



GUÍA PRÁCTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA APLICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL SECTOR TRANSPORTES





GUÍA PRÁCTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA APLICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL SECTOR TRANSPORTES





GUÍA PRÁCTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA APLICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL SECTOR TRANSPORTES

Elaborada por:

Verónica Portugal Decheco

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 e impreso por:

Sonimágenes del Perú SCRL
Av. General Santa Cruz 653, Oficina 102, Jesús María, Lima-Perú
Teléfono: 511 - 277 3629 | 511 - 726 9082
Correo electrónico: adm@sonimágenes.com

Foto de portada:

Adan Calatayud / DAR

Foto de contraportada:

DAR

Primera edición: Abril 2021

Impresión: Septiembre 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-03900, consta de 1000 ejemplares.

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 con la asistencia de Rainforest Foundation Norway. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores; y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Foundation Norway.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	4
Presentación	5
Introducción	6
Capítulo 1 Contexto normativo e institucional en el sector Transportes	7
Capítulo 2 Contexto normativo de la EAE y oportunidades para su aplicación	17
Capítulo 3 Objetivo de una EAE en planes de transporte vial y fluvial en la Amazonía	27
Capítulo 4 Participación ciudadana en la elaboración de una EAE	31
Capítulo 5 Recomendaciones en la elaboración de una EAE en planes de transporte vial y fluvial en la Amazonía	35
Bibliografía	39

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APP:	Asociaciones Público-Privadas.
DAR:	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGPNIGA:	Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental
DL:	Decreto Legislativo
EAE:	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
FCD:	Factores Críticos de Decisión
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM:	Ministerio de Energía y Minas
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MTC:	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
OEFA:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PDRC:	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PESEM:	Plan Estratégico Sectorial Multianual
POI:	Plan Operativo Institucional
PPP:	Políticas, Planes y Programas
RPAST:	Reglamento de Protección Ambiental del Sector Transportes
SEIA:	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
TdR:	Términos de Referencia



PRESENTACIÓN

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es una herramienta importante para la planificación. Esta puede ser usada en instrumentos de diversos alcances (sectorial, regional, local), brindando un enfoque de sostenibilidad. Aplicarlo al sector Transportes puede traer valiosos beneficios, ya que puede dar un enfoque territorial a la planificación e incorporar características ambientales, económicas, sociales y políticas en los lugares donde se plantea el desarrollo de obras de infraestructura.

A partir del análisis “La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de proyectos hidrovialarios en la cuenca amazónica: Lecciones desde el caso proyecto Hidrovía Amazónica”, realizado por DAR, se identificó que el proyecto Hidrovía Amazónica deja lecciones aprendidas sobre cómo mejorar la planificación de proyectos de ese tipo, en cuanto a los aspectos socioambientales y la gobernanza de este, recomendando la implementación de una EAE para el transporte fluvial.

La elaboración e implementación de la EAE es un proceso complejo, donde intervienen distintos actores y que requiere momentos de toma de decisiones, ya que es un instrumento de carácter político, por contener información influyente y estratégica para la gestión pública en los distintos niveles de gobierno.

Por ello, la presente guía tiene como objetivo proveer lineamientos, en el marco de la normativa nacional, para la elaboración de EAE en los planes de transportes nacionales o regionales, para promover la gobernanza ambiental. Asimismo, se busca difundir a la sociedad civil la importancia del uso de esta herramienta y se generen recomendaciones a las condiciones normativas e institucionales del sector para que se facilite su desarrollo.

Esta guía se vuelve estratégica al considerar que los países latinoamericanos aplicarán diferentes estrategias de reactivación económica frente a la pandemia de Covid-19, siendo prioritario que estas estrategias consideren variables socioambientales para asegurar que esta reactivación sea sostenible, y contribuya a un sistema de transporte que minimice impactos y, a su vez, reduzca la precarización de los sistemas de salud y saneamiento en los pueblos indígenas de la Amazonía, temas que se han hecho visibles debido a la pandemia.

Este documento se da en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la gobernanza socioambiental en la cuenca amazónica a través de la incidencia regional frente a los impactos sociales y ambientales de los sectores extractivos y de infraestructura”, realizado con el apoyo de Rainforest Foundation Norway.

INTRODUCCIÓN

La planificación de proyectos de infraestructura en la cuenca amazónica se ha caracterizado en las últimas dos décadas por el fomento de la integración sudamericana, el impulso de Asociaciones Público-Privadas (APP), la priorización de proyectos viales con el fin de cerrar brechas de infraestructura y la presencia de capitales chinos en el desarrollo de estos proyectos, los cuales cuentan con estándares ambientales menos rigurosos.

Esta planificación se ha realizado sin un análisis ambiental integral adecuado, en el que se han identificado vicios como sobrecostos y la falta de incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental y social en la planificación y formulación de proyectos. Los impactos de la promoción de proyectos de transporte sin un análisis estratégico macro puede generar grandes impactos.

Si no se integran variables ambientales en el desarrollo de proyectos, se pueden generar grandes impactos socioambientales debido a la construcción de proyectos de infraestructura como carreteras, hidrovías y ferrovías, tales como impulsar la deforestación, o amenazar la biodiversidad y servicios ecosistémicos y el bienestar de poblaciones nativas.

Por ello, es importante que desde la gestión pública se establezcan procesos de planificación que contribuyan a la toma de buenas decisiones y a que las inversiones sean sostenibles.

Actualmente en el Perú se vienen promoviendo proyectos de infraestructura, ya sea en el marco del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad o en el marco de la reactivación económica en respuesta a la pandemia del Covid-19. Asimismo, se vienen promoviendo carreteras e hidrovías sin que sus respectivos planes (Plan Nacional Hidroviario, el Plan Vial Nacional o los planes viales departamentales) cuenten con una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que asegure y garantice la no vulneración de derechos de los pueblos indígenas y a un medio ambiente sano.

La EAE es un proceso que aporta valor ambiental y de sostenibilidad de manera estratégica a los procesos de toma de decisión del Estado, integrando aspectos ambientales y sociales en el diseño de planes, políticas y programas con el objetivo de asegurar la sostenibilidad en la gestión ambiental. También permite identificar los impactos combinados que un conjunto de proyectos puede generar en un mismo territorio.

Sin embargo, para aplicarla es importante que las instituciones, sociedad civil, academia y gremios conozcan los beneficios de la herramienta y cuenten con conocimientos respecto a las fases, condiciones, oportunidades y aspectos críticos para que el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica pueda ser exitoso y contribuir al desarrollo sostenible.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

CAPÍTULO 1:

CONTEXTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL SECTOR TRANSPORTES

La construcción de infraestructura de transporte vial es una actividad importante para satisfacer las demandas y necesidades asociadas a la conexión del territorio nacional. En ese sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) como institución rectora, cuenta con herramientas legales, de gestión y técnicas, para desarrollar vías para la conexión del país.

El propósito del Ministerio de Transportes es asegurar la provisión de infraestructura y servicios de transportes y comunicaciones a toda la población, de manera segura, sostenible, inclusiva y competitiva, orientada a la integración y desarrollo nacional¹.

Es así que, como parte de los lineamientos de la Política Institucional de Transportes y Comunicaciones, se contempla la accesibilidad, competitividad, seguridad y conservación de los servicios de transportes, así como la integración de dichos servicios y las tecnologías de la información y comunicaciones con enfoque logístico. Los lineamientos también contemplan la gestión de riesgos de desastre y la sostenibilidad ambiental de los sistemas de transportes².

Asimismo, los objetivos estratégicos sectoriales correspondientes al sector Transportes, establecidos en el Plan Estratégico Sectorial Multianual del sector Transportes y Comunicaciones

1 PEI 2020-2023. Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

2 POI. Plan Operativo Multianual 2020 Modificado- Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

(PESEM 2018-2023) son los siguientes: reducir los tiempos y costos logísticos en el sistema de transportes; mejorar la seguridad y calidad ambiental en el sistema de transportes y comunicaciones; fortalecer la gobernanza, descentralización y modernización del sector Transportes y Comunicaciones.

Para cumplir el propósito de asegurar servicios de transportes, el MTC desarrolla, implementa y monitorea instrumentos normativos y de planificación para asegurar la gestión del sector Transportes, incluyendo la gestión ambiental y la participación de gobiernos regionales y locales.

1.1 COMPETENCIAS REGIONALES

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones posee competencias compartidas con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en las materias de infraestructura de transportes de alcance regional y local, servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre³.

De acuerdo a la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se establece las funciones sectoriales que corresponde ejercer a los gobiernos regionales, entre ellas, las de transportes y de telecomunicaciones (artículos 56 y 57). La transferencia de funciones implica el traslado de los recursos asociados para su ejecución por parte del Gobierno nacional.

Por ello, con la finalidad de definir claramente las funciones, responsabilidades y alcance en cada nivel de gobierno se elaboró la “Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones en los Niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local”, aprobada por Decreto Supremo N° 019-2011-MTC.

Por otro lado, respecto a la certificación ambiental, los gobiernos regionales tienen competencias para otorgar la Certificación Ambiental de los proyectos de categoría I – Declaración de Impacto Ambiental (DIA), así como para aprobar la Ficha Técnica Socioambiental (FITSA), aplicada a actividades que no estén comprendidas en el marco del SEIA, en línea con la descentralización de competencias en el marco de la Ley de descentralización⁴.

Es así como el desarrollo de proyectos de transportes en la Amazonía como carreteras, hidrovías y ferrovías puede ser impulsado por el gobierno nacional o por los gobiernos regionales. Sin embargo, la construcción de estas obras a veces responde a los intereses de diferentes actores (nacionales, regionales, locales) y no necesariamente se alinean dentro de un Plan Nacional o tienen como objetivo desarrollarse de manera integral⁵.

1.2 PLANIFICACIÓN SECTORIAL

El MTC cuenta con diversos instrumentos técnicos para el desarrollo de infraestructura. Algunos de ellos más actualizados que otros. A continuación, se mencionan los más resaltantes:

3 Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2019 - Sector Transportes.

4 Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/289846-mtc-prosigue-la-delegacion-de-competencias-en-gestion-ambiental-a-los-gobiernos-regionales>

5 Linares, D. (2019). *La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de proyectos hidroviarios en la cuenca amazónica: Lecciones desde el caso Proyecto Hidrovia Amazónica*. DAR.



- **Plan Intermodal de Transportes 2004-2023.** Fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 365-2006-MTC/02, y contiene elementos necesarios para ordenar el desarrollo de la infraestructura, con una visión integral de mediano y largo plazo orientada a atender las demandas de la actividad productiva y social de la población a nivel nacional, armonizando el desarrollo regional descentralizado y apoyando el desenvolvimiento del comercio e intercambio internacional del país en el marco del proceso de integración⁶.

