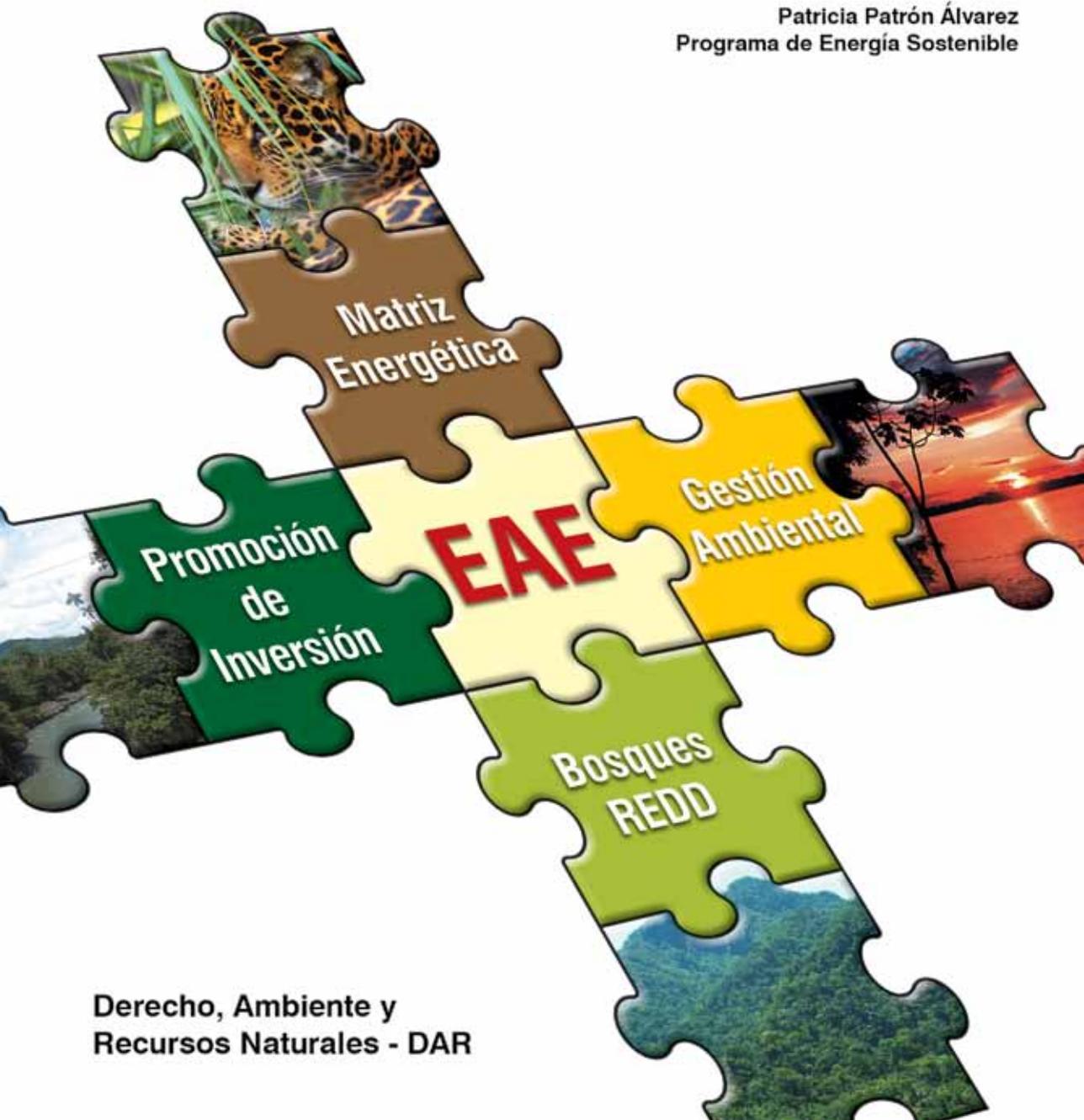


# ¿Energía o REDD? Primero EAE Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú: Próximos pasos

Patricia Patrón Álvarez  
Programa de Energía Sostenible







---

*¿Energía o REDD? Primero EAE*  
*Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú:*  
*Próximos pasos*

---

Patricia Patrón Álvarez  
Programa de Energía Sostenible

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Junio 2011

---

**Autora**

Patricia Patrón Álvarez

**Colaboraciones**

Hugo Che Piu Deza

Asunta Santillán Bartra

César Gamboa Balbín

**Revisión General**

César L. Gamboa Balbín

Gisella Valdivia Gozalo

**Fotos de Portada y Contraportada**

Stock.xchng

DAR

ChrisFourie\_Photoxpress

**Derecho, Ambiente y Recursos Naturales**

Jr. Coronel Zegarra N° 260, Jesús María - Lima

Teléfono: (511) 2662063

E-mail: dar@dar.org.pe

Web: www.dar.org.pe

**Diagramación e Impresión:**

Corporación Gráfica Andina S.A.C.

Av. Benavides 4437 - Santiago de Surco - Lima

Teléfonos: (511) 2609942 / 2722447

E-mail: agaldos@cgrafica-andina.com

Web: www.cgrafica-andina.com

**¿Energía o REDD? Primero EAE. Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú:****Próximos pasos.**

118 páginas

**Primera Edición:** Junio 2011, consta de 1000 ejemplares.

**Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13057**

**ISBN: 978-612-46027-3-3**

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 simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de WWF Oficina Perú, ni la Fundación Charles Stewart Mott. Esta publicación es posible gracias al financiamiento WWF Oficina Perú y la Fundación Charles Stewart Mott.

**Impreso y Hecho en Perú.**

## Agradecimientos

---

Debemos agradecer a Aldo Soto, Paul Little, Anne Perrault, Matt Finer, Margot Bass y Vince McElhinny por el apoyo a este estudio. Todos ellos, de una u otra forma, han influido en la presente publicación.

Asimismo, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR debe agradecer a la Fundación Moore por cuanto mucho de este trabajo se basa en el informe “Strengthening Impact Assessment in the Western Amazon” (junio 2010), que elaboró el Consorcio Mar Verde (DAR, CIEL, FS) para esta fundación. Asimismo, debemos agradecer al Ministerio del Ambiente por la información brindada y a WWF Oficina Perú por el apoyo a este trabajo.



