los documentos aprobados en ese contexto debían necesariamente reunir y considerar esos acuerdos.

Sin embargo, al momento de desarrollarse el EIA, desde la etapa correspondiente al PPC, se presentaron discrepancias. Algunas de estas se resumen a continuación:



FOTO: DAR

TEMA	CONTENIDO DE LA CONSULTA PREVIA	EIA
<p>Cantidad de Comunidades Identificadas</p>	<p>En el área de intervención del proyecto, se encuentran asentadas poblaciones colonas y nativas, las últimas participaron en el proceso de consulta previa de 2015. En este proceso realizado por el MINCU, se identificó 14 pueblos indígenas, los cuales agrupaban a más de 424 comunidades en un radio de 5km de los ríos involucrados en el proyecto y cuyos derechos colectivos eran susceptibles a ser afectados.</p> <p>Se estipuló expresamente lo siguiente:</p> <p>«De ser el caso que en el presente proyecto de provisión de servicio público Hidrovia Amazónica se identifiquen nuevas afectaciones a los pueblos indígenas que no hayan sido objeto de la presente consulta, y las mismas se identifiquen en el desarrollo del EIA, estas se evaluarán de acuerdo a la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa».</p>	<p>Sin embargo, durante la elaboración del EIA se redujo la participación en comparación con el proceso de consulta previa⁷⁶.</p> <p>La delimitación de la zona de estudio social directa ha considerado una franja de 1 000 m a cada margen del río, y su longitud comprende entre 1 000 m aguas arriba y 12 000 m aguas abajo, de acuerdo a cada mal paso, respectivamente. Para el área de estudio social indirecta se considera una franja de 1 000 m a cada margen del río para los 2 768 km de la Hidrovia Amazónica.</p> <p>Solo se han considerado a 21 comunidades de cuatro pueblos de la consulta previa dentro del área de influencia social directa-AISD y 178 comunidades correspondiente a 10 pueblos indígenas: Chamicuro, Kukama Kukamiria, Awajún, Kichwa, Shipibo-Conibo, Yine, Tikuna, Yagua, Bora y Murui-Muinani (en el área de influencia social indirecta-AIID).</p> <p>No se estudiaron 5 pueblos indígenas que participaron en la consulta previa: Ashaninka, Achuar, Capanahua, Shawi, Urarina. Por lo tanto, el EIA no cuenta con información detallada de los pueblos indígenas que podrían ser afectados por las actividades del proyecto; es decir, que ni las afectaciones a estas comunidades ni las medidas de mitigación para estas más de 200 comunidades estarían contempladas.</p>

76 Otra deficiencia fue la incorporación de los sabios desde la elaboración y recojo de información, a causa de la queja de uno de los sabios en la 3ra reunión del grupo de trabajo multisectorial se generó un espacio de 2 días de reunión con los sabios.



FOTO: DAR

TEMA	CONTENIDO DE LA CONSULTA PREVIA	EIA
<p>Presencia de sabios indígenas</p>	<p>Fue un acuerdo de la consulta previa que sabios certificados por sus organizaciones formen parte del equipo que elabora el EIA. Esto responde a asegurar que las dudas de los pueblos indígenas sobre cómo afectará el proyecto a su cultura y espiritualidad puedan ser resueltas. Por ello, los términos de referencia aprobados y que forman parte del contrato del proyecto precisan que la entidad consultora contará con un equipo de apoyo integrado como mínimo de 3 sabios indígenas acreditados por las organizaciones regionales (p. 6).</p> <p>Respecto de su participación en el proceso de elaboración del EIA, se precisa en la línea base social y en el anexo 7.3.13., que los sabios han participado en un solo taller de Interconocimiento, llevado a cabo en Lima en julio de 2018 (pp. 43 y 45, LBS), en la elaboración de Talleres de Evaluación Rural Participativa, llevados a cabo en abril y mayo de 2018, en calidad de veedores, asesores y como participantes en la colecta de información (p.49 LBS).</p>	<p>Solo un taller es insuficiente para conocer y analizar a profundidad la perspectiva indígena, teniendo en consideración que los sabios pertenecen a una organización más amplia y esta no ha sido respetada e incorporada en las otras funciones que han cumplido los sabios. Como parte del equipo que elabora el EIA, los sabios indígenas deberían conocer los resultados del EIA y dar aportes a este, algo que no se ha dado, ni se encuentra citado en la línea base. Sin embargo, parece que la principal función de los sabios ha sido el apoyo para la participación de las comunidades y no el aporte de información que puede ser incorporada en el análisis de los impactos culturales, como era un pedido de la consulta previa. Los conocimientos recogidos de los sabios han sido plasmados en el Informe de Interconocimiento (anexo 7.3.13).</p> <p>Ni en la línea base social ni en el Capítulo 11 de Identificación de Impactos se señala los saberes específicos recogidos por de los sabios, tema que preocupa, ya que el análisis de los impactos debe considerar esta información.</p>

TABLA N° II.
ANÁLISIS DEL PCC DEL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA
Elaboración propia.

Este análisis resulta importante, pues en atención a criterios de buena fe y transparencia, y, en especial, al cumplimiento de los acuerdos de consulta previa, el área de influencia debió coincidir con la decisión. Además, se debió socializar la información que se estuvo recolectando del EDI. El no haber tomado en cuenta los acuerdos de la consulta previa configura una vulneración a, por lo menos, los siguientes derechos de los pueblos indígenas:

- i. En primer lugar, como es evidente, se vulnera de manera directa el derecho a la consulta previa en tanto que no se ha respetado la decisión, ello más allá de que se contradice con el principio de buena fe que debe demostrar el Estado para evitar conflictos socioambientales y alcanzar objetivos de paz social.
- ii. De otro lado, existe una vulneración al derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pues no se reconoce la importancia que poseen los sabios indígenas para las comunidades, de tal manera que se analice adecuadamente los impactos del proyecto en la cultura y espiritualidad de la población.

Entonces, si es que el Estado peruano durante la consulta previa —en aquel momento representado por el MTC— asumió determinados compromisos asociados al IGA, correspondía que, en atención a principios no solo de razonabilidad sino también de buena fe, despliegue esfuerzos mínimos para asegurar que tales compromisos se hiciesen efectivos en la etapa correspondiente a la evaluación del EIA.

Lo antes indicado implicaba realizar coordinaciones con la entidad a cargo de la evaluación de dicho instrumento; es decir, con el SENACE. Si bien no existe una base legal que asigne competencias expresas al SENACE sobre el desarrollo de consulta previa, sino solo sobre participación ciudadana, sí se han dado casos en los que órganos con competencias de evaluación de IGA han asumido de manera eficiente la responsabilidad de conducir procesos de consulta previa con el acompañamiento del MINCU, como es el caso de la ex Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del MINEM.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo ha emitido pronunciamientos⁷⁷ en los cuales ha

indicado que el SENACE puede realizar procesos de consulta previa durante la evaluación del impacto ambiental. Entre otros argumentos, ha sustentado dicha conclusión en que si bien las resoluciones que aprueban los EIA-d y otorgan la certificación ambiental son actos administrativos que dan viabilidad ambiental a los proyectos de inversión, no facultan ni autorizan por sí mismos al titular del proyecto para el inicio de la ejecución de una obra, actividad o proyecto. La evaluación y aprobación del estudio ambiental incide sobre las medidas de prevención, mitigación y control de los posibles impactos ambientales y sociales de un proyecto de inversión que puede afectar derechos colectivos de un pueblo indígena.

Como se ha analizado en la tabla anterior, un punto crítico en la evaluación y aprobación del PPC fue la determinación de las localidades que conforman el área de influencia. A pesar de que uno de los acuerdos del Acta de Consulta Previa fue la presentación del área de influencia directa-AID (que permitirá la ubicación y actualización de las organizaciones sociales de base), se debe adjuntar un mapa del AID donde se señale claramente la ubicación del proyecto y las localidades involucradas con su respectiva división político administrativa; sin embargo, esto no fue considerado ni en el PPC ni en el Plan de Trabajo.

Entonces, estas discrepancias generaron evidentes cuestionamientos sobre la metodología, el proceso de ubicación y la actualización de los representantes de las organizaciones sociales de base o grupos de interés. Esto, a su vez, conllevó a que ORPIO interponga un recurso de apelación no solo por temas de identificación, sino por falta de buena fe en la difusión inicial, en los enfoques, así como por la identificación de las áreas de influencia indirecta y directa, entre otros.

Además, las organizaciones indígenas reportaron ciertas irregularidades como es el hecho de que ORPIO habría sido invitada por las empresas COHIDRO SA y ECSA Ingenieros SA, el 12 de enero de 2018, a participar en talleres informativos correspondientes al EIA del proyecto de Hidrovía Amazónica, señalando que estos fueron organizados en coordinación con el SENACE, ente que supuestamente había aprobado el PPC. Sin embargo, en dicha fecha aún no se había aprobado el PPC y cinco (5) días después (17 de enero),

77 <https://www.defensoria.gob.pe/senace-puede-llevar-a-cabo-procesos-de-consulta-previa-durante-la-evaluacion-de-impacto-ambiental-de-proyectos-extractivos/>

el SENACE aprobó el PPC. Esta situación fue considerada por las federaciones como un acto falto de probidad, buena fe y veracidad en las acciones de las empresas mencionadas⁷⁸.

No obstante, el SENACE resolvió la apelación y la declaró infundada, decisión que se sustentó en el siguiente argumento:

En lo correspondiente a los argumentos adicionales expuestos por ORPIO referidos a la no inclusión en el PPC de (i) las observaciones efectuadas en el escrito presentado el 11 de enero de 2018; (ii) el eje intercultural y de género; (iii) la estrategia y/o mecanismo, con la metodología e indicadores correspondientes para la aplicación del enfoque de género; (iv) la inclusión de mapas que identifiquen a las pueblos indígenas que conforman el área de influencia directa e indirecta; y (v) la metodología sobre el proceso de ubicación y actualización de los representantes de las organizaciones sociales de base o grupos de interés; se advierte que, si bien estos acuerdos han sido estipulados en el Acta de Consulta Previa, los mismos no corresponden a la etapa de elaboración y aprobación del PPC. En efecto, dichos compromisos están referidos a otras etapas del proceso de certificación ambiental, tal como se detalla en el anexo 2 del presente Informe. (...)

En consecuencia, el argumento materia de apelación se circunscribe al acto administrativo que aprueba el PPC. Por lo tanto, toda solicitud de incluir aspectos no relacionados a la evaluación del PPC no pueden ser materia de análisis del presente recurso de apelación. Dichos aspectos deberán ser analizados o revisados en las siguientes etapas del proceso del EIA-d del proyecto Hidrovía Amazónica, conforme a lo establecido en el marco normativo vigente. 70. Por lo anterior, corresponde desestimar el argumento presentado por ORPIO en el presente extremo de su recurso de apelación⁷⁹.

Entonces, a pesar de que el Acta de Acuerdo de los Términos de Referencia (7.11 Participación ciudadana) señaló que «para la elaboración del EIA se tomará en cuenta la participación de la población del área de influencia del proyecto y, en especial, de las personas que potencialmente podrían ser impactadas por el proyecto», el SENACE decidió declarar infundado el recurso de apelación de ORPIO, argumentando que «se trataba de un

aspecto no relacionado al PPC». En ese sentido, no se consideró, de manera adecuada, que el PPC posea como algunos de sus propósitos proceder con la identificación de actores principales relacionados al proyecto y definir el ámbito del proceso de la participación ciudadana, de acuerdo al Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM. Por tal motivo, la oportunidad para realizar la correlación con los acuerdos de consulta previa era justamente en la aprobación del PPC y no durante la evaluación del EIA como indicó el SENACE, pues el PPC es el que define los mecanismos que determinarán todo el desarrollo del IGA.

Finalmente, es importante indicar que el MINC, en su opinión técnica al EIA, observó los siguientes puntos:

- El área de estudio social directa (AESD) no incluye a los catorce pueblos que participaron en la consulta previa. El EIA describe solo a nueve pueblos indígenas.
- En el EIA, se había reducido la participación de las 424 comunidades que se consideró en el proceso de consulta previa, a solo 24 en el AID y 178 en el AII.
- Explicación de por qué los impactos serían únicamente en pueblos indígenas en el AESD y no en el área de estudio social indirecta (AESI), considerando la información citada en la línea base.
- Evidenciar cómo se incorporó en el EIA los saberes ancestrales de los sabios indígenas que participaron en la elaboración del EIA. También solicitó incluir el criterio de selección de los sabios, pues no hubo un sabio del pueblo Murui-Muinani, a pesar de que este pueblo es parte del área de influencia social directa del proyecto.
- Recomienda incluir los aspectos socioculturales expresados por los pueblos indígenas sobre el dragado, la ubicación de los vertimientos, el tratamiento de las quirumas y el uso de los recursos naturales, así como consideraciones para determinar las zonas de descarga. Pide que se precisen cuáles son las medidas para evitar las alteraciones de las rutas migratorias; además, de la suspensión del dragado, ya que esto no habría sido presentado en el EIA.
- Solicitó a la empresa que precise la manera en que la descripción del proyecto en función a solo

78 <https://www.caaap.org.pe/2018/05/22/pueblos-indigenas-denuncian-irregularidades-en-megaproyecto-hidrovía-amazonica/>

79 Informe N° 00104-2018-SENACE-SG/OAJ.

trece malos pasos permitirá conocer la magnitud de las intervenciones asociadas al proyecto, lo cual es un objetivo del EIA-d de acuerdo a los términos de referencia.

- La empresa debe identificar cómo se ha implementado el enfoque intercultural en la elaboración del EIA. Por ejemplo, el resumen ejecutivo ha utilizado términos técnicos de alta complejidad y difícil comprensión para las comunidades indígenas, señalando, además, que no se ha incluido información sobre el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, de tal manera que se permita determinar posibles afectaciones a sus derechos.
- Se debe dar cumplimiento a los términos de referencia del EIA-d y a los acuerdos de consulta previa con respecto a cuantificar los impactos por pérdidas económicas de la población perteneciente a pueblos indígenas ocasionados por las actividades en ejecución del proyecto y considerar la superposición a las ZA de las

ANP implicadas, tomando en cuenta la Guía de Valoración Económica Ambiental del MINAM.

- Respecto de los acuerdos de consulta vinculados al EIA-d, estos fueron suscritos en el Acta de Consulta por el Estado, a través del MTC, y deben ser implementados por las entidades correspondientes vinculadas al proyecto Hidrovía Amazónica y a su EIA-d, conforme a las competencias y funciones vigentes de cada entidad.

A pesar de lo indicado por el MINCU, el SENACE prosiguió con el proceso de evaluación del EIA, incluyendo el desarrollo de las audiencias públicas. La opinión del MINCU recién fue incluida en el informe de observaciones, junto con los demás opinantes. Esto evidencia que no existe una suficiente consideración hacia la única entidad que en el proceso de evaluación ambiental posee competencias directamente vinculadas a la protección de los derechos de los pueblos indígenas.



FIGURA N° 21.
 PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO HIDROVÍA AMAZÓNICA
 Elaboración propia.

4.1.1.10. VIGILANCIA Y MONITOREO AMBIENTAL COMUNITARIO INDÍGENA EN EL EIA

En relación con este tema, se estableció un programa de monitoreo en el EIA-d, pero no coincidió en cuanto a objetivos con los términos de referencia:

El programa tiene por objetivo establecer los mecanismos de participación permanente con las organizaciones representativas de las comunidades nativas durante la etapa de ejecución y operación del proyecto, así como el cumplimiento de los programas de monitoreo social y ambiental establecidos en el Estudio de Impacto Ambiental Detallado EIA-d a nivel definitivo, con énfasis al monitoreo de las actividades y obras en los «malos pasos» a ser dragados, ubicados en el canal de navegación para el mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de navegabilidad en los ríos Ucayali, Huallaga, Marañón y Amazonas, conforme el cronograma de obras y actividades.

Como se advierte, el objetivo del programa original estaba dirigido al establecimiento de mecanismos de participación durante la etapa de ejecución y operación del proyecto, así como el cumplimiento de los programas de monitoreo⁸⁰. Sin embargo, en el EIA el principal objetivo es disminuir la conflictividad social y lograr la aceptación del proyecto por parte de la población. Esto desvirtúa completamente el propósito de la vigilancia indígena y de los EIA como instrumentos de toma de decisión y determinación de la viabilidad ambiental, social y económica de un proyecto.

Respecto de la implementación del programa, se considera que el prever solamente tres monitores es insuficiente. También, se debería precisar que los monitores pueden presentar informes independientes y que se tomarán en cuenta las recomendaciones que los vigilantes incluyan en

sus informes. Finalmente, debe señalarse que existe un serio vacío normativo sobre los monitoreos indígenas, lo cual ha venido generando serias disconformidades en la población⁸¹. Esto debido a que los monitoreos y la vigilancia indígena no son tomados en cuenta por la empresa ni tampoco impacta en las labores de supervisión de la autoridad en fiscalización ambiental, ya que cuando esta realiza sus labores —a pesar de que tiene conocimiento de los monitoreos indígenas— únicamente involucra al agente supervisado (empresa) en dichas acciones de supervisión⁸².

En este sentido, debe estructurarse de manera detallada cómo se van a definir los programas de monitoreo ante posibles discrepancias de las empresas con las comunidades. De esta manera, la labor de los monitores indígenas puede poseer algún grado de obligatoriedad para la empresa y que, ante eventuales desavenencias, la autoridad en fiscalización ambiental intervenga de manera objetiva e involucre siempre a la comunidad indígena.

4.1.1.11. ACUERDOS DE CONSULTA PREVIA PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

En 2017, mediante la Resolución Ministerial N° 166-2017 MTC/01 se creó el Grupo de Trabajo Multisectorial del Proyecto Hidrovía Amazónica⁸³. Este tiene como objetivo abordar todas las solicitudes de los pueblos indígenas que no se encontraban directamente relacionadas con la ejecución del proyecto. Dicho grupo está conformado por autoridades y liderado por el MTC. En ese marco, se han realizado varias sesiones; sin embargo, en los dos primeros años, las organizaciones indígenas han manifestado que no ha habido avances concretos y que, por el contrario, sus miembros muestran desconocimiento sobre la realidad de las comunidades que serían afectadas.

80 Además, la "participación" consiste en realizar acciones de monitoreo de las cuales es responsable la empresa. Es evidente entonces que la interpretación y expectativas de la "participación" no está de acuerdo con las expectativas de las poblaciones locales, sino en beneficio de la empresa.

81 <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/21/07/2020/edit-ley-de-monitoreo-y-vigilancia-ambiental>

82 Ante esta problemática, es necesario que se retomen los análisis sobre los proyectos normativos como los proyectos de ley números 336/2026-CR y 389/2016-CR que, por ejemplo, proponen la creación de organizaciones de vigilancia, su integración al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, entre otros aspectos.

83 El Grupo de Trabajo Multisectorial está conformado por el MTC; la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Agricultura y Riego —actualmente Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego—, el MINAM, el MINCU; el Ministerio de Educación; el MINEM; el Ministerio de Salud; el Ministerio de la Producción (PRODUCE); el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA); el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS); el Gobierno Regional de Ucayali; el Gobierno Regional de Loreto; la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL); la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) y la Organización Regional AIDSESP-Ucayali (ORAU). Mediante la Resolución Ministerial N° 0085-2020-MTC/01 del 8 de febrero de 2020, se incorporó al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a dicho Grupo de Trabajo Multisectorial (Infraestructura Vial, 2020).

Por otro lado, además de los acuerdos de consulta previa referidos al EIA-d, existían acuerdos para fortalecer la normativa del sector, de tal manera que asegure que el proyecto no afecte el derecho a un ambiente sano de los pueblos indígenas, pero estos tampoco se han cumplido.

Tal disconformidad, generó que AIDSESEP presente una Acción de Cumplimiento ante la Corte Superior de Justicia de Lima para que se implementen los acuerdos de consulta previa de

la Hidrovía Amazónica referidos a la elaboración y aprobación de dos reglamentos fundamentales para la protección y seguridad en los ríos, los cuales son responsabilidad del MTC: i) el Reglamento Nacional de Transporte Fluvial que debe contribuir en la seguridad y modernización del transporte; y ii) el Reglamento de infracciones y sanciones en materia ambiental para el transporte fluvial, en el que se debe establecer las medidas ante el impacto de actividades como la Hidrovía Amazónica.

4.1.2.

Análisis del Caso: Carretera Iquitos–Saramiriza

4.1.2.1. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

- La construcción de la Carretera Iquitos–Saramiriza fue declarada de necesidad pública e interés nacional por ley, por lo que su priorización debía responder a una ponderación equitativa de elementos sociales, económicos, culturales y ambientales en el seno de las autoridades técnicas competentes, no siendo la vía legislativa la idónea para dinamizar estas iniciativas y menos aún sin la solidez técnica que la intervención en los territorios demanda⁸⁴.
- No existen disposiciones para la concordancia entre el SEIA y el Invierte.pe, ya que en la normativa que incluyen ambos temas no se vincula su análisis técnico-ambiental.
- La normativa sectorial de transportes está desactualizada y no garantiza la implementación de la participación ciudadana y la consulta previa.
- En el caso de la participación ciudadana, no existen mecanismos claros aplicables al proyecto ni la oportunidad en que debería darse esta. Tampoco se considera que esta posea enfoque intercultural y de género.
- No está regulado el proceso de consulta previa en el marco de la ley vigente o en el reglamento, tampoco se realizó consulta previa sobre la declaración de la Carretera Iquitos-Saramiriza como necesidad pública y de interés nacional,

debiendo considerarse la consulta previa antes de declararse la viabilidad del proyecto y que el mismo entre a la fase de ejecución.

- Para la elaboración del Estudio de Preinversión del proyecto no se considera que se deban modelar y evaluar los impactos en las AII, lo que afecta el real dimensionamiento de los impactos que podría conllevar su ejecución. Uno de los criterios que solicitó PROVÍAS Descentralizado al Consultor para elaborar el Estudio Multicriterio fue que el trazo no intercepte ANP ni sus ZA⁸⁵, pero DAR ha logrado identificar posibles colindancias del trazo con ANP y ha advertido dos puntos de riesgo en función a la proximidad del trazo con el Abanico del Pastaza.
- Se debe evaluar los impactos en cuerpos hídricos de los posibles cruces de vías, así como los impactos acumulativos y sinérgicos, considerando la afectación de los suelos y de las actividades agropecuarias y de pesca que, entre otros, el proyecto va a ocasionar en las comunidades nativas.

4.1.2.2. RESEÑA DEL CASO: CARRETERA IQUITOS–SARAMIRIZA

El 4 de octubre de 2017 se promulgó la Ley N° 30670, que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción de la carretera Iquitos-Saramiriza, la cual tiene por objeto su interconexión con la Costa Norte, a fin de impulsar un desarrollo

84 Para mayor información ver: Actualidad Ambiental. ¿Las leyes declaratorias de interés nacional o necesidad pública de carreteras son solo declaratorias? <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-las-leyes-declaratorias-de-interes-nacional-o-necesidad-publica-son-solo-declaratorias/>

85 Existe en la posible área de influencia al menos tres grandes unidades nacionales de conservación, RN Pacaya Samiria y Pucacuro y Zona Reservada (ZR) Santiago Comaina; una regional, Área de Conservación Regional (ACR) Alto Nanay; y un Sitio RAMSAR (Abanico del Pastaza). Las áreas de uso indirecto (parques nacionales, santuarios históricos y santuarios nacionales) son intangibles por lo que no pueden verse afectadas por ningún tipo de proyecto. En el caso de las que no son intangibles es mandatorio que se adopten las medidas de mitigación que sean necesarias.

sostenido de la Amazonía. Su construcción comprende la ruta Iquitos-Santa María de Nanay-12 de Octubre-Andoas-Saramiriza. Asimismo, la ley dispuso que el MTC, el MEF y el Gobierno Regional de Loreto elaboren los estudios y ejecuten el proyecto, de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria.

La autoridad a cargo de la gestión de la infraestructura vial de la red departamental de Loreto es el Gobierno Regional de Loreto⁸⁶, pero mediante Convenio⁸⁷ autorizó a PROVÍAS Descentralizado⁸⁸ para que formule y evalúe el Estudio de Preinversión de la Carretera Iquitos-Saramiriza. Esta elaboró y aprobó unos términos de referencia para convocar a un concurso público

cuya buena pro se adjudicó en abril de 2018 a favor del Consorcio Saramiriza (integrado por las empresas Dohwa Engineering Co. Ltd. Sucursal del Perú, Promoción y Gestión Promogest SAC y Alpha Consult SA).

En una reunión de marzo de 2020⁸⁹, PROVÍAS Descentralizado señaló a DAR que el proceso está retrasado casi un año, debido a razones climáticas, sociales (desacuerdo de algunas comunidades), etc⁹⁰. A la fecha, el proyecto ya ha sido cuestionado por algunas comunidades (Kichuas, Chapras y Wampis específicamente) en tanto que no ha habido consulta previa, tal como ya lo ha reportado la prensa de Loreto⁹¹.

TRAMOS	LONGITUD (KM)	NIVEL DE INTERVENCIÓN
Emp. LO 103 (Huambe)–12 de Octubre	340	Construcción
12 de Octubre–Nuevo Andoas	130	Mejoramiento
Nuevo Andoas–Saramiriza	240	Construcción
TOTAL	710	

TABLA N° 12.
TRAMOS Y LONGITUDES DEL PROYECTO DE CARRETERA IQUITOS-SARAMIRIZA
Fuente: Estudio de Preinversión Carretera Iquitos-Saramiriza

86 Según los Artículos 16, 16-A y 17 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, concordados con el Artículo 11 del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2008-MTC.

87 Mediante Convenio N° 584-2016-MTC/21 de fecha 19 de diciembre de 2016 que concluyó el 19 de diciembre de 2017. Seguimiento del Convenio N° 953-2017-MTC/21 fecha 28 de diciembre de 2017 cuya vigencia de dos (2) años concluyó el 20 de diciembre de 2019. Finalmente, el Convenio N° 429-2020-MTC/21 de fecha 9 de diciembre de 2020 que concluirá con la culminación de la formulación y/o evaluación del proyecto de inversión, lo que incluye el registro y la declaración de su viabilidad en el Banco de Inversiones, de ser el caso.

88 El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (PROVÍAS Descentralizado) es una Unidad Ejecutora del MTC, adscrita al despacho Viceministerial de Transportes, encargada de las actividades de preparación, gestión, administración y, de ser el caso, ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y rural. Fue creada por fusión de PROVÍAS Departamental y PROVÍAS Rural bajo la modalidad de fusión por absorción, mediante Decreto Supremo N°029-2006-MTC del 12 de agosto de 2006. En atención a sus competencias para formular y gestionar los proyectos de infraestructura asumió el encargo de formular el Estudio de Preinversión de la Carretera Iquitos-Saramiriza.

89 Según los términos de referencia y el contrato suscrito con el Consorcio Saramiriza, el plazo de ejecución de los estudios es de 600 días calendario.

90 Salazar, Ciro. Infraestructura para la gente y para la vida ¿Cómo quedan las propuestas de transporte vial en la Amazonía? El caso de la carretera Iquitos-Saramiriza en Loreto. Fecha del artículo: 20/04/2020. En: <https://dar.org.pe/infraestructura-para-la-gente-y-para-la-vida-como-quedan-las-propuestas-de-transporte-vial-en-la-amazonia-el-caso-de-la-carretera-iquitos-saramiriza-en-loreto/>.

91 Fuente: <https://diariolaregion.com/web/comunidades-no-aceptan-proyecto-de-carretera-iquitos-saramiriza-porque-no-hubo-consulta-previa/>

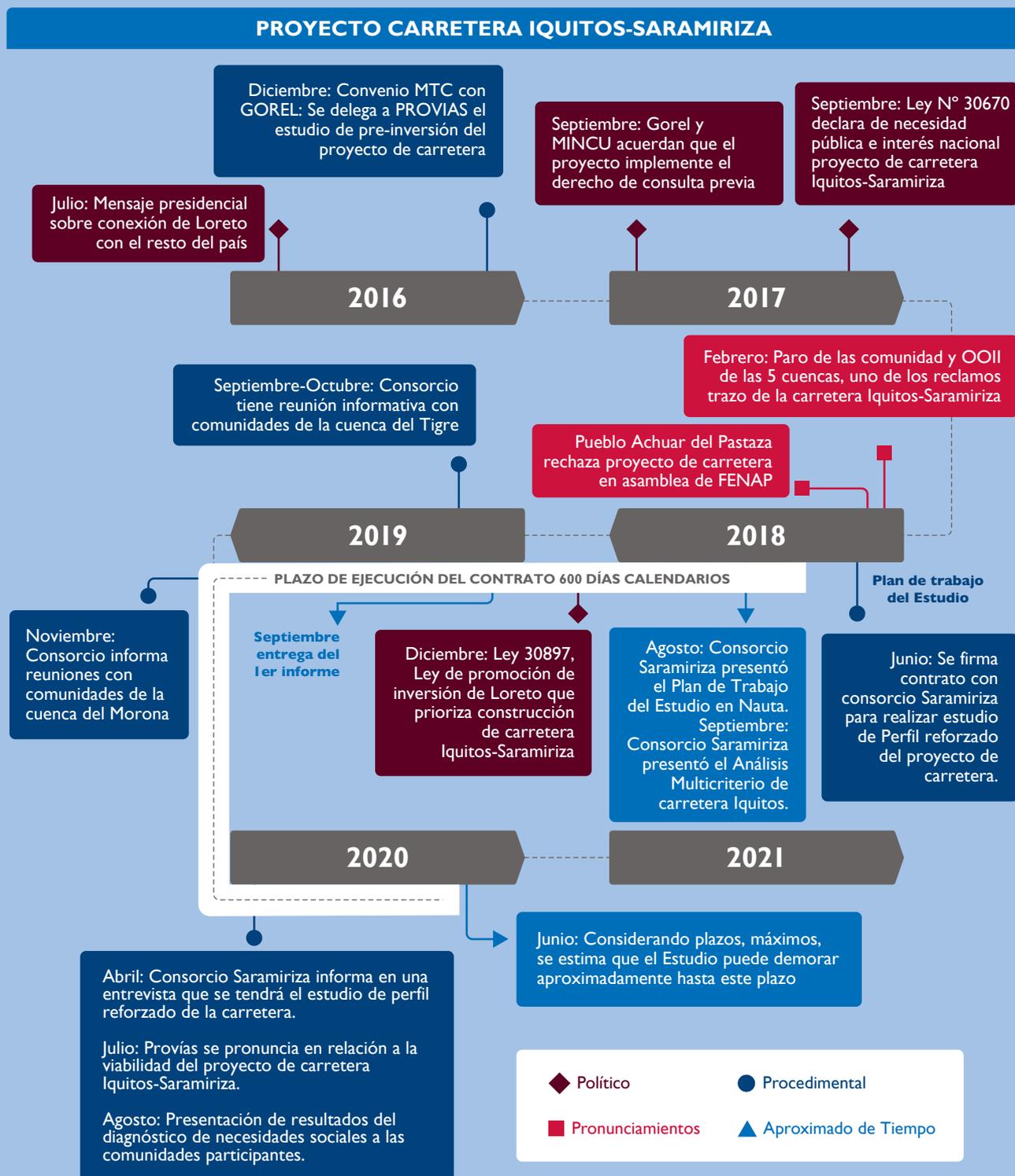


FIGURA N° 22.
 LÍNEA DE TIEMPO DEL PROYECTO CARRETERA IQUITOS-SARAMIRIZA
 Fuente: DAR

La Carretera Iquitos-Saramiriza tendría, aproximadamente, una longitud de 710 kilómetros y una inversión de 3500 millones de soles, similar al

presupuesto público total anual del departamento de Loreto. Los tramos serían los siguientes:

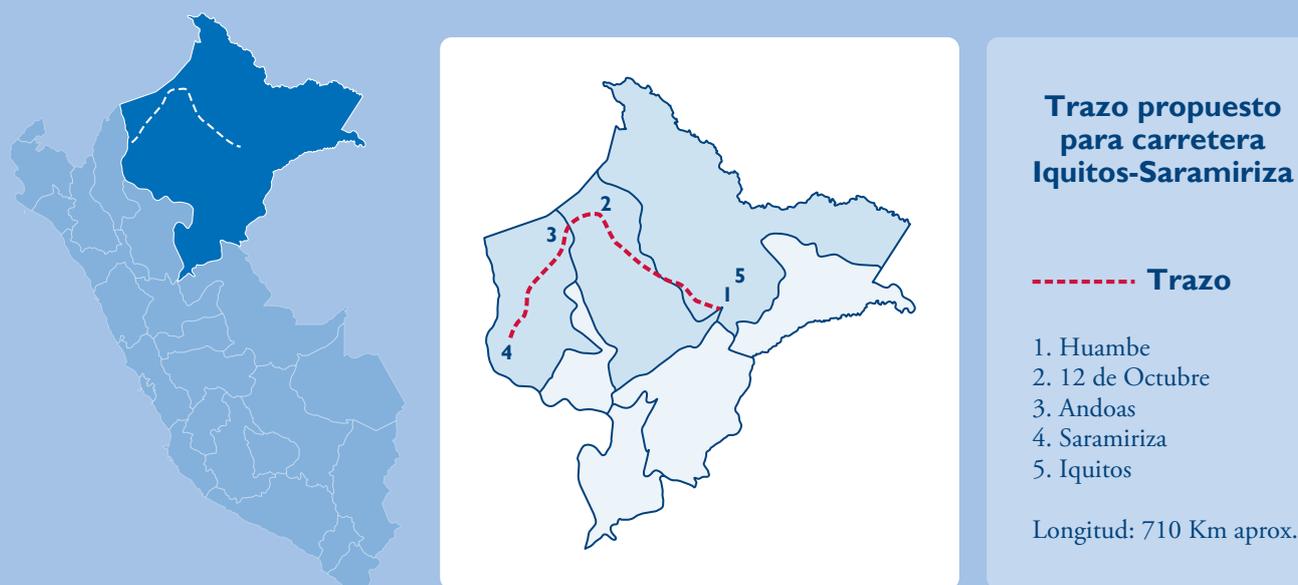


FIGURA N° 23.
PROPUESTA DE TRAZO PARA CARRETERA IQUITOS-SARAMIRIZA
Fuente: DAR

4.1.2.3. FASE DEL PROYECTO Y CLASIFICACIÓN AMBIENTAL EN EL CASO: CARRETERA IQUITOS-SARAMIRIZA

El proyecto Iquitos Saramiriza se encuentra en la fase de formulación del Sistema de Inversión Pública (Invierte.pe), la cual exige realizar un Estudio de Preinversión a nivel de Perfil Reforzado para evaluar su viabilidad, al ser un proyecto complejo. Dicho estudio contempla estimaciones de demanda; ingeniería básica; diagnóstico social, económico y ambiental; estimación de los impactos sociales y ambientales; y un análisis de la rentabilidad social y de sostenibilidad (más orientado a aspectos económico financieros). Cabe resaltar que, el diagnóstico y las estimaciones de impactos se circunscriben principalmente a la zona de influencia directa de proyectos.