Para ello, el Plan realiza un diagnóstico del sistema de transporte actual y su evolución previsible, incluyendo la problemática de la infraestructura actual y las características de los servicios de transporte. Asimismo, plantea a mediano plazo programas de inversiones detalladas a 10 años, y un plan de largo plazo para el desarrollo estratégico del sistema de transporte integrado, en el periodo 2004-2023.

Tiene una mirada económica para generar mayor competitividad al país y acortar las brechas en infraestructura, considerando la gestión de riesgos como la única variable ambiental.

- **Plan Nacional de Desarrollo Portuario.** En el año 2012 se aprobó mediante D.S N° 009-2012-MTC, el cual presenta un inventario de terminales portuarios de uso público y privado, de alcance nacional y regional, definiendo el modelo de gestión de la infraestructura portuaria. Asimismo, determina aspectos como el rol del Estado en la planificación portuaria; la delimitación de las áreas de desarrollo portuario; la limitación de la discrecionalidad en la adopción de decisiones y con ello la generación de mayor predictibilidad; el número y funcionamiento efectivo de las Autoridades Portuarias Regionales; y el fomento de una mayor coordinación entre los distintos organismos públicos con competencias directas e indirectas en el funcionamiento del Sistema Portuario Nacional, entre otros⁷.

En el año 2019, la actualización de este Plan fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 1300-2019 MTC/01, y comprendía el desarrollo de escenarios estratégicos, abordando la coyuntura del sector, el entorno económico, la situación de los tipos de transportes y la normativa. También incluye un diagnóstico del Sistema Portuario Nacional -SPN, identifica mejores prácticas portuarias, proyecciones de carga, así como un marco y líneas estratégicos.

Las líneas estratégicas que plantea son: (i) Promover el fortalecimiento del marco jurídico del SPN; (ii) Potenciar la modernización de infraestructuras y la conectividad; (iii) Fomentar la competitividad de los servicios y actividades portuarias en el SPN; (iv) Impulsar la comunidad logística portuaria, como valor agregado a la cadena logística intermodal, con la integración de innovación y desarrollo tecnológico; e (v) Integrar en el territorio de manera sostenible la relación puerto - ciudad.

Por otro lado, considera las incorporaciones que ha seguido el SPN, entre ellas está el Terminal Portuario de Yurimaguas – Nueva Reforma, los proyectos de modernización de Terminal Portuario de Iquitos, Terminal Portuario de Pucallpa; desarrollo de Terminales Portuarios de Pasajeros en los tramos Iquitos – Santa Rosa, Atalaya- Pucallpa, Nauta-Yurimaguas y desarrollo del Terminal Portuario de Saramiriza.

- **Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transportes.**

El PNSLT es un instrumento de planificación importante en el sector Transporte, pues la logística implica cómo gestionar y planificar la generación y provisión de infraestructura y servicios de transporte. Se desarrolló en el marco del Contrato de Préstamo N° 1827/OC-

6 Raul Torres Trujillo. Intervenciones en la red vial nacional . Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/2_Raul_Torres.pdf

7 Exposición de motivos del Decreto Supremo que aprueba la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Portuario.

PE suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, y fue aprobado por el MTC a inicios del 2019, anunciándose su actualización a inicios de 2020⁸.

El PNSLT está orientado a promover la planificación e implantación de una red intermodal y logística sostenible, económicamente eficiente y ambientalmente armónica que mejore la competitividad de las empresas peruanas y la atractividad industrial del país, así como a determinar las acciones y proyectos para atender los requerimientos de infraestructura del país en el largo plazo, teniendo en cuenta variables vinculadas con los servicios logísticos.

El plan realiza la revisión de las variables que caracterizan la situación socioeconómica del país, poniendo énfasis en la actividad productiva, el comercio exterior y el análisis funcional del territorio. Asimismo, desarrolla un análisis de la infraestructura y oferta de los servicios, y a partir de ello define escenarios futuros para satisfacer las necesidades del mercado nacional e internacional.

Algunos de los obstáculos identificados en el plan, relacionados al transporte fluvial son: la insuficiente infraestructura portuaria y de vías fluviales, la inseguridad y accidentes, la falta de embarcaciones oficiales, y la falta de condiciones para las conexiones multimodales. Mientras que para el transporte vial, identifica una débil infraestructura de segundo orden y la calidad y mantenimiento de vías que no consiguen articular los productores con los mercados de consumo e insumos⁹.

Como parte del diagnóstico se identifica que no existe una visión integradora del desarrollo de la infraestructura y servicios relacionados con la logística, ni una política claramente definida. Las normas que regulan la promoción, planificación, desarrollo, entrega en concesión y la supervisión de facilidades logísticas no constituyen un marco institucional y regulatorio claro que fomente la confianza del sector privado y el desarrollo del sistema de transporte y logística peruano¹⁰.

■ **Plan Hidroviario del Sistema Fluvial Comercial Peruano** (Plan de Desarrollo del Transporte Fluvial):

El PHSFC establece lineamientos para la articulación de los proyectos que se piensa implementar, con otros criterios y aspectos que haya considerado el MTC. Es importante mencionar que las hidro vías en el Perú han sido consideradas como parte de los grandes ejes nacionales y regionales para el transporte intermodal, como parte del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Desde el año 2005 se tiene registro de las iniciativas regionales de conectividad multimodal como parte de dicho organismo.

Entre ellos, se han desarrollado Estudios de Navegabilidad en el río Ucayali, en el tramo comprendido entre Pucallpa y la confluencia con el río Marañón (2005); el Estudio del río Huallaga en el tramo comprendido entre Yurimaguas y la confluencia con el río Marañón (2005), ambos del MTC, y el Estudio de Navegabilidad de los ríos Marañón y Amazonas. Tramo: Saramiriza - Santa Rosa. Consorcio Hidrovía Amazonas (2008), el Estudio de perfil y de factibilidad del proyecto Hidrovía Amazónica. Actualmente, dicho proyecto se encuentra en desarrollo, siendo sensible a generar impactos acumulativos, sinérgicos, directos e indirectos en ecosistemas amazónicos y bienestar de pueblos indígenas.

8 Ver en: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/84965-mtc-inicia-actualizacion-del-plan-nacional-de-desarrollo-de-los-servicios-logisticos-2020-2030>

9 MTC. Documento técnico “Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transportes”, que como Anexo forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

10 MTC. Documento técnico “Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transportes”, que como Anexo forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial. p. 402



Mediante Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/OC12056-PE con el BID se elaboró el “Plan Hidroviario del Sistema Comercial Peruano”¹¹. Actualmente, este Plan no se ha aprobado ni hecho público. En mayo del año 2020 se anunció que el Plan Nacional de Desarrollo Hidroviario se encuentra en actualización¹².

La visión del Plan consiste en lograr que al año 2035, se cuente con sistemas fluviales navegables con servicios de transporte fluvial eficientes y adaptados al medio amazónico. Para ello, el proyecto del PNDH fija los objetivos estratégicos en torno a cinco áreas principales: la gobernabilidad e institucionalidad, la gestión de las operaciones fluviales, la infraestructura portuaria, la hidrovía y la flota fluvial. El informe técnico del Plan Hidroviario del Sistema Comercial Peruano no especifica actividades ni programas que aborden aspectos socioambientales ni impactos acumulativos ni sinérgicos.

Por otro lado, otro instrumento importante para la planificación y desarrollo de infraestructura es el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC):

Publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en junio de 2019, busca desarrollar el mercado interno; fomentar el acceso al mercado externo; mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través del acceso a servicios básicos. Para ello, el PNIC identifica 52 proyectos por un valor de 99 mil millones, para atender la brecha de infraestructura de corto plazo. Estos proyectos se encuentran en fase de preinversión o ejecución contractual; siete de ellos se ubican en la cuenca amazónica.

El PNIC promueve la implementación de Gerencias de Proyectos, e introduce la figura del Nuevo Contrato de Ingeniería, herramienta que contribuiría a una gestión más eficiente de proyectos e incorpora la gestión de riesgos ante el cambio climático.

Sin embargo, su proceso de elaboración no consideró consultar a pueblos indígenas y a sociedad civil, no se incluyeron criterios de sostenibilidad ambiental y social para la priorización de proyectos, y esta se basó en la lista de proyectos formulados por sectores, perpetuando las debilidades de la planificación actual¹³.

Como parte del impulso al Plan y en el marco de la reactivación económica, el Gobierno ha emitido diversas medidas para su promoción^{14,15,16,17,18}. En la mayoría de ellas no se ha considerado integrar variables socioambientales, solo se realiza precisiones y medidas para mejorar el desarrollo de los proyectos establecidos en el Plan, incluyendo consideraciones relacionadas a la certificación ambiental.

11 Jaimurzina, A. y Wilmsmeie, G. (2017). La movilidad fluvial en América del Sur. Avances y tareas pendientes en materia de políticas públicas. CEPAL.

12 De acuerdo al Plan Estratégico Institucional 2020-2023 del MTC se preveía la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Hidroviario para el año 2020.

13 Salazar, C. (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad: Ya tenemos el nombre, ahora falta lo demás. DAR.

14 D.U N° 019- 2019, que establece medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad.

15 DU. N° 003-2020, que establece disposiciones extraordinarias para la adquisición y liberación de áreas necesarias para el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

16 DU N° 021-2020, Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de Proyectos Especiales de Inversión Pública y dicta otras Disposiciones.

17 Decreto Supremo N° 119-2020-EF, Reglamento de Proyectos Especiales de Inversión Pública en el marco del D.U. N° 021-2020.

18 D.L 1500, Decreto Legislativo que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del Covid-19.

Todos los planes mencionados involucran el uso y aprovechamiento de los ríos y ecosistemas ubicados en la Amazonía solo a partir de una mirada superficial, dichos planes deberían considerar los impactos ambientales, ya que se tratan de recursos que condicionan el desarrollo natural de los ecosistemas.

Como se ha evidenciado, si bien el sector ha desarrollado planes para el desarrollo de la infraestructura, no todos están actualizados o consideran aspectos ambientales y sociales de manera amplia.

Aún más, estos planes carecen de la implementación de la EAE, pese a ser un instrumento de gestión obligatorio para el Estado desde el año 2008, por lo que se deja de lado los aspectos socioambientales en la planificación de infraestructura.

Por estas características, es importante que se incorpore una visión de planificación estratégica que incorpore no solo componentes económicos sino también aspectos institucionales, socioambientales, un enfoque territorial, así como fortalecer la participación ciudadana y la transparencia para que el Plan pueda contribuir a un verdadero desarrollo sostenible.