# Contenido

<b>Presentación</b>	9
<i>Por Pilar Camero Berrios</i>	
<b>Introducción</b>	13
<i>Por César Gamboa Balbín</i>	
<b>Necesidad de instrumentos de Evaluación Ambiental y Social en la política energética nacional</b>	19
<i>Por César Gamboa Balbín</i>	
1 Antecedentes	19
2 Condición de la transición: Resolver nuestras taras de gestión	20
3 Post extractivismo, cambio climático y el desarrollo energético sostenible	23
4 ¿Hacia el post extractivismo en el Perú?	25
5 Otras condicionantes de la transición	27
6 Retos futuros y propuestas de la transición	28
Conclusiones y Recomendaciones	31
Bibliografía	33
<b>La coyuntura de la aprobación de la propuesta REDD del Perú</b>	37
<i>Por Asunta Santillán Bartra y Hugo Che Piu Deza</i>	
1 Antecedentes	38
2 Análisis	38
3 Cumplimiento de las cuestiones claves	41
Bibliografía	46
Anexo 1 Resolución PC/8/2011/7	47
Anexo 2 Acuerdos abordados por el Ministerio del Ambiente con AIDSESP y el Grupo REDD Perú incorporados en la presentación del RPP (25 de marzo de 2011)	50
<b>Avances de la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE y su aplicación en el Perú</b>	53
<i>Por Patricia Patrón Álvarez</i>	
1 Antecedentes	53
2 Objetivos	54
3 Metodología	55
4 Estructura	55

5 Amenazas al desarrollo sostenible de la Amazonía peruana e instrumentos de gestión	56
6 Marco conceptual de la Evaluación Ambiental Estratégica	67
7 Avances de la Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú	90
8 Casos de implementación de la EAE en el Perú	95
Conclusiones	113
Recomendaciones	115
Bibliografía	116
Sitios Web	118

## Acrónimos

<b>AIDSESP</b>	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo.
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
<b>CVIS</b>	Corredor Vial Interoceánico Sur.
<b>DAR</b>	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
<b>DGEE</b>	Dirección General de Eficiencia Energética.
<b>EAE</b>	Evaluación Ambiental Estratégica.
<b>EIA</b>	Estudio de Impacto Ambiental.
<b>EPI</b>	Environmental Policy Integration (Integración de la Política Ambiental).
<b>FODA</b>	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas.
<b>IAIA</b>	International Association for Impact Assessment (Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto).
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente.
<b>MINEM</b>	Ministerio de Energía y Minas.
<b>NUMES</b>	Nueva Matriz Energética Sostenible.
<b>OCBR</b>	Oficina de Coordinación de Bosques y REDD.
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
<b>OEFA</b>	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
<b>OT</b>	Ordenamiento Territorial.
<b>PDHBU</b>	Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba.
<b>PNA</b>	Política Nacional Ambiental.
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial.
<b>PPP</b>	Política, Plan y/o Programa.
<b>REDD</b>	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación.
<b>SEIA</b>	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
<b>SESA</b>	Strategic Environmental and Social Assessment (Evaluación Ambiental y Social Estratégica).
<b>SNGA</b>	Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
<b>ZEE</b>	Zonificación Ecológica y Económica.



# Presentación

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR es una institución que tiene como objetivo prioritario contribuir al desarrollo sostenible de la Amazonía peruana. Como toda institución, en estos más de siete años de vida institucional, DAR ha cambiado y mejorado su visión y líneas de trabajo para atender mejor la problemática de incompatibilidades sociales, ambientales y económicas que persisten en el Perú. En ese sentido, una de las principales líneas de acción de DAR ha sido colaborar con las autoridades políticas, instituciones públicas, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales en la conservación de la biodiversidad, promoción de los derechos ambientales y la coherencia social y ambiental de las inversiones que se producen en nuestro país.

Actualmente DAR tiene tres programas: el Programa Ecosistemas, centrado en el seguimiento a la transparencia forestal en el Perú y promover el conocimiento de las estrategias REDD con un enfoque de derechos, eficiencia y equidad; el Programa Social Indígena, cuyo trabajo se centra en la promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas amazónicos, especialmente los relacionados a la implementación del Derecho a la Consulta en el Perú, la seguridad jurídica de las tierras de las comunidades nativas; y la capacitación de los Pueblos Indígenas en la legislación de hidrocarburos para la protección de la biodiversidad. Finalmente, DAR tiene el Programa Energía Sostenible, el cual trabaja incidiendo en una mejora de la política y el marco legal del sector energético; seguimiento y análisis a proyectos energéticos y de infraestructura en la Amazonía; y el monitoreo a instituciones financieras internacionales con la finalidad de mejorar el impacto de los proyectos energéticos, ambientales y sociales que estas instituciones financian.

A nivel global, los cambios climáticos han comenzado a ser tomados en cuenta como una variable política importante para los modelos de desarrollo y la agenda global de ayuda al desarrollo para países emergentes. Asimismo, las crisis financiera y energética ha aumentado más la competencia por la obtención de ganancias y “captura” de capitales que posibiliten el desarrollo económico de muchos de nuestros países. Evidentemente, vivimos en una tensión de visiones con respecto a los modelos de desarrollo y al nuevo papel del Estado en la regulación del mercado y de las actividades de aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables. Ésta es una cuestión medular de cara al futuro de una región como América Latina, que está viviendo cambios ambientales y sociales permanentes en estos primeros años del siglo XXI.

En el caso del Perú, desde el inicio de la presente década se ha intensificado la promoción de actividades extractivas o de aprovechamiento de recursos naturales, renovables o no renovables, en la Amazonía y los Andes, espacios ricos en diversidad biológica y cultural. Además, se han venido desarrollando proyectos de infraestructura en todo el territorio nacional bajo la iniciativa regional IIRSA. Es imposible poder medir

e intentar mitigar los impactos ambientales y sociales de los proyectos de desarrollo que se intentan implementar en el Perú. Bajo ese marco, se hace necesario que previa y oportunamente se evalúen políticas, programas y planes que se pretendan ejecutar, más allá de los singulares proyectos energéticos, extractivos o de infraestructura que se vienen ejecutando o se pretenden ejecutar en nuestro país.

Es por ello que DAR pretende apoyar al Estado peruano y a la sociedad civil, presentando una hoja de ruta, una guía que permita desarrollar un instrumento político técnico, de singularidad ambiental, pero que puede incorporar una visión social en su seno: la Evaluación Social y Ambiental Estratégica de las políticas, planes y programas del Estado.

En ese sentido, DAR, en alianza con World Wildlife Fund. Inc. (WWF Oficina Perú), decidió elaborar la presente propuesta para la implementación de esta herramienta de gestión ambiental, desde el análisis de la experiencia de la EAE, como son los casos de Camisea (Gamboa et al., 2007) y la carretera Interoceánica Sur - IOS (Cueto y Enrique, 2010). Entre 2008 y 2009, DAR y WWF decidieron impulsar, junto con el Ministerio del Ambiente, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), es por ello que a fines de 2008 e inicios de 2009 se realizaron una serie de talleres de capacitación con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones indígenas, autoridades nacionales y regionales<sup>1</sup>.