En este caso, el problema se relaciona con la falta de infraestructura, tal como fue declarado por ley como de necesidad pública e interés nacional, y con la deficiencia para determinar la brecha de servicios que cerrará el proyecto, sus causas y sus efectos, entre otros aspectos. Es decir, en esta fase se debe definir si existen soluciones técnicamente pertinentes para declarar si es viable o no.

A mayor magnitud de inversión, mayores son los riesgos de pérdida de recursos y, consecuentemente, mayor es la necesidad de información y estudios técnicos que se deben realizar. Por ello, en el caso de la Carretera Iquitos-Saramiriza se requirió un «Estudio de Preinversión a nivel de Perfil Reforzado»⁹².

De acuerdo a los Términos de Referencia del Estudio de Preinversión⁹³, se debe proponer más

92 Cuando se elaboraron los términos de referencia de la Carretera Iquitos-Saramiriza se encontraba vigente la Directiva N° 002-2017-EF/63.01, Directiva para la Formulación y Evaluación en el Marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-EF/63.01, publicada el 22 de abril de 2017). El Artículo 12 de la Directiva prevé que, para los proyectos de inversión de alta complejidad cuyos montos de inversión a precios de mercado sean iguales o mayores a 407 000 UIT (como es el caso de la Carretera Iquitos-Saramiriza), se debe hacer el Estudio de Preinversión a nivel de Perfil Reforzado. En este caso, el Estudio de Perfil se elabora a partir de la información existente (origen secundario), juicios de expertos e información primaria para las variables relevantes para la toma de decisión de inversión. El Perfil Reforzado, adicionalmente, profundiza el análisis de la alternativa seleccionada con información primaria.

Actualmente, se encuentra vigente la Directiva N° 001-2019-EF/63.011, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (aprobada por Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01, publicada el 23 de enero de 2019), la cual contempla solamente el Estudio de Preinversión a nivel de Perfil, mas no a nivel de Perfil Reforzado, para proyectos con montos de inversión mayores o iguales a 407 000 UIT.

de una alternativa de trazado para la carretera y, a su vez, para cada de estas se debe presentar un análisis de sostenibilidad y una evaluación social que debe calcular los beneficios y costos sociales, con indicadores de rentabilidad social. Además, se debe considerar, obligatoriamente, la versión vigente y las actualizaciones de las normas, los manuales o las directivas relacionadas a obras viales y a Invierte.pe para elaborar el estudio⁹⁴.

Con relación al Contenido Mínimo del Estudio de Preinversión a Nivel de Perfil⁹⁵, se exige que en el diagnóstico se identifique a los involucrados en el proyecto; es decir, la población afectada por la situación negativa que se busca resolver. Es importante que se analicen a los grupos sociales que pueden ser o sentirse afectados, o que podrían oponerse —considerando que abarca una gran área de influencia directa e indirecta— y que se planteen medidas para reducir el riesgo de conflictos sociales.

Su participación en el proyecto debe incluir aspectos demográficos, económicos, sociales, culturales; además, de los problemas y efectos que perciben. Asimismo, debe considerarse los enfoques de género e interculturalidad, así como los estilos de vida, costumbres, patrones culturales, condiciones especiales como discapacidad, situaciones de riesgo en el contexto de cambio climático o de contaminación ambiental, tanto en la formulación como en el diseño del proyecto, porque se podrían vulnerar derechos al territorio, a la autodeterminación y al goce de un ambiente sano.

Además, se debe identificar a las entidades que apoyarían la ejecución del proyecto y su posterior operación y mantenimiento. Para ello, se debe analizar sus percepciones sobre el problema, sus expectativas e intereses con relación a la solución, sus fortalezas, así como su participación en el ciclo

de inversión. Otro punto respecto del contenido mínimo del Estudio de Preinversión a Nivel de Perfil, es la evaluación social. Esta se debe efectuar por cada alternativa, para ello se deberá elaborar los flujos de beneficios y costos sociales directos e indirectos, en situación con y sin proyecto, incluyendo externalidades positivas y negativas e identificar intangibles que generará el proyecto, respectivamente.

Asimismo, como parte de la evaluación social, se identifican criterios de decisión en base a indicadores, de acuerdo con la metodología aplicable al proyecto, la cual puede ser costo/beneficio, costo-eficacia o costo-efectividad (CE), como corresponda a este proyecto.

Luego, se efectúa el análisis de incertidumbre y de sensibilidad para determinar las variables cuyas modificaciones pueden afectar la rentabilidad social del proyecto, su sostenibilidad financiera (cuando corresponda) o la selección de alternativas; para ello, se debe definir y sustentar los rangos de variación de dichas variables que afectarían la condición de rentabilidad social o la selección de alternativas. Asimismo, corresponde realizar un análisis de riesgo probabilístico para estimar el valor esperado de la variable de resultado para que se tome una decisión de inversión.

Finalmente, se realiza el análisis de sostenibilidad, en el que se debe considerar uno de los factores que es la existencia de conflictos sociales. Sin embargo, si se tiene en cuenta la deficiencia de no considerar adecuadamente al AII, evidentemente, los conflictos no van a ser correctamente analizados.

Es importante señalar que, respecto de los Parámetros de Evaluación Social⁹⁶, la norma se limita a considerar solo algunos que no permiten

93 En el caso del anexo N° 02, expresamente, los términos de referencia señalan:

7.1 Características del Servicio

De manera amplia, el estudio de pre inversión se elaborará teniendo en cuenta el anexo N° 02: «Contenido Mínimo del Estudio de Preinversión a Nivel de Perfil Reforzado» de la Directiva para la Formulación y Evaluación en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. El CONSULTOR podrá ampliarlos y profundizarlos en lo que considere necesario para la mejora del estudio, sin ser limitativos ni reducir sus alcances, considerando que los diseños serán a nivel de anteproyecto.

(...)

94 Directiva para la formulación y evaluación en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-EF/63.01, publicada el 22 de abril de 2017, modificada por la Resolución Directoral N° 004-2017-EF/63.01, publicada el 12 de setiembre de 2017.

95 Anexo N° 02, Contenido Mínimo del Estudio de Preinversión a nivel de Perfil Reforzado, de la Directiva N° 002-2017-EF/63.01, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-EF/63.01; y el anexo N° 07, Contenido Mínimo del Estudio de Preinversión a nivel de Perfil para proyectos de inversión, de la Directiva N° 001-2019-EF/63.01, aprobada por Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01.

96 Anexo N° 03, Parámetros de Evaluación Social, de la Directiva N° 002-2017-EF/63.01, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-EF/63.01; y el Anexo N° 11, Parámetros de Evaluación Social, de la Directiva N° 001-2019-EF/63.01, aprobada por Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01.

medir adecuadamente el impacto del proyecto en la población del área de influencia. Estos pretenden calcular eventuales beneficios o perjuicios, pero se limitan a un contenido técnico que no toma en cuenta, de manera adecuada, la medición del retorno social, más allá del ahorro de tiempo a los usuarios de las carreteras, siendo este un criterio que no necesariamente considera la movilidad y conectividad de las comunidades, los cuales son principios de sostenibilidad social, de acuerdo al BID⁹⁷.

Además, se prevé la obligatoriedad de que los costos de inversión para cada alternativa incluyan aquellos asociados con las medidas de reducción de riesgos en contexto de cambio climático y con la mitigación de los impactos ambientales negativos, pero no se contempla la existencia de impactos acumulativos o sinérgicos ni criterios para estimar estos costos indirectos.

Al respecto, si bien, a futuro, dicho impacto acumulativo o sinérgico va a ser evaluado en el EIA, no se debe olvidar que el propósito del Estudio de

Preinversión es determinar si el proyecto es viable o no y para ello es necesario que se consideren los impactos ambientales en su real magnitud. Además, la cuantificación de dichos impactos es indispensable para establecer qué medidas deben ser ejecutadas en el proyecto, sin perjuicio de las dispuestas en el EIA.

Así, por ejemplo, existen diagnósticos, incluyendo algunos liderados por el MINAM, que refieren que las carreteras son catalizadores de actividades informales e ilegales; de aumento de presiones al territorio; de especulación de tierras; y de una agricultura poco rentable y sostenible, por ocurrir en suelos de aptitud forestal, no agrícolas⁹⁸. Estos son escenarios a considerar para que se realicen acciones inmediatas que no pueden esperar hasta la aprobación de un EIA, la cual puede tardar varios años en un proyecto que se encuentra en las fases iniciales. Caso contrario, se estaría exponiendo el ecosistema a degradaciones e impactos negativos altamente significativos. Por estos motivos es indispensable que se aprecien los impactos del AID y del AII.

En consecuencia, la norma aplicable a la formulación y evaluación de proyectos en el marco del Invierte.pe no posee un contenido mínimo ni Parámetros de Evaluación Social suficientes para realizar un adecuado análisis del impacto social del problema.

Finalmente, respecto de la clasificación ambiental en el marco de la Ley del SEIA, los Términos de Referencia del Estudio de Preinversión se limitan a exigir al consultor la tramitación de la clasificación del proyecto (EVAP) sin incluir mayor análisis ambiental, sobre todo, indirecto en los Estudios de Preinversión, ni contar con criterios específicos para evitar discrecionalidad.



FOTO: Rolando Mondragón/DAR

97 BID. Atributos y Marco para la Infraestructura Sostenible (2019). Citado por: Salazar, Ciro (<https://dar.org.pe/infraestructura-para-la-gente-y-para-la-vida-como-quedan-las-propuestas-de-transporte-vial-en-la-amazonia-el-caso-de-la-carretera-iquitos-saramiriza-en-loreto/>)

98 Disponible en: <https://www.inframazonia.com/informacion-adicional-carreteras-y-deforestacion-en-el-peru/>

4.1.2.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA EN EL CASO: CARRETERA IQUITOS-SARAMIRIZA

En este proyecto, no ha habido proceso de participación ciudadana y, por encontrarse en la fase de Formulación y Evaluación, aún no se ha procedido con la ejecución de la consulta previa.

Los Términos de Referencia del Estudio de Preinversión incluyen en su marco legal a la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC, pero no han contemplado ninguna previsión referida a la oportunidad en la que se debería realizar el proceso de consulta previa.

A la fecha, recién se está evaluando la viabilidad del proyecto y no existe aún una medida administrativa que genere afectación a los pueblos indígenas. Sin embargo, en el supuesto de que se concluya que sí es viable —lo que es muy probable dado que se trata de un proyecto declarado de necesidad pública e interés nacional por ley—, a la fase de formulación y evaluación le sigue la de ejecución y esta no podría darse sin un proceso de consulta previa.

Cabe resaltar que la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dispuso lo siguiente: «la construcción y mantenimiento de infraestructura en materia de salud, educación, así como la necesaria para la provisión de servicios públicos que, en coordinación con los pueblos indígenas, esté orientada a beneficiarlos, no

requerirán ser sometidos al procedimiento de consulta previsto en el reglamento».

A su vez, la Directiva N° 001-2016-VMI/MC, aprobada por Resolución Viceministerial N° 013-2016-VMI/MC, detalló qué se comprende por infraestructura en materia de salud, educación, así como la necesaria para la provisión de servicios públicos.

Sin embargo, el 13 de enero de 2021, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República notificó la sentencia de segunda instancia, en la cual declaró fundada la demanda de AIDSESP y, en consecuencia, dispuso la expulsión del ordenamiento jurídico y la nulidad con efecto retroactivo de las referidas Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa y la Resolución Viceministerial N° 013-2016-VMI/MC. Asimismo, agregó que la sentencia vincula a todos los poderes públicos.

Entre los estándares internacionales reconocidos por la citada sentencia, se señala que «la consulta debe ser previa a la adopción de la decisión o implementación de la medida, desde las primeras etapas del plan, inversión o medidas, ya que el aviso temprano permite la evaluación y el debate al interior de las comunidades para adoptar la respuesta que consideren adecuada».

Entonces, idóneamente, al concluirse la elaboración del perfil del proyecto, debería realizarse la consulta previa. Luego de declararse la viabilidad del proyecto, los resultados del proceso deberían ser incorporados dentro del diseño final del proyecto. Por lo tanto, se debe planificar con antelación cómo ejecutarla.





FIGURA N° 24.
OPORTUNIDAD DEL PROCESO DE CONSULTA PREVI
Elaboración propia.

4.1.2.5. IMPACTOS EN ANP

Según información de PROVÍAS Descentralizado a DAR⁹⁹, para la elaboración del Estudio de Preinversión a nivel de Perfil Reforzado se ha solicitado al Consorcio Saramiriza un Estudio Multicriterio, el cual debe proponer la mejor alternativa de trazo sobre el cual elaborar el Estudio de Preinversión, en base a consideraciones ambientales, sociales y económicas.

Uno de los criterios generales que PROVÍAS Descentralizado solicitó considerar en dicho estudio fue que el trazo no intercepte ANP ni sus ZA. El Decreto Supremo N° 005-2018 MTC¹⁰⁰ establece disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial y para la actualización o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC). Mediante esta norma se excluye las rutas o tramos viales proyectados, cuya trayectoria comprenda lo siguiente: ANP de uso indirecto, reservas territoriales o indígenas; ANP de uso directo; y ZA que no cuenten con la emisión de compatibilidad por parte de SERNANP. Sobre la base de esa información, DAR ha elaborado una mirada preliminar a las posibles colindancias del trazo con ANP y ha identificado dos puntos de

riesgo en función a la proximidad del trazo con el Abanico del Pastaza: uno al norte, cerca de Andoas; y el otro al oriente, cercano a la sección Huambé–12 de Octubre. El Abanico del Pastaza es un humedal de importancia internacional considerado Sitio Ramsar, que abarca cerca de 3.8 millones de hectáreas de bosques inundables, pantanos y ríos¹⁰¹. Es sumidero de carbono, ya que se estima que contiene el 10% del carbono almacenado en las turberas de toda la cuenca amazónica y es un importante proveedor de servicios ecosistémicos para los pueblos indígenas Achuar, Candoshi, Kichwa, Urarinas y Kukama Kukamiria, cuyos territorios se asientan en este humedal y del cual obtienen alimento, plantas medicinales y otros beneficios¹⁰².

Por ello, se deben evaluar todas las posibles fuentes de impacto al ecosistema, las cuales no solo se asocian a puntos de proximidad a cualquier trazo de carretera. Por ejemplo, el mapa del modelo de elevación de Loreto permite advertir la posibilidad de que este proyecto, al menos en las secciones 12 de Octubre–Andoas y Andoas–Saramiriza, ejerza un efecto dique sobre los flujos subterráneos de agua que alimentan el Abanico. Entonces, en la posible área de influencia existen al menos tres (3) grandes unidades nacionales de conservación:

99 Dicha información citada en el presente acápite ha sido analizada previamente en el artículo "Infraestructura para la gente y para la vida ¿Cómo quedan las propuestas de transporte vial en la Amazonía? El caso de la carretera Iquitos - Saramiriza en Loreto" Disponible en: <https://www.dar.org.pe/noticias/infraestructura-para-la-gente-y-para-la-vida-como-quedan-las-propuestas-de-transporte-vial-en-la-amazonia-el-caso-de-la-carretera-iquitos-saramiriza-en-loreto>

100 Publicado el 1 de marzo de 2018.

101 Ramsar. 2002. Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar - Complejo de humedales del Abanico del río Pastaza

102 Disponible en: http://www.peru.sil.org/es/lengua_cultura/familia_linguistica_quechua/quechua_pastaza

RN Pacaya Samiria y Pucacuro, y Zona Reservada (ZR) Santiago Comaina; una regional, Área de Conservación Regional (ACR) Alto Nanay; y un Sitio RAMSAR (Abanico del Pastaza). Las áreas de uso indirecto (parques nacionales, santuarios

históricos y nacionales) son intangibles por lo que no pueden verse afectadas por ningún tipo de proyecto. En el caso de las que no son intangibles, es mandatorio que se adopten las medidas de mitigación que sean necesarias.

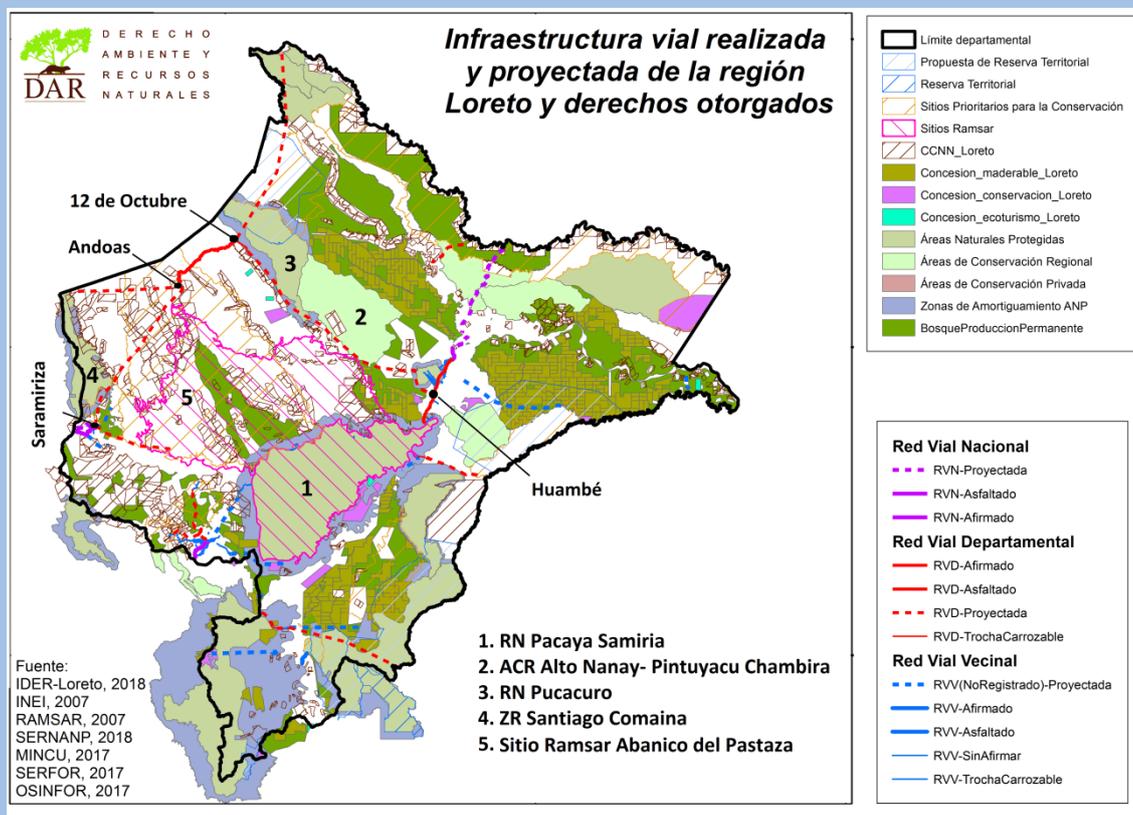


FIGURA N° 25.
INFRAESTRUCTURA VIAL REALIZADA Y PROYECTADA DE LA REGIÓN LORETO
Elaboración: DAR

En el mismo sentido, al ser varias las áreas naturales que pueden resultar afectadas, se debe considerar el impacto negativo en la conectividad ecológica, entendida como la «capacidad de los seres vivos de moverse de un lugar a otro, dispersarse, conectar sus poblaciones y mover materia, energía e información entre los diversos espacios que utilizan»¹⁰³.

4.1.2.6. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

Como ha sido reportado por DAR, el mayor riesgo de impactos inducidos, como procesos de cambio de uso de suelos y deforestación, se da con más frecuencia en un buffer de cinco kilómetros a ambos lados de la vía; por ello, es importante que, también,

se identifiquen los territorios de comunidades nativas por los que pasaría el trazo o con los que colindaría. El buffer de cinco kilómetros es solo una referencia que alerta la necesidad de desarrollar una metodología que permita modelar en función de las características físicas del territorio a ser intervenido, considerando también las dinámicas ambientales, sociales y económicas que en él se desarrollen.

A efectos de evaluar el potencial impacto al ambiente y a las actividades de las comunidades indígenas, es importante que se realice un ejercicio de estimación del AII del proyecto. El mapa, a continuación, muestra la superposición del trazo del proyecto con territorios de las comunidades nativas en las tres secciones.

103 Herrera, Pedro. ¿Por qué es importante la conectividad ecológica? Disponible en: <http://www.entretantos.org/porque-es-importante-la-conectividad-ecologica-en-la-planificacion-territorial/>

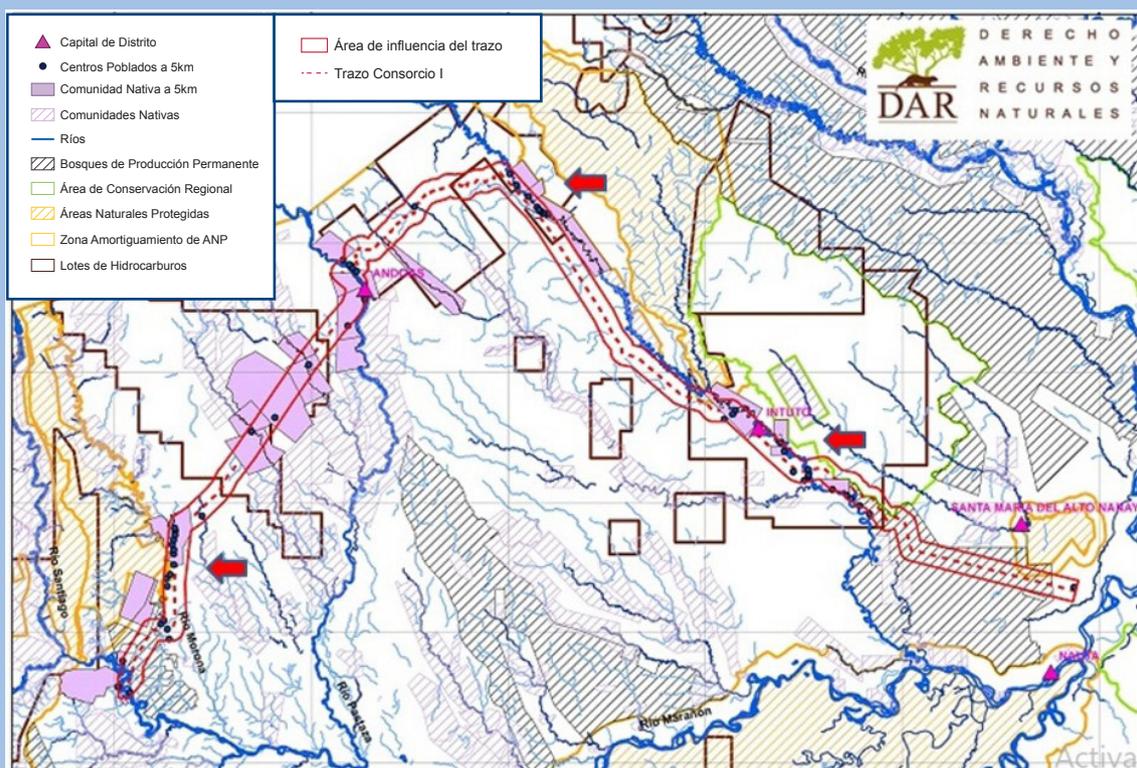


FIGURA N° 26.
COMUNIDADES VISITADAS UBICADAS EN BUFFER DE CINCO KILÓMETROS
Elaboración: DAR

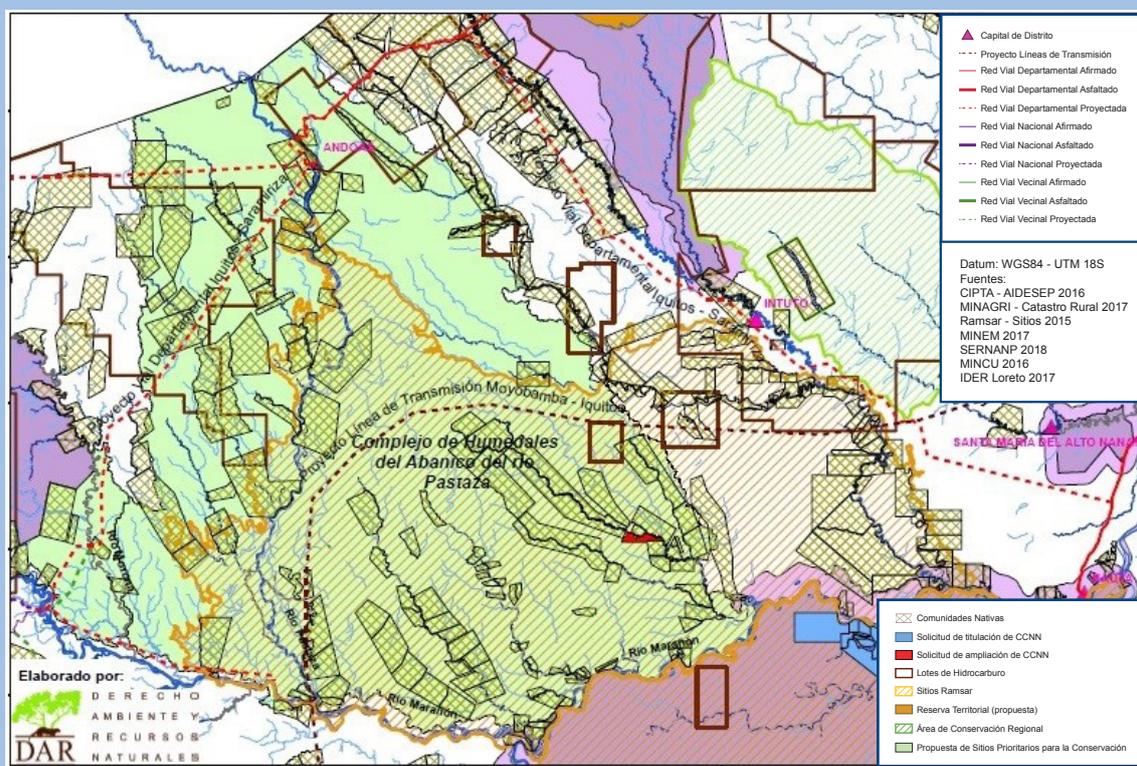


FIGURA N° 27.
SUPERPOSICIÓN DEL TRAZO DE CARRETERA IQUITOS-SARAMIRIZA Y TERRITORIOS DE COMUNIDADES NATIVAS
Elaboración: DAR

Dentro de las características físicas del territorio que deben ser tomadas en cuenta está el enfoque de cuencas¹⁰⁴, incluyendo la importancia del recurso de la pesca para las comunidades nativas que se asientan en la zona de influencia del trazo.

Por otro lado, la presencia de caminos, formales o informales, es otro criterio que debería agregarse al modelamiento, ya que la presencia de una carretera puede alentar a las poblaciones, asentadas en los márgenes de estos caminos, a realizar más producción para el comercio, lo que a su vez puede incentivar procesos de deforestación para obtener más parcelas productivas y aprovechar así esta nueva ventaja logística.

Asimismo, la construcción de puentes sobre los principales ríos por los que atravesaría el trazo —como el Pastaza— no sería suficiente; por ello,

resulta necesario desarrollar estudios que permitan identificar las obras necesarias o variaciones al proyecto que puedan alterar, en lo más mínimo, los flujos subterráneos de agua.

Es importante resaltar que para que se realice un correcto análisis del impacto socioambiental en las proyecciones sobre el trazado, se debe tomar en cuenta la existencia de ecosistemas vulnerables, áreas de inestabilidad de paisaje, presencia y grado de valoración cultural de sitios con significados espirituales, entre otros aspectos. Los impactos acumulativos y sinérgicos deben considerar el uso de suelos, sobre todo, para las actividades agrícolas y de pesca por parte de las comunidades afectadas en esta zona. Para estos efectos, DAR ha ahondado en los cálculos sobre el área de influencia directa de este proyecto, según tres métodos distintos que se detallan a continuación:

ASPECTO	MÉTODO 1	MÉTODO 2	MÉTODO 3
Criterios para determinar el área de influencia indirecta (buffer)	5km a ambas márgenes del trazo	5km a ambas márgenes del trazo + cuencas hidrográficas generadas por HydroSHEDS + los elementos del paisaje como unidades fisiográficas.	Cuencas hidrográficas generadas a partir del SRTM elaboradas con la extensión ArcHydro de ArcGIS + unidades fisiográficas como elementos del paisaje.
Superficie (ha)	695,178 ha	1'173,692ha	1'126,366ha
N° Centro Poblados	62	106	95
N° Comunidades Nativas	29	37	42
Intersecciones con ANP	R.N. Pucacuro y Allpahuayo-Mishana, y ACR Alto Nanay-Pintuyacu Chambira.	ACR Alto Nanay-Pintuyacu Chambira	R.N. Allpahuayo-Mishana y ACR Alto Nanay-Pintuyacu Chambira.
Colindancia con ANP	No se da	Áreas de amortiguamiento de las R.N. Pucacuro y Allpahuayo-Mishana, así como la Z.R. Santiago-Comaina.	R.N. Pucacuro

FIGURA N° 28.