1.3 ASPECTOS AMBIENTALES EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL DE INFRAESTRUCTURA

Marco general

Mediante D.S N° 004-2017-MTC se aprobó el Reglamento de protección ambiental del sector Transportes (RPAST) con el objetivo de asegurar que las actividades, proyectos y servicios del sector Transportes se ejecuten salvaguardando el derecho de las personas a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado, conforme lo establece la Constitución Política del Perú y de acuerdo a los criterios y principios de la gestión ambiental establecidos en la Ley General del Ambiente y su Reglamento.

Los lineamientos de Política Ambiental del sector Transportes son los siguientes¹⁹:

1. Fortalecer los mecanismos de protección ambiental y socioambiental en la provisión de infraestructura y servicios de transporte.
2. Asegurar la viabilidad ambiental y socioambiental en las diferentes etapas de los proyectos de infraestructura y servicios de transporte.
3. Establecer mecanismos de protección ambiental para las infraestructuras de transporte ante escenarios de probables desastres naturales.
4. Garantizar los procesos de participación ciudadana, con especial énfasis en aquellas poblaciones vulnerables, así como la preservación de valores culturales e históricos en cumplimiento de normas nacionales e internacionales.
5. Promover la recuperación y/o remediación de los pasivos ambientales del sector Transporte.
6. Prevenir la degradación de los ecosistemas y afectación de servicios ecosistémicos en el ámbito de influencia de los proyectos del sector Transporte.

¹⁹ Artículo 5 del D.S N° 004-2017 -MTC, Reglamento de protección ambiental del sector Transportes.



7. Prevenir la contaminación ambiental de fuentes móviles.
8. Prevenir y/o minimizar daños ambientales inmediatos y futuros.
9. Incorporar criterios de ecoeficiencia y control de riesgos ambientales y de la salud en el sector Transportes.
10. Prevenir y controlar impactos ambientales significativos de los proyectos del sector Transporte.
11. Impulsar mecanismos apropiados para la gestión del servicio de transporte de residuos sólidos peligrosos.
12. Impulsar mecanismos de prevención y control de los riesgos ambientales asociados al transporte de las sustancias químicas y materiales peligrosos utilizados en el sector Transporte.
13. Asegurar la coordinación con la planificación del transporte a nivel local (tráfico urbano) y nacional (infraestructura).
14. Invertir en el diseño y construcción de sistemas de transporte público eficientes y promover el uso de modos de transporte distintos al automóvil. Realizar esfuerzos por mejorar la calidad de los combustibles, con estándares cercanos a los de países de la OCDE. Promover incentivos económicos sobre la base del principio de quien contamina paga, con el fin de reducir las emisiones vehiculares y la contaminación atmosférica. Restringir aún más el ingreso de vehículos usados e instaurar normas de ingreso más estrictas para vehículos nuevos. Fiscalizar el cumplimiento de las normas de emisión de los vehículos y la aplicación de las revisiones técnicas del parque automotriz. Promover el chatarreo de vehículos viejos que todavía están en uso como medida para reducir las emisiones de gases de óxido de nitrógeno.

El Reglamento también establece obligaciones generales, disposiciones sobre instrumentos de gestión (lineamientos, plazos y procedimiento de evaluación), medidas de protección ambiental aplicables a las actividades de transporte (protección de calidad de suelo, calidad de aire, medidas específicas respecto a componentes principales y auxiliares) y algunos lineamientos respecto a la participación ciudadana. Sin embargo, el Reglamento vigente se encuentra desactualizado, al no identificar medidas respecto a las actividades de mejora de transportes e hidrovías o respecto a los impactos indirectos de carreteras.

Asimismo, se han aprobado mediante R.M.N° 741-2019 MTC/01.02 y R.M.N° 1056-2019 MTC/01.02, respectivamente, diecisiete términos de Referencia para proyectos con características comunes o similares de competencia del sector Transportes que cuentan con Clasificación Anticipada del Anexo 1 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes. Entre ellos carreteras y/o actividades de infraestructura vial interurbana (Red vial urbana) que pasen por áreas naturales protegidas, zonas de amortiguamiento o áreas de conservación regional o humedales, bosque maduro, bosque relicto, lomas y sitios Ramsar.

Por otro lado, para la implementación de las carreteras, el MTC ha elaborado algunas normas que integran y recogen los aspectos ambientales, en las diferentes etapas de la construcción de estos proyectos, tales como el DS N° 005-2018-MTC, que “Establece disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial y para la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras – SINAC”, siendo uno de sus objetivos resguardar las áreas naturales protegidas a través de la exclusión de la construcción de carreteras en estas

zonas, lo cual genera una mayor coordinación con las instituciones encargadas como SERNANP, mediante el intercambio de información²⁰.

En el marco normativo e institucional del sector Transportes vinculado a hidrovías y carreteras existen algunos vacíos institucionales y normativas pendientes que al abordarlas en un proceso de EAE pueden fortalecer tanto la planificación como la gestión ambiental de proyectos de infraestructura. La EAE permite generar un marco con lineamientos que pueden ser incorporados en las normativas y evaluaciones de impacto ambiental, fortaleciendo la sostenibilidad.

Considerando la situación antes descrita respecto a la planificación de infraestructura en la Amazonía, y los esfuerzos que demanda el proceso de elaboración de una EAE, se presentan los siguientes aspectos institucionales a considerar:

A) FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Actualmente el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene como una de sus funciones la supervisión y fiscalización de los proyectos a su cargo. Sin embargo, queda pendiente que estas funciones sean trasladadas al OEFA, órgano público técnico especializado encargado de impulsar y promover el cumplimiento de la normativa ambiental en las diversas actividades económicas²¹.

La rapidez de esta transferencia es importante, dado que las autoridades vinculadas a la fiscalización deben tener adecuadas capacidades y recursos (humanos, económicos, entre otros) para el cumplimiento de sus funciones, evitando que sea la misma entidad que promueve la inversión la que fiscaliza el cumplimiento de los instrumentos ambientales, aún más cuando se trata de proyectos que son considerados motores de deforestación, como las carreteras en la Amazonía o en casos que ocasionen impactos socioambientales, como el proyecto Hidrovia Amazónica. Una vez que esto sucede es importante dotar al OEFA con todos los recursos y conocimientos necesarios para cumplir su rol, considerando que el desarrollo de hidrovías es un tema nuevo en el país.

Asimismo, está pendiente la emisión de un reglamento de incentivos y sanciones en el sector Transportes. Es importante que este reglamento pueda recoger las particularidades de los impactos de las hidrovías y carreteras en la Amazonía, incluyendo los impactos acumulativos y sinérgicos que pueden generar.

B) NORMATIVA ESPECÍFICA AL TRANSPORTE FLUVIAL

Está pendiente que el RPAST incorpore medidas específicas de protección ambiental para proyectos de transporte acuático, de tal manera que las empresas incorporen como parte de sus obligaciones ambientales medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales en la operación de hidrovías en el país; ello a pesar de que dicho Reglamento fue impulsado a partir de la licitación del proyecto Hidrovia Amazónica, ante la necesidad de regular el nuevo sector para

20 Linares, D. (2019). La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de proyectos hidroviarios en la cuenca amazónica: Lecciones desde el caso Proyecto Hidrovia Amazónica. DAR.

21 El Artículo 4 del D.S. N°004-2017-MTC, "Reglamento de Protección Ambiental para el sector Transportes", estipulaba que en tanto se haga efectiva la transferencia de funciones del MTC al OEFA, la entidad competente para supervisar y fiscalizar en materia ambiental en el sector era la DGASA-actualmente Dirección General de Asuntos Ambientales.



prevenir sus impactos²². Asimismo, no existe un Reglamento de Transporte Fluvial adaptado a la realidad amazónica y a los cambios que se generarán si se desarrolla una hidrovía.

C) INCORPORACIÓN DE ASPECTOS SOCIOAMBIENTALES EN EL DISEÑO DE PROYECTOS

Desde la concepción de los proyectos de inversión, en las etapas de elaboración de perfil de los Proyectos de Inversión Pública, no se considera un análisis costo - beneficio que incorpore los costos ambientales, es decir, que cuantifique el costo de los impactos del daño ambiental y de las medidas que deberían implementarse para remediarlo. La aplicación de este análisis podría dar luces de la real rentabilidad de un proyecto y contribuir a la toma de decisiones.

Por otro lado, estudios de pre-inversión de proyectos incluyen información social y ambiental poco detallada y de baja calidad²³. Para el caso de información técnica, el Invierte.pe (antes SNIP) no exige contar con estudios de ingeniería detallados en la etapa de pre-inversión, pese a que el sector privado y la academia vienen sugiriendo contar con este nivel de información al menos desde hace una década^{24, 25}.

En la actualidad, cada sector y gobierno subnacional planifica sus proyectos de infraestructura de manera desarticulada, utilizando una metodología elaborada por el MEF denominada Programación Multianual de Inversiones (PMI), en base a indicadores de brechas de infraestructura determinados por cada sector, así como de criterios de priorización exigidos por el MEF. Esta metodología no permite identificar los impactos acumulativos y sinérgicos de diversas iniciativas de inversión en una determinada región. Por otro lado, no contiene una tipología de inversión vinculada expresamente a la preservación o recuperación de servicios ecosistémicos, y en consecuencia, incentivos económicos y financieros a su formulación y desarrollo²⁶.

Como se ha podido apreciar, si bien existe un marco base para la gestión ambiental, aún existen oportunidades de fortalecerlo, basadas en más información sobre los impactos de los proyectos de infraestructura y en base a una evaluación a largo plazo que incorpore variables ambientales y sociales, como la EAE.

Esto es importante considerando que se vienen impulsando diversos proyectos de infraestructura en ecosistemas amazónicos. En el MAPA 1 se aprecian los principales proyectos de infraestructura identificados (desarrollados o en planificación) en la Amazonía peruana.