Hoy por hoy, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es una tarea incumplida por el Estado. No sólo no se está aplicando el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (como en el caso de la política energética nacional<sup>2</sup>), sino que tampoco ha recogido una serie de experiencias de elaboración de EAE –fallidas-, como son los casos de del Programa de Desarrollo del Bajo Urubamba (Proyecto Camisea-BID) y el programa de mitigación de la carretera Interoceánica Sur (Proyecto CAF INRENA<sup>3</sup>). Sin embargo, es posible que existan ciertas oportunidades como el Proyecto NUMES-BID<sup>4</sup> y la implementación de REDD en el Perú, para lo cual se necesitará no sólo una institucionalidad ambiental fortalecida, sino también que las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, BID, CAF) apoyen coherentemente el proceso.

1 En <http://www.dar.org.pe/eae.html>

2 Mediante Decreto Supremo N° 064-2010-EM se aprobó la "Política Energética Nacional del Perú 2010-2040", la misma que de acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, Ley N° 27446, requeriría ser sometida previamente a una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Cabe señalar que dicha norma señala en su Art. N° 4.3. que "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 (...)", esto con el fin de que se pueda internalizar previamente la variable ambiental en la propuesta de política, plan y programa de manera que se pueda medir las implicancias socio ambientales de la toma de decisiones en los niveles de gobierno. En ese sentido, la EAE debía aprobarse mediante norma con rango de ley previamente a la ejecución de la política tal como lo obliga el Art. N° 62 del Reglamento de la Ley de Evaluación Ambiental Estratégica, D.S. N° 019-2009-MINAM, lo cual aparentemente no se ha cumplido previo a la aprobación de la Política en mención.

3 Durante el año 2009 el MINAM, con apoyo de la consultora MAXIMIXE, llevó a cabo el estudio de la EAE del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) en sus tramos 2,3 y 4, este estudio fue publicado en el primer trimestre del 2010. Cabe señalar que aunque dicha EAE, no se desarrolló de manera previa al Programa CAF INRENA como debía, contiene un Plan de implementación mínimo de la EAE para el período 2010-2011, el cual desarrolla una serie de acciones y recomendaciones. A pesar de ello, a la fecha se desconoce cuál es la situación actual de dicha EAE.

4 El 28 de febrero de 2009, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el Programa de la Nueva Matriz Energética Sostenible NUMES por 150 millones de dólares. Este programa busca una mayor participación de las energías renovables en la actual matriz energética nacional, donde existe una fuerte dependencia por los combustibles fósiles como el petróleo y el gas natural. Entre las actividades de la NUMES se encuentra la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica-EAE, la misma que a pesar de ser un instrumento fundamental para la generación de una nueva matriz energética aún no ha sido priorizada y sus avances son muy incipientes.

El presente trabajo señala que las Evaluaciones Sociales y Ambientales Estratégicas se distinguen de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), así como de otras evaluaciones de impactos directos e indirectos, acumulativos y sinérgicos de los megaproyectos o de los proyectos “independientes” que los componen. Es decir, distingue claramente los procesos previos de desarrollo de este instrumento de gestión ambiental en el Perú con algunas experiencias, señalando que, por ejemplo, al evaluar megaproyectos, estos instrumentos no son propiamente evaluaciones sociales y ambientales estratégicas.

Cabe detenerse en dos elementos importantes de este estudio: la caracterización de la Evaluación Social y Ambiental Estratégica, considerándola no sólo como un instrumento que evalúa políticas, planes y programas estatales a través de criterios ambientales sino también sociales y desde una perspectiva integral. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1078 de junio de 2008, modificó diversos artículos de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, incorporando explícitamente a dicha norma la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), así como la estratégica e importantísima promulgación del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM). Estas modificaciones se presentan como una oportunidad para desarrollar este instrumento de gestión ambiental en el cual pueden concurrir de manera coordinada diversos esfuerzos, tanto del Estado peruano, a través del Ministerio del Ambiente, de Energía y Minas, de Transportes y Comunicaciones, gobiernos regionales y locales, como de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones financieras internacionales.

Si bien es cierto que esta propuesta de principios y directrices de EAE no pretende ser exhaustiva ni acabada, deja un camino con respecto a diversos temas sociales, especialmente, los relacionados a la participación y seguimiento de las políticas, programas y planes estatales. En ese sentido, sería más que recomendable que el Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos Indígenas, como procedimiento político y jurídico de diálogo estatal, se inserte en procesos de planificación de largo plazo que mantengan su carácter oportuno y eficaz, en los cuales se incorpore la visión indígena en el modelo de desarrollo que quiere impulsar el Estado.

En ese sentido, la Evaluación Social y Ambiental Estratégica, instrumento de gestión ambiental cuya finalidad es evaluar políticas, planes y programas estatales desde una perspectiva ambiental y social, podría ser el espacio para implementar el Derecho a la Consulta, Previa, Libre e Informada de los Pueblos Indígenas. Si bien es cierto que este instrumento cuenta con numerosos modelos según cada país y no tiene un resultado que pueda señalarse como vinculante u obligatorio para el Estado, la construcción de un proceso de planificación y de evaluación de políticas, que arroje la manifestación de la visión de desarrollo de los Pueblos Indígenas por primera vez en la historia republicana de Perú y en la región, será un gran avance para solucionar conflictos socioambientales de manera previa, o al menos identificarlos para un mejor tratamiento posterior.

Dentro de la presente obra se presentan dos artículos, el primero escrito por César Gamboa y el segundo por Hugo Che Piu y Asunta Santillán. Estos artículos identifican

dos procesos políticos y normativos que se convertirán en oportunidades para mejorar la gobernanza ambiental en el Perú. Tanto el desarrollo de los instrumentos de planificación alrededor del Proyecto NUMES (Perú-BID) y la aprobación de los “términos de referencia” de la futura Estrategia REDD de Perú (Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación) plantean retos y nuevos caminos por los cuales aplicar a estas políticas la Evaluación Ambiental Estratégica en nuestro país, que pueda ser útil para mejorar la coordinación intersectorial, reducir conflictos socioambientales y permitir tomar mejores decisiones dentro del sector energético y reducir la deforestación en nuestro país.

El artículo sobre EAE dentro de esta obra ha sido elaborado por Patricia Patrón, actualmente especialista del Programa Social Indígena de DAR, que con sus cualidades profesionales ha permitido fortalecer la multidisciplinariedad en nuestra institución. Asimismo, debemos agradecer a Gisella Valdivia y Liliana García del Área de Comunicaciones de DAR por el apoyo para la publicación de este libro.

Esperamos que con esta publicación colaboremos en los procesos de reflexión para la construcción de espacios sociales que puedan sintetizar los diversos intereses privados y públicos, especialmente en el modelo de desarrollo que se quiere implementar en nuestro país.