CÁLCULOS SOBRE EL ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA DEL PROYECTO CARRETERA IQUITOS-SARAMIRIZA

Fuente: Fachín, L. (2019). DAR. Elaboración propia.

104 La Ley de Recursos Hídricos 29338 en el Principio 10 indica: "El uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada. El agua constituye parte de los ecosistemas y es renovable a través de los procesos del ciclo hidrológico". Todos somos responsables por el agua, desde el poblador de la parte más alta de los andes hasta el de las áreas costeras; desde las zonas de recarga de la cuenca en las tierras altas, hasta las partes intermedias y bajas de la misma donde se dan las actividades agrícolas y ganaderas y están asentada las poblaciones. Todo el espacio alto, medio y bajo de la cuenca visto como un todo. Se habla de un enfoque de cuenca cuando en un proceso de gestión territorial se hace explícita la relación entre los territorios y los usuarios de cuenca alta y de cuenca baja. Es decir, que se consideran todos los impactos que se generan por las actividades en la cuenca alta hacia la parte baja de la cuenca.

Finalmente, es relevante mencionar que la AIDSESP ya ha manifestado su preocupación frente a este proyecto, ya que recuerdan la experiencia de la

carretera Interoceánica Sur que ha sido negativa, pues implicó casos de deforestación, minería ilegal, trata de personas y narcotráfico¹⁰⁵.

4.2. VACÍOS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES EN LOS PROCESOS DE DISEÑO Y EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL SUBSECTOR TRANSPORTES

4.2.1.

Aspectos de la planificación de los proyectos

El marco normativo e institucional cuenta con debilidades sobre la protección de derechos indígenas y las medidas para mitigar el impacto socioambiental, así como en la determinación de los posibles impactos ambientales de los proyectos y deficiencia en el establecimiento de los Términos de Referencia, como en el caso del proyecto Hidrovía Amazónica.

Estas debilidades están presentes desde las fases más tempranas del ciclo de inversión como son la programación multianual de inversiones, y la formulación y evaluación de proyectos. Así, en el caso del proyecto Hidrovía Amazónica, se emitió un Decreto de Urgencia que lo declaró de necesidad nacional y de ejecución prioritaria, y en el caso de la Carretera Iquitos–Saramiriza una ley declaró al proyecto de necesidad pública e interés nacional sin considerar criterios ambientales, sociales o económicos en su priorización.

Además, no se ha tomado en cuenta los intereses o los sentires de las comunidades indígenas de las zonas afectadas por los proyectos ni existe voluntad de considerar las afectaciones que les podría ocasionar su ejecución, pues sin el más mínimo análisis se dispone que son de necesidad pública. Estas deficiencias se han evidenciado en el análisis de los dos casos.

Todo ello implica la afectación de los siguientes derechos colectivos de los pueblos indígenas:

4.2.1.1. DERECHO AL TERRITORIO

El derecho al territorio implica que, por un lado, los Estados deben respetar la importancia especial que poseen las tierras y el territorio para la vida social del pueblo y su supervivencia y; por el otro, que los pueblos tienen derechos sobre los recursos naturales de sus territorios. En el Perú, el derecho al territorio se define como el derecho al uso de recursos naturales; por ende, el Estado debe garantizar que los pueblos indígenas tengan acceso suficiente a la tierra para asegurar su subsistencia.

Este derecho fue desconocido por el Estado al emitir normas que declaran de necesidad pública los proyectos de inversión, pero sin evaluar el legítimo interés y la afectación en cuanto al uso de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas, o la restricción en el acceso a la tierra al punto de arriesgar su subsistencia¹⁰⁶.

Incluso, haber dispuesto dicha priorización mediante un Decreto de Urgencia (es decir una norma cuya emisión debe ser reservada para dictar medidas extraordinarias) evidencia que para el Estado es muy importante ejecutar proyectos de inversión, pero sin priorizar el resguardo de los derechos de los pueblos indígenas.

105 Disponible en: <http://www.aidesepp.org.pe/noticias/reunion-de-trabajo-sobre-proyecto-de-carretera-nor-oriental-iquitos-zaramiriza>

106 Ver [DAR-015-SPA] Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Cartilla informativa “Derecho a la Tierra, al Territorio y a los Recursos Naturales”. Disponible en: https://nuevo.dar.org.pe/archivos/publicacion/tierras_territorio_rrnn.pdf

En el proyecto Hidrovía Amazónica, al igual que en el caso de la Carretera Iquitos–Saramiriza, se vulnera el derecho al territorio en la medida que no se desarrolló un adecuado análisis de los impactos ambientales de los dragados y de la afectación que ello conllevaba en las especies, incluyendo aquellas hidrobiológicas que son parte importante de la seguridad alimentaria de la población indígena. En el mismo sentido, no se evaluaron adecuadamente

las pérdidas de áreas agrícolas por erosión de tierras.

En la información sobre abastecimiento de agua de la línea base social, no se indican los usos que se le da al agua captada de los ríos y de las quebradas, y cuál sería la ubicación y distancia de los puntos de captación de agua, en relación con los puntos de dragado.

4.2.1.2. DERECHO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO

Para la declaración de los proyectos de necesidad pública por norma y su priorización, no se realizó un mínimo análisis o cálculo de los impactos ambientales, sociales o económicos, considerando

las posibles afectaciones a los ecosistemas en los que vive la población perteneciente a pueblos indígenas. Tampoco se ha subsanado a lo largo de los proyectos la ausencia de este análisis; por ende, se ha vulnerado el derecho de los pueblos indígenas a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida.

En el proyecto Hidrovía Amazónica, no se ha analizado adecuadamente la información del medio biológico y la inadecuada evaluación de impactos, incluyendo la inobservancia de la magnitud de los impactos acumulativos, posee una incidencia negativa directa en el derecho a gozar de un ambiente saludable. En el mismo sentido, las debilidades en el análisis de la afectación a Áreas Naturales Protegidas afectan este derecho de la población indígena.

adecuada ni inexacta, lo cual, vulnera el derecho de la población indígena de gozar de un ambiente saludable.

Finalmente, el hecho de no considerar la información de ingeniería de detalle del EDI evidentemente implica que la evaluación de impactos no ha sido

Además, se limita el derecho a usar los recursos naturales, puesto que no se toma en cuenta, por ejemplo, que las comunidades consideran a las quirumas como espacios de descanso de peces e incluso de desove (Capítulo 7.3., p. 264). Cabe señalar que la caracterización de quirumas fue un acuerdo de la consulta previa que se estaría incumplido.

4.2.1.3. DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN

El derecho a la autodeterminación o a la libre determinación se refiere a que un pueblo puede decidir sus propias formas de Gobierno, perseguir

su desarrollo económico, social y cultural, y estructurarse libremente sin injerencias externas. Los pueblos indígenas también cuentan con derecho a la autonomía; es decir, el derecho de definir sus propias leyes o normas de vida, ya sean escritas u orales (Medina, 2017).

Según las directrices¹⁰⁷ sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, el derecho a la autodeterminación puede expresarse por medio de lo siguiente:

- Autonomía o autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como medios de financiar sus funciones autónomas. En otros casos, los pueblos indígenas buscan las condiciones para la autogestión.
- Respeto por el principio de consentimiento libre, previo e informado. Este principio implica que exista una ausencia de coacción, intimidación o manipulación, que el consentimiento haya sido buscado con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades, que se muestre respeto por los requisitos de tiempo de los procesos indígenas de consulta/consenso y que se suministre información plena y comprensible con respecto del impacto probable.
- Participación plena y efectiva de los pueblos

indígenas en cada etapa de cualquier acción que pueda afectarles directa o indirectamente. La participación de los pueblos indígenas puede ser a través de sus autoridades tradicionales o de una organización representativa. Esta participación también puede tomar la forma de cogestión.

- Consulta con los pueblos indígenas involucrados antes de cualquier acción que pueda afectarles, directa o indirectamente. La consulta asegura que sus preocupaciones e intereses sean compatibles con los objetivos de la actividad o acción prevista.
- Reconocimiento formal de las instituciones tradicionales, sistemas internos de justicia y resolución de conflictos, y modos de organización sociopolítica.
- Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas de definir y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

A pesar de que se debe realizar una planificación con suficiente antelación a efectos de involucrar a la población perteneciente a pueblos indígenas en la toma de decisiones que la involucren, esto no se cumplió en ninguno de los dos proyectos.

Su priorización se efectuó sin que se tome en cuenta el derecho de los pueblos indígenas a elegir cómo determinar y perseguir su propio desarrollo económico, social y cultural.

En el proyecto Hidrovía Amazónica, no se consideraron los impactos culturales; por ejemplo, los referidos a los componentes espirituales a consecuencia del uso de ríos.

La línea base presenta un subtítulo Estado actual de elementos culturales en las comunidades nativas ligados a los ríos por cuenca; sin embargo, en este análisis no se ha considerado a la población del área de influencia indirecta y tampoco se ha hecho un análisis de cómo los cambios en el río podrían afectar a la dinámica social, lo cual es clave para poder identificar los impactos culturales y, posteriormente, las medidas de mitigación.

Adicionalmente, se han incumplido aspectos de la consulta previa, por ejemplo, el descrito en el punto

sobre las quirumas o la solicitud de que se garantice agua (plantas potabilizadoras) y alimentación para la población durante el dragado. En el acta, se establece que estos aspectos estarían contemplados dentro de los Términos de Referencia del EIA; no obstante, este acuerdo no se incorporó de manera explícita.

Por otro lado, en cumplimiento de los acuerdos de consulta previa, el área de influencia debió coincidir con la decisión. Además, se debió ir socializando la información que se estuvo recogiendo del EDI.

Sin embargo, el no haberse tomado en cuenta los acuerdos de consulta previa configura una vulneración directa a este derecho.

4.2.2.

Aspectos de la fase de diseño de proyectos y criterios técnicos para la evaluación ambiental y social¹⁰⁸

La evaluación de los posibles impactos ambientales, sociales y económicos de un proyecto no puede ser postergada hasta la elaboración del EIA, sino que debe efectuarse desde el inicio de las primeras fases del proyecto. De esta manera, los principios del SEIA y las guías internacionales exigen una etapa preliminar (*scoping*), en la que de manera independiente y objetiva debe ponderarse los posibles riesgos de los proyectos antes de la preparación del IGA. En estas fases iniciales, debe involucrarse a las poblaciones locales.

De lo revisado en el caso de la Carretera Iquitos–Saramiriza y de acuerdo a los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Factibilidad, aún no aprobado por la autoridad, este contiene vacíos que se generan por las directivas que el MEF ha emitido para los Estudios de Perfil o Perfil Reforzado, como errores en el cálculo de tasa social de descuento, deficiencias en la determinación de áreas de influencia, el retorno social, entre otros. Esto se resume en una inadecuada evaluación de los impactos del proyecto.

Por ello, es necesario modificar los criterios, contenidos mínimos y Parámetros de Evaluación Social y ambiental de las directivas del MEF, para que se incluya en el análisis, de manera adecuada,

el cálculo de la tasa social de descuento. Además, se debe tener en cuenta factores importantes como índices de pobreza en la zona, recursos alimentarios, conflictos, comercio de productos agrícolas y pesca, entre otros aspectos.

Cabe agregar que estos factores no podrán calcularse de manera acertada, mientras dichas directivas limiten la evaluación de los impactos al AID y excluyan el AII, en tanto que se impide examinar correctamente la magnitud en el tiempo y en el espacio geográfico de los impactos de los proyectos.

Además, existe un vacío para definir y evaluar técnicamente las áreas de influencia tanto directa como indirecta de los proyectos, pues queda a criterio del proponente del proyecto, quien carece de objetividad.

En la etapa de diseño y al evaluar toda el área de influencia (directa e indirecta), se puede dimensionar el real impacto sinérgico¹⁰⁹ y acumulativo del proyecto¹¹⁰, lo que permitirá adoptar medidas oportunas, por ejemplo, respecto de actividades informales como la tala ilegal, cuya prevención no puede esperar hasta la evaluación del IGA, la cual tardaría, probablemente, varios años.

108 Cabe mencionar algunas observaciones técnicas ambientales:

1. No hay criterios técnicos claros para los EIA, en cuanto al rigor de los estudios, métodos de análisis de impactos. En esto los términos de referencia de los proyectos analizados son muy deficientes.
2. Las autoridades a cargo de la revisión de los estudios tampoco tienen criterios técnicos para evaluar el análisis de impactos ambientales y sociales de los proyectos.
3. Los EIA tienen graves deficiencias en cuanto al análisis de alternativas. Por lo general consideran un análisis de una sola alternativa "con proyecto" y un deficiente análisis en la alternativa "sin proyecto".
4. En ambos casos, no se contemplan impactos acumulativos o sinérgicos. Los impactos en la salud y el bienestar de la población están ausentes.

109 Impactos sinérgicos: Efecto o alteración ambiental que se producen como consecuencia de varias acciones, y cuya incidencia final es mayor a la suma de los impactos parciales de las modificaciones causadas por cada una de las acciones que lo generó (anexo I - Reglamento de la Ley del SEIA). Disponible en: <https://www.minam.gob.pe/seia/wp-content/uploads/sites/39/2013/10/Ley-y-reglamento-del-SEIA.pdf>

110 Impactos acumulativos: Impacto sobre el ambiente ocasionado por proyectos desarrollados o por desarrollarse en un espacio de influencia común, los cuales pueden tener un efecto sinérgico. Los impactos acumulativos pueden ser resultado de actuaciones de menor importancia vistas individualmente, pero significativas en su conjunto (anexo I - Reglamento de la Ley del SEIA). Disponible en: <https://www.minam.gob.pe/seia/wp-content/uploads/sites/39/2013/10/Ley-y-reglamento-del-SEIA.pdf>

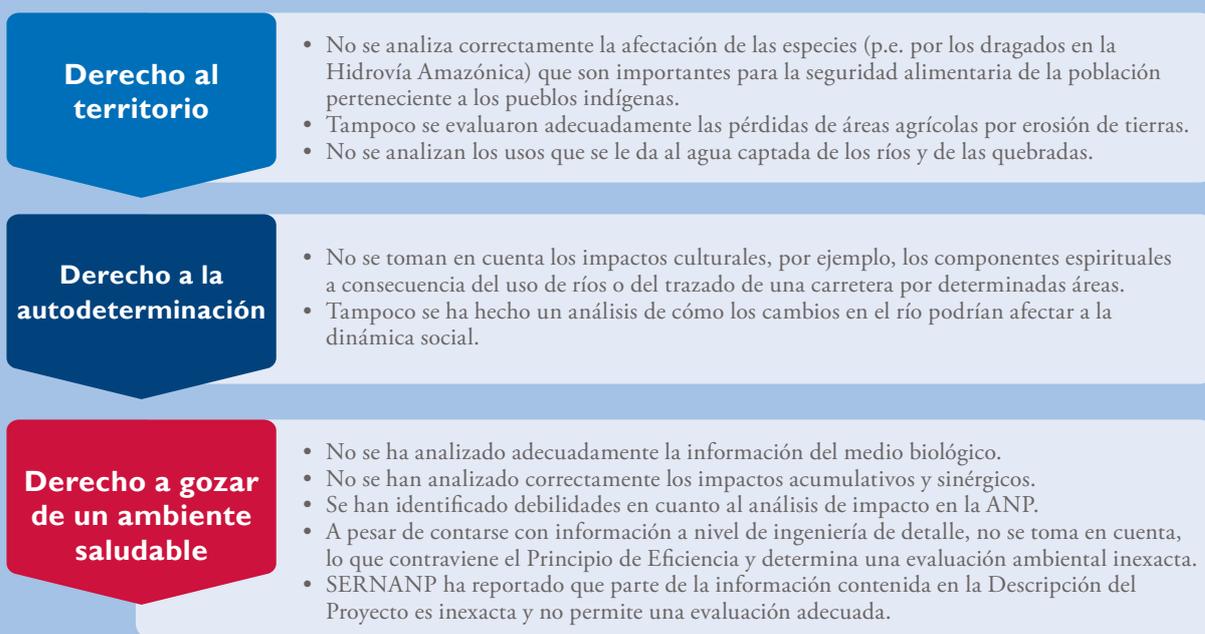


FIGURA N° 28.

CRITERIOS NO CONSIDERADOS EN RELACIÓN A LOS DERECHOS AL TERRITORIO, AUTODETERMINACIÓN Y AMBIENTE SANO
Elaboración propia.

4.2.3.

Aspectos relacionados con los procesos de participación y consulta previa

Aspectos importantes en el reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas, según las directrices¹¹¹:

- i. Que el consentimiento haya sido buscado con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades; además, de ello que se muestre respeto por los requisitos de tiempo de los procesos indígenas de consulta/consenso y que se suministre información plena y comprensible con respecto al impacto probable.
- ii. Que se promueva la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todas las etapas de acción que pueda afectarles directa o indirectamente.
- iii. Consulta con los pueblos indígenas involucrados antes de cualquier acción que pueda afectarlos, directa o indirectamente. La consulta asegura que sus preocupaciones e intereses sean compatibles con los objetivos de la actividad o acción prevista.

Parte importante del respeto a los derechos indígenas es que se busque su consentimiento con suficiente antelación y se muestre respeto por los requisitos de tiempo de los procesos indígenas de consulta, considerando que esta se debe efectuar ante cualquier medida que pueda

afectarles. Los procesos de consulta no son una mera formalidad, sino que constituyen espacios en los que, de forma auténtica, se debe buscar consensos con las comunidades nativas. Por ello, deben ser planificados con suficiente anticipación.

111 Ver [DAR-012-SPA] Directrices sobre los asuntos relativos a los pueblos indígenas- Grupo de Naciones Unidas para el desarrollo. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG_training_16SP.pdf

El derecho a la consulta previa no solamente fue afectado en el caso del proyecto Hidrovía Amazónica, sino que fue absolutamente inobservado por el MTC al no planificar ningún proceso de consulta a la población perteneciente a pueblos indígenas afectada por el proyecto. Es más, se aprobaron los términos de referencia del proyecto sin consulta previa. Esta vulneración tuvo que ser cuestionada por una organización indígenas en la instancia judicial y, luego, la sentencia obligó a la autoridad a llevar a cabo el proceso de consulta previa. Se advierte así una total vulneración al derecho a la consulta previa reconocido en el C169 y las normas internas.

Cabe mencionar que el MTC en su apelación no cuestionó si es que correspondía o no realizar un proceso de consulta previa, sino que refirió que dicho proceso debía ser desarrollado con el EIA-d. Este argumento llama la atención, puesto que más allá de la eventual intención de salvar la legalidad o validez de los términos de referencia aprobados mediante Resolución Directoral N° 205-2014-MTC/16, el MTC refiere que la oportunidad para realizar la consulta previa es con el EIA-d. Entonces, asumiendo que la consulta previa puede ser realizada conjuntamente con el EIA-d —tal y como lo expuso el MTC en su apelación—, se puede inferir que la misma autoridad a cargo de la evaluación del EIA-d sería la competente para realizar la consulta previa, tal y como sucede en la legislación colombiana.

Finalmente, el proceso de consulta previa se llevó a cabo y aportó a la modificación de los términos de referencia, pues a modo declarativo se reconocieron derechos indígenas y se pactó, de forma escrita, que se iban a respetar determinados estándares ambientales al momento de elaborar y evaluar el

PPC y el EIA. Sin embargo, los acuerdos no se respetaron.

Por ejemplo, se acordó que de identificarse nuevas afectaciones a Pueblos Indígenas que no han sido consultados en esta oportunidad, durante el desarrollo del EIA se evaluará el caso de acuerdo a la legislación sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y el derecho a la consulta previa. Sin embargo, durante la elaboración del EIA se redujo la participación y la zona de estudio social directa en comparación con el proceso de consulta previa. En ese sentido, se incluyeron menos comunidades y se excluyó a Pueblos Indígenas que participaron en la consulta previa: Ashaninka, Achuar, Capanahua, Shawi y Urarina.

En el caso de la Carretera Iquitos–Saramiriza, por la fase del proyecto, aún no corresponde efectuar la consulta previa. En teoría, recién se está evaluando su viabilidad, por lo que aún no existe una medida administrativa o legislativa que genere afectación en los Pueblos Indígenas. No obstante, la eventual declaración de viabilidad no puede realizarse sin la consulta previa. Por este motivo, el Estado debería planificar el proceso de consulta previa, pero no se ha hecho ninguna gestión hasta el momento. Idóneamente, el proceso de la consulta previa debería realizarse luego de la elaboración del perfil del proyecto y sus resultados deberían ser incorporados dentro del diseño final del proyecto.

Con respecto de la posibilidad de que la consulta previa se realice conjuntamente o como parte de la evaluación del IGA, las entidades con competencias en la certificación ambiental en el marco del SEIA poseen diferentes posturas:



AUTORIDAD	POSICIÓN
SENACE	En reunión sostenida el 26 de mayo de 2020, esta entidad manifestó que consideraba que el modelo previsto en la legislación colombiana no sería eficiente y, a su criterio, no corresponde que se haga cargo de los procesos de consulta previa.
MTC	Si bien este tema no ha sido materia de entrevista sostenida con dicha entidad, en la apelación contra la Resolución del Juzgado Mixto de la Provincia de Loreto –Nauta I– de la Corte Superior de Justicia de Loreto, el MTC sustentó que la consulta previa debería de realizarse con el EIA-d.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<p>Mediante Informe N° 001-2019-DP-AMASPPI-PPI (Defensoría del Pueblo, 2019) señala que, a su criterio, el SENACE puede realizar procesos de consulta previa durante la evaluación del impacto ambiental de proyectos extractivos ubicados en el ámbito de influencia de comunidades campesinas e indígenas del territorio nacional. Sustenta este criterio en que la oportunidad de la consulta es aquella que permita contar con información concreta y específica sobre los diversos componentes de un proyecto, sus potenciales impactos y las medidas que pueden prevenirlos.</p> <p>Manifiesta que la consulta previa debe realizarse durante el proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental en tanto constituye la oportunidad idónea para conocer a detalle y con certeza las posibles afectaciones que el futuro proyecto acarrearía sobre los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas consultados. A su vez, dicho conocimiento permitirá a los Pueblos Indígenas incidir o aportar sobre aspectos de su especial interés o preocupación, en el marco de un proceso de diálogo que debe realizarse antes de la decisión que apruebe dicha Evaluación de Impacto Ambiental.</p> <p>De otro lado, indica que si bien las resoluciones que aprueban los EIA-d y otorgan la certificación ambiental son actos administrativos que otorgan viabilidad ambiental a los proyectos de inversión, no facultan ni autorizan por sí mismos al titular del proyecto el inicio de la ejecución de una obra, actividad o proyecto. La evaluación y aprobación del EIA incide sobre las medidas de prevención, mitigación y control de los posibles impactos ambientales y sociales de un proyecto de inversión que puede afectar derechos colectivos de un Pueblo Indígena.</p>
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES ENERGÉTICOS (DGAAE) DEL MINEM	<p>En entrevista, esta dirección refirió que, en años previos, la DGAAE del MINEM tuvo temporalmente la competencia de definir el proceso de consulta previa para posteriormente reportarlo a la Dirección General de Electricidad.</p> <p>En dicho contexto, se llevó a cabo un proceso de consulta previa de un proyecto de generación eléctrica. Se aprobó un plan de trabajo en el que se definieron las etapas y pasos a seguir para el proceso con el apoyo del MINCU. Las expectativas de la población involucrada eran altas, lo cual facilitó que consulta previa concluyera satisfactoriamente.</p> <p>De esta manera, la experiencia demuestra que es perfectamente factible que la entidad encargada de evaluar los IGA también realice los procesos de consulta previa de modo satisfactorio.</p> <p>Esta conclusión es importante no solo porque las comunidades han solicitado la incorporación de la consulta previa en los EIA, sino porque serviría como garantía de buena fe en las negociaciones, en las cuales se va a efectuar el análisis del instrumento ambiental, respetando los derechos de los Pueblos Indígenas.</p>

TABLA N° 13.

POSICIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS RESPECTO DE LA CONSULTA PREVIA PARA LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL

Elaboración propia.

4.2.4.

Análisis desde la supervisión y fiscalización ambiental

A la fecha, no concluye el proceso de transferencia de competencias de la fiscalización ambiental del subsector transportes al OEFA, por lo que dicha entidad aún no puede realizar acciones de supervisión y fiscalización.

En consecuencia, no se han realizado las mejoras regulatorias necesarias para la supervisión y fiscalización ambiental para este tipo de proyectos. No existe un reglamento de infracciones y sanciones que permita al Estado tomar acciones efectivas para desincentivar incumplimientos a las obligaciones

ambientales y sociales en el subsector transportes. Por ello, es necesario proceder con dicha medida a la brevedad.

Finalmente, también debe emitirse una norma que regule el monitoreo y vigilancia indígena, de tal manera que la labor de los monitores indígenas posea algún grado de obligatoriedad y que, en caso de eventuales discrepancias con los monitoreos de las empresas a cargo de los proyectos, la autoridad en fiscalización ambiental intervenga de manera objetiva con participación de la comunidad.

4.2.5.

Análisis de poder en el subsector Transportes

Ante las afectaciones a los derechos de los Pueblos Indígenas, que en algunos casos existe desconocimiento total de dichos derechos, se ha identificado que las únicas autoridades con competencias relacionadas a la protección de los derechos indígenas son el MINCU y la Defensoría del Pueblo, siendo aquel opinante técnico en los procedimientos de las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

No obstante, en los casos analizados, el MINCU no es considerado como un opinante técnico vinculante por el marco legal. En la práctica, esto ha significado que, a pesar de que esta entidad pueda emitir sendos informes muy bien sustentados desde el punto de vista técnico y legal —en los que demuestra que la evaluación ignora los derechos de los Pueblos Indígenas—, su opinión no es tomada en cuenta por la autoridad de certificadora (SENACE). Esto sucedió con el

PPC del proyecto Hidrovía Amazónica, el que se determinó un área de influencia inexacta y se reducía, significativamente, la que fue reconocida en la consulta previa.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha manifestado, mediante informes legales detallados, su posición de que la autoridad en certificación ambiental puede hacerse cargo de la consulta previa en la etapa de evaluación del IGA. Sin embargo, el SENACE refiere que, a su parecer, ello no resultaría eficiente.

Esto demuestra que la interacción de roles interinstitucionales y los ‘juegos de poder’ no estarían bien equilibrados a favor de las entidades que representan los intereses y derechos de los Pueblos Indígenas.

4.2.6.

Propuestas de mejora en la evaluación ambiental del subsector Transportes

La evaluación de impactos no debe ser exclusiva de la evaluación del IGA, sino que debe realizarse desde las primeras fases del proyecto: planificación y diseño.

Es necesario modificar los criterios contenidos en las directivas del MEF, sobre proyectos de inversión, para que se analice de manera más adecuada el cálculo de la tasa social de descuento, teniendo en cuenta factores importantes como índices de pobreza en la zona, recursos alimentarios, conflictos, entre otros.

Para que dichos factores sean bien calculados, las directivas deben contemplar que la evaluación no se limite al AID, sino que incluya al AII, con el fin de examinar correctamente la magnitud de los impactos. La evaluación de toda el área de influencia (directa e indirecta) debe considerar los impactos sinérgicos y acumulativos, lo cual permitirá que se adopten medidas oportunas.

Por otro lado, los proyectos de inversión sobre servicios públicos deben ser consultados tal como concluye la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República en su sentencia de segunda instancia, en la cual declara fundada la demanda de AIDSESP

y dispone la expulsión del ordenamiento jurídico, así como la nulidad con efecto retroactivo de la Décimo Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa y la Resolución Viceministerial N° 013-2016-VMI/MC.

La sala agrega que la sentencia vincula a todos los poderes públicos y reconoce catorce estándares internacionales, entre ellos: «la consulta debe ser previa a la adopción de la decisión o implementación de la medida, desde las primeras etapas del plan, inversión, etc., ya que el aviso temprano permite la evaluación y el debate al interior de las comunidades para adoptar la respuesta que consideren adecuada».

En consecuencia, al concluirse la elaboración del perfil de un proyecto, debe realizarse la consulta previa, luego declararse la viabilidad del proyecto y, posteriormente, los resultados del proceso de consulta deben ser incorporados en el diseño final del proyecto. Por lo tanto, debe planificarse con antelación la ejecución de esta y, para ello, es sumamente necesaria la actualización de las normas del subsector transportes con el fin de que se lleven a cabo procesos de consulta previa adecuados.

FOTO: Rolando Mondragón/DAR



5.

GOBERNANZA AMBIENTAL Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

5.1. CASO: LOTE 8

5.1.1.

Principales hallazgos y conclusiones

- El caso del Lote 8 es emblemático, ya que permite identificar lecciones aprendidas y, en base a estas, elaborar propuestas de salvaguardas para la defensa de los derechos indígenas, de manera que se fortalezca la gobernanza de proyectos de este tipo y, principalmente, se cumpla con el principio preventivo del Estado en cuanto a los impactos ambientales a través de medidas en el marco de la normativa vigente.
- Este caso permite identificar los aspectos relevantes sobre la gobernanza ambiental y los derechos indígenas, mediante el análisis del proceso de evaluación ambiental de un caso del subsector hidrocarburos que incluye los derechos a la participación ciudadana y a la consulta previa.
- A pesar de que el C169 estaba en vigor desde el 2 de febrero de 1995, cuando se firmó el Contrato de Hidrocarburos del Lote 8 entre PPN y el Estado peruano en 1996, no se había desarrollado en la normativa interna el derecho a la consulta previa. Por tanto, correspondía que, por lo menos, se hubiesen implementado procesos de participación ciudadana en el marco de las normas vigentes y se presentaran las propuestas normativas para implementar la consulta previa. De esta manera, se podía garantizar el cumplimiento del C169 en el marco de la certificación ambiental.
- El derecho a la consulta previa fue vulnerado por el Estado, al no proporcionar las condiciones necesarias a las comunidades indígenas para su ejercicio y, en la actualidad, no ha mostrado avances o cambios con relación a la implementación de la consulta previa. Cabe mencionar que aún quedan varios lotes de hidrocarburos en la Amazonía que fueron concesionados durante la vigencia del C169, pero antes del desarrollo normativo interno de la consulta previa, por lo que no contaron con ningún proceso relacionado con este derecho.
- Aunque ha habido intentos de homologar

los procesos de consulta previa por parte del MINEM, una tendencia que ha permanecido es la que implementaron los proyectos de inversión en medio de marcos legales socioambientales débiles y con vacíos que implican la vulneración de los derechos indígenas. A pesar de que ahora dicha situación es conocida, no hay muchos avances respecto al reconocimiento efectivo de los derechos indígenas, como es el caso de la consulta previa.

- Las normas del subsector hidrocarburos no poseen mecanismos de consulta previa durante la conformación o definición de lotes petroleros. Por el contrario, en las etapas de negociación de los lotes, se dispone que PERUPETRO le comunique las acciones a la población, pero no existe una participación efectiva.
- Las demandas de la población afectada por las actividades de hidrocarburos en el Lote 8 se han atendido de manera aislada en respuesta a las coyunturas y a los conflictos. Sin embargo, esto es insuficiente e insostenible. Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo recomienda al Estado asumir como tarea urgente y prioritaria el desarrollo e implementación de una estrategia integral e intersectorial para garantizar la protección y atención de la población expuesta a metales pesados e hidrocarburos.
- Los retrasos en la instalación de canales de participación ciudadana para la implementación del Modelo de Atención de Salud Integral e Intercultural dificultan el trabajo de

planificación, ejecución, seguimiento y evaluación realizado por las organizaciones indígenas y sus representantes. Esto limita sus derechos a la información y participación, así como su capacidad de incidir en la toma de decisiones sobre los servicios que reciben, advertir posibles irregularidades y contribuir en la toma de medidas correctivas de forma oportuna.