22 DAR. (2020). Condiciones y oportunidades para la evaluación y fiscalización ambiental en proyectos de transportes en el marco del COVID-19. Recuperado de: <https://www.inframazonia.com/infraestructuraparalavida-i-condiciones-y-oportunidades-para-la-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-en-proyectos-de-transportes-en-el-marco-del-covid-19/>

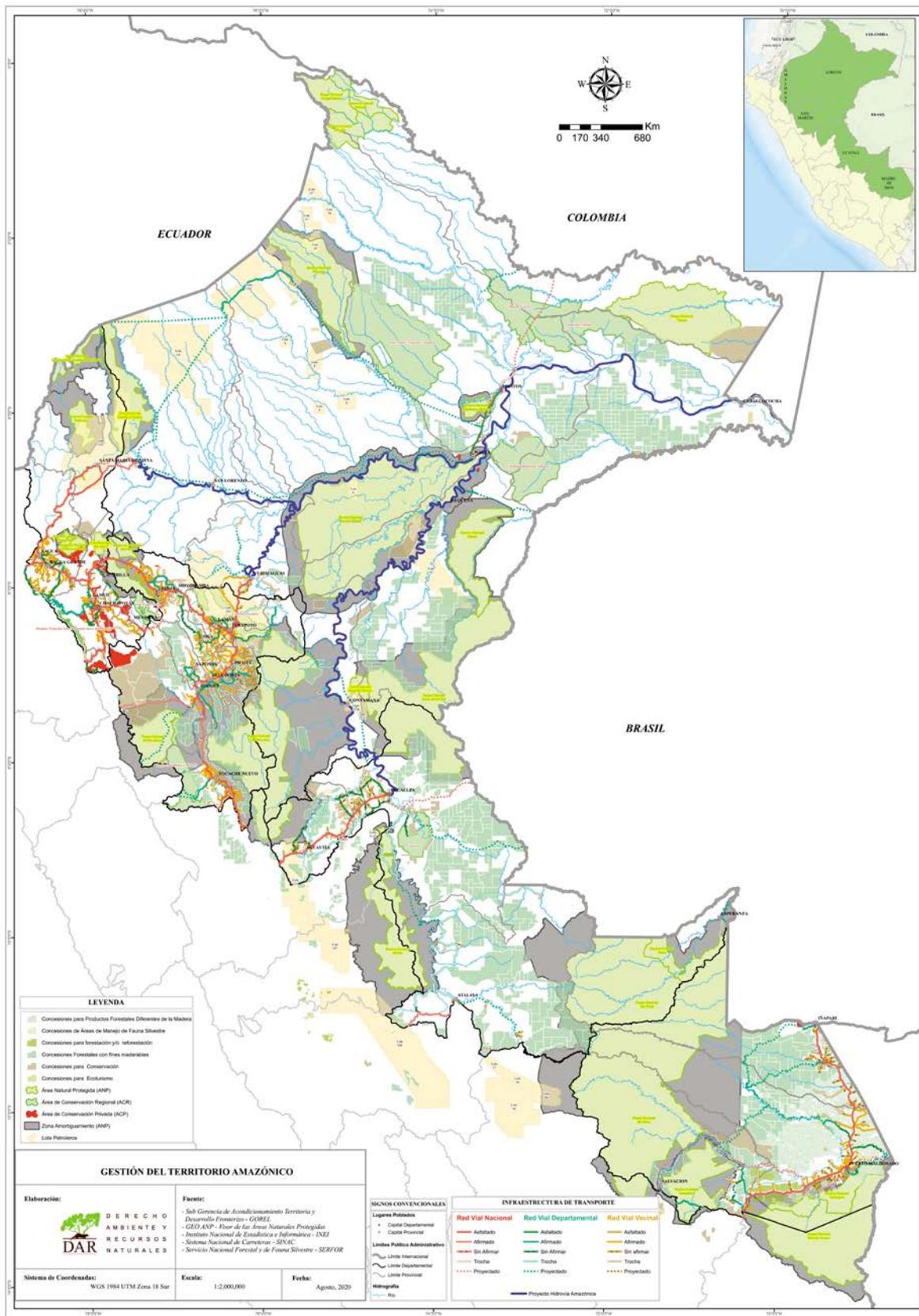
23 DAR. (2019). Documento Interno. Diagnóstico socioeconómico, productivo, ambiental y en planificación de la región Loreto y la zona de influencia del proyecto de carretera Iquitos-Saramiriza.

24 Ver: <https://elcomercio.pe/economia/plan-transporte-falta-jose-luis-bonifaz-noticia-463551>

25 Mendiola et al. (2011). "Factores críticos de éxito en las concesiones viales en el Perú". ESAN.

26 DAR. (2019). Documento Interno. Diagnóstico socioeconómico, productivo, ambiental y en planificación de la región Loreto y la zona de influencia del proyecto de carretera Iquitos-Saramiriza.

Mapa 1. Proyectos planificados y desarrollados en la Amazonía peruana.



Fuente: DAR (2020).



Foto: Rolando Mondragón / DAR

CAPÍTULO 2:

CONTEXTO NORMATIVO DE LA EAE Y OPORTUNIDADES PARA SU APLICACIÓN

2.1 ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA?

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley del SEIA (Ley 27446) corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE, en el caso de propuestas de Política, Planes o Programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas.

El Reglamento de la ley del SEIA (D.S N°019-2009) define a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un proceso sistemático, activo y participativo, que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas (en adelante PPP) de desarrollo que formulen las instituciones del Estado. De esta manera, se propone como una herramienta preventiva de gestión ambiental, en los niveles de decisión que correspondan (Artículo 61).

2.2 ¿CUÁLES SON SUS BENEFICIOS?

La EAE facilita la toma de decisión apoyando estrategias sostenibles. Con ello, mejora la calidad de las políticas, los planes y los programas públicos y promueve nuevas formas de toma de decisiones.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley del SEIA, sus resultados deben orientarse a la prevención de las implicancias ambientales negativas significativas, así como al conocimiento de los flujos, tendencias y patrones de desarrollo, y a la prevención de posibles conflictos socioambientales de trascendencia nacional o internacional, que podrían generar esas decisiones.

Asimismo, permite fortalecer la planificación y gestión pública con el objetivo de identificar posibles implicancias sociales y ambientales (GIZ, 2015).

2.3 ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE LA EAE Y EL EIA?

Una de las principales diferencias entre la EAE y un EIA, radica en el carácter estratégico de la primera. Una política, plan o programa decide sobre un abanico de ámbitos que exceden los proyectos; actúa sobre las condiciones estructurales de un sector; y no se preocupa únicamente por la causa inmediata de un efecto deseado (o indeseado), sino por la estructura que hay detrás y que lo genera de forma recurrente (Jilberto y Bonilla, 2009); mientras que el EIA tiene como objetivo asegurar que el proyecto considere medidas adecuadas para prevenir y mitigar impactos. A continuación, se presenta un cuadro que explica las principales diferencias:

Cuadro 1. Diferencias entre una EAE y un EIA

	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.

Fuente: Patrón(2013), Partidario (2012).

Si bien ambas herramientas difieren en sus alcances y objetivos, también son complementarias. Así, la aplicación de la EAE permite generar directrices que orientan el alcance de los estudios de impacto ambiental, haciendo más efectivo el proceso de planeamiento y reduciendo costos, tiempos y conflictos potenciales.



Asimismo, como herramienta de mayor alcance territorial y temporal, conforme a la política, plan o programa que se trate, permite abordar un análisis más completo de impactos acumulativos y sinérgicos.

La EAE fortalece además el componente social del proceso de evaluación, poniendo énfasis en los aspectos participativos y, consecuentemente, genera mayor transparencia en la toma de decisiones. La herramienta promueve la participación de actores clave: posibles afectados por la política, plan o programa, actores institucionales, comunidades locales y expertos en la materia²⁷.

2.4 ¿CÓMO SE APLICA LA EAE EN EL PERÚ - BASE LEGAL ?

Mediante el D.L. N° 1078, en el año 2008, se incluyó en la Ley del SEIA (Ley N° 27446), las siguientes precisiones sobre la EAE:

- El ámbito de aplicación de la Ley del SEIA incorpora a los PPP de nivel nacional, regional y local que pudieran originar implicancias ambientales significativas.
- En la categorización de “proyectos” por riesgo ambiental menciona que le corresponde al sector proponente aplicar una EAE en el caso de propuestas de PPP, y que 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 instrumentos de gestión ambiental, 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, señala 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 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.
- Sobre la aprobación de las EAE de los PPP, señala que es el MINAM el encargado en su calidad de órgano rector del SEIA.

Luego en el año 2009, el Reglamento de la Ley del SEIA, a través del “Título III: Del proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica de las Políticas, Planes y Programas Públicos”, precisa aspectos referidos a la finalidad, contenido mínimo, aprobación, y seguimiento y control de la EAE.

- Su desarrollo está a cargo de las entidades gubernamentales que proponen el plan, política y/o programa a evaluar.
- 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.
- La EAE debe contener cuando menos, lo siguiente:

27 Secretaría de Ambiente y de Desarrollo Sustentable- Presidencia de la Nación (2019) Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica. Argentina.

1. Análisis de los objetivos y contexto de la política, plan o programa propuesto y su relación con otras políticas, planes o programas que tengan contenidos similares.
2. Evaluación del objetivo general y de los objetivos específicos de la EAE.
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, considerando las zonas críticas o sensibles que puedan verse significativamente afectadas.
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 que se pueda generar.
5. Evaluación de los efectos ambientales secundarios, acumulativos y/o sinérgicos en el corto, mediano y largo plazo, su condición de permanentes y temporales, así como 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 y 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 de la EAE, señalando los factores de incertidumbre relevantes encontrados.
10. Mecanismos de participación ciudadana.
11. Estrategia de cumplimiento de las medidas incluidas en la EAE y de seguimiento sobre las implicancias ambientales significativas negativas que podría generar la implementación de la política, plan o programa propuesto.
12. Compromiso del proponente para asegurar la implementación de las medidas de protección ambiental consideradas en la EAE.
13. Resumen ejecutivo de fácil entendimiento para el público en general.
14. Otros contenidos previstos por la normatividad internacional o en las disposiciones de organismos internacionales que financien, avalen o respalden la definición y aplicación de las políticas, planes y programas sujetas a la EAE, según corresponda.

En el año 2016 se aprobó, mediante RM N° 175-2016, los “Criterios y mecanismos para la implementación del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”.

A través de estos criterios se identifica los siguientes planes, políticas o programas (PPP) susceptibles a generar implicancias ambientales significativas:

- PPP sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de ley.
- PPP vinculados con las prioridades de desarrollo nacional, regional y local en materia de energía, industria, minería, construcción, vivienda, salud, urbanismo, transportes, forestal, agropecuario, agroindustrial, pesquera, recursos hídricos, comunicaciones, turismo, desarrollo territorial o de uso del suelo.



- PPP relacionados con las materias citadas en el punto anterior y definidos como especiales, de acuerdo con la normativa del órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Asimismo, establece que el informe debe contener las siguientes partes:

1. Resumen Ejecutivo.
2. Objetivos y alcance de la EAE.
3. Señalar y sustentar lo(s) enfoque(s) metodológico(s) utilizado(s).
4. 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 de ambos equipos (EAE-PPP).
5. Diagnóstico estratégico y tendencias.
6. Justificación de alternativas propuestas por el PPP a evaluar.
7. Identificación y caracterización de las posibles implicancias ambientales y/o de las oportunidades y riesgos asociados a la implementación del PPP.
8. Definición de lineamientos, directrices y medidas para reducir los riesgos y las implicancias ambientales significativas, así como aprovechar las oportunidades.
9. Plan de seguimiento de los lineamientos, directrices, medidas y recomendaciones derivadas del proceso de EAE, basado en indicadores.
10. Principales aportes o recomendaciones de la EAE al PPP.
11. Otros temas priorizados por la EAE del PPP.