**Pilar Camero Berríos**  
**Directora Ejecutiva**  
**Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR**

# Introducción

## La Evaluación Ambiental Estratégica: Hacia un Buen Gobierno para un Desarrollo Sostenible

La construcción de las reglas para el desarrollo sostenible del país viene a darse para adecuar las inversiones y actividades extractivas en la Amazonía peruana. Los autores de la presente publicación nos presentan dos oportunidades, una relacionada a la planificación energética y otra a la implementación de los mecanismos para reducir los impactos del cambio climático. Para ambos emprendimientos, debemos utilizar herramientas de planificación como la Evaluación Ambiental Estratégica.

Por otro lado, la necesidad de dotar de coherencia a la conservación de la biodiversidad, a las actividades extractivas y a nuestro compromiso en la lucha contra el cambio climático es un reto que debe comenzar con el diseño y la implementación de una EAE. Las obras de infraestructura, proyectos energéticos e industrias extractivas tienen impactos ambientales y sociales directos e indirectos que deben mitigarse y reducirse. Sin embargo, se cuenta con débiles instituciones e instrumentos de gestión ambiental, por lo que la aplicación de esta herramienta asume especial importancia. Es por ello, que recomendamos tomar las siguientes medidas para el diseño e implementación de una EAE en la Amazonía peruana:

- \* Buscar implementar la Evaluación Ambiental Estratégica para las políticas, planes o programas energéticos en la Amazonía peruana, lo cual permitirá determinar la viabilidad económica, social y ambiental de los proyectos.
- \* Elaborar estudios multidisciplinarios, previos, exhaustivos e independientes para evaluar todos los posibles impactos indirectos de los proyectos energéticos o de infraestructura, así como sus beneficios y perjuicios.
- \* Realizar un fortalecimiento de la presencia estatal y de las capacidades de gestión socio ambiental para el tratamiento de impactos indirectos de estos proyectos.
- \* Fortalecer y mejorar la normativa del sector energético peruano, sobre todo en lo referente al otorgamiento de concesiones y actualización de la normativa ambiental, a fin de que vaya acorde con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Se hará imperioso y necesario tomar acuerdos locales, regionales y nacionales para impulsar un proceso de EAE para nuestro país. Existen muchas oportunidades y

necesidades apremiantes en la Amazonía peruana. Podemos encontrar dos áreas regionales donde se deberá impulsar una EAE: Primero, en la Región Loreto, donde encontramos un gobierno regional dispuesto a asumir compromisos ambientales y sociales frente a las actividades económicas y proyectos de infraestructura; por otro lado, Puno, Cusco y Madre de Dios se convierten en un área suprarregional donde se acumulan diversas inversiones (Camisea, Interoceánica Sur, proyectos mineros, proyectos hidroeléctricos como Inambari) y áreas de conservación de biodiversidad, que nos plantean retos de Ordenamiento Territorial y de la necesidad de mejorar la coordinación para un planeamiento del desarrollo sostenible regional. Junto con el Consejo Interregional de la Amazonía - CIAM y la Junta de la Macro Región Sur; estos gobiernos, los actores de sociedad civil, la inversión privada y Pueblos Indígenas, pueden convertir estos espacios en modelos de concertación local o regional de un tipo de desarrollo sostenible que nos sirva de ejemplo a todo el país.

En consecuencia, para lograr estos cambios, necesitamos una serie de medidas para lo que llamaremos la construcción del **Buen Gobierno para la Amazonía**:

## 1. Planificación de la Amazonía

<b>Ordenamiento Territorial -OT</b>	
<b>Diagnóstico ¿Problemas?</b>	<b>Propuesta de Soluciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso de Ordenamiento Territorial carece de una intervención multisectorial.</li> <li>- El OT no tiene carácter vinculante ni previo.</li> <li>- El O.T no se da de manera ordenada y previa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar un proceso de Ordenamiento Territorial participativo entre el gobierno nacional y gobiernos regionales.</li> <li>- Lograr que los procesos de Ordenamiento Territorial sean realmente vinculantes, respetados por todos los niveles de gobierno.</li> </ul>
<b>Seguridad Energética Sostenible y Equitativa</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de una visión de planificación integral sobre los temas energéticos, los actuales temas se encuentran desconectados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considerar una mayor participación de las energías renovables en la matriz energética.</li> <li>- Realizar mayores estudios sobre fuentes primarias.</li> <li>- Realizar un cálculo nacional de reservas.</li> <li>- Elevar los estándares socioambientales.</li> </ul>
<b>Condiciones para la Planificación</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gobiernos regionales no participan en el proceso de diseño de políticas y planes relacionados a temas ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar que los gobiernos regionales participen en el proceso de toma de decisiones sobre los recursos naturales, para lo cual sería necesario una reforma institucional y procedimental.</li> </ul>

## 2. Instrumentos de Gestión Ambiental

<b>Estudio de Impacto Ambiental EIA, Evaluación Ambiental Estratégica EAE y Programas de Mitigación de Impactos</b>	
<b>Diagnóstico ¿Problemas?</b>	<b>Propuesta de Soluciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay efectividad en los instrumentos de gestión ambiental, los cuales no se vienen aplicando adecuadamente.</li> <li>- No existe una adecuada fiscalización de los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe darse el licenciamiento ambiental previamente al otorgamiento de la concesión.</li> <li>- Debe darse apoyo presupuestal a la OEFA para potencializar las acciones de fiscalización.</li> <li>- Los Programas de Mitigación deben integrar una visión complementaria al logro del desarrollo local.</li> <li>- Debe elaborarse una EAE para la cuenca amazónica.</li> <li>- Debe impulsarse que la EAE como instrumento previo sea realmente priorizada y cumplida por los sectores.</li> </ul>

## 3. Institucionalidad Ambiental

<b>Rol clave del Ministerio del Ambiente MINAM</b>	
<b>Diagnóstico ¿Problemas?</b>	<b>Propuesta de Soluciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de participación en la gestión de los recursos hídricos, bosques y en el licenciamiento ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El MINAM debe conceder el licenciamiento ambiental.</li> <li>- Otorgar al MINAM mayores competencias (bosques y recursos hídricos)</li> </ul>
<b>Rol clave de los gobiernos regionales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gobiernos regionales desconocen sus competencias.</li> <li>- Falta desarrollar las capacidades de los gobiernos regionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informar e identificar las competencias y funciones ambientales de los gobiernos regionales.</li> <li>- Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales en temas ambientales y de planificación.</li> </ul>
<b>Rol clave de la funcionalidad ambiental</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La decisión de la inversión se encuentra en procedimientos donde no existe una evaluación ambiental o social, o donde no participa el Ministerio del Ambiente.</li> <li>- No se transversaliza la gobernanza ambiental y se integran los demás sectores al Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</li> <li>- No existen procedimientos de monitoreo y evaluación de las decisiones o funciones ambientales.</li> <li>- Falta desarrollar la valorización de los recursos naturales para la mejora de las decisiones y costos - beneficios de aprovechamiento de recursos no renovables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear procedimientos especiales y unidades en las instituciones de inversión que permitan la coordinación con el Ministerio del Ambiente para prevenir programas, planes y proyectos que no contengan una evaluación ambiental preventiva.</li> <li>- Implementar el Consejo Consultivo del MINAM, para el monitoreo y evaluación de las funciones ambientales del ente rector y de la funcionalidad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la gobernanza ambiental a través de la verificación de la coordinación intersectorial, la planificación y coherencia de acciones. Se debe contar con participación de la sociedad civil en esta unidad de monitoreo y evaluación.</li> <li>- Desarrollo y financiamiento de metodologías de valorización de los recursos naturales a ser usados como instrumentos para la evaluación de la viabilidad de políticas y programas de inversión.</li> </ul>