- El Reglamento sobre Transparencia, Acceso a Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, en concordancia con la Ley del SEIA, establece como mecanismo de participación en la fiscalización ambiental a los Comités de Vigilancia Ciudadana. No debe entenderse que aquellos comités son la única forma de realizar vigilancia ambiental, puesto que las comunidades campesinas, nativas o Pueblos Indígenas u Originarios pueden organizarse y nombrar sus organizaciones de acuerdo a sus instituciones, usos y costumbres ancestrales que tengan igual objetivo. En tal sentido, es importante articular e institucionalizar las coordinaciones con estas formas de vigilancia, como es el caso de los monitores ambientales indígenas, los agentes de conservación y los veedores forestales, entre otras denominaciones que recibe esta labor, dependiendo a la actividad a la que se le asocie o la experiencia de la organización indígena con determinada actividad extractiva.

5.1.2.

Reseña del caso: Lote 8

El Lote 8 tiene un área de 182 348 hectáreas, en los distritos Trompeteros, Tigre, Urarinas, Nauta y Parinari, provincia y departamento Loreto, en la selva norte del Perú. Comprende cinco yacimientos: Corrientes/Trompeteros (Baterías 1 y 2); Yanayacu (Batería 3); Pavayacu-Capirona (Batería 4, 5 y 9); Chambira (Batería 8); y Nueva Esperanza (Batería 7) e incluye a comunidades nativas que se identifican mayoritariamente con los Pueblos Indígenas Achuar, Cocamas y Urarinas.

Las actividades de explotación del Lote 8 se remontan a 1971, a cargo de la operadora Petróleos del Perú SA (PETROPERÚ), empresa estatal de derecho privado. Posteriormente, mediante Decreto

Supremo N° 030-96-PCM del 20 de julio de 1996, se aprueba el Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8–Selva, entre PETROPERÚ y el consorcio constituido por Pluspetrol Perú Corporation, Sucursal del Perú, Korea Petroleum Development Corporation, Sucursal Peruana; Daewoo Corporation, Sucursal Peruana y Yukong Limited, Sucursal Peruana, por un periodo de treinta años.

Unos años después, mediante Decreto Supremo N° 009-2003-EM del 19 de marzo de 2003, se aprueba la Modificación del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8–Selva, referida a la escisión parcial de Pluspetrol

Perú Corporation SA, a favor de Pluspetrol Norte SA (PPN). A partir de esa fecha, PPN ha sido el operador del Lote 8.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 015-2010-EM del 4 de marzo de 2010, se aprueba la Modificación del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8, con el objeto de reflejar el cambio de denominación social de SK Corporation, Sucursal Peruana a SK Energy, Sucursal Peruana; y la sustitución del Garante Corporativo, asumida por SK Energy Co. Ltd., en reemplazo de SK Corporation. Esta fue suscrita entre PERUPETRO y PPN; Korea National Oil Corporation, Sucursal Peruana; Daewoo International Corporation, Sucursal Peruana; y SK Energy, Sucursal Peruana.

Actualmente, el Lote 8 está bajo un contrato de asociación en virtud del cual PPN posee una participación del 60% (Pluspetrol Resource Corporation SA y CNPC poseen el 33% y 27%, respectivamente) y el 40% restante se divide entre sus socios de empresas conjuntas: Korea National Oil Corporation (20%), Daewoo International (11,66%) y SK Innovation (8,34%). La SK Innovation también se ha asociado con Pluspetrol en el proyecto de extracción de gas de Camisea, que opera sobre territorios de Pueblos Indígenas en aislamiento

voluntario y en contacto inicial (PIACI)¹¹².

En el ámbito de influencia del Lote 8, los principales actores son los siguientes:

- FEPIAURC: Federación de Pueblos Indígenas Achuar Urarinas del Río Corrientes
- ACODECOSPAT: Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación de San Pablo de Tipishca
- ACONAKKU: Asociación de Comunidades Nativas Kukamas Kukamiria del Maraón
- FECONACO: Federación de Comunidades Nativas del Corrientes
- AIDECOS: Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación del Samiria
- FEPIURCHA: Federación de Pueblos Indígenas Urarinas del Río Chambira y Afluentes
- FECONAMACH: Federación de Comunidades Nativas del Río Maraón

En el Resumen Ejecutivo Actualizado del EIA-sd¹¹³, se precisan los yacimientos y componentes del Lote 8, las cuencas¹¹⁴ por cada uno de ellos, las comunidades, el tipo de influencia (AID o AII¹¹⁵), las etnias a las que pertenecen¹¹⁶, el número de población y las federaciones circunscritas.

112 Pluspetrol Norte S.A. (PPN) tiene una participación del 60%. Respecto del 40%: KNOC (20%), DAEWOO INTERNATIONAL (11 2/3%) y SK Energy (8 2/3%) no participan en el EITI. El EITI es una alianza entre Gobiernos, empresas y sociedad civil para transparentar las cuentas públicas y privadas del sector extractivo del que Perú es parte desde mayo de 2005 y donde 19 empresas de hidrocarburos transparentan su aporte, dentro de las cuales está PPN. Asimismo, con la Iniciativa EITI, las regiones pueden verificar si el canon petrolero que reciben por Ley es el que les corresponde.

113 Ver [Anexo DAR-020-SPA]. Resumen Ejecutivo Actualizado del Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado (EIA-sd) del Proyecto de Perforación de 8 pozos de desarrollo y 1 pozo de reinyección de agua y detritos, reacondicionamiento de 2 pozos ATA para reinyección de agua y detritos, ampliación de facilidades de producción en el Yacimiento Yanayacu, elaborado por Pluspetrol. Loreto, marzo 2015. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/ARCHIVOS/estudios/EIAS%20-%20hidrocarburos/EIA-SD/EIASD-LOTE%208%202015/Resumen%20Ejecutivo%20actualizado.pdf>

114 Precisamente, el proyecto se ubica sobre las subcuencas de la quebrada Winston y del río Yanayacu Grande. Ver [Anexo DAR-020-SPA]. Resumen Ejecutivo Actualizado del Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado (EIA-sd) del Proyecto de Perforación de 8 pozos de desarrollo y 1 pozo de reinyección de agua y detritos, reacondicionamiento de 2 pozos ATA para reinyección de agua y detritos, ampliación de facilidades de producción en el Yacimiento Yanayacu, elaborado por Pluspetrol. Loreto, marzo 2015. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/ARCHIVOS/estudios/EIAS%20-%20hidrocarburos/EIA-SD/EIASD-LOTE%208%202015/Resumen%20Ejecutivo%20actualizado.pdf>

115 El Área de influencia del proyecto, es el área donde se ubicarán los componentes del proyecto, los cuales se dispondrán en una sección del yacimiento Yanayacu. Según se señala en el PPC del EIA para el Proyecto; no se encuentra ninguna localidad en el área de influencia directa. Por su parte, el área de influencia indirecta es definida como la zona contigua al Proyecto, donde producto de las actividades se producen impactos indirectos en los diversos componentes físico, biológico y social. En ese sentido, se consideran aquellas áreas aledañas a los componentes del Proyecto y sus facilidades. También se consideran las rutas de acceso al área de trabajo. Ver [Anexo DAR-020-SPA]. Resumen Ejecutivo Actualizado del Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado (EIA-sd) del Proyecto de Perforación de 8 pozos de desarrollo y 1 pozo de reinyección de agua y detritos, reacondicionamiento de 2 pozos ATA para reinyección de agua y detritos, ampliación de facilidades de producción en el Yacimiento Yanayacu, elaborado por Pluspetrol. Loreto, marzo 2015. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/ARCHIVOS/estudios/EIAS%20-%20hidrocarburos/EIA-SD/EIASD-LOTE%208%202015/Resumen%20Ejecutivo%20actualizado.pdf>

116 Las comunidades nativas del área de estudio del proyecto pertenecen al pueblo indígena Kukama Kukamiria (Cocama-cocamilla). Los cocama-cocamilla son un grupo étnico que pertenece a la familia etnolingüística denominada Tupi Guaraní. Las comunidades nativas pertenecientes a este grupo étnico son: San José de Saramuro (cuenta con una población de 1 150 habitantes, distribuidos en 398 familias) y Saramurillo (cuenta con una población de 395 habitantes, distribuidas en 87 familias); estas se encuentran ubicadas en las riberas del río Maraón. Ver [Anexo DAR-020-SPA]. Resumen Ejecutivo Actualizado del EIA-sd del Proyecto de Perforación de 8 pozos de desarrollo y 1 pozo de reinyección de agua y detritos, reacondicionamiento de 2 pozos ATA para reinyección de agua y detritos, ampliación de facilidades de producción en el Yacimiento Yanayacu, elaborado por Pluspetrol. Loreto, marzo 2015. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGGAE/DGGAE/ARCHIVOS/estudios/EIAS%20-%20hidrocarburos/EIA-SD/EIASD-LOTE%208%202015/Resumen%20Ejecutivo%20actualizado.pdf>



FOTO: Andina

La empresa ha presentado su plan de abandono de operaciones al MINEM con una serie de defectos. Este plan no precisa cómo desarrollará la remediación ambiental ni la información para corregir las infracciones administrativas. Posteriormente, de manera sorpresiva, el 16 de diciembre de 2020, PPN anunció que iniciará un proceso de disolución y liquidación.

Debido a la anunciada liquidación de PPN, el 14 de enero de 2021, el OEFA presentó al 37° Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima una solicitud de medida cautelar pidiendo un embargo en forma de retención en cuenta bancaria hasta por la suma de casi USD 380 millones, con el fin de garantizar el costo de remediación que debe asumir la empresa privada para implementar las medidas correctivas ordenadas por el OEFA en el ámbito de los lotes 8 y 192 (ex 1-AB).

Según el OEFA, solo las multas ascienden a USD 2.9 millones, sin considerar las impuestas por incumplimiento a medidas correctivas, cuyos mandatos tienen por objeto lograr la remediación ambiental y los plazos de cumplimiento vencieron desde antes de la declaratoria de la emergencia sanitaria por la COVID-19.

Ante la pasividad del Poder Judicial para pronunciarse sobre la urgente medida cautelar, el 3 de marzo de 2021, el OEFA presentó al 37° Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima una serie de documentos emitidos por la Defensoría del Pueblo sobre el caso, con el fin que se dé celeridad a su pedido (DAR, 2021).

Los documentos mencionados expresan la preocupación de la Defensoría del Pueblo en torno a la falta de remediación ambiental de los lotes

operados por la PPN y la urgencia de que el Estado peruano adopte medidas destinadas a evitar que la anunciada liquidación, de la referida empresa, constituya un mecanismo para evadir la obligación de remediar los impactos ambientales, respecto de los cuales se ha determinado su responsabilidad. Asimismo, la Defensoría del Pueblo exhorta al Ejecutivo a defender los intereses nacionales y exigir a la petrolera que cumpla con sus responsabilidades considerando su anuncio de liquidación (DAR, 2021).

Por su parte, la sociedad civil organizada, a través del Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS), ha presentado en el citado juzgado un Amicus Curiae, con el fin de garantizar la remediación ambiental que debe asumir PPN en los lotes 8 y 192 en resguardo del derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, y la salud de las poblaciones pertenecientes a Pueblos Indígenas. También, ha solicitado que se le incorpore en el proceso cautelar como litisconsorte a favor del OEFA para defender y garantizar juntos la remediación del ambiente (DAR, 2021).

Finalmente, el portal económico Maximixe ha informado que para evitar el cierre del Lote 8¹¹⁷, el Gobierno pretende implementar una licitación temprana o permitir que PETROPERÚ asuma el 25% de su operación (siguiendo el esquema aplicado en los lotes 192 y 64) y junto con un inversionista que se haga cargo del 75% restante para que no genere la necesidad de que la estatal ejecute inversiones de riesgo. De ser así, PETROPERÚ pasaría a ocupar una posición dominante en la selva norte, con tres lotes petroleros: 192, 8 y 64, y el Oleoducto Norperuano (ONP)¹¹⁸.

117 Cierre que se daría por falta de postor u operador del proyecto, ante la anunciada liquidación de PPN.

118 <https://alertaeconomica.com/petro-peru-podria-asumir-el-lote-8-tras-retiro-de-pluspetrol/>

5.1.3.

Los IGA del Lote 8: el PAMA, el PAC y el PA

En junio de 2012, el PUINAMUDT elaboró un reporte que documenta los compromisos asumidos por las empresas titulares de los lotes 192 y 8 en sus IGA, los cuales brindan los lineamientos para la adecuación y el cumplimiento de las obligaciones ambientales, de acuerdo con la normativa vigente para las actividades de hidrocarburos¹¹⁹.

En cuanto al Lote 8, además del PAMA, PAC y PA, este cuenta con 26 estudios adicionales, entre Planes de Manejo Ambiental, Estudios de Impacto Ambiental (EIA-d), Estudios de Impacto Ambiental Semi Detallados (EIA-sd), Planes de Abandono (PA), Planes de Abandono Parcial (PAP) e Informes Técnicos Sustentatorios (ITS).

IGA	FECHA	ACCIÓN
Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)	<p>Fecha de aprobación por la DGAAE: 19 junio 1995 (Oficio N° 136-95-EM/DGH)</p> <p>Periodo de ejecución acordado: 1996–2002</p>	<p>El PAMA de PETROPERÚ expresa el potencial impacto ambiental generado por las descargas de aguas de formación y derrames de petróleo en líneas de conducción, batería y pozos de perforación. Estas se dan en un contexto dependiente tanto en su componente biofísico como social, concepto que obliga a relacionar esta actividad con su ambiente y sus funciones, toda vez que el contenido de dichos efluentes guarda una relación de petróleo-agua de formación de 1 a 4.</p>
Plan Ambiental Complementario (PAC)	<p>Fecha de aprobación por la DGAAE: 5 diciembre 2006 (RD 760-2006-MEM/AAE)</p> <p>Periodo de ejecución acordado: diciembre 2006–diciembre 2009</p>	<p>El PAC para el Lote 8 contiene los siguientes compromisos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La remediación de áreas contaminadas con petróleo. 2) La instalación de cuatro pozos de reinyección en la batería Pavayac <p>Las fechas de término del PAC por yacimiento para el Lote 8 fueron las siguientes:</p> <p>Valencia: 6 de diciembre de 2009 Capirona: 17 de junio de 2007 Pavayacu: 22 de noviembre de 2007 Corrientes: 6 de diciembre de 2009 Yanayacu: 17 de mayo de 2009</p>
Plan de Abandono (PA)	<p>En evaluación por la DGAAH</p>	<p>PPN debe incluir en su propuesta de Plan de Abandono los incumplimientos detectados, que han sido ratificados por el Tribunal de Fiscalización Ambiental; los reportes de emergencias ambientales; y cualquier otra información relevante obtenida en las acciones de fiscalización ambiental, a efectos de hacerse cargo de la remediación respectiva conforme lo establece el Decreto Supremo N° 039-2014-EM.</p>

TABLA N° 14.
 PAMA, PAC Y PA DEL LOTE 8
 Elaboración propia.

119 Ver [Anexo DAR-032-SPA] Reporte: Instrumentos de Gestión Ambiental en el lote 8 y 1-AB PAMA, PAC, PMA y EIA de fecha 3 de junio de 2012. Observatorio Petrolero de Amazonía Norte – Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios - PUINAMUDT. Disponible en: <https://observatoriopetrolero.org/wp-content/uploads/2013/02/Reporte-Instrumentos-de-Gestion-Ambiental-1.pdf>

N°	IGA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL	RESOLUCIÓN DIRECTORAL	AÑO	COMUNIDADES ÁREA DE INFLUENCIA/COMENTARIO
1	PAMA	Pama Lote 8	Oficio N° 136-95-EM/DGH	1995	NO APLICA
2	EIA	Proyecto de Perforación de 3 pozos Desarrollo Yacimiento Yanayacu	N° 464-98-EM/DGH	1998	NO APLICA
3	PAC	Plan Ambiental Complementario Lote 8	N° 760-2006-MEM/AAE	2006	CNs San José de Nueva Esperanza, Pucacuro, Boca de Copal, Peruanito, Nuevo Porvenir, Santa Elena, San Juan de Nuevo Porvenir, San Juan de Trompeteros
4	EIA	Proyecto Central Térmica Corrientes 2 de 25 MW y Unidad de Producción de Combustibles - Corrientes	N° 1024-2007-MEM/AAE	2007	CN San Juan de Trompeteros, Villa Trompeteros, CN Santa Elena
5	EIA	Perforación de 18 Pozos de Desarrollo y Construcción de Facilidades de Producción en Trompeteros	N° 531-2007-MEM/AAE	2007	Pucacuro, Nuevo Porvenir, Las Palmeras, Santa Elena, Nueva Unión, San Juan de Trompeteros y el CP Villa Trompeteros
6	PMA	Ampliación de Facilidades de Producción Bat.3 (Yanayacu)	N° 107-2007-MEM/AAE	2007	San José de Saramuro, Saramurillo
7	PMA	Pozos de Desarrollo Yanayacu (YA 1201D, YA 1202H y YA 1203H)	N° 067-2007-MEM/AAE	2007	San José de Saramuro, Saramurillo
8	DIA	Superación Secundaria por Inyección de agua Yac. Pavay	N° 173-2008-MEM/AAE	2008	CN Pucacuro
9	PMA	Proyecto de Perforación del Pozo de Desarrollo CO-1028D	N° 127-2009-MEM/AAE	2009	CN Nuevo Porvenir, caserío San Juan de Trompeteros y el CP Villa Trompeteros
10	PMA	Plan de Manejo Ambiental del Programa de Adecuación para el Cumplimiento de los LMP, D.S. N° 0142010-MINAM, Lote 8	N° 334-2012-MEM/AAE	2012	NO APLICA
11	PA	Plan de abandono de 6 pozos ATA (4 en Corrientes y 2 en Pavayacu)	N° 020-2013-MEM/AAE	2013	NO APLICA
12	PMA	Perforación de Reentrada de 04 Pozos existentes sobre 4 Plataformas existentes en Corrientes	N° 214-2013-MEM/AAE	2013	CN Santa Elena, caserío San Juan de Trompeteros y el CP Villa Trompeteros
13	PMA	Plan de Manejo Ambiental de Reubicación de la Plataforma Piloteada Corrientes Norte y del Pozo de Desarrollo CN-A, Para la Construcción de la Plataforma 1030 y del Pozo de Desarrollo 1030D en el Yacimiento Corrientes	N° 368-2013-MEM/AAE	2013	San Juan de Trompeteros, San Cristóbal, Las Palmeras y CP Villa Trompeteros

N°	IGA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL	RESOLUCIÓN DIRECTOTAL	AÑO	COMUNIDADES ÁREA DE INFLUENCIA/COMENTARIO
14	PMA	Reinyección de 42,000 Barriles de recortes generados por la perforación de 3 Pozos en el Yacimiento Chambira	N° 353-2013 MEM-AAE	2013	CN Santa Elena de Patoyacu
15	ITS	ITS Mod Comp Aux tanque techo fijo para el almacenamiento de CIM (TK-3M6S) en la Topping Plant	N° 301-2014-MEM/AAE	2014	NO APLICA
16	ITS	Ampliación del proyecto de reinyección de agua de producción y facilidades de superficie en el yacimiento Chambira	N° 347-2014-MEM-AAE	2014	NO APLICA
17	ITS	ITS mejoras en el tratamiento de aguas - PTARD	N° 348-2014-MEM/DGAAE	2014	NO APLICA
18	ITS	Ampliación del proyecto de reinyección de agua de producción y facilidades de superficie en el Lote 8	N° 455-2014 MEM/DGAAE	2014	NO APLICA
19	ITS	Uso y Explotación de una Cantera para la Construcción de la plataforma CORR-130 y del Pozo de Desarrollo CORR-1030D en el Yacimiento Corrientes	N° 015-2015-MEM/DGAAE	2015	NO APLICA
20	PAP	Plan de Abandono Parcial de la Laguna de Estabilización del Campamento Percy Rozas-Lote 8	N° 373-2017-MEM/DGAAE	2017	NO APLICA
21	PAP	Plan de Abandono Parcial de la Batería 5 de (Pavayacu)- Lote 8	N° 245-2019-MEM/DGAAH	2019	CN Pucacuro, Anexo 2 de Mayo MINEM desapruueba el PAP, según el informe de Evaluación 344-2019-MINEM-DGAAH/DEAH
22	ITS	Informe Técnico Sustentatorio para el reemplazo parcial por cambio de material del ducto 75-D del Terminal Rio Maraón a la Batería 3 (Yanayacu) en el Lote 8	N° 406-2019-MINEM/DGAAH	2019	Minem acepta el desistimiento de la solicitud de evaluación del ITS, de acuerdo al informe de Evaluación 654-2019-MINEM-DGAAH/DEAH
23	EIA - sd	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del Proyecto de "Perforación de ocho (08) Pozos de Desarrollo y un (01) Pozo de Reinyección de Agua y Detritos, Reacondicionamiento de dos (02) Pozos ATA para Reinyección de Agua y Detritos, Ampliación de Facilidades de Producción en el Yacimiento Yanayacu - Lote 8"	N° 181-2019-MEM/DGAAH	2019	NO APLICA

N°	IGA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL	RESOLUCIÓN DIRECTOTAL	AÑO	COMUNIDADES ÁREA DE INFLUENCIA/COMENTARIO
24	PAP	Plan de Abandono Parcial del Acueducto Pavayacu Lote 8	N° 401-2019-MINEM/ DGAAH	2019	MINEM declara improcedente el recurso de reconsideración impuesto por Pluspetrol Norte S.A. mediante escrito N° 2938234
25	PAP	Plan de Abandono Parcial Oleoducto Nueva Esperanza-Capirona del Lote 8	N° 399-2019-MINEM/ DGAAH	2019	MINEM declara infundado el recurso de reconsideración impuesto por Pluspetrol Norte S.A. mediante escrito N° 2938234
26	PAP	Plan de Abandono Parcial del Oleoducto T4: Capirona - Corrientes - Saramuro	N° 398-2019-MINEM/ DGAAH	2019	MINEM declara infundado el recurso de reconsideración impuesto por Pluspetrol Norte S.A. mediante escrito N° 2938234
27	PAP	Plan de Abandono Parcial del Oleoducto T2: Corrientes - Saramuro del Lote 8	N° 402-2019-MINEM/ DGAAH	2019	MINEM declara improcedente el recurso de reconsideración impuesto por Pluspetrol Norte S.A. mediante escrito N° 2938234
28	PAP	Plan de Abandono Parcial de Infraestructura de Disposiciones de Residuos del Lote 8	N° 400-2019-MINEM/ DGAAH	2019	MINEM declara infundado el recurso de reconsideración impuesto por Pluspetrol Norte S.A. mediante escrito N° 2938234
29	PA	Plan de Abandono en Función al Vencimiento de Contrato del Lote 8	En evaluación	2020	Pendiente de aprobación por el MINEM. El 8 de setiembre de 2020, mediante Oficio N° 556-2020-MINEM-DGAAH/DEAH, el MINEM indica que Pluspetrol Norte debe remitir el ormató de publicación de aviso para la puesta a disposición al público del Lote 8, dando un plazo de 7 días calendarios al administrado (Escrito N° 2929882).

TABLA N° 14.
IGA DEL LOTE 8
Elaboración propia.

Programa de Adecuación de Manejo y Ambiental (PAMA)

Los PAMA¹²⁰ son planes de inversiones que realizaban los titulares de las operaciones (anteriores a 1993) para reducir los niveles de contaminación hasta adecuarse a los niveles máximos permisibles establecidos para los nuevos proyectos, en un plazo máximo de siete años. De esta manera, se cumplía con el anterior Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos¹²¹, aprobado por Decreto Supremo N° 046-93-EM (actualmente derogado¹²²). Mediante Oficio N°136-95-EM/DGH, DGAAE¹²³ del MINEM aprobó el PAMA del Lote 8 y su periodo de ejecución fue de 1996 a 2002.

Plan Ambiental Complementario (PAC)

El PAC¹²⁴ fue creado con el objetivo de dar a las empresas de hidrocarburos una «nueva oportunidad» para que cumplan con sus obligaciones ambientales pendientes, bien porque no las pudieron implementar, no las incluyeron en sus PAMA o porque no hubieran sido subdimensionadas en los anteriores Planes de Manejo Ambiental - PMA¹²⁵. Así, la DGAAE del MINEM aprobó, con Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE, el PAC del Lote 8 y cuyo periodo de ejecución fue de 2006 a 2009.

120 Ley N°2861, Ley General del Ambiente

Artículo 26.- De los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental

26.1 La autoridad ambiental competente puede establecer y aprobar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, para facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, debiendo asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas, a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda. Los informes sustentatorios de la definición de plazos y medidas de adecuación, los informes de seguimiento y avances en el cumplimiento del PAMA, tienen carácter público y deben estar a disposición de cualquier persona interesada.

26.2 El incumplimiento de las acciones definidas en los PAMA, sea durante su vigencia o al final de éste, se sanciona administrativamente, independientemente de las sanciones civiles o penales a que haya lugar.

121 Decreto Supremo N° 046-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (actualmente, derogado). Artículo 48.- En caso de incumplimiento de las disposiciones del presente reglamento, el responsable será sancionado administrativamente, de acuerdo a lo siguiente: Detectado el incumplimiento se notificará a la responsable para que en el plazo de 3 meses cumpla con las disposiciones contenidas en el PAMA, EIAP, EIA o PMA bajo el apercibimiento de proceder al cierre de las actividades. Si vencido dicho plazo; subsistiera el incumplimiento, la DGH ordenará el cese de las actividades por un mes; además de una multa entre 1 y 1000 UIT.

122 Por el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

123 Actual Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (DGAAH) del MINEM.

124 Decreto Supremo N° 028-2003-EM que crea el Plan Ambiental Complementario (PAC), actualmente derogado.

Artículo 1.- Plan Ambiental Complementario (PAC)

Por la presente norma, se crea el Plan Ambiental Complementario (PAC), el cual tiene por finalidad procurar el cumplimiento de los compromisos relacionados con la protección del ambiente, mediante la evaluación de los impactos ambientales en las áreas de operación que no fueron considerados inicialmente en los PAMAs y/o que, de haberlo sido, fueron subdimensionados en los respectivos PAMAs. Así mismo, el PAC tiene por objeto la obtención de resultados que deriven en acciones de adecuación o remediación a cargo de las empresas, a efectos que sus instalaciones cumplan con los niveles máximos permisibles de emisiones y vertimientos, así como la disposición y manejo de residuos".

Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, actualmente derogado

Artículo 4.- Definiciones:

Plan Ambiental Complementario (PAC): Instrumento de Gestión Ambiental para los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos que cuentan con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), según lo dispuesto en el Reglamento para la Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos aprobado con D.S. N°046-93-EM y que no hayan dado cumplimiento a dicho programa.

125 Decreto Supremo N° 028-2003-EM, crea el Plan Ambiental Complementario (PAC)

Artículo 1°.- Por la presente norma, se crea el Plan Ambiental Complementario (PAC), el cual tiene por finalidad procurar el cumplimiento de los compromisos relacionados con la protección del ambiente, mediante la evaluación de los impactos ambientales en las áreas de operación que no fueron considerados inicialmente en los PAMAs y/o que, de haberlo sido, fueron subdimensionados en los respectivos PAMAs. Así mismo, el PAC tiene por objeto la obtención de resultados que deriven en acciones de adecuación o remediación a cargo de las empresas, a efectos que sus instalaciones cumplan con los niveles máximos permisibles de emisiones y vertimientos, así como la disposición y manejo de residuos.

Decreto Supremo N°015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos y sus modificaciones – Título Preliminar

Artículo 4°.- Definiciones

Plan Ambiental Complementario (PAC) – Instrumento de Gestión Ambiental para los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos que cuentan con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), según lo dispuesto en el Reglamento para la Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos aprobado con D.S. N°046-93-EM y que no hayan dado cumplimiento a dicho programa.

De esta manera, el PAC del Lote 8 contiene los siguientes compromisos:

1. La remediación de áreas contaminadas con petróleo
2. La instalación de cuatro pozos de reinyección en la batería Pavayacu.

Las fechas de término del PAC por yacimiento fueron los siguientes:

- Valencia al 6 de diciembre de 2009
- Capirona al 17 de junio de 2007
- Pavayacu al 22 de noviembre de 2007
- Corrientes al 6 de diciembre de 2009
- Yanayacu al 17 de mayo de 2009.

Plan de Abandono (PA)

El plan de abandono es el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación, corregir cualquier condición adversa ambiental e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para regresar el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Este plan incluye medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o aflorar con posterioridad. Para ello, debe observarse lo siguiente:

- a. Se propondrá en el plan de abandono las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución. Para ello, deberá tenerse en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, y las condiciones geográficas actuales y originales del ecosistema.
- b. La verificación del cumplimiento del plan de abandono a lo largo de su ejecución y del logro de sus objetivos será efectuada por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN). Constituye infracción al Decreto Supremo N° 015-2006-EM el incumplimiento del Plan de Abandono.
- c. Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del plan de abandono, el responsable del proyecto deberá otorgar garantía de seriedad de cumplimiento (carta fianza), que sustente la ejecución de los compromisos contenidos en el plan. La garantía debe ser extendida a favor del MINEM, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del total de las inversiones involucradas en el plan de abandono propuesto, con vigencia hasta 90 días calendario después

de la fecha programada para la culminación de las actividades consideradas en el referido plan.

- d. La garantía de seriedad de cumplimiento del plan de abandono no podrá ser liberada hasta que el OSINERGMIN informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del plan y al cumplimiento de las metas ambientales de este.

Durante la elaboración del plan de abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones del área para evitar y controlar, de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.

El PAP es el conjunto de acciones para abandonar parte de un área o instalación, el cual se ciñe a lo establecido en lo referente a tiempo y procedimiento. Este plan de abandono parcial no requiere de garantía de seriedad de cumplimiento.

Estando próximo el vencimiento del Contrato de Licencia del Lote 8 (en 2024), PPN ha elaborado el PA en cumplimiento del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM¹²⁶.

El PA por vencimiento del Contrato del Lote 8 incluye el abandono ambiental definitivo de siete plataformas, en cada una de las cuales se ubica un pozo para abandono permanente, de estas dos están ubicadas en el yacimiento Pavayacu y cinco en Corrientes. Asimismo, en su alcance se considera el retiro de instalaciones auxiliares en desuso ubicadas en el Yacimiento Corrientes.

El PA ha sido desarrollado de conformidad con el Artículo 99 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

Este describe lo siguiente: (i) las actividades que se ejecutarán para acondicionar o recuperar las áreas a abandonar; (ii) la evaluación de los potenciales impactos ambientales y sociales que podrían ser causados por las actividades de abandono; (iii) las

medidas de prevención, mitigación y control de la calidad ambiental de los diferentes componentes ambientales y sociales; y, (iv) el cronograma de ejecución. A la fecha, el MINEM se encuentra evaluando el PA presentado por PPN.

5.1.4.

Impactos ambientales en el Lote 8

La actividad petrolera en el ámbito de influencia de los lotes 192 y 8 ha generado una acumulación de pasivos ambientales y de contaminación. En los primeros 20 años, esta se ejecutó sin una legislación adecuada para la protección ambiental. Desde la década del 90 ha habido avances normativos, logísticos y presupuestales que buscan revertir los impactos generados. No obstante, a la fecha los trabajos de remediación ambiental se encuentran pendientes y continúan produciéndose derrames. Tan solo entre marzo de 2016 y marzo de 2018 han ocurrido al menos diez derrames de petróleo en la zona¹²⁷.