Es importante mencionar que, en el año 2018, mediante el DL N° 1394, se modificó el Reglamento de la Ley del SEIA, estableciendo que el MINAM tiene como función acompañar a los proponentes de las políticas, planes y programas en el proceso de evaluación ambiental.

Esto implica que la Evaluación Ambiental Estratégica no pase por una etapa de aprobación y ya no sea fiscalizable por el OEFA. Es decir, anteriormente también comprendía el establecimiento y supervisión de compromisos concretos que prevengan implicancias ambientales negativas significativas de las políticas, planes y programas²⁸.

Estos cambios responden a un enfoque que busca diferenciar la EAE de la evaluación de impactos, orientando su uso para que sea un apoyo en la planificación y permita incorporar criterios ambientales en instrumentos de planificación.

Sin embargo, creemos que la EAE debería ser considerada como un proceso que debe ser implementado a todos los planes. Para ello, el sector competente debería hacer seguimiento a los planes, en los que se incorporarán las recomendaciones del EAE y esto debe articularse con el monitoreo de los sistemas de gestión ambiental. Por otro lado, tomando en cuenta la problemática relacionada con el seguimiento y cumplimiento de PPP, es importante que el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de la EAE se articule con el monitoreo de los sistemas de gestión ambiental y sea transparente y con participación ciudadana.

.....
²⁸ Linares, D. (2019). La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de proyectos hidroviarios en la cuenca amazónica: Lecciones desde el caso Proyecto Hidrovía Amazónica. DAR.

2.5 ¿QUIÉNES INTERVIENEN EN UNA EAE?

Cuadro 2. Actores que intervienen en la EAE

<p>MINAM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprueba las normas, guías, directivas y otros dispositivos legales y técnicos que orienten la aplicación de la EAE. • Orienta y acompaña a los proponentes de las políticas, planes y programas en el proceso de evaluación ambiental. • Emite informe ambiental. • Identifica PPP que deban sujetarse a un proceso de EAE. • Publica y difunde las iniciativas de PPP con implicancias ambientales significativas.
<p>Autoridades proponentes:</p>	<p>Las autoridades sectoriales nacionales o autoridades de nivel regional y local son responsables de aplicar y conducir los procesos de EAE durante la elaboración y/o actualización de PPP que puedan generar implicancias ambientales significativas, garantizando su implementación. Adicionalmente son responsables de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informar al MINAM sobre las iniciativas de PPP que tengan previsto elaborar y/o actualizar que, por su naturaleza, tengan implicancias ambientales significativas. • Comunicar al MINAM el inicio de la elaboración y/o actualización de PPP. • Presentar al MINAM el plan de trabajo del proceso de EAE. • Incluir en el grupo de trabajo a cargo de la elaboración y/o actualización de PPP, un equipo de profesionales que asegure la internalización de la variable ambiental. • Requerir la participación de sus órganos de línea y/o de sus unidades orgánicas con competencias ambientales durante el proceso de EAE, en cumplimiento de los Reglamentos de Protección/o Gestión ambiental. • Presentar al MINAM, para aprobación, el Documento Final de EAE. • Implementar las recomendaciones del Informe Ambiental de la EAE. • Reportar los resultados del seguimiento y evaluación al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y al MINAM.
<p>Otros actores involucrados:</p>	<p>Los actores involucrados en el proceso de EAE son los representantes de las entidades del sector público, del sector privado y de la sociedad civil organizada, con competencias vinculadas a la naturaleza de la PPP, cuya participación es clave en la toma de decisiones durante la EAE.</p>

Elaboración propia en base a la R.M 175-2016-MINAM “Criterios y mecanismos para la implementación del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”.



2.6 ¿CUÁLES SON LAS CARACTERÍSTICAS DE LA EAE?

Cuadro 3. Características de una EAE

Previa	La EAE actúa, preferencialmente, sobre el proceso de concepción y elaboración de políticas, planes y programas y no sobre su resultado; y busca influenciar el modo y las prioridades de decisión, así como el ámbito de los vectores considerados relevantes para la decisión.
Busca la sostenibilidad	Incide en los niveles más altos de decisión política estratégica de las instituciones públicas nacionales, regionales y locales.
Adaptable	Flexible a los procesos de participación.
Analítica	Evalúa en profundidad los impactos sociales y ambientales de las PPP con distintas metodologías.
Participativa	Permitir el diálogo amplio y participativo entre los diversos actores públicos y privados, entre actores institucionales y actores comunales.
Promueve la articulación	La EAE implica un conjunto de actividades de articulación con distintos sectores para generar una propuesta metodológica que sea tomada en cuenta en las decisiones de la gestión pública mediante sus documentos de planificación.

Fuente: Patrón (2013), Giz(2020), Linares (2019).

En la EAE las acciones causantes de impacto corresponden al concepto de desarrollo, modelo territorial físico pretendido, o de un modelo económico y social con objetivos y metas definidos y, preferencialmente, con una visión de largo plazo y con opciones de desarrollo para el alcance de esos mismos objetivos y metas (Partidario, 2012).

2.7 EXPERIENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LA EAE

Desde el 2003 hasta la fecha, se han impulsado 14 EAE en los sectores Agua y Saneamiento, Turismo, Hidrocarburos, Energía y Transportes, así como también en el nivel subnacional. Seis de estas iniciativas fueron elaboradas antes de la creación del MINAM y del desarrollo del marco normativo sobre EAE.

De estos instrumentos, solo dos han sido aprobados luego de la creación del MINAM: actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021 y Actualización del Plan Nacional de Saneamiento (PNS) 2016-2021; mientras que las otras experiencias previas se enfrentaron con retos relacionados al poco involucramiento de entidades proponentes, no se establecieron condiciones legales e institucionales para implementación de recomendaciones de EAE y el desconocimiento de la EAE y su utilidad.

En los últimos cuatro años se han impulsado EAE pilotos bastos en enfoque estratégico como la EAE del PDCR Pasco y la EAE Piloto al Plan Maestro Sistema de Transporte Masivo de Lima y Callao. Se aprecian los siguientes:

Cuadro 4. EAE elaboradas en Perú

	Instrumento	Año	Aprobación	Proponente
1	Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana	2003	No	Protransporte
2	Sistema Ambiental Estratégico del Bajo Urubamba	2004	-	MEM
3	Operación del Corredor Vial Amazonas Norte	2005	Sí	MTC
4	Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba	2008	No	Conam
5	Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR)	2008	No	MINCETUR
6	PPP de Agroindustria y Agroexportación en las Regiones de Piura y Lambayeque	2008	-	PRODUCE
7	Prospectiva del Corredor Vial Interoceánico Sur. Tramos 2, 3 Y 4	2009	No	MINAM, MTC
8	Proyecto de Reordenamiento y Rehabilitación del Valle de Vilcanota	2009	No	MINCETUR
9	Nueva Matriz Energética Sostenible	2012	No	MINEM
10	Actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021	2016	Sí	Gore Loreto
11	Actualización del Plan Nacional de Saneamiento 2016 – 2021	2016	Sí	MVCS
12	Plan de Desarrollo Concertado Pasco	2019	En proceso	Gobierno Regional de Pasco
13	Plan Maestro Sistema de Transporte Masivo en Lima y Callao 2019-2020	2019-2020	Etapa previa	AATE-ATU
14	Planes de Gestión Integrada de Recursos Hídricos 2020	2020	En proceso	ANA/MINAM

Fuente: DAR (2016) y GIZ (2020)

A partir de estas experiencias, se cuenta con aprendizajes importantes relacionados a la necesidad de un involucramiento decidido del sector público (tiene que estar convencido de las oportunidades que ofrece el proceso), el cual, en los casos citados, se reflejó en la participación y aportes de diversas instancias y dependencias dentro del Ministerio de Vivienda y del GORE Loreto (DAR 2016). En el caso de PNS, incorporó una identificación y evaluación de opciones estratégicas y se enmarcó en los ODS, lo cual es una ventaja para asegurar un adecuado marco de referencia estratégico.



Cuadro 5. Aprendizajes de casos de EAE

Instrumento	Año	Factores de éxito de la EAE	Logros de la EAE	Lecciones aprendidas
Actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021	2015	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fuerte involucramiento y trabajo en conjunto entre el GORE Loreto y el MINAM. 2) Durante el proceso hubo un proceso de fortalecimiento de capacidades sobre temas ambientales, a los funcionarios del GORE Loreto. 3) Se generaron espacios para la participación ciudadana. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Se incorporaron indicadores y metas de gestión ambiental y Programas de Gestión Socioambiental (PGSA) para contribuir a la sostenibilidad ambiental de Loreto y contrarrestar el impacto de las actividades económicas de gran escala; 2) Se incorporaron acciones estratégicas sobre los aspectos ambientales prioritarios para Loreto, en la fase estratégica del PDRC. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Se requiere establecer un mecanismo sólido para acompañar la implementación de recomendaciones de la EAE. 2) Es clave generar recomendaciones enfocadas en las alternativas de desarrollo, para alcanzar las metas propuestas en un plan. 3) Se debe considerar un enfoque intercultural para los procesos participativos.
Actualización del Plan Nacional de Saneamiento (PNS) 2016-2021	2016	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fuerte involucramiento y trabajo conjunto entre el Ministerio de Vivienda y el MINAM. 2) Se incorporó un plan de seguimiento para la implementación de recomendaciones de la EAE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Propuso directrices (en planificación, gestión y gobernanza) sujetas a seguimiento, que influyeron en las estrategias propuestas por el Plan. 2) Incorporó la consideración de aspectos ambientales y de sostenibilidad en la definición de estrategias y metas; y en el plan de monitoreo y evaluación del Plan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Se debe incentivar la participación de instancias subnacionales y ciudadanía. 2) El Plan debe contemplar alternativas u opciones estratégicas sobre las cuales pueda aportar una EAE. 3) El diagnóstico del Plan debe contener, no solo problemas, sino oportunidades.

Fuente: DAR (2016).

Si bien estas EAE lograron el objetivo clave de este tipo de procesos, como aportar a decisiones estratégicas, se identificaron retos en aspectos de metodología y gobernanza. En cuanto a lo metodológico, es preferible que el instrumento que es sometido a una EAE contenga alternativas u opciones de desarrollo que pueden ser discutidas para elegir lo que podría ser una mejor opción de desarrollo, con recomendaciones estratégicas que incorporen aspectos ambientales y de sostenibilidad. Respecto a la gobernanza, la necesidad de incorporar un enfoque intercultural para la participación ciudadana es algo clave para contextos amazónicos.