Finalmente, es pertinente tomar en cuenta que la propuesta que ha venido trabajando el Ministerio del Ambiente, la cual se resume en la propuesta de resolución ministerial que “aprueba criterios y mecanismos para la formulación, implementación y seguimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, debe considerar criterios ambientales y sociales para la evaluación de políticas, planes y programas, así como la posibilidad de incluir en el plan de participación ciudadana, la realización de la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos Indígenas, cuando estas políticas, planes y programas puedan afectarlos.

**César Gamboa Balbín**  
**Director de Políticas**  
**Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR**

The background is a gradient of green, with a prominent yellow curved line that starts from the top left and curves towards the bottom right. In the bottom left corner, there is a faint, semi-transparent image of a parrot's head and beak.

# **Necesidad de instrumentos de Evaluación Ambiental y Social en la política energética nacional**



# Necesidad de instrumentos de Evaluación Ambiental y Social en la política energética nacional\*

Por César L. Gamboa Balbín\*\*

El presente artículo pretende exponer el estado de la cuestión de la situación energética en el Perú en función a los retos de la próxima década, especialmente al modelo de desarrollo que está impulsando el Estado peruano y el sector privado, así como los retos globales de la lucha contra el cambio climático y la crisis energética actual.

## 1 Antecedentes

Más allá del optimismo político por el boom de las inversiones en el Perú, podemos señalar que la intensificación de la promoción estatal de las actividades extractivas no sólo trae beneficios económicos, sino también algunas complicaciones que van más allá del orden ambiental (Finer et al., 2008) y social. Los hidrocarburos pueden verse de dos maneras: desde las cifras de las inversiones, o desde los posibles escenarios que acentuarían nuestra dependencia hacia los combustibles fósiles, para continuar con el “modelo de crecimiento intensivo en uso de carbono” (6% PBI anual).

En el año 2010, se anunció como logros de esta política de promoción de las inversiones de los hidrocarburos la suscripción de 100 contratos de licencia de hidrocarburos a nivel nacional, en su mayoría en nuestro litoral y Amazonía peruana; el aumento de las regalías y con ello del canon y sobrecanon que reciben las regiones (S/. 1.357 millones de Nuevos Soles); el aumento anual de la producción de gas natural y petróleo; etc. Todo ello ha reportado altos beneficios que han permitido una lucha constante contra la pobreza y los pronósticos de inversiones en el sector –para los próximos cinco años– de aproximadamente 5.000 millones de Nuevos Soles (en exploración y explotación). Entonces, dato por dato, componen un espejismo de dependencia a los combustibles fósiles hacia la próxima década.

Un ejemplo de lo que afirmamos está relacionado a que, pese a la intensificación de la exploración de hidrocarburos en la Amazonía y el litoral del Perú, en los últimos siete años, existe una baja performance en la exploración de los hidrocarburos (cerca de cinco perforaciones de pozos en los últimos seis años); lo que indica que las inversiones

\* Una versión previa del presente artículo fue publicada con el título “Hidrocarburos en el Perú: Hacia dónde vamos...” (Gamboa, 2011) Este texto fue escrito en Abril del 2011.

\*\* Elaborado por César Gamboa Balbín, abogado y Candidato a Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos UNMSM. Ha sido Presidente de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR (2008-2010) y actualmente es Director de Políticas de esta institución. Ha sido docente en derecho ambiental en la UNMSM y en derecho constitucional en la UPSJB. Actualmente, ejerce la docencia en el INTE de la Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP y en el Diplomado de Interculturalidad y Pueblos Indígenas Amazónicos de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

no están dando resultados debidos, ya sea porque no se encuentra justificación técnica o económica para la perforación, así como que no existen incentivos adecuados para una priorización de las exploraciones en la Amazonía y litoral peruano.

En consecuencia, podemos señalar que la intensificación de la promoción estatal de las actividades extractivas en estos espacios no necesariamente asegurará fuentes de energía para nuestro país en las próximas dos décadas, ni un uso sostenible de la energía, y aún menos el fomento de nuevas formas de energía o el uso equitativo, sostenible o alternativo. Para ello, debemos resolver y establecer condiciones para una política energética que responda a necesidades de sostenibilidad y equidad para una sociedad en crecimiento como la peruana.

## 2 Condición de la transición: Resolver nuestras taras de gestión

Podemos encontrar ciertas debilidades en el sector energético peruano con respecto a los elementos que condicionarán nuestra independencia energética, lo cual no nos permitirá manejar el ritmo de crecimiento de nuestro país. Un primer elemento estructural del sector es la falta de gobernabilidad, entendiendo esta condición como parte de un proceso de planificación energética nacional, regional y local. Un reciente ejemplo de ello es la priorización de cerca de 33 proyectos energéticos y de infraestructura en todo el territorio nacional, sin ninguna consideración al proceso de planificación, transparencia y participación ciudadana o empresarial; más aún, vulnerando el marco legal ambiental. Posteriormente esta medida fue rectificada con la derogatoria parcial de las normas que priorizaban estos proyectos (Decretos de Urgencia N° 001 y 002).

Queda claro que el modelo de gestión de los recursos -“*Business as usual*”, es decir, desde un control privado de los recursos naturales (Monge et al., 2009), no permite tener la certeza de las reservas, ni proyectar nuestra futura demanda; y menos aún dirigir el uso de energía o moldearlo a favor de los más pobres de manera eficiente o sostenible.