Las aguas de producción

En el proceso de extracción de petróleo, se generan aguas de producción que salen del subsuelo junto al petróleo. Las aguas de producción son «aguas tóxicas con altos índices de salinidad que contienen metales pesados carcinogénicos» (Campanario y Doyle, 2017: 59).

Estas, durante mucho tiempo, han sido vertidas directamente a los ríos, quebradas y lagunas amazónicas las cuales son fuente de agua, alimento y vida para los Pueblos Indígenas.

Según el Análisis de la Situación de Salud del Pueblo Achuar del año 2006, en el Lote 8 y en el ex Lote 1-AB se vertían aproximadamente 408 millones de barriles de aguas de producción anualmente en las cuencas atravesadas por estos lotes, información corroborada por el OSINERGMIN y el OEFA. En 2011, el OSINERGMIN, como organismo fiscalizador de los procesos de reinyección, comprobó

que en algunos pozos de los lotes 1-AB/192 y 8¹²⁹ la reinyección no resultaba adecuada.

Por su parte, en 2014, el OEFA¹³⁰ señaló que PPN no había cumplido con monitorear la calidad de las aguas de producción que estaban siendo reinyectadas y sus posibles impactos en el agua subterránea.

Derrames de crudo por fallas operativas y corrosión

Respecto a los compromisos en materia ambiental, los sectores involucrados han realizado importantes avances para su cumplimiento. Por ejemplo, la creación del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental tiene como objeto financiar las acciones de remediación ambiental de sitios impactos como consecuencia de las actividades de hidrocarburos que impliquen riesgos a la salud y al ambiente que ameriten una atención prioritaria y excepcional del Estado. Por otro lado, el Estudio Técnico Independiente (ETI) del ex Lote 1-AB, por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contiene recomendaciones para contribuir con la remediación ambiental en la zona. Sin embargo, a la fecha, no se ha iniciado ningún trabajo de remediación ambiental en el marco del fondo mencionado¹³¹.

En el Lote 8, se registran derrames ocasionados por terceros (actos vandálicos) que alcanzan el 44.4% de los casos; sin embargo, los derrames causados por fallas operativas y corrosión representan 54.2% de los casos y estos son generados por inadecuadas prácticas en la seguridad de las operaciones.

127 Ver [Anexo DAR-033-SPA], Informe N° 001-2018-DP/AMASPPI/PPI «Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?». Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2018-DP-AMASPPI-PI.pdf>

128 Portal web del Centro de recurso interculturales del MINCU. Disponible en: <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/an%C3%A1lisis-de-situaci%C3%B3n-de-salud-del-pueblo-achuar>

129 Informe Técnico N° 224817-2013-GFHL-UPPD del OSINERGMIN.

130 Informe N° 41 I-2014-OEFA-DS-HID del OEFA.

131 Ver [Anexo DAR-033-SPA], Informe N° 001-2018-DP/AMASPPI/PPI «Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?». Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2018-DP-AMASPPI-PI.pdf>

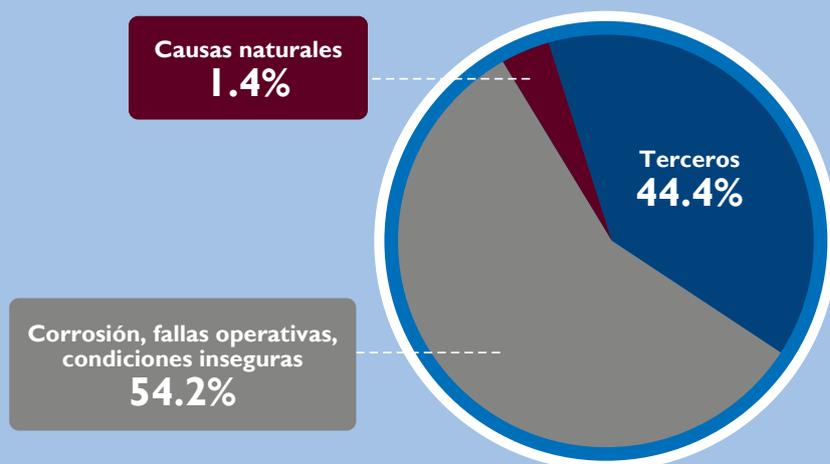


FIGURA N° 29.
CAUSAS DE DERRAMES
Fuente: OSINERGMIN y OEFA

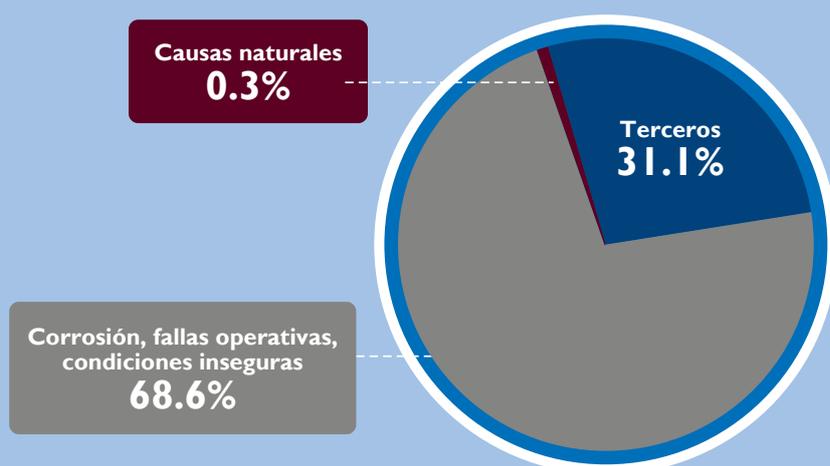


FIGURA N° 30.
PORCENTAJE DE BARRILES-DERRAME
Fuente: OSINERGMIN y OEFA

5.1.5.

Participación ciudadana y consulta previa en el Lote 8

En los últimos años, han aumentado los conflictos socioambientales por afectaciones con metales pesados vinculados con el desarrollo de actividades extractivas. Esto ha generado demandas muy similares entre la población afectada. Dentro de estas, está que se garantice el acceso a un ambiente saludable, a fuentes de agua segura, a alimentos aptos para el consumo humano y a la atención médica.

A la fecha, estas demandas se han atendido de manera aislada en respuesta a las coyunturas y a los conflictos. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que es insuficiente e insostenible. Por tanto, recomienda al Estado asumir como tarea urgente y prioritaria el desarrollo e implementación de una estrategia integral e intersectorial para garantizar la protección y atención de la población expuesta a metales pesados e hidrocarburos¹³².

132 Ver [Anexo DAR-033-SPA], Informe N° 001-2018-DP/AMASPP/PI «Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?». Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2018-DP-AMASPP-PI.pdf>

Los retrasos en la instalación de canales de participación ciudadana para la implementación del Modelo de Atención de Salud Integral e Intercultural¹³³ dificultan el trabajo de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación realizado por las organizaciones indígenas y sus representantes.

Esto limita sus derechos a la información y participación, así como su capacidad de incidir en la toma de decisiones sobre los servicios que reciben, advertir posibles irregularidades y contribuir en la toma de medidas correctivas de forma oportuna.

PROBLEMA IDENTIFICADO	EVIDENCIA
<p>La población habita en un entorno de alto riesgo donde está permanentemente expuesta a emergencias y riesgos sanitarios por desastres antropogénicos provenientes de derrames de petróleo y brotes epidémicos.</p>	<p>En un monitoreo participativo realizado por la ANA en 2013, se encontró concentraciones de plomo, mercurio, zinc, arsénico y cobre por encima de los valores de referencia.</p> <p>En 2016, Loreto reportó el 96.1% de los casos de malaria a nivel nacional.</p> <p>En 2016, un brote de rabia humana en la provincia de Datem del Marañón causó el fallecimiento de 16 personas, de las cuales la mayoría eran niños.</p>
<p>Los servicios públicos de mayor complejidad son de difícil acceso para la población debido a su dispersión geográfica y a las dificultades para transportarse. Asimismo, estos no cubren la demanda de la población.</p>	<p>El 59.1% de 1786 comunidades nativas encuestadas no cuenta con un establecimiento de salud (II Censo 2007).</p> <p>Seis de cada diez comunidades se encuentran a más de dos horas en transporte usual (lo máximo recomendado) de un centro de salud con funciones obstétricas y neonatal básicas.</p>
<p>Las concepciones, valores y prácticas de la salud indígena no son tomados en cuenta en la gestión, organización y prestación de los servicios de salud.</p>	<p>La gestión y organización de los servicios de salud se desarrollan sin participación, ni vigilancia comunal y sin pertinencia cultural.</p> <p>Se cuenta con poco conocimiento sistematizado de la medicina indígena.</p>
<p>Existen insuficientes servicios públicos en cantidad y calidad; especialmente, en materia de salud, educación, agua apta para el consumo y saneamiento básico.</p>	<p>Los centros de salud tienen una limitada capacidad operativa y resolutive.</p> <p>Existen 54 establecimientos de salud en la zona con un personal total de 126 profesionales y 145 técnicos, para atender a 89 959 habitantes.</p>
<p>Las enfermedades prevalentes son la desnutrición crónica, la anemia, las enfermedades metaxénicas, así como las enfermedades infecciosas y parasitarias. Asimismo, existe una alta tasa de muerte materna y neonatal.</p>	<p>La desnutrición crónica infantil de niños y niñas indígenas amazónicas es del 49.7%, mientras que el promedio nacional es de 14.4%</p>

TABLA N° 16.

PROBLEMAS SOCIOSANITARIOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL MODELO DE ATENCIÓN DE SALUD INTEGRAL E INTERCULTURAL¹³⁴

Fuente: MINSA (2017) - Elaboración: Programa de Pueblos Indígenas - Defensoría del Pueblo

133 Ver [Anexo DAR-034-SPA], MINSA (2017). Documento técnico: Modelo de Atención de Salud Integral e Intercultural de las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre, Marañón y Chambira en la región Loreto 2017 -2021, aprobado por R.M. N° 594-2017/MINSA, el cual incluye diversas acciones de gestión y participación comunitaria para fortalecer los servicios de salud en las comunidades indígenas. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/189551/189041_RM_N_C2_B0594-2017-MINSA.pdf20180823-24725-1u2i817.pdf

134 Ver [Anexo DAR-033-SPA], Informe N° 001-2018-DP/AMASPPI/PI «Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?». Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2018-DP-AMASPPI-PI.pdf>

La participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos

El nuevo Reglamento de Participación Ciudadana aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2019-EM, a diferencia del establecido en 2008 (Decreto Supremo N° 012-2008-EM), incorpora mejoras en los mecanismos de participación ciudadana dentro de los procesos de contratación petrolera. Para su formulación, además de prepublicar el proyecto normativo en agosto de 2018, se realizaron eventos de difusión en Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Cusco y Lima. Asimismo, esta norma busca el fortalecimiento de los derechos de acceso a la información y de participación ciudadana, proveer información a las entidades competentes en gestión socioambiental y promover relaciones armoniosas entre las poblaciones, el Estado y las empresas.

Entre los principales cambios se puede indicar que en la etapa de negociación o concurso y suscripción de los contratos de exploración y/o explotación de hidrocarburos a cargo de PERUPETRO, la agencia desarrollará mecanismos de comunicación e información, considerando las características sociales y culturales de la población; además, de realizar eventos presenciales a cargo de PERUPETRO que buscan desarrollar talleres, en los cuales se considera la realidad cultural de la población. Asimismo, en los referidos eventos se establecen reglas para determinar que los participantes deben ser convocados para los eventos referidos a lotes ubicados en tierra (onshore) y en el mar (offshore).

También fortalece la colaboración entre instituciones al señalar que PERUPETRO puede solicitar la participación de otras entidades públicas en los eventos presenciales, así como la remisión de información que considere necesaria para el desarrollo de dichos eventos. En ese sentido, PERUPETRO debe canalizar las consultas o reclamos recogidos en dichos eventos ante las diferentes entidades públicas, de acuerdo a sus competencias. Además, debe emitir informes, en los cuales analice el proceso de participación ciudadana durante esta fase.

En la etapa de la Evaluación de Impacto Ambiental de Actividades de Hidrocarburos, se incorpora nuevos mecanismos de participación ciudadana, adicionales a los existentes, tales como la casa abierta, distribución de materiales informativos, anuncios radiales, entre otros. Se regulan los mecanismos de participación ciudadana para

los diferentes IGA, incluyendo los ITS que anteriormente no contaban con regulación. Además, se dispone que los resúmenes ejecutivos de los EIA deben presentarse tanto en texto como en medios audiovisuales.

Finalmente, entre las disposiciones complementarias finales, señala que el MINEM elaborará los lineamientos para el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos para poblaciones vulnerables, mujeres y pueblos indígenas u originarios. Dichos lineamientos serán coordinados con el MINCU y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en su calidad de entes rectores, respetándose lo dispuesto en la legislación vigente sobre la materia.

Como se analizó previamente, según el Decreto Supremo N° 002-2019-EM, las etapas en las que se aplica la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos son las siguientes:

- a. Negociación o concurso y suscripción de los contratos de exploración y/o explotación de hidrocarburos: la participación ciudadana se realiza previamente al inicio del proceso de negociación o concurso con las empresas interesadas hasta la presentación del contratista y luego de la suscripción del contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos. En estas fases, el encargado de ejecutar la participación ciudadana es PERUPETRO.
- b. Evaluación de Impacto Ambiental: la participación ciudadana se desarrolla previamente a la presentación del Estudio Ambiental o IGA y durante su evaluación. Los mecanismos son implementados por titulares de las actividades de hidrocarburos con el acompañamiento de la autoridad ambiental competente, cuando corresponda.

Este derecho se ejerce en el proceso de evaluación para la aprobación de los EIA de manera oportuna y sus acuerdos deben ser vinculantes para todos los actores involucrados, incluyendo al Estado, independientemente de la entidad que lo represente en las distintas fases previas a la ejecución de los proyectos.

La consulta previa en el marco del C169

En 1994, el Estado peruano ratificó el C169 y entró en vigor en 1995. Este prevé que los Estados deben celebrar consultas y cooperar, de buena fe

y de manera apropiada, con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar.

Entre otros derechos indígenas, el C169 reconoce los siguientes:

- a. El derecho a la consulta previa ante las medidas legislativas y administrativas que el Estado adopte y que puedan afectar a las poblaciones indígenas, debiéndose llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento libre, previo e informado.
- b. El derecho al territorio.
- c. El derecho a la participación, el cual se encuentra intrínsecamente vinculado con el derecho de acceso a la información.
- d. El derecho a gozar de la protección del medio ambiente.

Estos derechos poseen especial importancia durante las diferentes etapas de los proyectos de inversión de industrias extractivas. Así, por ejemplo, el respeto del derecho a la consulta previa es de ineludible cumplimiento ante medidas administrativas que puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Por lo tanto, la aprobación de proyectos de inversión y la autorización de los contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos requieren que se cumpla con los procesos de consulta previa.

El derecho a la consulta previa se desarrolla mediante la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicada el 7 de septiembre de 2011, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC, publicado el 3 de abril de 2012.

Cabe mencionar que, antes del desarrollo de la normativa interna sobre la materia, el MINEM¹³⁵ -a través de su Procuraduría Pública- sostuvo la

posición de que las comunidades campesinas y nativas no podían exigir el derecho a la consulta mientras este no se desarrolle legislativa y reglamentariamente. De esta manera, contestó a las demandas de inconstitucionalidad¹³⁶ presentadas por el pueblo indígena Awajún contra los decretos legislativos expedidos por el ejecutivo en 2008, en el marco de la delegación de facultades legislativas, a propósito de la implementación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica.

Al respecto, Ruiz (2014) señala que el MINEM presentó dos argumentos: «primero, que la población peruana es mestiza y, segundo, que no se puede consultar mientras no haya ley de consulta». Consta en la parte referida a la contestación de la demanda de la sentencia N° 00022-2009-PI que el MINEM sostiene lo siguiente: «no se puede establecer la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1089, ni de ninguna otra norma legal con rango de ley por no haberse efectuado la consulta previa a los pueblos indígenas, por cuanto no existe una norma que establezca cuáles son los pueblos indígenas en nuestro país, qué temas han de ser consultados y bajo qué procedimiento se producirá la consulta»¹³⁷.

No obstante, en la resolución aclaratoria del Expediente N° 06316-2009-PA, el Tribunal Constitucional establece «la obligatoriedad de la consulta desde la publicación de la STC 0022-2009-PI/TC»; es decir, desde el 9 de junio de 2010. Así también lo ratifica el fundamento 23 de la Sentencia 00025-2009-PI/TC.

En síntesis, el C169 supone que el Estado tiene la obligación de reconocer y proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como consultarles cualquier decisión que pueda afectarlos respecto de medidas administrativas y legislativas como los impactos derivados de actividades de hidrocarburos que fueran a desarrollarse en sus territorios.

135 Artículo «El MINEM se ríe de la consulta previa: desacata sentencias vinculantes del TC y de la Corte Suprema y el Convenio 169 OIT». Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1224>.

136 Sentencias recaídas en los expedientes N° 00022-2009-PI; 00023-2009-PI; 00024-2009-PI; 00025-2009-PI; 00026-2009-PI; 00027-2009-PI y 00028-2009-PI.

137 Ruiz Molleda, J. C. (2014). Problemas Jurídicos en la Implementación de la consulta previa en el Perú: o los «Pretextos Jurídicos» del Gobierno para incumplirla. *Derecho & Sociedad*, (42), 179-192. Recuperado a partir de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/articulo/view/12474>

A pesar que el C169 estaba en vigor desde el 2 de febrero de 1995, cuando se firmó el Contrato de Hidrocarburos del Lote 8 entre PPN y el Estado peruano en 1996, no se había desarrollado en la normativa interna el derecho a la consulta previa. Por tanto, correspondía que, por lo menos, se hubiesen implementado procesos de participación

ciudadana en el marco de las normas vigentes y que, además, se presentaran las propuestas normativas para implementar la consulta previa. De esta manera, se podía garantizar el cumplimiento del C169 en el marco de la certificación ambiental.

Cabe señalar que aún quedan varios lotes de hidrocarburos en la Amazonía que fueron concesionados durante la vigencia del C169, pero antes del desarrollo normativo interno de la consulta previa, por lo que no contaron con ningún proceso relacionado con este derecho.

Aunque ha habido intentos de homologar los procesos de consulta previa por parte del MINEM,

una tendencia que ha permanecido es la que implementaron los proyectos de inversión en medio de marcos legales socioambientales débiles y con vacíos que implican la vulneración de los derechos indígenas. A pesar de que ahora dicha situación es conocida, no hay muchos avances respecto al reconocimiento efectivo de los derechos, como es el caso de la consulta previa.

5.1.6.

Vigilancia y monitoreo ambiental comunitario indígena en el EIA

El Artículo 13 de la Ley del SEIA establece que este sistema garantiza lo siguiente:

- a. Instancias formales de difusión y participación de la comunidad en el proceso de tramitación de las solicitudes y de los correspondientes EIA.
- b. Instancias no formales que el proponente debe impulsar para incorporar en el EIA la percepción y la opinión de la población potencialmente afectada o beneficiada con la acción propuesta.

Así también, el Artículo 35 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, establece como mecanismo de participación en la fiscalización ambiental a los Comités de Vigilancia Ciudadana.

Además, el Artículo 36 del referido Reglamento señala que la vigilancia ambiental no sustituye el accionar del Estado. Así pues, no debe entenderse que los Comités de Vigilancia Ciudadana son la única forma de realizar vigilancia ambiental, puesto que las comunidades campesinas, nativas y/o pueblos indígenas u originarios pueden organizarse y nombrar sus organizaciones de acuerdo a sus instituciones, usos

y costumbres ancestrales que tengan igual objetivo. Este es el caso de los monitores ambientales indígenas, los agentes de conservación y los veedores forestales, entre otras denominaciones que recibe esta labor de vigilancia ambiental, dependiendo a la actividad a la que se le asocie o la experiencia de la organización indígena con determinada actividad extractiva.

De lo expuesto, si bien la citada norma promueve la implementación de la participación ciudadana ambiental, a través de la vigilancia y monitoreo ambiental en sus diversas modalidades dentro del subsector hidrocarburos, especialmente, en el ámbito de los pueblos indígenas, esta se ha debilitado. Por ello, resulta de interés impulsar dichas iniciativas mediante un acto declarativo que busque articular estos mecanismos con los existentes a nivel regional y nacional.

En consecuencia, los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental no sustituyen, sino complementan a las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización que realiza el Estado, a través del OEFA, los ministerios, y los Gobiernos Regionales y Locales.

AÑO	HECHO
1970	Se inician las operaciones petroleras en el Lote 8 a cargo de PETROPERÚ.
1982	Se crea la RN Pacaya Samiria. Desde 1944, se protegía el ámbito de la reserva por ser ZR al sistema hidrográfico de los ríos Pacaya y Samiria.
1993	Evaluación Ecológica de la RN Pacaya Samiria elaborada por The Nature Conservancy (TNC) y la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) afirma que «se pueden identificar impactos negativos (por) las actividades de la batería petrolera de Yanayacu PETROPERÚ, destructora de cerca de 200 has. de agujales (...) y renacales».
1996	PETROPERÚ realiza un traspaso del Lote 8X a la empresa Pluspetrol
2000	Formación de ACODECOSPAT. Derrame de 5000 barriles de petróleo (según Pluspetrol) frente a la comunidad de San José de Saramuro, por el hundimiento de una barcaza que transportaba crudo, responsabilidad de Pluspetrol. Informe del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) sobre situación ambiental tras derrame de petróleo. ACODECOSPAT denuncia derrame de petróleo, viaje de incidencia a Iquitos.
2001	A un año del derrame de petróleo de 5000 barriles, ACODECOSPAT realiza un plantón en el frontis del local de Pluspetrol en Iquitos.
2006	La Contraloría desarrolla una auditoría a la gestión ambiental de la RN Pacaya Samiria al Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA (actualmente SERNANP) por riesgo de contaminación petrolera.
2009	Entre 2007 y 2009, PPN descarga aguas saladas de producción impunemente causando contaminación.
2010	Derrame de 500 barriles frente a San José de Saramuro de una barcaza que transportaba crudo.
2012	Denuncia formal por derrames en la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) de la localidad de Nauta.
2013	OEFA interpone multa a PPN por incumplimiento en la gestión ambiental del Lote 8 y se realizan investigaciones en la zona.

TABLA N° 17.

PRINCIPALES HECHOS VINCULADOS A LA ACTIVIDAD PETROLERA EN LA RESERVA NACIONAL PACAYA SAMIRIA¹³⁸

Fuente: Observatorio Petrolero.

De otro lado, el Proyecto de Ley N° 336/2016-CR, Ley de articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social, ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), propone reconocer el rol de los monitores y vigilantes ambientales comunitarios en la detección temprana de los impactos, de manera complementaria a las labores de fiscalización, por ejemplo, del OEFA.

El objetivo de la propuesta normativa es institucionalizar y articular la vigilancia ciudadana e indígena en materia ambiental y social mediante

Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) en el SNGA. Respecto de las OVMAS, el proyecto de ley refiere que estarían conformadas por personas naturales o jurídicas de la sociedad civil o de los pueblos indígenas.

En adición, el proyecto de ley propone, principalmente, que (i) a través de la vigilancia se viabilice el aporte de las organizaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas; (ii) se articule la vigilancia con los sistemas del Estado

a nivel local, regional y nacional; (iii) se garantice la participación permanente de los pueblos indígenas en las decisiones que les involucren; y (iv) se provea las condiciones para promover la participación de las organizaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas por medio de recursos logísticos, fortalecimiento de capacidades, instrumentos y herramientas, a partir de relaciones interculturales.

Para dar viabilidad al proyecto de ley se propone lo siguiente:

- a. Establecer que las OVMAS puedan desarrollar vigilancia y monitoreo ambiental y social respecto de los proyectos de inversión; además, se indica que se implementaría en cualquier etapa de desarrollo económico. En efecto, la Ley del SEIA, analizada previamente, prevé la difusión y participación de la ciudadanía en general durante el proceso de evaluación ambiental.
- b. Regular que la vigilancia y monitoreo ambiental de las OVMAS sea complementaria a las acciones de supervisión y fiscalización ambiental. Eso no

colisiona con las funciones del OEFA u otras entidades de fiscalización ambiental (EFA), puesto que estas son las que califican o no el incumplimiento de una obligación ambiental de un administrado.

- c. Mejorar la redacción del proyecto normativo con relación a la competencia de las OVMAS, debido a que podría entenderse que estas aprobarían sus propias metodologías y protocolos sobre el recojo y análisis de muestras; sin embargo, estas se establecen mediante normas emitidas por las autoridades competentes.
- d. Disponer que los reportes emitidos por las OVMAS son de observancia obligatoria referencial para el desarrollo de la fiscalización ambiental a cargo de las autoridades competentes.
- e. Señalar que los reportes de las OVMAS que contengan denuncias deben registrarse en el Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales (SINADA).

5.1.7.

Supervisión y fiscalización del Lote 8

En el marco de la problemática de pasivos ambientales y contaminación, el Informe Defensorial identificó que, en 2013, el OEFA, el OSINERGMIN, la ANA y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del MINSA identificaron a los habitantes de este ámbito como población en riesgo por su alta exposición a metales pesados. Ello motivó que se declare en emergencia ambiental a las cuencas de los ríos Pastaza (22 de marzo de 2013), Corrientes (7 de septiembre de 2013) y Tigre (29 de noviembre de 2013), y en emergencia sanitaria a la cuenca del río Marañón (6 de mayo de 2014)¹³⁹.

En el Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA) del OEFA, se puede encontrar información detallada de las acciones de supervisión y fiscalización ambiental entre 2018 y 2020, actualizada al 30 de abril de 2021¹⁴⁰.



FOTO: Andina

139 Ver [Anexo DAR-033-SPA]. Informe N° 001-2018-DP/AMASPP/PI «Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?». Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2018-DP-AMASPP-PI.pdf>

140 Disponible en: <https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/IntervencionesUF.do>

ACCIONES REALIZADAS 2018 - 2020

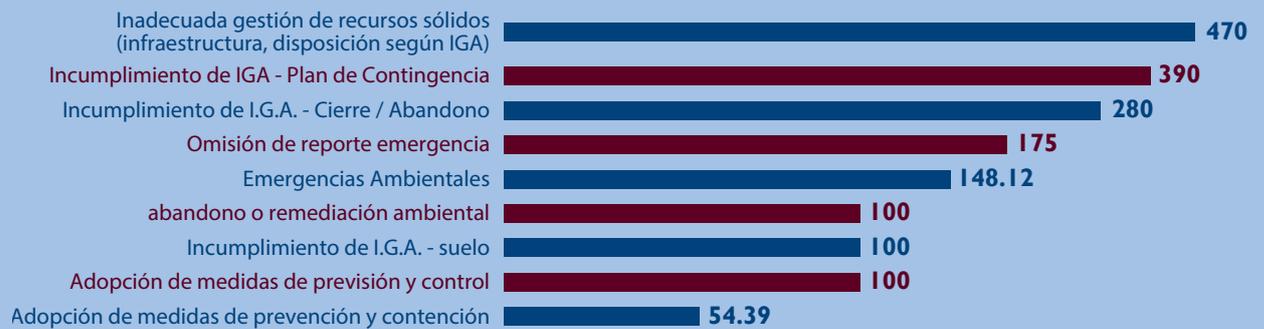
108 SUPERVISIONES

Acciones de supervisión ambiental



1,817.51 UIT EN MULTAS CONFIRMADAS

Por tipo de infracción cometida



Actualizado al 30 de Abril del 2021

FIGURA N° 31.
ACCIONES DEL OEFA EN EL LOTE 8
PIFA del OEFA

5.2. VACÍOS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES EN LOS PROCESOS DE DISEÑO Y EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

Como se mencionó en el marco legal, a diferencia del subsector transportes, las normas del subsector hidrocarburos sí se adaptan al SEIA, pero no protegen adecuadamente a los pueblos indígenas, ya que no hay regulaciones o previsiones sobre vigilancia o monitoreo indígena como parte de la participación ciudadana. Tampoco se han previsto disposiciones para el seguimiento de acuerdos realizados en mesas multisectoriales o espacios de diálogo.

5.2.1.

Aspectos del marco normativo e institucional

Las veinte debilidades más frecuentes de los EIA de hidrocarburos (exploración y explotación)¹⁴¹

1. Los EIA inciden más en aspectos descriptivos (línea de base), sin priorizar la calidad técnica de la sección de evaluación de impactos y planes de manejo.
2. Con frecuencia, la información de las condiciones del ambiente físico, biológico y social se recolectan en períodos y espacios limitados que no necesariamente son representativos.
3. Falta independencia y rigor técnico en la valoración de los impactos ambientales. Las

141 Ver [Anexo DAR-022-SPA] Análisis Político, Normativo y Técnico de la Situación del Subsector Hidrocarburos en el Perú. Lima: DAR, 2015. 62 págs. https://dar.org.pe/archivos/publicacion/pu_161_estudio_hidrocarburos.pdf

tablas con las valoraciones de la magnitud y significado de los impactos no cuentan con medios sustentatorios, de modo que en la gran mayoría de casos son afirmaciones arbitrarias que, por lo tanto, carecen de credibilidad.

4. Muchas veces la descripción de los proyectos omite información importante sobre sus actividades, las cuales pueden generar impactos negativos (tales como apertura de caminos, instalación de puertos, medios de transporte de personal, equipos, etc.).
5. Los análisis de alternativas no necesariamente contemplan la adopción de mejores prácticas para la industria ni consideran alternativas para la ubicación y número de pozos, apertura de líneas sísmicas y otras actividades que pueden afectar severamente el ambiente.
6. Es frecuente que los mapas presentados no incluyan a todas las comunidades locales que puedan ser afectadas por el proyecto. En muchos casos, la información de base social es deficiente y los planes de relaciones comunitarias no son pertinentes con las características de las comunidades de la zona.
7. A pesar de que se menciona en las normas de manera general, no existen lineamientos técnicos claros para la definición de la zona de influencia directa e indirecta de los proyectos; por lo tanto, queda a discreción de la consultora establecer el alcance espacial de los impactos de un proyecto. En la gran mayoría de casos, no se presentan estudios de modelación (como establece el Artículo 57 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM) que aporten como referencia para la definición de las zonas de influencia directa e indirecta.
8. Los planes de manejo de residuos carecen de datos importantes, tales como un estimado de la cantidad y tipo de desechos que se producirán en todas las fases y actividades del proyecto.
9. Falta información detallada sobre el manejo de residuos de preocupación, tales como las aguas de producción, cortes y lodos de perforación (esto se da tanto en la perforación exploratoria como en la fase de explotación).
10. Se omite información sobre la cantidad estimada y tipo de fluidos de perforación, floculantes, aditivos, reactivos y otros compuestos químicos que se utilizarían en todas las etapas y fases del proyecto.
11. Los análisis de impacto acumulativos y a largo plazo no incluyen las afectaciones en la salud y bienestar de la población local.
12. En la mayoría de casos, no se incluyen las concentraciones promedio de contaminantes en los efluentes que se descargarían a los cuerpos de agua superficial.
13. Falta información detallada (capacidad, eficiencia, ubicación, diseño, mantenimiento, entre otros aspectos importantes) sobre los sistemas de tratamiento de efluentes industriales y domésticos. Esta información debe incluir también la consideración de alternativas.
14. Los planes de manejo de residuos ponen énfasis en los residuos domésticos y no proporcionan suficiente detalle sobre otros tipos de desechos de todas las actividades durante el ciclo de vida del proyecto.
15. Los planes de manejo de residuos son poco claros sobre el manejo y disposición final de residuos peligrosos. En la gran mayoría de casos, solo se afirma que se contratarían empresas privadas sin indicar los lugares de disposición final de residuos peligrosos.
16. Los presupuestos de las medidas de manejo ambiental, muchas veces, muestran montos insuficientes que ponen en evidencia debilidades graves en los planes de gestión ambiental de los proyectos.
17. Las medidas de manejo de fauna comprenden acciones que no han demostrado ser efectivas para el tipo y la escala de los proyectos, así como para la «reubicación» de especies de fauna silvestre.
18. Los mapas no son lo suficientemente claros y a escala adecuada como para visualizar los aspectos que pretenden mostrar.
19. Las conclusiones de los estudios carecen de independencia porque son formuladas por las consultoras contratadas por las empresas.
20. Los estudios tienden a exagerar los beneficios económicos de los proyectos y a minimizar los costos de los daños ambientales.