Lo que más se destaca como parte de las experiencias de la EAE es la importancia de contar con un marco legal e institucional que le dé seguridad jurídica a la EAE, logrando que así, los actores

participantes sepan desde un inicio que se involucrarán en un proceso cuyos resultados serán formalmente adoptados y monitoreados. Adicionalmente, y dado que, a diferencia de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), que son procesos mucho más frecuentes y donde los sectores han contado con áreas específicas encargadas de los mismos, la relativa poca experiencia en EAE del país exige, para cualquier iniciativa actual de implementarla, una fase inicial de capacitación a los funcionarios públicos sobre las características y utilidad de la misma.

2.8 EVALUACIÓN AMBIENTAL CON PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

Asimismo, es importante resaltar la metodología de la evaluación ambiental con pensamiento estratégico, propuesta por María Partidario. Esta metodología ayuda a crear un contexto de desarrollo para la sostenibilidad y puede agregar valor en la toma de decisiones, al evaluar las opciones de desarrollo estratégico en relación con las condiciones de contexto (Giz, 2020)²⁹. Esta visión de la EAE busca construir miradas a futuro yendo más allá del control de los efectos de un grupo de proyectos.

Asimismo, facilita la integración de aspectos ambientales (biofísicos, sociales, institucionales y económicos); agrega valor a la toma de decisiones a través del análisis de las oportunidades y los riesgos que conllevan las opciones de desarrollo del plan, política o programa a evaluar, y transforma los problemas en oportunidades. Por otro lado, permite generar aportes al proceso de formulación de los PPP como parte del proceso y no como un esfuerzo independiente o adicional; y permite enmarcarse en grandes objetivos de marco político³⁰.

Este modelo considera tres etapas: 1) contexto y enfoque estratégico, por el cual se busca entender el contexto para asegurar que la EAE se concentre en lo importante y se adapte al contexto del proceso de desarrollo; 2) evaluación de opciones, en la que se evalúa las alternativas que permitirán alcanzar los objetivos de sostenibilidad, y establecer las directrices, los lineamientos y las recomendaciones que los apoyen; y 3) continuidad y seguimiento, para asegurar interacciones en un proceso continuo.

29 Documento de trabajo por publicar: Orientaciones para la aplicación en el Perú de la Evaluación Ambiental Estratégica con pensamiento estratégico. Concepto, metodología, experiencias y recomendaciones, elaborado a solicitud de ProAmbiente por PACT Perú, con el apoyo de María Rosario Partidario.

30 Ídem.



Foto: Rolando Mondragon / DAR

CAPÍTULO 3:

OBJETIVO DE UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN PLANES DE TRANSPORTE VIAL Y FLUVIAL EN LA AMAZONÍA

3.1 ¿QUÉ IMPACTOS GENERAN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA?

La apertura de vías es uno de los catalizadores más importantes de la deforestación en la Amazonía, ya que facilita el acceso a zonas antes aisladas (Bebbington, 2019). En el Perú, la causa directa de la deforestación es el avance de la frontera agrícola, pero el motor de motores detrás del cambio de uso del suelo es la expansión de la infraestructura vial sin ordenamiento territorial ni seguridad sobre la tierra, ya que gatilla procesos de migración descontrolada, atrayendo especuladores de tierras, actividades ilegales y/o fomentando una urbanización caótica (DAR, 2019). Mirando al futuro, la construcción de las carreteras podría aumentar radicalmente la tasa de deforestación de los próximos 20 años.

Por otro lado, el desarrollo que estas vías prometen suele materializarse principalmente en incrementos de ingresos monetarios para algunos sectores, pero no en un desarrollo sostenible, de la mano con una buena infraestructura y provisión de servicios de educación y salud (Bebbington, 2019).

Asimismo, los proyectos que involucran a los ríos involucran también derechos humanos que van interrelacionados a la calidad y cantidad de los recursos naturales como el agua, suelo y recursos forestales (Linares, 2019). Por ejemplo, en el caso del proyecto Hidrovía Amazónica, las actividades de remoción de sedimentos del río para la mejora de la navegabilidad generarían impactos en la seguridad alimentaria y en el derecho a un ambiente sano y equilibrado, entre otros.

A continuación, se presentan los principales impactos de las carreteras e hidrovías.

Cuadro 6. Impactos de actividades de infraestructura

	Impactos directos	Impactos indirectos
Carreteras	<ul style="list-style-type: none"> • Alteraciones hidrológicas. • Erosión de suelo. • Pérdida de cobertura boscosa. • Interferencia con la movilización de animales silvestres, ganado y población de los territorios. • Contaminación de aire y suelo. • Aumento de ruido. • Afectación a fauna silvestre. • Alteración de hábitats. 	<ul style="list-style-type: none"> • Especulación. • Acaparamiento de tierras. • Actividades ilegales. • Migración. • Mayor presión por recursos. • Pérdida de hábitat. • Efectos hidrológicos aguas abajo. • La tala de los recursos forestales. • Caza ilegal.
Hidrovías	<ul style="list-style-type: none"> • Alteración de la calidad del agua. • Alteración de ecosistemas y ciclo de vida de peces (tránsito y desove). • Aumento de ruido. • Afectación de cosmovisión, costumbres y medios de vida de poblaciones locales. • Contaminación por remoción de metales o sustancias tóxicas en el río. • Alteración del comportamiento de los ríos, provocando cambios en el curso de los ríos, y cambiando con ello la dinámica de inundaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación a la seguridad en el transporte, debido al aumento de oleaje producido por embarcaciones de gran tamaño. • Aumento de la contaminación del río por aumento de embarcaciones.

Fuente: DAR (2020) y Quintero (2016)

Los impactos indirectos tienden ser más serios y difíciles de controlar y medir que los impactos directos. La influencia de la propia carretera en la fauna, vegetación, hidrología, y el paisaje circundante es difícil de estimar, pero puede ser significativa, contribuyendo más a la pérdida global y la degradación de los hábitats que la propia carretera (Quintero, 2016).

3.2 ¿QUÉ SON Y CÓMO SE IDENTIFICAN LOS IMPACTOS ACUMULATIVOS Y SINÉRGICOS?

La ley del SEIA define a los impactos acumulativos como aquellos impactos sobre el ambiente ocasionados 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. Por otro lado, se define impacto sinérgico como el efecto o alteración ambiental que se produce



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.

Los impactos acumulativos pueden generarse debido a: (i) un solo impacto que ocurre muchas veces durante un periodo del proyecto, por ejemplo, voladuras durante la construcción; (ii) múltiples impactos interrelacionados que se producen en el mismo período de forma simultánea, como las carreteras que inducen a la competencia por los recursos, redefinen los límites del ámbito hogareño, e inducen el estrés en los animales; (iv) múltiples impactos sin relación directa o indirecta, como el efecto de barrera, la colonización humana, y la contaminación de hábitats (Quinteros, 2016).

La EAE abre espacio para observar los efectos acumulativos con una visión más integradora sobre distintas acciones de desarrollo o, mejor, sobre un proceso de desarrollo que incluye distintos tipos de acciones, permitiendo una mirada de anticipación de sus efectos conjugados.

Para identificar y evaluar los impactos acumulativos se debe considerar lo siguiente (IFC, 2013):

- Identificar todos los recursos o aspectos socioambientales (componentes valorados del ecosistema³¹- CVE) que puedan verse afectados por el desarrollo de las actividades a evaluar.
- Considerar todas las actividades existentes, razonablemente anticipadas y/o planeadas y todos los factores ambientales y sociales externos que pueden afectar a los recursos priorizados.
- Evaluar y/o estimar las condiciones futuras de aspectos ambientales priorizados.
- Evitar y minimizar, de acuerdo con la jerarquía de mitigación, los impactos del desarrollo sobre los CVE.
- Considerar las relaciones entre los ecosistemas para poder identificar las causas de los impactos acumulativos.
- Realizar monitoreo y manejo de los riesgos para la viabilidad o sostenibilidad de los CVE durante la vida del proyecto o de sus efectos, cualquiera que dure más tiempo.

La EAE puede ayudar a evaluar las condiciones de desarrollo que puedan generar o garantizar la integridad de recursos concretos. Así, se incrementarán las posibilidades de éxito de la EAE con relación a procesos de acumulación porque se ayuda a encontrar, de una forma estratégica, soluciones de desarrollo que justamente eviten procesos acumulativos de efectos negativos.

3.3 ¿QUÉ ASPECTOS DE LA GOBERNANZA DEL SECTOR INFRAESTRUCTURA SE PUEDEN FORTALECER CON UNA EAE?

Teniendo en cuenta los impactos que generan los proyectos de infraestructura, el impulso de inversiones de infraestructura y las debilidades institucionales del sector, es importante realizar evaluaciones estratégicas que permitan identificar y proponer opciones sostenibles de conectividad que contribuyan al bienestar de las poblaciones locales. Esto permitiría abordar la planificación del sector más allá de la competitividad, considerando aspectos ambientales y de sostenibilidad, y desde un enfoque territorial.

³¹ Los componentes ambientales y sociales valorados (VEC por sus siglas en inglés) son atributos ambientales y sociales que se consideran importantes en la evaluación de efectos acumulativos y pueden ser características físicas, aspectos culturales, servicios ecosistémicos.

Por otro lado, un proceso de EAE permitiría que los planes de transportes puedan promover un marco que permita balancear lo económico con lo socioambiental en el diseño de los proyectos de infraestructura, e incluso evitar pérdidas millonarias por planificación deficiente, malas inversiones y carreteras que difícilmente pueden justificarse³².

Como se mencionó anteriormente, la EAE es un proceso estratégico que no solo evalúa los impactos acumulativos y sinérgicos, sino que también permite construir visiones desde una mirada estratégica, lo cual sería importante, ya que permitiría incorporar una visión del territorio a planes, programas y proyectos sectoriales, así como abordar problemáticas transversales de gobernanza, como es la articulación entre entidades del Estado y el alineamiento de políticas, planes y programas.

Entonces la elaboración de la EAE también genera información socioambiental sustancial para la toma de decisiones, ya que el recojo de información requiere del trabajo de campo *in situ*, por lo que la herramienta es una base de datos importante para ser integrada en la planificación de la identificación de impactos ambientales, acumulativos y sinérgicos³³.