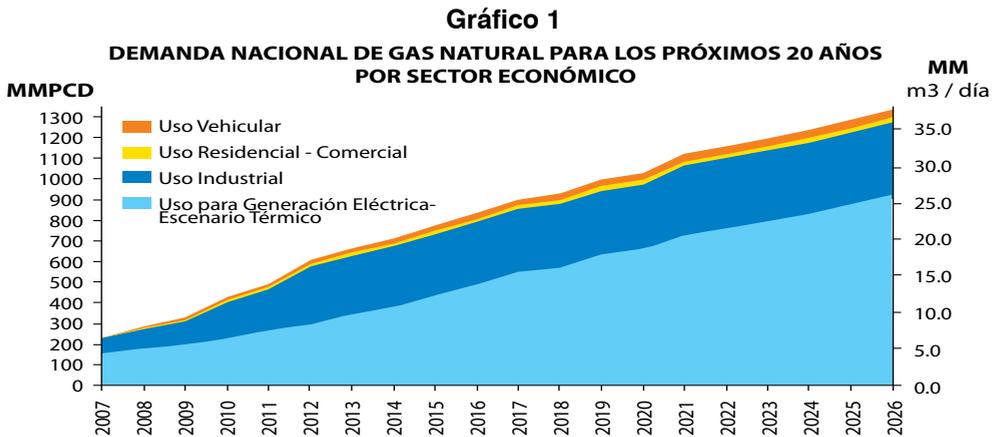
**Cuadro 1**  
**Las reservas de gas en el Perú y Camisea, 2006**

ZONA	PROBADAS (TCF)	PROBABLES Y POSIBLES (TCF)	TOTAL RESERVA (TCF)
Noroeste	0,51	5,95	6,46
Selva Central	0,22	0,14	0,36
Selva Sur	--	--	--
Camisea (Lote 88)	8,35	2,91	11,26
Camisea (Lote 56)	2,85	1,97	4,82
Otras Áreas	--	7,46	7,46
<b>Total</b>	<b>11,93</b>	<b>18,43</b>	<b>30,36</b>

Fuente: MINEM, 2006.

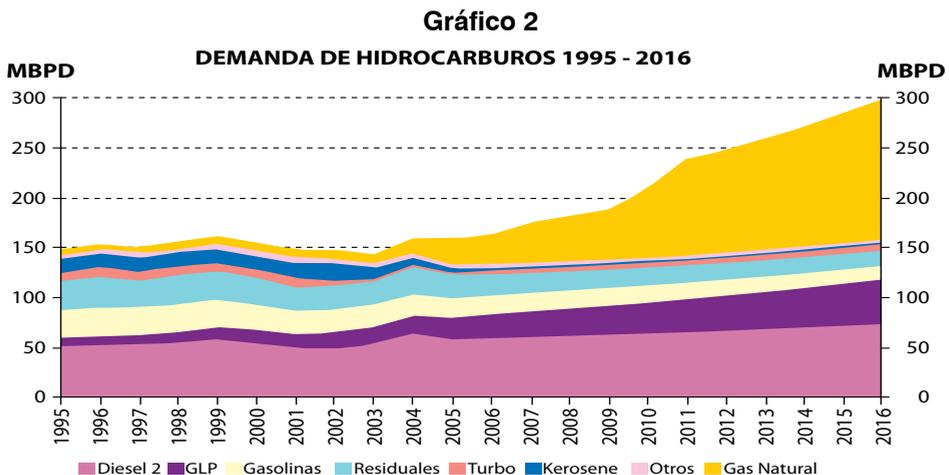
Un segundo elemento es la permanente dependencia de la importación del petróleo que conlleva a una dependencia de políticas e intereses externos, especialmente sujetos a la oferta y la demanda del mercado internacional. Asimismo, la volatilidad del precio del petróleo tiene un fuerte impacto en los precios de la tarifa eléctrica, productos, servicios, así como en la canasta familiar.

Un tercer elemento importante del sector de hidrocarburos son los efectos que ha causado la priorización de la exportación del gas natural sobre el impulso a la industrialización y satisfacción de la demanda nacional (crisis de abastecimiento por el continuo crecimiento), produciendo una preocupación sobre la futura disponibilidad del gas natural para el mercado interno y su industrialización.



Fuente: Plan Referencial de Hidrocarburos 2007-2016.

Un cuarto problema proviene del modelo de desarrollo extractivo: Dado el crecimiento económico sostenido en los últimos años, tenemos una alta demanda de combustibles, sobre todo de gas natural, que impide también la renovación de estas fuentes con otras más sostenibles e implica la necesaria y urgente promoción de energías renovables.



Fuente: Plan Referencial de Hidrocarburos 2007-2016

Un último elemento que debilita el sector energético, especialmente el hidrocarburífero, es la superposición de lotes de hidrocarburos con otros derechos, como el territorio de comunidades nativas y áreas naturales protegidas (Defensoría, 2006a; Gamboa, 2008). Esta superposición genera más sobrecostos a estas operaciones, pues la generación de conflictos socioambientales no permite una buena gobernanza en la extracción de gas o petróleo (Defensoría, 2007; Alza e Ipenza, 2007). Es decir, la falta de internalización de costos (ambientales y sociales), sin manejo de impactos indirectos e irrespeto del Derecho a la Consulta a los Pueblos Indígenas, genera más costos al tener como efecto los conflictos entre la población local, la sociedad civil, las empresas y la autoridad estatal.

En consecuencia, tres decisiones políticas han marcado el destino y las decisiones del sector hidrocarburos en la última década:

- a. Falta de planificación energética nacional a largo plazo que asegure energéticamente a nuestro país.
- b. Priorización de las inversiones en actividades extractivas en zonas sensibles, social y ambientalmente.
- c. Priorización de la exportación del gas natural y GLP y falta de priorización de la infraestructura de masificación del consumo del gas natural y su industrialización, produciéndose una inseguridad energética a largo plazo.

En el caso emblemático de Camisea, como podemos ver en el Cuadro 2, la falta de una planificación energética y la priorización del consumo interno de gas natural, han tenido como efecto la pérdida del control político y jurídico del recurso hidrocarburífero y de su posterior uso.

**Cuadro 2**  
**Cambios de la posición dominante sobre los recursos de gas natural de Camisea**

Temas	Control Estatal 2000	Control del Consorcio Pluspetrol 2010
Metodología de regalías	No existía el Valor Mínimo de Valorización (VMV).	Existe el VMV. Por cada MMBTU vendida a más de \$10, el Perú recibe \$1,76.
Horizonte permanente	Existía un horizonte permanente que daba seguridad de reservas para el país a largo plazo (20 años).	No existe horizonte permanente para satisfacer la demanda nacional.
Exportación	Primaba la satisfacción de la demanda interna.	Prima la exportación del gas a mercados internacionales pese a existir un mandato legal que señala que debe priorizarse el uso interno del recurso.