En materia legal, las reformas normativas en el subsector hidrocarburos que se están promoviendo desde 2019 —siendo una de las más importantes el proyecto de modificación al Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica de Hidrocarburos— deberán incluir criterios de participación de las poblaciones locales y la sociedad civil en general, en los procesos de toma de decisiones desde el inicio y antes de la aprobación de los EIA. Dichas reformas y actualizaciones normativas, debe desarrollarse dentro de un marco de participación ciudadana oportuna y efectiva.

En materia institucional, las distintas organizaciones del Estado que ejercen funciones de gestión con relación a las actividades de hidrocarburos están sujetas a diversos factores fuera de estas que limitan o fortalecen sus actividades. Entre estos factores externos, se encuentran las políticas del Estado

sobre las industrias extractivas en general, las políticas económicas, el marco legal, la situación socioeconómica del país en un momento dado, la sociedad civil y los recursos de hidrocarburos disponibles.

Por ejemplo, las políticas nacionales de un determinado Gobierno influyen, poderosamente, en la forma en la que las distintas organizaciones estatales ejercen sus funciones y manejan las actividades de hidrocarburos en el país (sean estas las encargadas de promover, vigilar, monitorear o fiscalizar dichas actividades). Al mismo tiempo, como se ha mencionado, persiste una gestión sectorizada de los recursos, carente de una visión concertada que articule objetivos conjuntos de gestión a largo plazo¹⁴².

5.2.2.

Aspectos de los proyectos de Hidrocarburos

Para la elaboración del EIA, el titular de la actividad contrata una consultora debidamente acreditada y registrada en el SENACE, la cual recolecta información para la elaboración del EIA. Para ello, los términos de referencia son la base para los EIA de proyectos de inversión que presentan características comunes o similares, relacionados con el subsector hidrocarburos, establecidos por el MINEM mediante Resolución Ministerial N° 546-2012-MEM/DM, que se aplican a EIA-d o EIA-sd para las fases de exploración, explotación, transporte y refinación.

Al considerar las pautas dispuestas en dichos términos de referencia, la consultora encargada de elaborar el EIA realiza estudios de campo con el objeto de determinar las condiciones y características del ambiente físico (agua, suelos, aire, topografía), biológico (flora y fauna), social y cultural de la zona del proyecto, para presentarlo ante la autoridad competente.

Cabe señalar que, si bien las entidades del Estado deben cumplir las funciones establecidas por ley, el progresivo debilitamiento de la institucionalidad ambiental ha provocado serios retrocesos como, por ejemplo, la disminución del nivel de rigor técnico del análisis ambiental de las actividades

de exploración y la reducción, ex profeso, de los plazos para la aprobación de sus IGA a favor de la inversión.

En este proceso de aprobación, las autoridades competentes participan formulando opiniones técnicas (observaciones) vinculantes y no vinculantes. En este último caso, lamentablemente, opiniones como las del MINCU o el MINSA — autoridades en materia de pueblos indígenas y de salud, respectivamente— pueden no tomarse en cuenta, aunque observen cuestiones que afecten los derechos de las poblaciones pertenecientes a pueblos indígenas.

Si bien en este último año el MINSA publicó un documento técnico denominado «Plan de intervención del MINSA para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia del COVID-19», norma que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la Covid-19, esta aún no ha sido evaluada o monitoreada en su aplicación práctica.

La falta de criterios y procedimientos técnicos estandarizados, para evaluar tanto el contenido de

142 Ver [Anexo DAR-022-SPA] Análisis Político, Normativo y Técnico de la Situación del Subsector Hidrocarburos en el Perú. Lima: DAR, 2015. 62 págs. Disponible en: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/pu_161_estudio_hidrocarburos.pdf

la información técnica de los EIA (actividades de los procesos de exploración o explotación) como la calidad de los análisis críticos de valoración de los impactos ambientales y sociales, genera que cada revisor cuente con criterios distintos para formular observaciones que no abordan, necesariamente, temas técnicos fundamentales (verificación de los métodos de valoración de impactos ambientales y sociales; propuestas de tratamiento, manejo y disposición final de efluentes industriales; propuestas de manejo de fauna, entre otros).

Se observa que cada EIA presenta información de distinta calidad, diferente nivel de detalle y grado de rigurosidad de análisis. La precisión de las observaciones es tan variable como la de los estudios y, en muchas ocasiones, poseen vacíos y contradicciones. Es necesario preguntarse si el personal con el que cuentan las autoridades competentes, a cargo de revisar y formular opiniones

técnicas a los EIA y otros IGA complementarios, posee la capacidad material de realizar un análisis crítico adecuado de estos documentos dentro de los nuevos plazos establecidos por ley. Estos aspectos exponen debilidades del marco institucional del sector, que les restan legitimidad y credibilidad a las entidades públicas ante las poblaciones locales, comunidades indígenas y la ciudadanía en general.

Por otro lado, la procedencia de los ITS de hidrocarburos, si bien amerita la ejecución de ciertos mecanismos de participación ciudadana, es mucho más flexible que en el sector minero, en el cual no se permiten ITS si se refiere a un ANP o a una ZA; además, se establece un número máximo de ITS para su aprobación, con el fin de que se consideren los impactos acumulativos. Referente a esto, se estima que se trata de un aspecto que merece ser repensado en la norma sectorial ambiental de hidrocarburos.

5.2.3.

Consulta previa durante la definición de lotes petroleros

Como se ha mencionado, las normas del subsector hidrocarburos no contienen mecanismos de consulta previa durante la conformación o definición de lotes petroleros. Por el contrario, en las etapas de negociación de los lotes, se dispone que PERUPETRO le comunique las acciones a la población, pero no existe una participación efectiva.

La mayor parte de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el país se realiza en la Amazonía, que alberga a 48 de los 52 pueblos indígenas u originarios del Perú (Defensoría del Pueblo, 2015), por lo que resulta imperativo que se realice la consulta previa antes de que se inicie cualquier actividad que pueda generar algún impacto en sus derechos colectivos. En otras palabras, los pueblos indígenas deben ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente sus derechos colectivos, de conformidad con el C169¹⁴³.

A pesar de que el C169 entró en vigencia desde 1995, recién en 2011 se reguló a partir de la promulgación de la Ley N° 29785 que incluye en su marco normativo e institucionaliza la consulta previa, la cual se reglamentó en 2012 mediante

Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Sin embargo, en la práctica, la implementación de dicha ley suele ser obstaculizada por normativa en el sector extractivo, que elude la obligatoriedad del Estado de consultar con los pueblos originarios sobre las medidas que generen impactos directos sobre ellos.

Asimismo, hay medidas en el marco de la elaboración y evaluación de instrumentos que por no ser específicas pueden generar discrecionalidad del titular. Por ejemplo, el Artículo 21 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos es ambiguo acerca de la forma en la que serían atendidos los derechos colectivos de las comunidades indígenas en el levantamiento de la información de base.

Al respecto, se menciona que los titulares de las actividades de hidrocarburos solo deberían «incluir información sobre aspectos relevantes» relacionados con los mencionados derechos, sin establecer pautas ni requerimientos para atender los derechos de las comunidades que habitan en las áreas de influencia de proyectos hidrocarburíferos.

Además, la Ley N° 30327 establece que las tierras consideradas eriazas y del Estado podrían ser

143 Ver [Anexo DAR-022-SPA] Análisis Político, Normativo y Técnico de la Situación del Subsector Hidrocarburos en el Perú. Lima: DAR, 2015. 62 págs. https://dar.org.pe/archivos/publicacion/pu_161_estudio_hidrocarburos.pdf

expropiadas para la realización de actividades de inversión que estén vinculadas con la exploración y explotación de hidrocarburos. Esto puede afectar las tierras de las comunidades indígenas que aún no han sido reconocidas o se encuentren en proceso de titulación.

Otra limitación en la aplicación de la consulta previa ha sido que, a pesar de estar en vigor desde 1995, la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los

Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se promulgó recién en 2011 y su reglamento se aprobó en 2012. La implementación de estos instrumentos no es retroactiva; por ende, los derechos otorgados en proyectos emblemáticos, como los casos de Camisea, lotes 8 o 1-AB, no lograron ser consultados a las poblaciones perteneciente a pueblos indígenas¹⁴⁴.

5.2.4.

Participación ciudadana en el subsector Hidrocarburos

La empresa debe presentar un PPC con anterioridad a la elaboración del EIA. Los mecanismos de participación ciudadana con relación a las etapas de elaboración y evaluación de los EIA se darán dentro del plazo de la CAG de IntegrAmbiente.

El PPC debe indicar los medios a través de los cuales se hará efectiva la participación de las comunidades locales y del área de influencia del proyecto. En este caso, la definición de esta área termina siendo un ejercicio técnico poco claro, que otorga discrecionalidad al titular del proyecto.

Además, el PPC debe identificar los grupos de interés del área de influencia, los mecanismos de participación a emplearse, los cronogramas de participación, la información sobre los eventos presenciales, así como sobre la empresa consultora a cargo de la elaboración del EIA, de ser el caso.

Como mecanismo de participación ciudadana se plantean talleres informativos y audiencias públicas. Asimismo, estos pueden complementarse con visitas guiadas; difusión a través de medios de comunicación escrita, televisiva o radial; empleo de promotores, entre otros canales que brinden información clara a los grupos de interés.



FIGURA N° 32.
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Elaboración propia

144 Ver [Anexo DAR-022-SPA] Análisis Político, Normativo y Técnico de la Situación del Subsector Hidrocarburos en el Perú. Lima: DAR, 2015. 62 págs. https://dar.org.pe/archivos/publicacion/pu_161_estudio_hidrocarburos.pdf

Todo esto cambió, a partir de marzo de 2020, con la declaración de la emergencia nacional y sanitaria por la COVID-19. La participación ciudadana ha tomado formatos virtuales, a través de plataformas,

y medios electrónicos y tecnológicos, los cuales han sido rechazados, mayoritariamente, por las poblaciones pertenecientes a los pueblos indígenas.

5.2.5.

Aspectos de la fiscalización ambiental

El OEFA es un organismo público técnico especializado adscrito al MINAM, encargado de ejercer y promover la fiscalización ambiental; además, es el ente rector del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA), el cual tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas. Asimismo, se encarga de supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Dicho esto, algunas de las funciones del OEFA, respecto de los sectores de su competencia (minería, energía, pesquería, industria, entre otros, y EFA), son las siguientes:

- Coordinar con las autoridades competentes las acciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control, potestad sancionadora y aplicación de incentivos en materia ambiental.
- Formular e implementar los procedimientos o mecanismos que garanticen la articulación del SINEFA con el SNGA, en coordinación con las entidades competentes.
- Formular y aprobar normas en materia de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción, en su calidad de ente rector del SINEFA.
- Desarrollar acciones para promover, orientar, capacitar a las entidades del Gobierno Nacional, Regional, Local, administrados y ciudadanía en general, en buenas prácticas de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental, así como brindar asistencia técnica a las entidades que conforman el SINEFA.
- Desarrollar acciones de evaluación ambiental que permitan obtener evidencia probatoria y objetiva sobre el estado de la calidad del ambiente que sustenten el desarrollo de los procesos de supervisión y fiscalización, dentro de los cuales se

incluyen los casos de contaminación ambiental.

- Emitir informes de los resultados de las acciones de evaluación, supervisión y fiscalización, sanción y aplicación de incentivos.
- Intervenir de manera extraordinaria ante situaciones excepcionales de flagrante daño al ambiente, in situ, cuando no medie la acción inmediata por la autoridad competente en fiscalización ambiental, con el fin de disponer las acciones conducentes a controlar o mitigar el problema ambiental. La intervención cesará con la presencia de la autoridad responsable.
- Supervisar y fiscalizar las EFA de manera que cumplan sus funciones de fiscalización ambiental establecidas en la legislación vigente.
- Establecer mecanismos de articulación, coordinación, colaboración y participación con las autoridades competentes para solicitar apoyo en el cumplimiento de sus funciones.

En el Artículo 19 de la Ley 30230, se estableció que el OEFA, en caso declare la existencia de una infracción, debía recurrir primero al dictado de medidas correctivas y dependiendo del incumplimiento de estas, se procedería a la sanción. La referida norma también estableció que las sanciones, que puede aplicar excepcionalmente la entidad, podrían ser hasta el 50% de la multa máxima que corresponde imponer normalmente. Solo en tres casos el OEFA podía imponer sanciones superiores al 50% de las multas previstas:

- Si se demostraba que las infracciones son calificadas como muy graves, porque se ha acreditado que se generó un daño real a la vida o la salud de las personas.
- Si se trataba de una actividad que se realizó sin contar con el IGA o en zonas prohibidas; es decir, una actividad ilegal.
- Si se reincidía en la misma infracción dentro de los 6 meses anteriores de haber sido sancionado con resolución firme.

LEY N° 30230

LIMITÓ LA CAPACIDAD FISCALIZADORA DEL ESTADO

- Reduce la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- Disminuye las fuentes de financiamiento del OEFA y otros organismos fiscalizadores.

IMPULSÓ UN CRECIMIENTO DESORDENADO

- Elimina el carácter participativo y reduce a estatus de “referenciales” a los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Económico y Ecológica (ZEE).
- Menoscaba funciones y competencia de Gobiernos subnacionales para decidir sobre sus territorios.

ATENTÓ CONTRA EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD

- Reduce plazos para emisión de opiniones técnicas previas a los Estudios de Impacto Ambiental.
- Sanciona a funcionarios que incumplan plazos nuevos. No toma en cuenta las limitaciones de recursos financieros, humanos y técnicos. Afecta particularmente al SERNANP, la ANA y el MINCU.
- Limita las funciones del MINAM sobre creación de zonas reservadas.
- Incluye criterios económicos y no técnicos para establecer Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental, afectando la salud pública.

Fuente: DAR (2021)

Si bien dicha ley ya no está vigente, la aprobación de esta debilitó la institucionalidad ambiental y los pocos canales formales con los que contaban las poblaciones locales para la defensa de sus derechos fundamentales asociados a la vida, la salud y a gozar de un ambiente adecuado (numeral 22 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú), entre otros derechos, como el acceso a la justicia ambiental (Artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente).

Estas reformas, sustantivas en diversos ámbitos, no contaron con un análisis previo sobre los impactos socioambientales que generarían. A pesar de ello, la norma fue aprobada sin un debate amplio y plural con todos los actores involucrados, contraviniendo el principio de gobernanza ambiental. (Artículo XI de la Ley General del Ambiente).



FOTO: DAR

5.2.6.

Análisis de poder en el subsector Hidrocarburos

Tanto el SENACE como el MINEM y las empresas de hidrocarburos poseen cuotas de poder en el desarrollo de los proyectos de inversión del subsector. En ese sentido, deberán facilitar, al público, el acceso a la información sobre los procesos de decisión, y de gestión ambiental y social de los proyectos de hidrocarburos.

Además, las referidas instituciones, dada su posición, deberán permitir el acceso a documentos con observaciones a los estudios realizados por los distintos organismos públicos y privados, que intervienen en el proceso de evaluación y aprobación de los IGA; a actas de reuniones con los titulares; y a los informes de monitoreo ambiental y social, entre otros.

Por su parte, el ente fiscalizador también debe brindar información pública de las acciones que realiza y que puedan estar afectando el ambiente y la salud de las personas. Es importante que se cuente con mecanismos y plataformas interoperables de difusión, adecuadas culturalmente, que permitan a la población acceder a documentos de certificación, supervisión y fiscalización ambiental de los proyectos.

Adicionalmente, el MINAM debe regular la vigilancia ambiental indígena en el SNGA para que esta pueda complementar las acciones de las entidades públicas. En otras palabras, se requiere una mayor transparencia y participación de la ciudadanía en la gestión del subsector hidrocarburos.

5.2.7.

Propuestas de mejora en la evaluación ambiental del subsector Hidrocarburos

Las políticas del subsector hidrocarburos requieren una perspectiva y estrategia de mayor alcance que se articule con las de otras instituciones y sectores públicos y privados, en cuanto al manejo del crecimiento de la demanda de hidrocarburos; sobre todo, de los sectores de transportes, minería e industria. Es urgente que se adopten medidas coordinadas para que se mejore la gestión energética de estos sectores, que generan una mayor demanda de combustibles fósiles y son fuente importante de gases de invernadero. Estas deben partir de una visión integrada y a largo plazo que orienten la reducción del consumo de combustibles fósiles y promuevan el desarrollo de alternativas de fuentes de energía limpia y renovable¹⁴⁵.

Las concesiones de hidrocarburos se crean y negocian sin que se requiera, previamente, un análisis preliminar o alguna certificación ambiental. Esto se contradice con el Artículo 48 del Reglamento de la Ley del SEIA, que requiere que el EIA sea elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado en la etapa de factibilidad. Es decir, el carácter de proceso previo y preventivo de los EIA en el subsector hidrocarburos se desvirtúa toda vez que en la práctica el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental se reduce a la presentación de documentos y no a un verdadero análisis de alternativas¹⁴⁶.

Se puede inferir que el SEIA no ha influido en los procesos de otorgamiento de contratos de hidrocarburos ni ha establecido la necesidad

de incorporar criterios de gestión ambiental participativos en los procesos de planificación y en la toma de decisiones de alto nivel en las actividades extractivas. Incluso después de promulgada la Ley del SEIA y la creación del SENACE, persiste la falta de independencia, minuciosidad y calidad en la elaboración, revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental.

Esto se genera por tres razones: (i) la centralización de las decisiones en la autoridad sectorial hasta la completa transferencia de funciones genera que los equipos técnicos del MINEM, que revisan y aprueban los estudios, cedan a los intereses dentro y fuera de la entidad, los que influyen en la aprobación de los EIA, y seguirá ocurriendo mientras sea el mismo sector el que promueve la actividad hidrocarburífera y, a la vez, expide la certificación ambiental correspondiente; (ii) no se cuenta con suficientes recursos económicos y de personal, además, los pocos funcionarios encargados de emitir opiniones técnicas (principalmente del MINSA y MINCU) y aprobar los estudios serían sancionados administrativamente de no cumplir con los plazos establecidos; y (iii) los EIA son elaborados por empresas consultoras contratadas por las empresas interesadas¹⁴⁷. Sobre esto último la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señala que los EIA deben ser realizados por entidades independientes y técnicamente capaces, bajo supervisión.

145 Ver [Anexo DAR-022-SPA] Análisis Político, Normativo y Técnico de la Situación del Subsector Hidrocarburos en el Perú. Lima: DAR, 2015. 62 págs. Disponible en: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/pu_161_estudio_hidrocarburos.pdf

146 Ver [Anexo DAR-022-SPA] Análisis Político, Normativo y Técnico de la Situación del Subsector Hidrocarburos en el Perú. Lima: DAR, 2015. 62 págs. Disponible en: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/pu_161_estudio_hidrocarburos.pdf

147 Ver [Anexo DAR-022-SPA] Análisis Político, Normativo y Técnico de la Situación del Subsector Hidrocarburos en el Perú. Lima: DAR, 2015. 62 págs. Disponible en: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/pu_161_estudio_hidrocarburos.pdf

6.

GOBERNANZA AMBIENTAL Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)

6.1. CASO DE LA EAE PDRC DE LORETO AL 2021

El PDRC de Loreto al 2021 es un documento elaborado por el Gobierno Regional de Loreto con la participación de actores estratégicos para el desarrollo (sector público, sociedad civil, organizaciones indígenas, academia, sector empresarial, entre otros).

Este presenta la estrategia de desarrollo para Loreto; el logro de los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN); los objetivos, indicadores y metas establecidos en los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), según las responsabilidades de cada una de las autoridades¹⁴⁸; el escenario apuesta (metas al 2021); la visión del territorio de Loreto; las acciones estratégicas; la ruta estratégica; y la relación de proyectos de inversión pública de impacto territorial¹⁴⁹.

Como parte del proceso de fortalecimiento de la EAE, se impulsó el desarrollo de una experiencia de aplicación de EAE en el caso de un PDRC. En ese sentido, el Gobierno Regional de Loreto mostró interés en emprender un proceso de actualización de su PDRC, el cual buscaba alinearse con los ejes estratégicos considerados en el «Plan Bicentenario Nacional–El Perú hacia el 2021» y aplicar a dicho proceso una EAE que garantice la sostenibilidad de las decisiones que se tomen.

Importancia de la EAE PDRC de Loreto al 2021

6.1.1

La aplicación de la EAE en el Perú se ha desarrollado en los últimos doce años, principalmente, sobre políticas, planes o programas (PPP) sectoriales de nivel nacional, con diversos grados de efectividad y con escasa información en cuanto a sus resultados y aprendizajes¹⁵⁰.

148 Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD, Directiva N° 001-2014-CEPLAN.

149 Ver [Anexo DAR-023-SPA]. Cartilla: Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Lima: Gobierno Regional de Loreto, 2015. 24 pp. Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/CEAE_PDRC_loreto.pdf

150 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

En general, la EAE se ha aplicado principalmente, en el nivel sectorial y en diferentes niveles de toma de decisiones, a planes y programas, aunque también a las actividades relacionadas con proyectos de gran envergadura, como la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte y el Corredor Vial Interoceánico Sur¹⁵¹. Sin embargo, la mayoría de estas EAE no posee una aprobación formal, ya que hasta la fecha de su aplicación no se contaba con un marco legal que determinara dicha aprobación.

La experiencia de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 es la primera aplicación de este instrumento a una propuesta de desarrollo de nivel regional y de alcance multisectorial. Por ende, su metodología de aplicación, así como los resultados y productos obtenidos durante el proceso, merecen ser sistematizados y analizados¹⁵². Es la primera que se aplica en cumplimiento del marco legal ambiental nacional¹⁵³.



La EAE amplió la discusión sobre aspectos sociales y ambientales prioritarios durante la elaboración del PDRC de Loreto al 2021, con el fin de prevenir o minimizar sus posibles implicancias negativas.¹⁵⁴ Su proceso se sostuvo en dos convenios de cooperación interinstitucional con el MINAM y el Gobierno Regional de Loreto, que tienen por finalidad contribuir al fortalecimiento de la gestión ambiental en el país y ayudar a la toma de decisiones con una visión de desarrollo sostenible.

Por ello, el MINAM consideró que esta era una gran oportunidad para desarrollar una experiencia de este tipo que, a su vez, permita evaluar el proceso y los supuestos iniciales planteados para su desarrollo¹⁵⁵. Además, dicha entidad tuvo especial interés en el desarrollo de una EAE para este plan, dadas las características ambientales de la región Loreto y el carácter estratégico de las decisiones que se tomarían para el desarrollo de la Amazonía peruana¹⁵⁶.

El desarrollo de esta EAE se justificaba principalmente en tres aspectos:

- El carácter estratégico de las decisiones que se iban a considerar durante el proceso de actualización del PDRC de Loreto al 2021 implica acuerdos respecto de temas claves para el desarrollo de la región Loreto, tales como acceso a los servicios básicos, conectividad, uso y manejo de los recursos naturales, uso de energía, situación de las poblaciones pertenecientes a pueblos indígenas y ordenamiento territorial.
- Las implicancias ambientales significativas asociadas a cada uno de estos componentes.
- Las particularidades geopolíticas, ambientales y socioeconómicas de la región Loreto determinaban un conjunto de implicaciones ambientales y sociales que adquiriría, por esta misma razón, una especial relevancia para el país.

151 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

152 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

153 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

154 Ver [Anexo DAR-023-SPA]. Cartilla: Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Lima: Gobierno Regional de Loreto, 2015. 24 pp. Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/CEAE_PDRC_loreto.pdf

155 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. ALZAMORA, H. (2014). "Avances en la Institucionalización de la EAE" (documento de trabajo sin publicar). Lima: DAR.

156 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente–PNUMA señala que existen tres enfoques diferentes en la práctica actual de la EAE¹⁵⁷:

a. Orientada al análisis de los impactos (enfoque tipo Evaluación de Impacto Ambiental)

Su objetivo es ayudar a prevenir y mitigar impactos ambientales de decisiones en un nivel estratégico. Consiste básicamente en una extensión de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos a políticas, planes y programas. Busca superar las limitaciones de dicha evaluación para dar cuenta de los efectos acumulativos de múltiples proyectos en un sector o área en particular, así como su incapacidad para considerar las opciones estratégicas que podrían evitar impactos negativos del desarrollo de determinados proyectos. De acuerdo con este enfoque, la EAE es una actividad puntual (en el tiempo) y de naturaleza predominantemente técnica.

b. Orientada al proceso de decisión

Su objetivo es ayudar a integrar de forma proactiva las cuestiones ambientales en los procesos de planificación. Esto significa que la EAE podrá identificar, desde el principio, objetivos ambientales y de sostenibilidad, así como ayudar a operacionalizar el concepto de desarrollo sostenible mediante la

identificación de los riesgos y oportunidades para la sostenibilidad. Se busca llevar la preocupación por las cuestiones ambientales a las etapas tempranas del proceso de decisión, con el fin de asegurar que ellas sean incluidas y correctamente abordadas. Corresponde a un enfoque estratégico que amplía el ámbito de aplicación de la EAE más allá de la predicción y mitigación de los impactos.

c. Orientada al fortalecimiento de las capacidades institucionales

Su objetivo es evaluar la capacidad regulatoria e institucional para hacer cumplir la legislación vigente o enfrentar las posibles consecuencias ambientales negativas de una política. Este enfoque fue desarrollado para integrar las preocupaciones ambientales en políticas en las cuales los efectos ambientales y las oportunidades son significativas, pero difíciles de predecir. Busca informar a los tomadores de decisión respecto de las condiciones institucionales necesarias para mejorar la gobernabilidad ambiental y considerar adecuadamente los riesgos y oportunidades. Este enfoque se enfatiza en conceptos como el aprendizaje y el mejoramiento continuo del diseño e implementación de las políticas públicas.

En el caso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, se hizo una combinación de estos tres enfoques, ya que (i) se evaluaron los impactos acumulativos del conjunto de proyectos y actividades económicas propuestas para Loreto, (ii) se integraron los temas ambientales prioritarios en la planificación, y (iii) se contribuyó al fortalecimiento de capacidades sobre temas ambientales tanto de los funcionarios del Gobierno Regional de Loreto como de los demás actores estratégicos para el desarrollo de la región.

La decisión de integrar estos enfoques en el proceso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 surgió de una revisión del contenido del PDRC a ser actualizado, con el objeto de conocer su estructura y plantear los

aspectos en los que podía influir la EAE. Luego de esta decisión, se observó la guía que presentaba la ruta metodológica para la formulación del plan, aquella que fue usada por el Gobierno Regional de Loreto al inicio del proceso.

Con la aprobación de la nueva directiva del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), se definieron las nuevas fases del planeamiento estratégico, por lo que la metodología de la EAE buscó adaptarse a estas e identificar los insumos para influir en el plan (evaluación ambiental del escenario apuesta, propuestas de sostenibilidad ambiental al 2021, propuesta de objetivos, metas, indicadores, acciones estratégicas, entre otros).

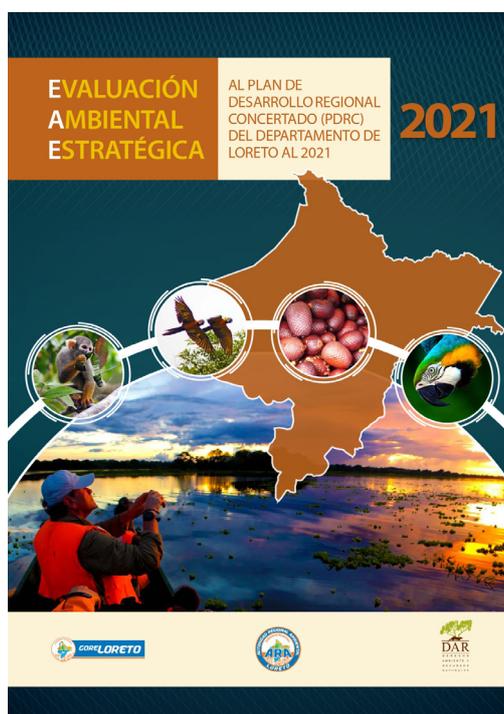
157 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

6.1.2

Generalidades de la EAE PDRC de Loreto al 2021

Desde la reglamentación de la Ley del SEIA, en 2009, se incorpora a la EAE como IGA obligatorio, siendo aplicado, por ejemplo, durante el proceso de formulación de la propuesta inicial del Plan Energético Nacional (PEN). En todo este tiempo, la EAE ha fortalecido los procesos de elaboración de PPP, principalmente, de nivel sectorial (transportes, energía, agroindustria, entre otros), por lo que la EAE del PDRC de Loreto al 2021¹⁵⁸ se constituye

como la primera EAE de un plan territorial en el que se exponen orientaciones para diversos sectores¹⁵⁹. Se trata de un IGA preventivo en el marco del SEIA, que se elabora antes de que la propuesta sea aprobada. De esta manera, se busca darle un marco de sostenibilidad ambiental y evaluar, de manera previa, sus posibles implicancias ambientales acumulativas para evitarlas o disminuirlas¹⁶⁰.



Los efectos acumulativos son aquellos que se dan como resultado de varias acciones, cuyo impacto final es mayor a la suma de cada acción por separado. Estos efectos incrementan progresivamente su gravedad, porque no se aplican medidas efectivas para eliminarlos o disminuirlas. Incluyen efectos biológicos y físicos, tales como impactos sobre los suelos, la vegetación, la vida silvestre, los recursos hídricos; e impactos sociales en la salud, en la comunidad y en los pueblos indígenas. Su evaluación es el proceso desarrollado para identificar y valorar los efectos acumulativos de mayor significancia, del conjunto de proyectos para Loreto, sobre los recursos hídricos y pesqueros, los bosques, la identidad cultural, y la diversidad biológica

Los Programas de Gestión Socio Ambiental (PGSA) son las recomendaciones de la EAE para alcanzar las metas de sostenibilidad ambiental al 2021 y aminorar los efectos acumulativos de los proyectos de alcance regional y nacional evaluados. Se han planteado quince PGSA¹⁶¹.

158 El Gobierno Regional de Loreto envió al MINAM el documento final de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 el 30 de abril de 2015, por lo que dicho documento se encuentra siendo revisado y evaluado por el MIAM para pronunciarse al respecto, tal como lo señala el Artículo 64 del Reglamento de la Ley del SEIA. Se creó un Equipo Consultivo de la EAE conformado por el Gobierno Regional de Loreto, el MINAM y DAR, quienes hicieron seguimiento al proceso a cargo del Consorcio INFRAECO. Asimismo, en todo el proceso se organizaron espacios de participación para que las autoridades regionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones indígenas, expertos independientes, entre otros puedan dar aportes y recomendaciones al proceso.