En el caso de proyectos de carreteras e hidrovías, permitiría complementar los aspectos económicos, técnicos, de ingeniería y legales con los aspectos sociales y ambientales; y de esta manera, permitir que la planificación tenga un panorama más amplio, considerando las diferencias culturales y geográficas, respetando los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la institucionalidad ambiental³⁴.

32 Vilela, T., Malky Harb, A., y otros. (2020). A better Amazon road network for people and the environment.

33 Linares, D. (2019). La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de proyectos hidroviarios en la cuenca amazónica: Lecciones desde el caso Proyecto Hidrovia Amazónica. DAR.

34 Ídem.



Foto: DAR

CAPÍTULO 4:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Uno de los retos de la elaboración de una EAE es promover la participación activa de los actores involucrados, buscar consensos y asegurar la transparencia en la toma de decisiones. Para ello es importante que la participación se realice de forma temprana, integrada y transversal en todo el proceso de EAE. El Reglamento de la ley del SEIA define a la EAE como un proceso sistemático, activo y participativo, siendo obligatorio tener un plan para la participación de actores en el proceso.

Un componente importante de gobernanza se expresa a través de los nexos del proceso y la capacidad de comunicación, lo cual es importante para lograr que los actores involucrados entiendan qué está pasando y que es una visión colectiva del futuro, y se promuevan prácticas colaborativas (IAIA,2014).

Tanto en el proceso de elaboración como el de seguimiento de la EAE es importante que participen los diversos actores identificados en el marco de gobernanza: instituciones públicas, instituciones académicas y sociedad civil.

De esta manera, la EAE es en sí misma un ejercicio participativo (Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable, Argentina). Otro beneficio de la EAE es que permite reconocer y compartir conocimiento local, que permite un mejor enfoque sobre los factores ambientales clave, así como la apropiación de los resultados del proceso de EAE por parte de los actores involucrados. (Rega y Baldizzone, 2015).

De acuerdo con los “Criterios y mecanismos para la implementación del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”, el proponente de la PPP debe requerir la participación de sus órganos de línea y/o de sus unidades orgánicas con competencias ambientales durante el proceso de EAE (artículo 6.e). Los actores involucrados en el proceso de EAE son los representantes de las entidades del sector público, del sector privado y de la sociedad civil organizada, con competencias vinculadas a la naturaleza de la PPP, cuya participación es clave en la toma de decisiones durante la EAE (artículo 7).

Asimismo, se establece que el Plan de trabajo del proceso de elaboración de la EAE contemple un Plan de participación de actores de la PPP, que defina como mínimo los mecanismos de convocatoria, metodologías y el cronograma de participación (artículo 9.1).

El desarrollo de talleres o reuniones de coordinación y trabajo con los actores involucrados analizando de manera integrada y paralela los aspectos de planificación y ambientales con relevancia estratégica. Los actores involucrados pueden formular sus comentarios o sugerencias a lo largo del proceso de EAE de acuerdo con el plan de participación de actores (artículo 10).

Por otro lado, a partir de las lecciones aprendidas de la Evaluación Ambiental Estratégica en Loreto³⁵, algunos de los lineamientos a considerar para promover la participación de los múltiples actores son:

4.1 LINEAMIENTOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DURANTE LA ELABORACIÓN DE LA EAE

- En el proceso de participación ciudadana se debe considerar la aplicación de una metodología dinámica y didáctica que permita comunicar la información técnica de la EAE. El uso de herramientas como las presentaciones, resúmenes y/o ayudas memorias, uso de infografías u otras técnicas gráficas como mapas conceptuales o ponderaciones contribuye a motivar la participación³⁶.
- Identificar los actores clave desde etapas tempranas de la EAE (aquellos encargados de la toma de decisiones, los distintos agentes y el público interesado) y tomar en cuenta las características de los actores que participan en los procesos para mejorar las formas de comunicar los mensajes y construir conjuntamente los aprendizajes, es decir, contar con un enfoque intercultural³⁷.
- Asegurarse que el proponente de la EAE tenga en claro los beneficios de la participación de actores clave.
- Realizar seguimiento continuo a los funcionarios públicos para que puedan acudir a las reuniones con el conocimiento suficiente para realizar aportes y superar el carácter informativo de los talleres.
- Para planes regionales se recomienda hacer la convocatoria al público junto a la Comisión Ambiental Regional - CAR y realizar talleres o reuniones de trabajo en las capitales de provincia que convoquen a actores claves sobre los temas ambientales (considerando las comisiones ambientales locales)³⁸.

35 GORE Loreto. (2015). Actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021.

36 DAR, 2015, 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 112 pp.

37 Ídem.

38 Ídem.



DURANTE EL SEGUIMIENTO

- Hacer efectivo el derecho al acceso a la información: Facilitando en el acceso a la información de los productos y herramientas de seguimiento de la EAE, facilitando la búsqueda y forma de acceso a la información, considerando las características particulares de la población.
- Brindar la mejor información disponible: Se debe identificar los contenidos mínimos del proceso necesario para difundirlos de manera sencilla³⁹.
- Establecer una herramienta para recopilar, analizar y clasificar la información facilitada, esto incluye considerar informes de los inputs recibidos en el proceso de participación pública.
- Identificar organizaciones participantes.
- Promover la participación: Esto implica identificar organizaciones participantes, elaboración de un calendario y realizar actividades públicas para comunicar a todas las partes interesadas los informes de seguimiento y demás información relevante, implementando un canal constante de comunicación y consulta de información⁴⁰.
- Actualizar periódicamente la información pública en los canales implementados.
- Incluir los aportes realizados por el público en el proceso de participación. Realizar una evaluación periódica del proceso de participación, informando al público cómo han sido consideradas sus opiniones.

Uno de los casos más resaltantes de aplicación de la EAE en el Perú es la EAE a la actualización del PDRC Loreto al 2021. Una de las limitantes del proceso fue promover la participación de los actores interesados, por ello se aplicaron varias herramientas para comunicar la información y espacios claves para socializarla. En el caso de la elaboración de esta EAE se consideraron los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

Cuadro 7. Mecanismos de participación de la EAE al PDRC de Loreto al 2021

Evaluación Ambiental Estratégica al PDRC de Loreto al 2021	
Espacio de participación	Objetivo / Temáticas
Talleres públicos	Determinación de alcance. Validación de diagnóstico. Socialización de documento preliminar.
Reuniones de trabajo con funcionarios públicos	Socializar y validar la evaluación ambiental de escenarios apuestas ⁴¹ . Socialización de documento preliminar.
Talleres públicos con expertos	Presentar la metodología de evaluación de efectos acumulativos.
Seminarios públicos	Presentar y validar la evaluación de efectos acumulativos.

Fuente: GORE Loreto. (2015). Actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021.

³⁹ GORE Loreto. (2015). Actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Escenario Apuesta: representa la aspiración a ser lograda para las distintas variables estratégicas relacionadas con las dimensiones del desarrollo, en un tiempo determinado por el territorio y constituye la base de la visión.

4.2 SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS MUJERES

Las mujeres y los hombres en la Amazonía no suelen tener el mismo acceso a la información, los espacios de toma de decisiones y los flujos de ingresos. Las mujeres indígenas, en particular, no son consultadas adecuadamente durante las negociaciones sobre el diseño y la compensación de los proyectos⁴². Es importante señalar que las mujeres pueden verse afectadas negativamente de manera diferenciada debido a los roles que cumplen y a la dependencia de los recursos naturales. Las disparidades en el acceso a la infraestructura de buena calidad —y la manera en que se diseña, se construye y se administra— afectan a los hombres y las mujeres de forma distinta⁴³.

Actualmente la Política Nacional de Igualdad de Género (D.S N° 008 -2019-MIMP), además de justificar la necesidad de resolver el trato desigual hacia las mujeres, dispone que la igualdad de género no solo tiene como objetivo el acceso a las oportunidades, sino el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a las oportunidades, así como eliminar las desventajas de las mujeres en la vida cotidiana”. Se trata entonces de concretizar dicha igualdad hacia distintos espacios, procesos, actividades, etc.⁴⁴

Por ello es importante que en el desarrollo de la EAE se implementen mecanismos que permitan recoger la visión de las mujeres respecto a la planificación de vías de infraestructura y promover su participación. Esto puede lograrse al incorporar en el diagnóstico información desagregada por sexo e identificando necesidades, roles y problemáticas de las mujeres respecto a la conectividad y su asociación a la satisfacción de necesidades básicas, así como la implementación de talleres exclusivos con organizaciones de mujeres para socializar los avances de la EAE.

4.3 SOBRE EL DIÁLOGO INTERCULTURAL

El enfoque intercultural permite incorporar en el proceso de elaboración de la EAE una perspectiva de retroalimentación y aprendizaje de ambas partes, integrando diferentes aspectos respecto a los PPII, desde sus modos de vida, hasta sus percepciones de desarrollo. La integración del enfoque intercultural contribuye en el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y en la institucionalización de los aspectos que los representan, brindándoles mayor seguridad en cuanto a su inclusión en las políticas de Estado⁴⁵.

El Estado cuenta con documentos base como la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, así como el marco legal que protege el respeto de los derechos indígenas e incluso el SENACE ha desarrollado una guía de participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental. Sin embargo, es necesario que puedan generarse lineamientos para aplicar el enfoque intercultural en todas las etapas de la EAE. Por ejemplo, que permita recoger visiones de desarrollo de pueblos indígenas como parte del diagnóstico y que permita una participación efectiva en las etapas de evaluación de opciones y propuesta de directrices, y en el seguimiento.

42 Bebbington, D., Verdum, R., Gamboa, C. y Bebbington, A. (2019). Evaluación y alcance de la industria extractiva y la infraestructura en relación con la deforestación: Amazonía.

43 Wellenstein, A. y Maninder. (2019). ¿Cómo incrementar la participación de la mujer en proyectos de infraestructura? Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/como-hacer-que-la-infraestructura-beneficie-tanto-los-hombres-como-las-mujeres>

44 Linares, D. (2019). La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de proyectos hidroviarios en la cuenca amazónica: Lecciones desde el caso Proyecto Hidrovia Amazónica. DAR.

45 Ídem.



Foto: Rolando Mondragon / DAR

CAPÍTULO 5:

RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA EAE EN PLANES DE TRANSPORTE VIAL Y FLUVIAL EN LA AMAZONÍA

Una vez que el sector tome la decisión de desarrollar una EAE es necesario que se comunique con el MINAM, evaluar las opciones y firmar un convenio interinstitucional para el acompañamiento.

Tomando como referencia la metodología de EAE desde un enfoque estratégico, se presentan algunas preguntas claves que puedan guiar una primera etapa de contexto y enfoque estratégico en el desarrollo de la EAE.