<b>Temas</b>	<b>Control Estatal 2000</b>	<b>Control del Consorcio Pluspetrol 2010</b>
Reservas	Se contaba con 10,4 TCF de reservas de gas natural del lote 88.	Se cuenta con 13,4 TCF de gas natural (lotes 88 y 56) de las 15,4 TCF de reservas del país, de acuerdo a la consultora.... El Consorcio maneja y controla más de tres cuartos de las reservas de gas natural del país.
Exclusividad en fases de venta y transporte	Existía la probabilidad que otras empresas sean las que transporten y vendan el gas.	Al ser el Consorcio el encargado de todas las fases del proyecto, ellos mismos se compran y venden el gas, lo cual genera transacciones poco transparentes.
Apoyo financiero internacional	No se contaba con apoyo financiero internacional.	Cuenta con apoyo financiero internacional del BID, IFC y de la banca privada.
Adjudicación del Lote 56	El Consorcio Pluspetrol era adjudicatario del lote 88; el lote 56 todavía no era ofrecido.	El adjudicatario de los lotes 88 y 56 es el mismo Consorcio Pluspetrol (socios Hunt Oil y Repsol YPF).
Desincentivo a las inversiones	Posibilidad de que otras empresas invierten en zonas cercanas al Proyecto Camisea.	Otras empresas comienzan a invertir en zonas cercanas al proyecto, pese a que el Consorcio Pluspetrol tiene uso exclusivo sobre el ducto por 10 años (hasta el 2014).

Fuente: Dávila et al., 2008. Actualizado al 2010.

### 3 Post extractivismo, cambio climático y el desarrollo energético sostenible

El discurso del post extractivismo está muy emparentado con los compromisos de la lucha contra el cambio climático a nivel global. Actualmente, se están produciendo una serie de reformas de políticas, estrategias y nuevos estándares ambientales y sociales de instituciones financieras internacionales; procesos que tendrán mucha influencia en el mercado y en las inversiones en energía, y que pretenden cumplir con los objetivos de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero - GEI a través de la reducción del financiamiento de combustibles fósiles, aumento del financiamiento a proyectos de energías renovables y criterios para mejorar las prácticas y la eficiencia de las industrias petrolera y gasífera a nivel mundial.

**Cuadro 3**  
**Propuestas de sociedad civil sobre contenidos mínimos en las políticas multilaterales relacionadas a fuentes de energía - 2011**

Procesos de reforma	Contenido Cambio climático	Contenido Energía
Estrategia energética del Banco Mundial (BM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiamiento de conocimiento y tecnología para un desarrollo con bajas emisiones de carbono que incluya mecanismos de eficiencia energética.</li> <li>Promoción de energías renovables de bajo impacto.</li> <li>Reducción de la quema de gases y apoyo normativo, regulador y financiero para disminuir el consumo de combustibles fósiles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso energético equitativo y sostenible, mejorando la accesibilidad de la energía a los más pobres (de manera sostenible), con un enfoque en energías renovables y eficiencia energética.</li> <li>Mayor financiamiento a energías renovables de bajo impacto socioambiental (no grandes represas).</li> <li>Reducir a "0" el financiamiento a inversiones en combustibles fósiles.</li> </ul>
Políticas y normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional (IFC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoreo del cumplimiento de la reducción de 100.000 toneladas a 25.000 toneladas de CO<sub>2</sub>.</li> <li>Eliminación de las compensaciones "offsets" para los proyectos/empresas que se excedan en ello y quieran compensar el exceso de emisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adecuada contabilidad de los impactos sociales y ambientales en el análisis de las actividades del IFC en materia energética.</li> <li>Transparencia de los contratos, con énfasis en los relacionados a industrias extractivas.</li> </ul>
Estrategia de cambio climático del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medidas de adaptación y mitigación.</li> <li>Planificación de un gasto balanceado entre acciones de mitigación y adaptación, procurando responder a las necesidades de mayor urgencia en la región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dar prioridad a los proyectos de eficiencia energética y de energías renovables verdaderamente eficientes y limpias, apuntando a eliminar el apoyo financiero a proyectos de combustibles fósiles.</li> </ul>

Fuente: Ávila, 2011.

En el cuadro anterior, podemos ver que estamos entrando a un período de transición hacia un nuevo modelo de sociedad post extractivista. Estos retos por insertar en las políticas, estrategias y estándares de un nuevo sector energético comprometido con el cambio climático, dependen –en mucho– de los mensajes y participación que los expertos y la sociedad civil tienen en estos procesos. Podemos mencionar que existen dos principios rectores propuestos por la sociedad civil global para las nuevas estrategias del uso y consumo de la energía (BIC, 2011):

- a. Equidad: priorizar el acceso a la energía eléctrica a los más pobres.
- b. Sostenibilidad: privilegiar las energías renovables sobre el financiamiento de proyectos de combustibles fósiles.

En ese sentido, las metas para este período de transición son, en primer lugar, reducir la dependencia de los combustibles fósiles, mediante un menor financiamiento a estos proyectos y un mayor financiamiento a energías renovables, con criterios

y metas precisas para este último financiamiento. Asimismo, la energía producida como electricidad debe ser dirigida hacia los más pobres, con un menor privilegio al sector extractivo, puesto que se ha comprobado la relación causal entre el acceso a la electricidad y la reducción de la pobreza.

Uno de los problemas que han encontrado la sociedad civil y expertos en temas energéticos, es la necesidad de fomentar las fuentes de energías renovables; entendiendo como fuentes clásicas la energía solar o eólica y no las que se encuentran en boga por el mercado. Es el caso de las grandes represas y biocombustibles, las cuales pueden generar ciertos impactos ambientales y sociales en ecosistemas sensibles<sup>5</sup>.

Un tema esencial dentro de esta visión hacia una sociedad post extractivista es comprender que la eficiencia energética en las actividades económicas y sociales sólo podrá lograrse si existen incentivos para adquirir y transferir tecnología limpia a los países en desarrollo. Para ello, además de contar con un marco político y regulatorio coherente con estos objetivos, es necesario disponer de capacidades institucionales públicas y una gobernabilidad en el sector que no permitan las interferencias de los intereses privados en el desarrollo de estas estrategias por parte del Estado.

## 4 ¿Hacia el post extractivismo en el Perú?

Como hemos señalado, el mundo se prepara para un proceso de transición hacia una economía más sostenible (*Green economy*). Sin embargo, para los países en desarrollo que apuestan por los modelos que dependen de una economía exportadora de materias primas, estos desafíos implican un mayor esfuerzo político e institucional; especialmente, un reto mayor para implementar políticas, programas y planes coherentes.

El gobierno actual ha manifestado en foros internacionales sobre cambio climático (Copenhague, Nueva York, Cancún) que son tres las tareas más importantes para la lucha contra los efectos del cambio climático: la primera tarea es el manejo de los residuos sólidos que se generan en las grandes ciudades del Perú (financiamiento BID, JICA); la segunda es lograr “cero deforestación” en bosques tropicales al año 2021 (Programa Conservando Juntos); y, finalmente, la tercera tarea es diversificar la matriz energética nacional (Proyecto NUMES BID). Estos objetivos políticos loables marcan una pauta para evaluar la política estatal frente a posibles cambios post extractivistas y también una oportunidad para integrar en un esfuerzo común el cambio de una economía sostenible en la próxima década.