159 Ver [Anexo DAR-023-SPA]. Cartilla: Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Lima: Gobierno Regional de Loreto, 2015. 24 pp. Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/CEAE_PDRC_loreto.pdf

160 Ver [Anexo DAR-023-SPA]. Cartilla: Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Lima: Gobierno Regional de Loreto, 2015. 24 pp. Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/CEAE_PDRC_loreto.pdf

161 Programa para favorecer el acceso a los servicios básicos de agua potable y saneamiento. 2. Programa de control de la calidad de las aguas ante vertidos domésticos, industriales y mineros. 3. Programa para la mitigación del impacto de las líneas de transmisión eléctrica y proyectos viales en los bosques de Loreto. 4. Programa para la mitigación del impacto de la C.H. Mazán-Napo en los bosques de Loreto. 5. Programa para la implementación de un sistema de alerta temprana de la deforestación y degradación de bosques en Loreto. 6. Programa de investigación y manejo sostenible de la diversidad biológica. 7. Programa para la valoración económica y evaluación de cadenas productivas de recursos naturales. 8. Programa de planificación económica e intercultural. 9. Programa de protección de los conocimientos colectivos, ancestrales y tradicionales. 10. Programa de turismo sostenible. 11. Programa para favorecer la integración de los aspectos sociales y ambientales en las cadenas productivas de la pesca y la acuicultura. 12. Programa de medidas para minimizar los posibles efectos negativos sobre las poblaciones de peces de la cuenca del río Napo que originaría el proyecto de la CH Mazán. 13. Programa de investigación sobre gestión pesquera y acuícola sostenible. 14. Programa para la puesta en funcionamiento de un sistema de aseguramiento de la calidad del pescado para consumo humano directo. 15. Programa de monitoreo socio-ambiental integral y comunitario. Creación de las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS).

OTROS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIO-AMBIENTALES PROPUESTOS POR LA EAE

Diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de cadenas productivas para el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica.
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de investigación en torno a la recuperación, valoración, protección y fortalecimiento del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos indígenas de Loreto.
Recursos pesqueros	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de Manejo Pesquero y sus sistemas de control y monitoreo. • Proyectos de producción acuícola sostenible

FIGURA N° 33.

PGSA PROPUESTOS POR LA EAE PDRC DE LORETO AL 2021

Fuente: Gobierno Regional de Loreto, 2015¹⁶²

Autoridades, actores y roles de los actores involucrados

6.1.3

Es importante destacar el conjunto de actores que estuvieron involucrados en el proceso de fortalecimiento de la EAE.

En primer lugar, se debe resaltar el rol decisivo que tuvo el Viceministerio de Gestión Ambiental del MINAM al promover el desarrollo del instrumento y fortalecer su institucionalidad como parte del proceso impulsado en el marco de mejora continua del SEIA. Desde un principio, se hizo evidente la apertura del MINAM respecto del desarrollo del marco normativo para regular la aplicación de la EAE y la organización de eventos que permitieran su difusión, así como su apuesta por el desarrollo de una EAE para el proceso de actualización del PDRC de Loreto al 2021, como una experiencia emblemática que permitiera evaluar los procesos implementados y obtener lecciones aprendidas. Asimismo, el rol del MINAM, dado su carácter rector, fue clave en el sostenimiento del proceso.

En el caso de las herramientas legales y, en especial, de la propuesta normativa de la EAE, destaca el rol de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPNIGA) del MINAM, la cual promovió, organizó y dirigió las reuniones de trabajo que se llevaron a cabo durante todo el proceso. Se realizaron acciones

para el fortalecimiento de la EAE, entre ellas la contratación de una persona encargada del tema, el involucramiento de sus especialistas en las reuniones de trabajo, su compromiso para el desarrollo del Seminario Internacional de la EAE y la aplicación de una EAE en el PDRC de Loreto al 2021.

Respecto de las reuniones de trabajo, se destacó el aporte de asesores de los viceministerios de Gestión Ambiental (VGA) y de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales (VDERN); las direcciones generales de Diversidad Biológica (DGDB), de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD); y el soporte técnico de especialistas de EAE tanto de GIZ como del PAT-USAID/MINAM. Su experiencia en temas de gestión ambiental, en aspectos técnicos de la EAE y conocimiento de la normativa ambiental, permitió desarrollar un debate de gran nivel técnico en las reuniones de trabajo, en las cuales se profundizó sobre aspectos conceptuales, metodológicos y de proceso que fueron estructurando un enfoque particular respecto del alcance de la propuesta normativa. Finalmente, se hace mención especial a la participación de DAR, como impulsor de este proceso que constituye una de sus principales líneas de acción.

En el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, los productos elaborados por la consultora se presentaban en los talleres públicos y en reuniones de trabajo del equipo consultivo de la EAE, por lo que el rol del Gobierno Regional de Loreto fue de evaluador de estos. Si bien es necesario que el equipo consultivo de la EAE esté conformado por los subgerentes de Planeamiento y Gestión Ambiental, el involucramiento de los técnicos también fue muy importante. De igual forma, el equipo técnico de la EAE trabajó en conjunto con el equipo formulador del PDRC, lo cual fue un reto, ya que se debía realizar las coordinaciones según el cronograma de presentación de los productos, considerando las distintas responsabilidades de los funcionarios y funcionarias. En ese sentido, una plataforma mixta que agrupe a funcionarios públicos, y consultores (multidireccional-sectorial) es la recomendación principal.¹⁶³

Entre las condiciones favorables para iniciar un proceso de EAE, de forma general, se requiere voluntad política; coordinación interinstitucional; conocimiento técnico previo sobre el alcance de la EAE de los actores involucrados (proponente, órgano rector, aliados estratégicos); y la capacidad técnica para la formulación del PPP. Tanto el Gobierno Regional de Loreto como el MINAM demostraron voluntad política para llevar a cabo el proceso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 y, en todo momento, estuvieron dispuestos a tomar decisiones coordinadas sobre el proceso.

El proceso inició con la elaboración de los términos de referencia que fueron elaborados por el Gobierno Regional de Loreto —con el apoyo técnico de DAR— y, luego, revisados y aprobados por el MINAM. Posteriormente, se realizó el taller de scoping denominado «Taller de Determinación del Alcance de la EAE del PDRC de Loreto al 2021» (Iquitos, diciembre de 2013) que permitió identificar cinco temas prioritarios y determinar el alcance de la EAE. Los temas prioritarios o variables ambientales estratégicas identificados fueron los siguientes:

- Recursos hídricos
- Bosques
- Biodiversidad biológica
- Identidad cultural
- Recursos pesqueros

Una vez identificados los temas prioritarios que iban a desarrollarse en la EAE, se elaboraron los términos de referencia para la contratación de la consultora. Luego, se seleccionó a la empresa INFRAECO que elaboró un plan de trabajo y desarrolló las siguientes etapas del proceso.

Si bien la toma de decisiones del sector público, en general, requiere de tiempo, ha sido notoria la importancia que le ha dado el MINAM al proceso, la cual se demuestra en la coordinación que ha sostenido con el Gobierno Regional de Loreto y DAR¹⁶⁴.

Lecciones aprendidas

6.1.4

- Como resultado del proceso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, se logró fortalecer esta herramienta en los siguientes aspectos:
- La experiencia de desarrollar un proceso de scoping participativo, permitió entender la relevancia de la información que puedan brindar los actores involucrados; asimismo, se evidenció que el componente participativo es vital desde estas instancias del proceso, pues permite, a la larga, obtener información de calidad que, a la vez, pueda ser validada. En esta misma línea, se demostró la importancia de la participación de los actores claves, ya que podían aportar, de manera relevante, en el análisis estratégico de los temas a desarrollar.
- Se logró comprobar la conveniencia de elaborar el plan de trabajo, después del scoping, ya que con los insumos provenientes del taller se

163 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

164 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

consiguió elaborar un plan mucho más preciso y coherente con las necesidades del proceso que se iba a desarrollar.

- Es importante cuidar que tanto los indicadores como los atributos de cada uno de los temas prioritarios conserven su carácter estratégico y su relación directa con la variable a analizar.
- Permite apreciar la importancia del análisis del escenario, como un insumo muy valioso, dentro del proceso de internalización de la variable ambiental durante la formulación de la PPP.
- Se demostró que la única forma de alcanzar un estándar de calidad en el proceso es asegurando que el MINAM asuma desde el principio su rol rector y participe activamente en las actividades de seguimiento del proceso y revisión de los productos. Para ello, es necesario que el MINAM defina claramente sus roles en el proceso y los momentos claves en los que deberá involucrarse de manera directa.
- Se evidenció que para que la EAE pueda desarrollarse en buenas condiciones se requiere que el proponente se comprometa desde el inicio hasta el final del proceso y trabaje dentro de un esquema de retroalimentación permanente que le permita, por un lado, brindar insumos a los especialistas de la EAE y, a la vez, recibir de parte de ellos las recomendaciones de carácter ambiental y social que se requieren en los diferentes momentos del proceso de formulación de la PPP.
- Se reflejó la necesidad de realizar una identificación precisa de los actores claves, así como de los mecanismos que garanticen su participación efectiva y, por ende, su involucramiento permanente y efectivo a lo largo de todas las etapas de la EAE.
- Se demostró la conveniencia de realizar el seguimiento y supervisión del proceso bajo la figura de un órgano interinstitucional. Esto con el objetivo de lograr un seguimiento de carácter interinstitucional y coordinado que dote al proceso de una transparencia y un sustento técnico muy sólido.
- Se evidenció la importancia de que el desarrollo de la PPP tenga el respaldo del CEPLAN y se desarrolle bajo la normativa existente en materia de planificación. De esta forma, se asegura que el proceso de formulación de la PPP se realice dentro de un enfoque de planificación estratégica, y de un marco institucional y legal coherente.

6.2. ANÁLISIS DE LOS VACÍOS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE LA EAE COMO HERRAMIENTA DE TOMA DE DECISIONES EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

La EAE inicialmente fue entendida como un IGA para contrarrestar algunas de las limitaciones de las Evaluaciones de Impacto Ambiental a nivel de proyectos, tales como la identificación de vacíos de información ambiental, problemas en la institucionalidad ambiental (legal y de gestión en general), criterios de diseño ambiental en proyectos, entre otros. Ello implicaba considerar impactos ambientales y alternativas anticipadamente en el proceso de toma de decisiones. De esta forma, se avanzaba con la agenda de sostenibilidad ambiental, se atendía efectos acumulativos y de gran escala, y se incluía estrategias de monitoreo de estos¹⁶⁵.

165 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>



FIGURA N° 34.
LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)
Fuente: Gobierno Regional de Loreto, 2015¹⁶⁶

El Decreto Legislativo N° 1078 modifica diversos artículos de la Ley del SEIA y reconoce a la EAE como un IGA. Al respecto, el referido DL hacía las siguientes precisiones¹⁶⁷:

- El ámbito de aplicación de la Ley del SEIA incorpora a los PPP de nivel nacional, regional y local que pudieran originar implicaciones ambientales significativas.
- En la categorización de «proyectos» por riesgo ambiental, se menciona que le corresponde al sector proponente aplicar una EAE en el caso de propuestas de PPP; además, dicha EAE dará lugar a un Informe Ambiental por parte del MINAM que «orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga el daño al ambiente».
- En el contenido de los IGA, se menciona que lo dispuesto será de aplicación de la EAE en lo que corresponda y que los proponentes deben recurrir al Registro de Entidades Autorizadas para elaborar las EAE y los EIA, implementado por el MINAM.
- Para la revisión de la EAE, señala que el proponente debe presentar el documento al MINAM.
- Asimismo, indica que el MINAM debe emitir un informe ambiental que deberá ser puesto a disposición del proponente para que, si lo amerita, realice los ajustes «de manera previa a su adopción definitiva».
- Respecto del seguimiento y supervisión de las medidas establecidas en la EAE, señala que será responsabilidad del MINAM, a través del OEFA (disposición posteriormente derogada).
- Sobre la aprobación de las EAE de los PPP, señala que es el MINAM el encargado en su calidad de órgano rector del SEIA.

166 Ver [Anexo DAR-023-SPA]. Cartilla: Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Lima: Gobierno Regional de Loreto, 2015. 24 pp. Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/CEAE_PDRC_loreto.pdf

167 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>



FOTO: DAR

A través del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado en 2009, se regulan, por primera vez, los diferentes aspectos de la EAE señalados en el Decreto Legislativo N° 1078. En el Título III: Del proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica de las Políticas, Planes y Programas Públicos, se precisan aspectos referidos a la finalidad, carácter previo, contenido mínimo, aprobación, y seguimiento y control de la EAE.

Finalmente, en 2011, la DGPNIGA del MINAM presentó a consulta pública el proyecto de Resolución Ministerial que aprueba criterios y mecanismos para la formulación, implementación y seguimiento de la EAE. Entre los criterios se incluyen lo siguiente: la definición de la EAE, el ámbito de aplicación —señalando los PPP que deben someterse a una EAE—, las etapas del proceso de formulación de la EAE, el proceso de revisión y evaluación de la EAE por el MINAM, el contenido del informe ambiental, el acuerdo de implementación de las recomendaciones del informe ambiental, el proceso de aprobación de la EAE, entre otros aspectos. Asimismo, en los anexos de este proyecto de norma, se incluyen los términos de referencia de la EAE, los criterios para determinar las implicancias ambientales significativas de una PPP que determinen su inclusión y el proceso de EAE. A la fecha esta norma no ha sido aprobada¹⁶⁸.

Desde que fue creada la EAE, las expectativas sobre esta han aumentado, asignándole «múltiples roles», y beneficios indirectos y de largo plazo —más allá de los efectos directamente visibles en el proceso de toma de decisiones— tales como los siguientes: promover un espacio para el diálogo sobre problemas ambientales de las propuestas de desarrollo, aumentar el interés de los equipos de planeamiento por los temas ambientales, mejorar la transparencia de los procedimientos para el planeamiento y la toma de decisiones, ayudar a generar consistencia entre los objetivos y las metas de las políticas con los planes. Asimismo, la EAE puede contribuir a informar anticipadamente a los actores locales sobre los posibles impactos de las PPP propuestos, mejorando la comunicación y reduciendo el riesgo de conflictos socioambientales¹⁶⁹.

En efecto, el carácter preventivo de una Evaluación de Impacto Ambiental consiste en identificar y prevenir las consecuencias de las decisiones, antes de que estas sean asumidas y ejecutadas. Al existir diferentes niveles de decisión pública, que se plasman en propuestas de desarrollo, se hace necesario contar con diferentes tipos de instrumentos o herramientas de gestión ambiental que permitan evaluar las posibles afectaciones o impactos ambientales que se deriven de estas decisiones.

168 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

169 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

Al centrarse la atención en los PPP que promueve el Estado, las EAE se convierten en los IGA clave para la toma de decisiones estratégicas que, por su naturaleza, están vinculadas con procesos macro, multisectoriales, regionales, nacionales y en algunos casos supranacionales, a partir de los cuales se impulsa el desarrollo integral y sostenible del país¹⁷⁰.

La EAE surge, entonces, como una alternativa que, según el marco normativo actual, implica un proceso sistemático, activo y participativo, la cual tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de PPP de desarrollo que formulen las instituciones del Estado. En ese sentido, la EAE se usa como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan.

Un proceso de EAE de calidad informa a los planificadores, tomadores de decisiones y público afectado sobre la sostenibilidad de las decisiones estratégicas. Asimismo, facilita la búsqueda de la mejor alternativa y asegura un proceso democrático de toma de decisiones. Esto aumenta la credibilidad de las decisiones y lleva a una evaluación de impacto ambiental a nivel de proyecto más efectiva en tiempo y en coste¹⁷¹.

	EAE	EIA
Objeto de evaluación	Políticas, planes y programas públicos.	Proyectos de inversión pública, privada o capital mixto.
Evalúa	Fuerzas motrices, opciones estratégicas.	Características del proyecto, ubicación, alternativas, impactos físicos, biológicos y sociales.
Horizonte de evaluación	Largo plazo.	Corto a mediano plazo.
Identifica	Opciones de desarrollo.	Principales impactos.
Propone	Directrices o lineamientos dirigidos a la implementación de opciones estratégicas preferentes.	Medidas de mitigación.
Contribuye	Buena estrategia.	Buen diseño.
Está a cargo de	Autoridades nacionales, sectoriales, regionales, y/o locales que proponen las PPP.	Entidad pública o privada que propone el proyecto.

TABLA N° 35.
DIFERENCIAS ENTRE EAE Y EIA
Fuente: Patrón (2013), Partidario (2012).

170 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

171 Ver [Anexo DAR-028-SPA]. La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental Lima: DAR, 2015. 112 pp. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/archivos/Lecciones%20aprendidas%20EAE.pdf>

7.

VISIONES DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL Y DERECHOS INDÍGENAS EN VOCES DE LOS ACTORES

7.1. LAS HOJAS DE RUTA DEL SENACE CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

La Hoja de Ruta del SENACE con los pueblos indígenas u originarios es una iniciativa institucional que fomenta los mecanismos inclusivos de participación ciudadana en los procesos de evaluación de los EIA-d¹⁷². Esta tiene los siguientes objetivos:

- Generar confianza en el proceso de evaluación ambiental.
- Promover mayor conocimiento sobre los EIA-d.
- Fomentar el diálogo permanente.
- Desarrollar herramientas de gestión ambiental adecuadas.
- Fomentar la participación ciudadana efectiva.

Uno de los compromisos del SENACE es propiciar la participación ciudadana efectiva con enfoque intercultural dentro de los procesos de evaluación de los EIA, reconociendo, en primer lugar, la diversidad cultural de nuestro país.

En 2020, el SENACE se reunió con representantes de organizaciones nacionales de pueblos indígenas a fin de presentar los resultados de las Hojas de Ruta implementadas entre 2016 a 2019 y recoger sus aportes sobre la nueva Agenda Indígena 2020-2021. La reunión contó con la participación de integrantes de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP); la Confederación Nacional Agraria (CNA); la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP); la Confederación Campesina del Perú (CCP); la AIDSESP; y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP)¹⁷³.

172 Ver [Anexo DAR-031-SPA]. Hoja de Ruta con Pueblos Indígenas 2018-2019. Disponible en: <https://www.senace.gob.pe/hoja-de-ruta-del-senace-con-los-pueblos-indigenas-u-originarios/>

173 Disponible en: <https://www.senace.gob.pe/noticias/senace-apuesta-por-el-dialogo-y-la-articulacion-con-los-pueblos-originarios/>

Las Hojas de Ruta del SENACE agruparon los compromisos asumidos voluntariamente por la institución a fin de fortalecer la relación con los pueblos originarios y aumentar sus conocimientos sobre los proyectos de inversión y el proceso de certificación ambiental.

Gracias a esta iniciativa, 261 líderes y lideresas de pueblos indígenas fueron capacitados en temas vinculados a los EIA-d, la participación ciudadana y la comunicación intercultural. Asimismo, se realizaron cinco talleres presenciales, tres jornadas informativas, tres reuniones de trabajo y dos conversatorios sobre interculturalidad y género.

Desde 2020, la institución implementa un nuevo instrumento denominado «La Agenda del SENACE con los Pueblos Indígenas». Este busca fortalecer la participación ciudadana indígena en los procesos de evaluación ambiental, la implementación de los enfoques de interculturalidad e igualdad de género en los EIA-d y los procesos de participación ciudadana a cargo del SENACE.

Estas Hojas de Ruta son un potencial insumo, ya que muestran un compromiso con la promoción del diálogo permanente y la transparencia de la información. De esta forma, se consolidan todos los temas discutidos en una agenda propositiva que ayuda al SENACE a seguir incorporando una visión de país multicultural e intercultural, así como el enfoque de igualdad de género, que es fundamental para empoderar a la mujer y reconocer su rol prioritario en la sociedad.

Un aspecto central en el relacionamiento con la población local cercana a un proyecto, en especial con las comunidades campesinas o nativas, es que debe existir interacción respetuosa y activa con los grupos de interés desde las primeras etapas de su desarrollo. Para prevenir posibles problemas futuros, el SENACE recomienda, como parte de la participación ciudadana efectiva y la prevención de conflictos sociales, el uso de un protocolo de relacionamiento temprano, que considere la ejecución de una Evaluación Situacional Previa (ESP) o un mecanismo similar, y propiciar una política de participación temprana¹⁷⁴.

La ESP permite un relacionamiento temprano y adecuado con los grupos de interés del área de influencia del proyecto. Para la ESP se necesita tener en cuenta los siguientes aspectos¹⁷⁵:

- **Delimitación del área de estudio:** se debe considerar que el área o zona de estudio se circunscribirá al área de influencia delimitada para el proyecto, la que podría variar o ampliarse durante la realización de la evaluación.
- **Descripción del área geográfica:** incluye una descripción de manera sucinta del contexto espacial donde se ubicará el proyecto, especialmente de las poblaciones ubicadas en el área de influencia, considerando región, altitud, características específicas de las épocas o estaciones climáticas, sistema hídrico existente en la zona, recursos naturales de importancia (considerando su estado y condición de administración), ANP, accesibilidad a la zona (terrestre, fluvial, aérea), zonas de riesgo y cualquier otro detalle del ambiente que sea importante para las localidades del área.
- **Tipo de población:** describe el tipo de población que habita la zona ya sea urbana, rural, periurbana; su lengua materna; si se encuentra dispersa o concentrada en una zona determinada; si la zona queda cerca de algún área urbana de importancia mayor; la cantidad de población que existe; si es población rural agrícola, campesina, indígena (especificar el grupo étnico al que pertenece); si es originaria o migrante; entre otras características.
- **Antecedentes históricos y experiencias anteriores:** se deben revisar los principales hitos históricos de la zona involucrada; las relaciones con las poblaciones vecinas (antecedentes de conflictos); la

174 Ver [Anexo DAR-026-SPA], Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, noviembre 2016. Disponible en: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/herramientas-evaluadores.pdf>

175 Ver [Anexo DAR-026-SPA], Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, noviembre 2016. Disponible en: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/herramientas-evaluadores.pdf>



FOTO: Rolando Mondragón/DAR

existencia de otros proyectos de inversión (como carreteras, explotación minera, formal e informal, electrificación, etc.) que se hayan ejecutado, o se estén ejecutando en el área o en zonas cercanas; y la relación que los titulares de estos proyectos tuvieron o tienen con la población (precisando si la experiencia es recordada de manera positiva o negativa). En el caso de la población perteneciente a pueblos indígenas, se debe verificar si hubo proceso de consulta previa conforme al sector a ser evaluado, corroborar si la población participó y cuáles fueron sus resultados.

- **Nivel Socioeconómico:** utilizar información de fuentes secundarias como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Índice de Desarrollo Humano (IDH), u otras fuentes oficiales. Mencionar la condición económica de la población (no pobre, pobre y pobreza extrema).
- **Formas de comunicación:** para prever cómo será la comunicación con la población es necesario conocer los medios que utilizan frecuentemente como, por ejemplo, telefonía, anuncios televisivos y radiales, prensa escrita, notificaciones a domicilio, reuniones, asambleas, perifoneo, u otras formas de comunicación que se utilicen.
- **Aspectos culturales:** características culturales y tradicionales de las poblaciones del área de influencia. Contempla la revisión de las tradiciones, costumbres, modos de vida y subsistencia de la población, prácticas heredadas de otras generaciones, patrimonio natural y cultural, así como acervo cultural adquirido.
- **Aspectos organizacionales:** información de las instituciones locales, organizaciones sociales de base y directivas, así como formas de organización social en el área de influencia.
- **Nivel de conflictividad social:** principales problemas sociales (tales como problemas de salud, educación, falta de infraestructura, etc.) y de tipo socioambiental (por ejemplo, la disposición de residuos sólidos), priorizando aquellos que corresponden a la población del área de influencia.
- **Mapeo de actores:** describir las principales organizaciones que existen en la zona de estudio, cuáles son sus relaciones entre ellas, qué conflictos existen o existieron, cuál es el nivel de participación de la población, cuál es la relación y nivel de participación de las autoridades regionales y locales, entre otros.

Como resultado de la ESP, el titular estará en capacidad de elaborar un Protocolo de Relacionamiento Comunitario y Participación Temprana que recoja los principales hallazgos, resultados y estrategias para iniciar el proceso de participación ciudadana. Tomando como referencia el Decreto Supremo N° 042-2003-EM, mediante el cual se establece el compromiso previo como requisito para el desarrollo de

actividades mineras y normas complementarias, el protocolo debe considerar las costumbres, cultura y particularidades de la población involucrada, así como los principios asumidos por el titular¹⁷⁶.

El Protocolo de Relacionamiento Comunitario y Participación Temprana fortalece el relacionamiento inicial entre el titular y la población, a través del reconocimiento del contexto socio económico y de los principales actores sociales. Además, enfatiza el aprendizaje continuo entre la comunidad y titular en torno al proyecto, por lo que será necesario desarrollar técnicas útiles tanto para continuar con el levantamiento de información relevante como para iniciar la difusión sobre el proyecto de inversión¹⁷⁷.

Luego de realizada la ESP, sobre la base de sus resultados, se debe elaborar el Protocolo de Relacionamiento Comunitario y Participación Temprana. Es importante realizar un acercamiento con los actores que conforman el área de influencia social del proyecto, con la finalidad de presentar los alcances del protocolo de relacionamiento resultante de la ESP. Esto permitirá a la población conocer, de forma anticipada, las políticas de relacionamiento y participación en relación al titular y al proyecto, incluso antes de iniciado el proceso de participación ciudadana¹⁷⁸.

7.2. LAS VOCES DE REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS



Con el fin de tener un acercamiento de las miradas y lecturas de los pueblos indígenas con relación a la EIA y la EAE como IGA, vinculados con sus derechos, se elaboró una guía de entrevistas que, posteriormente, fue aplicada con líderes y lideresas indígenas representativos¹⁷⁹.

Para ello, es necesario que se conozca el significado y otros aspectos sobre estos instrumentos de gestión, así como algunos conceptos claves, que serán explicados a continuación. Asimismo, se detalla a qué se refiere cuando se habla de cada derecho.

Estos son los conceptos claves¹⁸⁰:

FOTO: **DAR**

176 Ver [Anexo DAR-026-SPA]. Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, noviembre 2016. Disponible en: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/herramientas-evaluadores.pdf>

177 Ver [Anexo DAR-026-SPA]. Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, noviembre 2016. Disponible en: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/herramientas-evaluadores.pdf>

178 Ver [Anexo DAR-026-SPA]. Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental. Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, noviembre 2016. Disponible en: <http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/herramientas-evaluadores.pdf>

179 Ver [Anexo DAR-026-SPA]. Guía de Entrevistas a Actores Sociales. DAR: 2020.

180 Asimismo, se explicaron conceptos claves como la Medida administrativa y la Medida legislativa.

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
<p>¿Qué se entiende por EIA?</p>	<p>Es el EIA que se aplica a los proyectos de inversión, en particular. Este estudio permite observar a detalle los impactos que va a tener el proyecto sobre el ambiente. Este estudio es necesario para cumplir con la certificación ambiental, la cual permite que los impactos sean evaluados adecuadamente y se propongan medidas de control, prevención y monitoreo.</p> <p>El EIA contiene la descripción del proyecto, la caracterización de la línea base ambiental y social, la identificación de los impactos del proyecto, y las estrategias de manejo ambiental.</p> <p>Por ejemplo, sobre el caso de la construcción de una carretera, en la descripción del proyecto se explican e identifican los componentes para la construcción de esta, como es la ruta, los tramos, la longitud y materiales a emplear. Luego, el EIA contiene un capítulo para la caracterización de la línea base ambiental y social; por ejemplo, se debe identificar las características del terreno, la fauna y flora existente, los cuerpos de agua que podrían ser afectados, así como las poblaciones ubicadas en la ruta. Posteriormente, se deben identificar todos los impactos negativos y positivos que puede generar la construcción de la carretera; por su parte, la población también puede participar durante la elaboración del EIA, a través de mecanismos de participación ciudadana como talleres informativos, buzones de sugerencia y oficinas de información que son realizados por el titular del proyecto.</p>
<p>¿Qué es un EAE?</p>	<p>La EAE es el proceso que permite asegurar que los aspectos ambientales y sociales sean tomados en cuenta en el diseño de las políticas, planes y programas a nivel nacional; por ejemplo, estos evalúan los planes energéticos nacionales, así como los planes regionales.</p> <p>La EAE acompaña en el proceso de diseño, planes y programas. Durante la etapa de evaluación, los expertos analizan las estrategias de desarrollo, las oportunidades y riesgos que plantean esas estrategias sobre el ambiente, la salud y otros aspectos sociales. Los resultados permiten identificar alternativas al diseño de la política, plan o programa evaluado y las medidas que disminuyan los posibles efectos negativos. Por ello, es importante la participación de los actores a lo largo de la EAE para que el proceso sea completo y transparente; por ende, los ciudadanos también deben ser invitados a brindar sus opiniones antes de la toma de decisiones.</p>

TABLA N° 18.
GUÍA DE ENTREVISTAS
 Elaboración propia.

Las reuniones se iniciaron con coordinadoras nacionales (reuniones y capacitación a Ruth Buendía y Zoila Ochoa). Posteriormente, se realizó la coordinación y capacitación a responsables regionales (capacitación en tres sesiones a cinco coordinadores regionales de AIDSESP) sobre la guía de entrevistas (enero–febrero). Finalmente, se aplicaron y transcribieron las entrevistas (21 entrevistas realizadas, cuatro por cada región en promedio). Déficit en mujeres, solo 2. Esto se complementa con diálogo Escuela Égida para Hoja de Ruta.



FIGURA N° 36.
COORDINACIONES Y ENTREVISTAS CON REPRESENTANTES INDÍGENAS

A continuación, se mencionan los líderes y lideresas entrevistados, así como la organización que representan:

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
ORAU	Magaly Pérez
	Ulises Fasanando
	David Ruiz
ORPIO	Nelson Armuya
	James Pérez
	Dirigenta
CORPI-SL	Jamner Manihuari
	Romero Benavides
	Román Sumpa
	Gunter Musa
CODEPISAM	Bequer
	Christian
	Bryam
	Ely Tangoa
ORPIAN-P	Cinco líderes y lideresas

TABLA N° 19.
ORGANIZACIÓN Y REPRESENTANTE ENTREVISTADA(O)
Elaboración propia.

Se preguntaron temas relacionados al **derecho a la consulta previa**, ya que es un derecho que permite a los **pueblos indígenas dialogar con el Estado** buscando llegar a acuerdos sobre decisiones que pueden afectar sus derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Se explicó que, para ello, el Estado, primero, debe identificar la medida; luego, a los pueblos indígenas que se verían afectados por esta; y, posteriormente, debe publicitar la medida y brindar información adecuada. De esta manera, la población indígena realizará una evaluación interna apropiada para que se continúe con el diálogo y, finalmente, se tome una decisión, que es obligatoria para ambas partes (Estado y población). Durante la consulta, los pueblos deben recibir información completa, didáctica y en su lengua originaria. Esto les permitirá evaluar la medida y hacer aportes.

Entre los actores entrevistados, un grupo señaló no haber participado de procesos de consulta o estar en proceso de solicitud, pero entre quienes sí fueron parte de uno manifestaron reconocer la importancia del proceso; sin embargo, se mostraron experiencias distintas cuando se les preguntó si recibieron capacitaciones o asesoría. Jamner Manihuari de CORPI-SL mencionó que «respecto a la preparación para llevar un proceso de consulta previa, en ningún momento el Estado hace presencia; además, son procesos que se vienen realizando con poca frecuencia y por un tema de emergencia a los pueblos ya no los llevan a consulta» y sobre la asesoría resaltó «nosotros no contamos con asesores técnicos; por ello, siempre hemos tratado de realizar este proceso de acuerdo a los conocimientos previos que podemos mostrar los dirigentes en un determinado espacio; sin embargo, para nosotros es de urgencia contar con un asesor que conozca estos procesos y pueda ayudar a nuestra población a tomar algunas decisiones».

Además, se destaca una posición de marcada desconfianza frente a las instituciones para llevar a cabo el proceso de consulta, como fue la respuesta de Romero Benavides, perteneciente a CORPI-SL: «Para nosotros como pueblo Shawi, como Gobierno territorial que maneja toda la jurisdicción de este pueblo, la consulta previa es una de las artimañas que el estado hace para que las empresas vayan a las comunidades, escuchen y puedan convencer a un grupo mientras a otro grupo no. La consulta previa para nosotros es una división; por eso, no queremos dialogar, no queremos consulta previa, es nuestro territorio y no queremos que nos molesten».