Cuadro 8. Preguntas claves a guiar la etapa de contexto y enfoque estratégico etapas para PPP de Transportes y preguntas claves

Recomendaciones para PPP de Transportes y preguntas claves	
Contexto y enfoque estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el objetivo del Plan? ¿por qué se está elaborando? ¿quién está a cargo? ¿Cuál será el proceso de participación ciudadana y cuál será el mecanismo por usar? • ¿Cuál es el objetivo general de la EAE? • ¿Cuál es la visión a futuro del transporte fluvial en la Amazonía? • ¿Cuál es la visión de conectividad que se quiere para la Amazonía?
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la situación actual del transporte fluvial en lo económico, social, ambiental, cultural, institucional, político y legal? • ¿Qué indicadores ayudarían a evaluar los impactos sociales, ambientales y económicos? • ¿Qué debilidades, potencialidades, sensibilidades y factores de cambio externos existen?
	<p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilidades: presencia de pueblos indígenas, ecosistemas de gran biodiversidad. • Debilidades: alta informalidad y débil fiscalización del transporte fluvial. • Potencialidades: Recursos con potencial de exportación.
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo van a influir otras PPP nacionales, sectoriales y provinciales en el desarrollo de la infraestructura de transportes?
	<p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ODS, planes de turismo, planes relacionados a gestión ambiental, mitigación de cambio climático, entre otros.
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Con qué sectores pueden existir sinergias, superposiciones o vacíos de competencias?
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los factores críticos de decisión? <p>Los factores críticos de decisión (FCD) identifican grandes temas estratégicos y prioritarios que pueden representar oportunidades o riesgos para un desarrollo sostenible.</p>
	<p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calidad del servicio fluvial. • Calidad de infraestructura fluvial. • Diversidad cultural. • Institucionalidad. • Equilibrio de ecosistemas.

Elaboración propia.



5.1 RECOMENDACIONES GENERALES

¿QUÉ NECESITA EL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA PARA INCORPORAR INDICADORES AMBIENTALES EN LA PLANIFICACIÓN DE PLANES, POLÍTICAS O PROGRAMAS?

- **Promover la EAE en altos niveles de decisión para asegurar compromiso político**
Sensibilizar en los altos niveles de decisión sobre la importancia y beneficios de una EAE para que el desarrollo y seguimiento de la EAE no se vean afectados por cambios de funcionarios y/o decisiones políticas, estableciendo los documentos vinculantes necesarios.
- **Reforzar conocimiento de los involucrados:** Como se ha mencionado anteriormente, uno de los factores claves para el éxito de una EAE es el conocimiento de los actores involucrados, sobre todo del equipo que elabora el PPP y de las instituciones que forman parte del marco de gobernanza. Por ello es importante que antes de empezar la elaboración de la EAE, se desarrolle un programa de capacitaciones que permita entender el valor de la herramienta, y los lineamientos para el desarrollo de cada etapa.
- **Aplicar metodología de EAE con enfoque estratégico:** Como se ha mencionado esta metodología permite incorporar la sostenibilidad y el componente ambiental en etapas tempranas del proceso de toma de decisión, estableciendo condiciones que permitan abordarlas e incluirlas a largo plazo, lo cual es necesario para que los PPP relacionados con infraestructura de transporte no solo consideren la competitividad sino también aspectos ambientales y de sostenibilidad, y desde un enfoque territorial. Asimismo, esto permite un diálogo amplio sobre la visión de la infraestructura de transportes, involucrando a diversos actores como sociedad civil, empresas de transporte, academia e instituciones estatales.
- **Recopilar información técnica respecto a los componentes ambientales:** Considerando que los ecosistemas amazónicos son muy complejos, es importante contar con suficiente información sobre las dinámicas claves de los ecosistemas y de cómo estas se pueden ver afectadas por proyectos de infraestructura, tanto en las etapas de diseño como en la etapa de implementación del PPP.
- **Identificar impactos acumulativos y sinérgicos:** Es importante considerar, desde la planificación, los impactos que los proyectos de infraestructura de transportes generan en un mismo territorio. Para ello se deben identificar todos los factores ambientales y sociales externos que pueden afectar sobre recursos priorizados y sus condiciones futuras. Sobre todo es importante considerar los impactos en la conectividad de las especies, el ciclo hidrológico y las tradiciones y medios de vida de las poblaciones locales.
- **Incorporar a la academia, la sociedad civil y los pueblos indígenas en todo el proceso:** Si bien es importante que los actores identificados en el marco de gobernanza puedan participar en todas las etapas de la EAE, es importante que la academia y la sociedad civil sean incorporadas, ya que pueden proveer información importante respecto al ecosistema y poblaciones amazónicas y participar de sinergias.
- **Considerar un enfoque territorial:** Esto implica considerar las necesidades y características de las poblaciones locales y las potencialidades de los territorios. Muchas veces cuando se implementan planes con objetivos comerciales, las poblaciones locales no ven los beneficios directos de ello, por lo tanto, incorporar en el diseño las necesidades de la población local para contribuir al bienestar y desarrollo sostenible.
- **Promoción del acceso a la información y transparencia:** La información debe ser de acceso público mediante plataformas adecuadas a las necesidades de los actores involucrados, considerando sus necesidades de información, dando opción de envío de opiniones tanto en físico como virtuales, y comunicar el avance del proceso indicando fechas y los datos de contacto, así como los resultados parciales y finales.

- **Promoción de la participación ciudadana:** Como todo proceso que involucra toma de decisiones es importante que se implementen estrategias que permitan un diálogo amplio y que puedan dar a conocer de manera oportuna los avances y el proceso de elaboración y seguimiento de la EAE. Esto incluye la aplicación de estrategias para promover el diálogo intercultural y la participación y la inclusión de las visiones de las mujeres. Por ello es importante que el plan de participación ciudadana del sector Transporte sea actualizado e incorpore todos los mecanismos y lineamientos necesarios para la participación de la ciudadanía en la certificación ambiental y EAE.

5.2 ¿QUE PODEMOS HACER LOS CIUDADANOS?

1. **Promover la elaboración de EAE a nivel nacional local y regional:** Como se ha podido apreciar la EAE es una herramienta muy poderosa para incorporar cuestiones ambientales y visiones de diferentes actores en procesos de planificación. Al estar contemplada en la legislación, los ciudadanos pueden promover su aplicación al sector o gobierno local.
2. **Hacer seguimiento:** Para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones propuestas por la EAE en un PPP, es importante que los ciudadanos participen en los mecanismos contemplados para el seguimiento, ya sea a través de talleres o de plataformas informáticas. Como parte del ejercicio del derecho al acceso a la información los ciudadanos pueden solicitar el estado de la implementación de los planes y los informes de seguimiento.
3. **Participar:** Los ciudadanos podemos ejercer nuestro derecho a la participación en la toma de decisiones ambientales en el proceso de elaboración de la EAE. De esta manera, se pueden recoger todas las visiones, aspectos claves y recomendaciones. Por ello es importante acudir a los espacios generados, exigiendo que estos sean accesibles, interculturales y proveen todas las condiciones necesarias para una mejor participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Internacional de Evaluación de Impactos - IAIA (2002). *Criterios de desempeño para la Evaluación Ambiental Estratégica*.
- Bebbington, D., Verdum, R., Gamboa, C. y Bebbington, A. (2019). Evaluación y alcance de la industria extractiva y la infraestructura en relación con la deforestación: Amazonía.
- DAR. (s/f). Tríptico: La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como mecanismo para internalizar la variable ambiental en la toma de decisiones.
- DAR (2016). Casos de Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú. DAR. (2019). Nota de concepto: Nueva medida de mitigación NDC del sector USCUS. Mejora en la gestión de infraestructura para evitar deforestación en la Amazonía.
- Gobierno Regional de Loreto y DAR. (2015). *Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Resultados y recomendaciones de la primera EAE de Loreto*.
- Gobierno Regional de Loreto (2016). Evaluación Ambiental Estratégica al Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) del Departamento de Loreto al 2021.
- Jiliberto, R. y Bonilla, M. (2009). Guía de la Evaluación Ambiental Estratégica. CEPAL, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- International Finance Corporation – IFC. (2015). Manual de buena práctica. Evaluación y gestión de impactos acumulativos: guía para el sector privado en mercados emergentes. Grupo del Banco Mundial.
- Jaimurzina, A. y Wilmsmeie, G.(2017). La movilidad fluvial en América del Sur. Avances y tareas pendientes en materia de políticas públicas. CEPAL.
- Linares, D. (2019). La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación de proyectos hidroviarios en la cuenca amazónica: Lecciones desde el caso proyecto Hidrovía Amazónica. DAR.
- Lu, M. (2019). Gobernanza ambiental, planificación y el caso del proyecto Hidrovía Amazónica.
- Manual de Buena Práctica: Evaluación y gestión de impactos acumulativos: Guía para el sector privado en mercados emergentes.
- MINCU. (2015). Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2020). POI. Plan Operativo Multianual 2020 Modificado.
- Ministerio del Medio Ambiente.(2015). Guía de orientación para el uso de la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile.
- Partidario, M. (2012). Guía de mejores prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica. Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE. Lisboa: Agencia Portuguesa do Ambiente.
- GIZ (2020). Orientaciones para la aplicación en el Perú de la Evaluación Ambiental Estratégica con pensamiento estratégico. Concepto, metodología, experiencias y recomendaciones. Documento elaborado a solicitud de ProAmbiente por PACT Perú con el apoyo de Maria Rosario Partidario.
- Patrón. (2012). El ABC de la EAE. Evaluación Ambiental Estratégica en Loreto. DAR.
- Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2019 - Sector Transportes.
- Quintero, J. (2016). Guía de buenas prácticas para carreteras ambientalmente amigables. TNC.
- Rega, C. y Baldizzone, G. (2014). Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners' perspective. Environmental Impact Assessment Review.
- Salazar, C. (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad: Ya tenemos el nombre, ahora falta lo demás.
- Secretaría de Ambiente y de Desarrollo Sustentable - Presidencia de la Nación (2019) para Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica. Argentina.
- Vilela, T., Malky Harb, A., Bruner, Laísa, V., Costa, A., Escobedo, A., Rojas, A., Ribeiro, B., Laina, A., Botero, R. (2020). A better Amazon road network for people and the environment.

**Guía práctica de la sociedad civil para la aplicación de una
Evaluación Ambiental Estratégica en el sector Transportes**

Se terminó de imprimir en los talleres de Sonimágenes del Perú SCRL
Av. General Santa Cruz 653, Oficina 102, Jesús María, Lima-Perú
Teléfono: 511 - 277 3629 | 511 - 726 9082
Correo electrónico: adm@sonimágenes.com
Septiembre 2021



Con el apoyo de:



Rainforest Foundation
Norway