Al preguntar sobre las recomendaciones, David Ruiz de ORAU mencionó: «Lo que sugiero en ese marco es que el Estado peruano o los aliados nos ayuden a fortalecer más las acciones internas para que a partir de ellas se tengan consensos».

Asimismo, se consultó respecto al **derecho de acceso a la información**. Es decir, el derecho de toda persona de acceder a la información que posee el MINAM, los organismos adscritos a este y todas las entidades responsables de la gestión ambiental (incluyendo autoridades regionales y locales), siempre y cuando esta se relacione con el ambiente, sus componentes, sus implicaciones a la salud, así como con las políticas, normas, obras y actividades que puedan tener incidencia en el medio ambiente.

Sobre los mecanismos para solicitar información, algunos actores declararon un franco desconocimiento al respecto. Otros manifestaron haber recibido apoyo en alguna oportunidad de parte de la sociedad civil o de asesoría privada, ejemplo de ello es el comentario de Ely Tangoa de CODEPISAM: «Cuando estaba en la FERISHAM siempre nos asesoraban los equipos de los aliados, pero ahora desde la CODEPISAM nosotros tenemos una asesoría y le encargamos cuando queremos información, a través de ellos podemos solicitarla». James Pérez de ORPIO señalaba: «Yo, sobre todo, he estado en un taller de capacitación con la SPDA, participé en una sola oportunidad cuando se dio en Bretaña, este taller se trató sobre el tema organizativo y las normas legales».

Por otro lado, los actores se refirieron directamente al Estado, como es el caso de Magaly Pérez de ORAU: «Es la misma institución del Estado que, después del Baguazo, nos ha reunido, a todas las organizaciones, a nivel nacional. Yo participé y ahí nos informaron todo lo relacionado a la consulta previa y a nuestros derechos. La institución fue el Congreso de la República, porque un congresista fue el que se responsabilizó de ese tema, en aquel entonces».

Sobre otras herramientas, como las “avanzadas sociales”, Magaly Pérez señaló: «Sí he escuchado. Es un grupo de personas que antes de que ingrese un proyecto o una persona de la gente alta avanza para ver el lugar; o sea, prácticamente la avanzada es la que va a llegar e informar las cosas». Otros entrevistados, incluso de la misma organización señalaron no conocer el concepto. A su vez, Jamner Manihuari dijo: «Para nosotros, la avanzada social nos permite pensar mucho más allá e ir preparándonos frente a la inoperancia del Estado en todo el sector con respecto a pueblos indígenas. Esto hace que nosotros comencemos a evaluarnos y a prepararnos para unas acciones futuras, de esta forma el pueblo amazónico no se quedará con tantos atropellos que vienen aceptándole al Estado».

Asimismo, se consultaron algunas preguntas relacionadas al **derecho al territorio**. El derecho al territorio indígena es un derecho colectivo que implica poseer el reconocimiento y protección de la totalidad de hábitats de las regiones que ocupan o utilizan, así como el reconocimiento de las formas de administrar o de usar la tierra, según los conocimientos propios de los pueblos. Adicionalmente, este reconoce la propiedad y la posesión sobre las tierras que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido, así como la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en el territorio indígena, y la **relación especial que los Pueblos Indígenas tienen con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos** que históricamente han poseído u ocupado y utilizado.

Al respecto, Gunter Musa de CORPI-SL señaló: «El territorio para nosotros es dónde vivir, dónde buscar para nuestra alimentación, dónde hacer chacra; por ello, para nosotros esos territorios son muy interesantes». Por su parte, desde ORPIO, James Pérez señaló: «Para nosotros el territorio implica nuestra existencia, nuestra vida, ahí se refleja todo. Ahí está nuestro hogar, nuestro mercado de abastecimiento, porque ahí hay lagos y bosques. En los bosques, están los animales, la madera, etc. y en los lagos están los recursos hidrobiológicos del cual se alimenta y se sustentan las comunidades».

Por otro lado, se consultaron preguntas relacionadas al **derecho a la participación ciudadana**. Este derecho abarca la posibilidad de acceder a todos los aspectos de la información pública sobre los proyectos de inversión, incluyendo los posibles impactos del proyecto, el uso de las tierras o el territorio ocupado por la población indígena, la información de línea base, etc. Asimismo, este derecho permite a la población participar en la toma de decisiones, hacer consultas y plantear sus preocupaciones sobre los impactos del proyecto, debiendo ser escuchados para que sus dudas sean consideradas al elaborar y evaluar el estudio ambiental. Entre los mecanismos de participación ciudadana que provee la norma, se cuentan con los siguientes: Audiencias Públicas, talleres participativos, buzón de sugerencias, Casa Abierta, entre otros, los cuales se usan dependiendo del tipo de instrumento ambiental.

La mayoría de entrevistados declaró no conocer otros mecanismos de participación ciudadana que no sean los talleres participativos o las audiencias, e incluso, en algunos casos, mencionaron que no se cumplían los acuerdos o promesas a los que se llegaban, como declara Román Sumpa de CORPI-SL: «Sí hemos participado, pero los compromisos que ellos hacían delante de las autoridades nunca se han cumplido hasta la fecha. (Participé) en la audiencia de la Hidrovía. Todos los compromisos quedaban en nada».

También se preguntaron algunos temas relacionados al **derecho a un medio ambiente saludable**. Se trata de un derecho fundamental, ya que asegurarlo implica una protección directa a la salud. Además, es importante que se reconozca y proteja la relación indivisible que los pueblos indígenas construyen y desarrollan con su entorno (por ejemplo, el derecho a la salud). Se admite que este derecho está vinculado con la dignidad del ser humano; por ende, debe considerarse en el diseño de los proyectos, en la consulta previa y en el Estudio Ambiental. No obstante, este último se concreta al momento de evaluar; por ejemplo, la presencia de cuerpos hídricos, las ANP, los Límites Máximos Permisibles, debiendo exigir a la empresa que adopte medidas de prevención ante los posibles impactos negativos.



FOTO: DAR

Sin embargo, desde la percepción de los entrevistados evidenciada en sus respuestas, este derecho no es respetado por las empresas. Román Sumpa señaló que: «Ellos (las empresas) no dan solución, este tipo de empresas, al contrario, vienen a hacer daño y a raíz de eso puede que generen más problemas. Nosotros ya vamos a controlar eso». Romero Benavides mencionó: «Para mí no hay cura, no pueden curar un territorio contaminado. Simplemente las empresas entran, destruyen, contaminan, se largan y nunca más vuelven dejando así nuestro territorio». Ambos pertenecen a CORPI-SL.

Sobre posibles soluciones a los problemas sufridos por las comunidades destaca la propuesta de «monitoreo permanente de las comunidades para esas áreas y principalmente cuidando(las) de manera directa, como promotores, monitores del área que se cuida para el corredor territorial PIACI y por las zonas que están en el área de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas», brindada por David Ruiz de ORAU.

También se consultaron preguntas relacionadas con el derecho a la **autodeterminación y planes de vida**. El derecho de libre determinación de los pueblos es el **derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobernar, perseguir su desarrollo económico, social y cultural**, y estructurarse libremente, sin injerencias externas y de acuerdo con el principio de equidad.

Sobre los planes de vida, Jamner Manihuari de CORPI-SL expresó su importancia de la siguiente forma: «Los planes de vida son documentos que, muchas veces, nos ayudan a ordenar el nivel de gestión; por ello, consideramos que un plan de vida es una herramienta de gestión para nuestras autoridades, de manera que este plan debe ser utilizado y de conocimiento para nuestras autoridades locales, regionales o para cualquier institución que busque alcanzar la comunidad en su nivel de atención como parte de su demanda establecida dentro de su plan de vida».

Finalmente, se realizaron preguntas relacionadas con la EAE y **algunas recomendaciones para el manejo del funcionamiento del SEIA**. Este es un IGA referido a PPP, que busca generar y contribuir con la adecuada planificación e implementación de dichos documentos. Comprende dos características básicas: 1) 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 procesos para evitar impactos; 2) es una herramienta metodológica que proporciona las variables ambientales que sirven para la toma de decisiones en los diferentes sectores y niveles de Gobierno.

Los actores sociales entrevistados expresaron un desconocimiento general sobre la EAE y los tipos de impacto, pero sí reconocieron la importancia de medirlos y que el Estado informe a la población indígena sobre el funcionamiento del SEIA. Ely Tangoa de CODEPISAM mencionó al respecto: «Ahí, por ejemplo, es importante tener claridad, tener bien claro qué es el impacto ambiental, es importante que la comunidad sepa, porque se le dice que se hará un EIA, pero no saben qué es». En un sentido similar, Ulises Fasanando de ORAU dijo: «La recomendación (es) que cuando se realice una EIA exista presencia de las organizaciones, participación de las autoridades y que se brinde una buena información en el lugar [...] Les recomiendo que tenga un buen criterio de evaluación en todo eso, un buen trabajo, para que las poblaciones indígenas entiendan lo que se debe hacer. Cumplir los instrumentos».

Respecto de las entrevistas, realizadas bajo una guía previamente elaborada¹⁸¹, se puede concluir lo siguiente:

Consulta previa	<ul style="list-style-type: none"> • Se confunde con talleres participativos. • Se tiene la necesidad de consultar servicios públicos y EIA. • No se cuenta con asesores técnicos ni asesoría por parte del Estado. • Una buena consulta garantiza el derecho al territorio indígena.
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • No se evalúa la comprensión. • Se reproducen prácticas de discriminación. • Es más importante lo que dicen o piensan los de fuera que las comunidades. • Se cree que son talleres o reuniones donde participan todos. • Necesidad de profundizar y apoyarse en formas tradicionales y pedagógicas.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe fortalecer el monitoreo comunal. • El monitoreo ambiental es permanente no solo por un proyecto. • El monitoreo ambiental debe institucionalizarse e integrarse al SNGA. • Se deben promover proyectos que aseguren, garanticen y protejan la vida y la salud. • Se requieren buenas líneas base.
EAE	<ul style="list-style-type: none"> • Vincular las herramientas de planificación indígena y local como insumo. • Difundir más el instrumento, es desconocido.

FIGURA N° 37.
CONCLUSIONES DE LAS ENTREVISTAS
Elaboración propia.

8.

CONCLUSIONES

1. A pesar que en los últimos años el Estado ha emitido un conjunto de normas destinadas a fortalecer el SEIA y mejorar la gestión ambiental, aún persisten debilidades en las diferentes fases de los proyectos de inversión, que parten desde su etapa de diseño o estructuración, lo cual se evidencia a través de la persistencia de conflictos socioambientales.
2. En **materia de infraestructura**, el contexto económico del Perú ha estado caracterizado por la promoción de proyectos de infraestructura en las diferentes regiones del Perú y la Amazonía no ha sido ajena a esta situación. Al respecto, la promoción de inversiones posee ventajas innegables como, por ejemplo, la mejora de estándares de competitividad nacional; sin embargo, en todo momento, es necesario que se garantice el cumplimiento de estándares ambientales, así como el resguardo y protección de las poblaciones vulnerables como es el caso de la población perteneciente a pueblos indígenas u originarios.
3. En la etapa de formulación del proyecto, concretamente para los Estudios de Preinversión, no se aprecia una adecuada evaluación ambiental, mucho menos se regula la aplicación de mecanismos de consulta previa. Se exige solamente un análisis general para que se estimen beneficios sociales del proyecto en comparación a un escenario en donde no se ejecute este, sin que sea obligatorio presentar mediciones o análisis concretos.
4. En 2019, PROINVERSIÓN organizó el denominado «Foro Amazonía Invierte» en el cual se puso a disposición de los inversionistas una cartera de proyectos que fueron diseñados por los equipos técnicos de Gobiernos Regionales con la asesoría de PROINVERSIÓN. Varios de esos proyectos se pusieron a disposición únicamente a nivel de idea; es decir, sin que se registre información sobre mecanismos de participación en los que se haya involucrado a la población, mucho menos a pueblos indígenas que podrían resultar afectados por los impactos de la eventual ejecución de los referidos proyectos.
5. Si bien el anexo N° 7 de la Directiva General del Invierte.pe, aprobada por Resolución Directoral N° 001-2019-EF-63.01), dispone un contenido mínimo en materia social del Estudio de Preinversión, en el que se deben identificar los beneficios, cuantificar y, de ser el caso (es decir, no es indispensable), valorizar los beneficios que se generarían por cada una de las diferentes alternativas «con y sin proyecto»; este ejercicio, en la práctica, puede resultar muy teórico y devenir en análisis genéricos.

6. En **materia de transportes**, los vacíos normativos han originado que –además de falta de predictibilidad jurídica para los actores, incluyendo al inversionista y a la población afectada– el MTC apruebe términos de referencia específicos para los proyectos. La consecuencia de ello, a su vez, es que queda a exclusiva discrecionalidad de la autoridad si los términos de referencia específicos incluyen aspectos sociales relevantes como los modos de vida, las tradiciones, el reconocimiento de las opiniones de los sabios indígenas, entre otros.
7. El Reglamento de Protección Ambiental para el sector transportes está íntegramente enfocado a proyectos de carreteras, pero no contiene regulaciones que resguarden los impactos ambientales en el caso de proyectos hidrovíarios. Inicialmente, se previó que a estos proyectos les correspondía una clasificación anticipada de EIA-d, pero luego de que la EIA de la Hidrovía Amazónica fue presentada al SENACE, dicha norma se derogó, de tal manera que actualmente no se cuenta con ninguna regulación al respecto.
8. La transferencia de las competencias en fiscalización ambiental del subsector transportes al OEFA aún no concluye; además, no se cuenta con un reglamento de tipificación de infracciones y sanciones que permita a la autoridad competente tomar acciones efectivas para desincentivar incumplimientos a las obligaciones ambientales y sociales. A falta de dicha norma, no se podrían dar medidas de sanción en atención al principio de tipicidad. En aras de que exista una fiscalización efectiva, es sumamente prioritario que se finalice con el proceso de transferencia de las competencias del subsector transportes al OEFA.
9. **La normativa Sectorial de Transportes está desactualizada y no garantiza la implementación de la participación ciudadana y la consulta previa.** En efecto, el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el subsector transportes se encuentra del todo desfasado con relación a la normativa del SEIA e inclusive a la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su reglamento, toda vez que prevé terminología que confunde la participación ciudadana, aplicable a estudios ambientales, con el desarrollo de la consulta previa propiamente dicha. Tampoco, se distinguen las fases para la implementación de procesos de participación ni se prevén disposiciones para el resguardo de los derechos de los pueblos indígenas.
10. El Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el subsector transportes no prevé resguardos a favor del reconocimiento de los pueblos indígenas. Únicamente, en su Artículo 4 dispone que en las zonas con población indígena se deberán realizar las respectivas coordinaciones con los representantes electos de las organizaciones que los representan, lo cual resulta del todo insuficiente. Por lo tanto, se trata de una normativa que debe ser actualizada e integrada a las disposiciones del SEIA como sistema único para la prevención de impactos ambientales.
11. En el caso de la participación ciudadana en el subsector transportes, no existen mecanismos claros aplicables al proyecto ni la oportunidad en que la debería darse esta. Tampoco se considera el enfoque intercultural y de género.
12. No se ha regulado el proceso de consulta previa, en el marco de la Ley vigente y su reglamento; por ello, no se conoce la oportunidad en el que este se realizará, considerando que debiera hacerse antes de declararse la viabilidad del proyecto y entre a la fase de ejecución.
13. Uno de los criterios que solicitó PROVÍAS Descentralizado al consultor para elaborar el Estudio Multicriterio del proyecto de Carretera Iquitos–Saramiriza fue que el trazo no intercepte ANP ni sus ZA. No obstante, existen posibles colindancias del trazo con ANP, por lo que DAR ha advertido dos puntos de riesgo en función a la proximidad del trazo con el Sitio RAMSAR Abanico del Pastaza.

14. Existe en la posible área de influencia del proyecto de Carretera Iquitos – Saramiriza al menos tres grandes unidades nacionales de conservación (RN Pacaya Samiria y Pucacuro y ZR Santiago Comaina), una regional (ACR Alto Nanay) y un Sitio RAMSAR (Abanico del Pastaza). Las áreas de uso indirecto (parques nacionales, santuarios históricos y santuarios nacionales) son intangibles por lo que no pueden verse afectadas por ningún tipo de proyecto. En el caso de las que no son intangibles, es mandatorio que se adopten las medidas de mitigación que sean necesarias.
15. En **materia de hidrocarburos**, el nuevo Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (2019) incorpora el principio de flexibilidad y los enfoques de género e interculturalidad, en igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, así como los derechos de los pueblos indígenas u originarios. Sin embargo, no promueve ni garantiza una real participación ciudadana en la toma de decisiones respecto de las actividades de hidrocarburos y tampoco menciona a la consulta previa. Dicho reglamento debería considerar lo siguiente:
 - (i) Ante la evidencia del desarrollo de un conflicto social, se deberá contar con la presencia de observadores como la Defensoría del Pueblo, debido a que se trataría de un conflicto social que debe ser conocido y observado por las entidades que contribuyen con la prevención de estos.
 - (ii) Respecto de los ITS y otros IGA complementarios, la norma indica que no se requiere la presentación del PPC por parte de los titulares de la actividad. De esta manera, resulta insuficiente la regulación para una adecuada protección de los derechos de los pueblos indígenas.
 - (iii) Respecto de los ITS, si bien se establecen mecanismos de participación ciudadana en el Artículo 56, la aplicación de este instrumento resulta muy permisiva en comparación con el sector minería en el que no procede si la modificación que va a realizarse incluye ANP o ZA; además, se establece un límite máximo para su procedencia, teniendo en cuenta la existencia de los impactos acumulativos. Por tal motivo, este es un aspecto a mejorar en el caso del subsector hidrocarburos.
 - (iv) Sobre los otros IGA complementarios, se debió incluir la presencia de vigilancia indígena, ya que estos se desarrollan luego de la ejecución de los proyectos y la información recolectada por vigilantes indígenas puede ayudar como recomendación para adoptar mejores decisiones por parte de la autoridad.
16. Aún está pendiente institucionalizar el monitoreo y vigilancia indígena como mecanismo de participación ciudadana para, consecuentemente, incorporar disposiciones específicas sobre el particular en la normativa especial. Esta forma de participación ya está siendo implementada por los Gobierno Regionales de Loreto (Ordenanzas Regionales números 017-2016-GRL-CR y 003-2017-GRL-CR) y de Ucayali, que ha creado la Gerencia de Desarrollo Indígena como parte de su estructura. Sin embargo, aún es necesario desarrollar disposiciones vinculantes sobre los mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los acuerdos en el marco de las mesas multisectoriales o espacios de diálogo en los que participan pueblos indígenas u originarios, con enfoque intercultural y la observancia del principio de flexibilidad.
17. Respecto de la **vigilancia y monitoreo indígena** en el EIA, debe señalarse que su importancia radica en la protección de los territorios indígenas y su concepción integral; no obstante, existe un serio vacío normativo, el cual ha generado serias disconformidades en las comunidades, debido a que los monitoreos y la vigilancia indígena no son considerados por la empresa ni en las labores de supervisión y fiscalización del OEFA. Cuando esta entidad realiza tales labores —a pesar de que tiene conocimiento de los monitoreos indígenas— únicamente involucra al administrado (empresa) en dichas acciones de supervisión.

18. Ante esta problemática, es necesario que se retomen los análisis de propuestas normativas como los proyectos de ley números 336/2026-CR y 389/2016-CR que, por ejemplo, proponen la creación de organizaciones de vigilancia y su integración al SNGA, entre otros aspectos. En este sentido, debe estructurarse de manera detallada cómo van a quedar definidos los programas de monitoreo ante posibles discrepancias de las empresas con las comunidades. De esta manera, la labor de los monitores indígenas pueda poseer algún grado de obligatoriedad para la empresa y que, ante eventuales desavenencias, el OEFA intervenga de manera objetiva e involucrando siempre a la comunidad indígena.
19. Si bien desde 2019 se viene promoviendo varias reformas de la normativa sectorial de hidrocarburos —siendo una de las más importantes el proyecto de modificación al TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos—, en este contexto de reforma y actualización es pertinente que los cambios políticos y normativos sean implementados dentro de un marco de participación ciudadana oportuna y efectiva. En ese sentido, se debe incluir como etapa transversal, aquellos procesos en los que se desarrollan la formulación de las normas que van a establecer los lineamientos políticos y bases legales para desarrollar los procesos de licitación de los proyectos de hidrocarburos, lo cual involucra los derechos y obligaciones de las empresas, la ciudadanía y el Estado.
20. **Respecto de la EAE**, actualmente no existe una base legal en la que se establezca qué entidad es la competente para realizar la supervisión del cumplimiento del informe ambiental que emite el MINAM con las recomendaciones para dicha EAE. Esto es un vacío de preocupación teniendo en cuenta que si se emiten PPP se corre el riesgo de no que sean acatadas las recomendaciones, puesto que no hay claridad de cuál entidad sería responsable del respectivo seguimiento.
21. En **materia de protección de pueblos indígenas**, la normativa está bastante dispersa, situación que no favorece la adecuada difusión del conocimiento de los derechos y la defensa de estos entre los miembros de las comunidades. Es recomendable que a nivel del Estado se realicen esfuerzos conducentes a una mejor articulación de las normas que prevén el resguardo y defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Ello con el objetivo de que, de forma inmediata, se efectúe una difusión que resulte clara, comprensible y fortalezca la gestión de las organizaciones indígenas, en defensa de su autodeterminación y fortalecimiento institucional para la protección de sus intereses colectivos.
22. Los acuerdos de procesos de consulta entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios son exigibles en sede administrativa y judicial, toda vez que —como resultado del proceso— posee carácter obligatorio para ambas partes.
23. En el caso en concreto del **proyecto Hidrovía Amazónica**, la decisión de la consulta previa se plasmó en más de 70 acuerdos que exigían claridad técnica y científica sobre las preocupaciones de las poblaciones pertenecientes a pueblos indígenas en cuanto a los impactos ambientales, sociales y culturales. De esta forma, se acordó que de detectarse nuevos impactos, se canalizarán por la vía de la consulta previa. Asimismo, varios de los acuerdos de la consulta previa están directamente vinculados al EIA; por ende, los documentos aprobados en el contexto del EIA debían necesariamente recoger y considerar esos acuerdos, ya que tienen carácter vinculante para las partes.
24. El MINCU señala que los acuerdos de consulta previa vinculados al EIA-d del proyecto de la Hidrovía Amazónica fueron suscritos en el Acta de Consulta por el Estado, a través del MTC, y deben ser implementados por las entidades correspondientes vinculadas al proyecto, conforme a sus competencias y funciones. A pesar de ello, el SENACE prosiguió con la evaluación del EIA sin tomar en cuenta las observaciones de dicha entidad, lo cual evidencia que no existe consideración de la opinión de la única entidad que en el proceso de evaluación ambiental tiene competencias directamente vinculadas a la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

25. Respecto al **caso de la Carretera Iquitos–Saramiriza**, existe una preocupante debilidad en lo que se refiere al proceso de consulta previa, ya que de concluirse, en el Estudio de Preinversión, que el proyecto es viable, dicho proceso debería llevarse a cabo antes de la declaratoria de viabilidad. A pesar de que este incidiría en varias comunidades nativas, no se aprecia el mínimo grado de planificación para llevar a cabo la consulta previa.
26. El Estudio de Preinversión ha sido estructurado sobre la base de la Directiva N° 002-2017-EF/63.01, cuyo anexo 3 contempla Parámetros de Evaluación Social, que resultan insuficientes, con lo cual el poco contenido que se ha previsto en los términos de referencia sobre cálculos de rentabilidad social e impacto social se dejan a la discrecionalidad del Consorcio Saramiriza.
27. Como ha sido advertido en publicaciones previas de DAR, el Invierte.pe, actualmente, no considera que en el Estudio de Preinversión deba modelar y evaluar los impactos en las AII. Esta falencia, lamentablemente, puede afectar la declaración de viabilidad, más aún si es que no se hace un adecuado análisis de oferta y demanda del proyecto. De esta manera, si es que los impactos socioambientales son demasiado elevados en comparación con los beneficios obtenidos de la interacción entre la oferta y la demanda, no corresponde determinar la viabilidad del proyecto.
28. Se ha podido apreciar que el **marco normativo e institucional** posee debilidades en cuanto a protección de derechos indígenas y medidas de impacto socioambiental. Estas debilidades, lamentablemente, están presentes en todas las fases de los proyectos, inclusive desde las etapas más tempranas como son la programación de inversiones y la formulación y evaluación. Así, en el caso del proyecto de Hidrovía Amazónica, se emitió un Decreto de Urgencia que lo declaró de necesidad nacional y de ejecución prioritaria, y en el caso de la Carretera Iquitos–Saramiriza una ley declaró al proyecto de necesidad pública e interés nacional con el objeto de interconectar a la ciudad de Iquitos con la Costa Norte, de tal manera que permita impulsar un desarrollo sostenido de la Amazonía.
29. Todo ello implica una afectación a los derechos colectivos de las comunidades indígenas; especialmente, el derecho al territorio, ya que, en la práctica, se desconoce sus legítimos intereses en el uso de recursos, aspecto que es del todo obviado por el marco normativo e institucional. Igualmente, se aprecia una afectación a su derecho al goce de un ambiente sano, debido a que los impactos no se calculan de manera adecuada.
30. El análisis del **caso del Lote 8** permite identificar lecciones aprendidas y, en base a estas, elaborar propuestas de salvaguardas para la defensa de los derechos indígenas, de manera que se fortalezca la gobernanza de proyectos de este tipo y, principalmente, se cumpla con el principio de prevención de los impactos ambientales, a través de medidas en el marco de la normativa vigente.

9.

RECOMENDACIONES

Fortalecimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

TEMA	HALLAZGOS	ACTOR	RECOMENDACIÓN
Normativo e institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> No se incluyen criterios ambientales en la priorización de proyectos ni adecuada evaluación ambiental en la formulación de proyectos. No existen disposiciones para la concordancia entre el SEIA y el Invierte.pe. No se regula la aplicación de mecanismos de consulta previa en proyectos de inversión. No hay espacios formales de participación ciudadana ni intercultural o con enfoque de género. 	PCM MEF MINAM SENACE MTC MINEM PPII	<ul style="list-style-type: none"> Incidir en la reactivación económica sin que se debiliten los mecanismos de participación ciudadana y de consulta previa. Incidir en la inclusión de consulta previa en todo el ciclo de los proyectos de infraestructura y extractivos. Incidir para la elaboración y aprobación de una guía vinculante para la concordancia entre el SEIA y el sistema de inversión Invierte.pe. Incidir en la implementación de espacios formales de participación ciudadana dirigidos a pueblos indígenas y guías para la implementación del enfoque intercultural y de género. Promover capacitaciones a funcionarios públicos y líderes de opinión sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Fortalecimiento del Sistema de Evaluación Ambiental de Impacto Ambiental con enfoque de derechos indígenas

CONCEPTO	HALLAZGOS	ACTOR	RECOMENDACIÓN
Consulta previa	Normativa sectorial desactualizada que no garantiza la implementación de la consulta.	MINCU MTC MINEM MINAM	<ul style="list-style-type: none"> Implementar normas para la aplicación de la consulta previa en el marco del C169, la ley y su reglamento. Específicamente, promover la implementación de la Sentencia 29126. Promover la consulta previa de las medidas administrativas que aprueban el EIA.
Participación ciudadana y transparencia	Transportes <ul style="list-style-type: none"> Grandes vacíos en la aplicación del enfoque intercultural. No es vinculante la aplicación del enfoque de género en espacios de participación ciudadana. 	MTC MINCU PPII	<ul style="list-style-type: none"> Promover espacios de diálogos con PPII para la actualización del Reglamento de Participación Ciudadana del Sector Transportes. Asegurar que los mecanismos de participación ciudadana cumplan con los requisitos de interculturalidad y género para una adecuada participación.
	Hidrocarburos <ul style="list-style-type: none"> Se ha limitado la vigilancia y monitoreo indígena en el subsector hidrocarburos. Los mecanismos de transparencia no son didácticos ni adecuados a la realidad de las poblaciones indígenas. 	MINEM MINAM PPII	<ul style="list-style-type: none"> Incidir para la inclusión de recomendaciones de pueblos indígenas en el reglamento de participación. Asegurar que los mecanismos de participación ciudadana cumplan con los requisitos de interculturalidad y género para una adecuada participación.
Aspectos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> No se cuentan con regulaciones que resguarden los impactos ambientales en el caso de proyectos de hidrovías. No se incluye análisis de impactos acumulativos y sinérgicos en los EIA; asimismo, existe una débil identificación de los impactos ambientales y sociales; sobre todo, relacionados a salud de PPII. 	MEF MTC SENACE MINCU MINS PPII	<ul style="list-style-type: none"> Definir lineamientos adecuados al ámbito amazónico y con participación de los pueblos indígenas respecto de la evaluación de los impactos acumulativos, sinérgicos y sociales. Incluir los conocimientos tradicionales y la participación de los pueblos indígenas u originarios en la elaboración de líneas base. Fortalecer el rol de los opinantes técnicos e incluir su información en los EIA. Incidir para la inclusión de la opinión vinculante del sector salud en los EIA's.
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> La falta de tipificación de sanciones y la pendiente transferencia de funciones a OEFA no permiten una fiscalización efectiva en el subsector transportes. Ausente trabajo de monitoreo de impactos sociales. 	MTC OEFA PPII	<ul style="list-style-type: none"> Incidencia para que se concluya la transferencia de funciones del MTC al OEFA. Incidencia para que se tipifiquen las sanciones e infracciones tanto ambientales como sociales de los proyectos de infraestructura en transportes e hidrocarburos.

Sobre Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y fortalecimiento de capacidades

CONCEPTO	HALLAZGOS	ACTOR	RECOMENDACIÓN
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Normativas pendientes del CEPLAN. • Poca aplicación debido al desconocimiento de las herramientas. 	PCM PPII	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar módulos de capacitación para funcionarios públicos y PPII sobre la importancia de la herramienta. • Incidir para que se defina la responsabilidad institucional del seguimiento e implementación del informe que aprueba la EAE. • Elaborar materiales pedagógicos y de incidencia para pueblos indígenas sobre el EIA y la EAE.
Seguimiento y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • No hay formalmente un espacio para el monitoreo y vigilancia en la ejecución de las recomendaciones de la EAE. 	MINAM PPII	<ul style="list-style-type: none"> • Incidir para que el MINAM incluya espacios de participación para PPII, en la elaboración y seguimiento en la EAE.
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Los lineamientos para la participación ciudadana en EAE son muy generales. • No existen lineamientos específicos para la participación indígena, ni aplicación de enfoque intercultural y de género. • No se han hecho público los reglamentos y lineamientos para la participación ciudadana, en el caso del SENACE y en el subsector transportes. • En el caso de los mecanismos de participación ciudadana del subsector hidrocarburos, se prioriza la entrega de información a través de medios virtuales o de medios físicos que limitan el contenido a comunicar. • De acuerdo al análisis de planes de participación ciudadana de la Defensoría del Pueblo, la evaluación para la determinación de los medios a emplear en los mecanismos de participación ciudadana no ha sido realizada considerando las características particulares de cada proyecto de inversión. 	MINAM PPII	<ul style="list-style-type: none"> • Incidir para que se incluyan las recomendaciones de los pueblos indígenas en el reglamento de participación ciudadana, con énfasis en el monitoreo ambiental comunitario. • Promover espacios de diálogo con PPII para la actualización del Reglamento de Participación Ciudadana del Sector Transportes. • Asegurar que los mecanismos de participación ciudadana cumplan con los requisitos de interculturalidad y género para una adecuada participación, incidiendo en la no virtualidad.



Con el soporte de:



ISBN: 978-612-4210-75-4



9 786124 210754