5 “Vale la pena detenerse en la alarmante falta de política pública hacia los biocombustibles, lo cual puede generar una serie de graves daños en la Amazonía peruana. Para que este tipo de cambio de uso de la tierra se desarrolle con la finalidad de buscar fuentes alternativas de energía, es necesario condicionar la promoción de esta fuente a la primacía de la seguridad alimentaria de la población, la sostenibilidad y rentabilidad del proyecto, así como que no se permita su desarrollo en bosques tropicales, especialmente en bosques primarios. Sin embargo, en regiones como San Martín, Madre de Dios y Loreto se están produciendo una serie de cambios de uso de la tierra, donde ciertos actores económicos se están beneficiando de la ausencia estatal en el ordenamiento territorial o la falta de implementación de este proceso, así como la ausente fiscalización de dichas actividades. Un ejemplo de ello está sucediendo con nuevos contratos de reforestación de hasta 10.000 hectáreas que podrían llegar a impactar hasta 60.000 hectáreas de bosques primarios para ser transformados en palma aceitera para proyectos de biocombustibles” (Gamboa, 2011, 101-2).

No obstante ello, el Estado sigue actuando como si el sector energético pudiera gobernarse bajo el enfoque de “*business as usual*”, y no con criterios de gobernanza energética. Ello porque, desde un inicio, se observó el poco diálogo intersectorial, la falta de consistencia e integración de políticas –como ha sucedido entre la actual Política Energética Nacional, la Política Nacional del Ambiente y la propuesta de Plan Nacional de Acción Ambiental–, y los pocos avances en la ejecución de préstamos programáticos relacionados a la diversificación de nuestra matriz energética (Proyecto NUMES, 2009), y la falta de indicadores en la ejecución de instrumentos de planificación.

Desde el aspecto institucional, tampoco se ha producido una respuesta clara con respecto a la regulación ambiental del aprovechamiento de los recursos naturales. Sin mencionar la incertidumbre del futuro del CEPLAN, a la fecha no se ha producido ninguna **Evaluación Ambiental y Social Estratégica** de las políticas sectoriales; ni la adecuación de la regulación de la certificación ambiental a lo señalado por el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; ni un liderazgo del MINAM o CEPLAN en el proceso de planificación estatal. Es más, esta institución aún no cuenta plenamente con las capacidades humanas y técnicas para analizar aleatoriamente los EIA en minería, hidrocarburos, electricidad, etc. Para construir una gobernanza ambiental en nuestro país es necesario contar con una institucionalidad que impulse la planificación, transparencia, participación y rendición de cuentas en el sector extractivo o de infraestructura (Enrique y Cueto, 2010) y el Ministerio del Ambiente deberá abocar sus esfuerzos políticos y técnicos en cumplir este reto.

Una tarea clara se expresa en la formulación de las políticas. Más que guiarnos por una crítica a la técnica del lenguaje jurídico, un análisis sencillo y claro de la primera “Política Energética Nacional 2010 - 2040” (Decreto Supremo N° 064-2010-EM ) que tiene el Perú, es que se ha permitido, a través de una flexibilidad interpretativa, establecer principios para nuestra matriz energética mediante la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles; más aún, se acentúa como objetivo la extracción de hidrocarburos bajo parámetros de “autosuficiencia”, “racionalización” y “asegurar su disponibilidad futura”<sup>6</sup>, sin definir los indicadores para estas metas:

**“Objetivo 5:** Lograr la autosuficiencia en la producción de energéticos.(...)

**LP2.-** Incentivar las actividades de exploración y explotación de recursos energéticos bajo un marco económico que permita incrementar la producción de energía nacional. (...)

**LP5.-** Racionalizar la explotación de los recursos energéticos nacionales para asegurar su disponibilidad futura”.

En cuanto a lograr bajas emisiones de carbono, la política energética sólo menciona el impulso al uso de energías limpias –ojalá que se entiendan como energías renovables–, pues con objetivos tan amplios, poco precisos o demasiado vagos, y sin indicadores ni metas con los que podamos medir los avances y resultados finales, queda a la interpretación de la autoridad de turno la aplicación de estas políticas o la justificación de medidas que no cumplirían con una política energética más sostenible y equitativa:

**“Objetivo 6:** Desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono en un marco de Desarrollo Sostenible.

6 Vale comentar que la política energética nacional también señala, como objetivo 7, “Desarrollar la industria del gas natural”, sin considerar el modelo o tipo de industria a beneficiar, sin indicadores y metas que midan los logros de esta política.

*LP1.- Impulsar el desarrollo y uso de energías limpias y de tecnologías con bajas emisiones contaminantes y que eviten la biodegradación de los recursos (...).*

Además de este magro esfuerzo político por presentar un orden en el sector energético e hidrocarburífero, actualmente el Perú ha suscrito dos préstamos programáticos en el sector energético (Proyecto NUMES) y de cambio climático para recibir del BID cerca de 300 millones de dólares en diversificar la matriz energética y promover medidas de adaptación y mitigación climática, relacionadas al fomento de energías renovables e implementar medidas de eficiencia energética en el sector.

En el caso del proyecto NUMES, las tres estrategias principales (estrategias de fomento del uso del gas, de hidroeléctricas y de biocombustibles) deben integrarse al proceso de planificación energética y **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)**, la cual permitirá que la “Matriz Objetivo” se convierta tanto en un instrumento de planificación (Balance, potencial energético) como en un mecanismo obligatorio a nivel político y jurídico, para las futuras acciones del Estado.

## 5 Otras condicionantes de la transición

Para que nuestro país ingrese a un proceso de transición post extractivista, debe considerarse el tratamiento político y jurídico de ciertos factores coyunturales que condicionarán una decisión que permita reducir nuestra dependencia de los hidrocarburos.

Como ya hemos mencionado, debemos solucionar la aplicación de una política energética nacional para vincular el accionar de futuros gobiernos, e impedir que se tomen erradas decisiones sobre nuestros recursos naturales. Así como hace seis años se permitió realizarse el proyecto de exportación del gas de Camisea (Perú LNG), actualmente la posible vigencia del acuerdo energético entre Perú y Brasil (venta de excedente de electricidad), podría, en un mínimo impacto, generar un alza de los precios de electricidad que impida el acceso de los más pobres y que sólo sea posible para el uso del sector privado. Esto debemos tomarlo en cuenta en función a los impactos positivos y negativos de dicho tratado internacional.

Otro condicionante de la transición es la necesidad de asegurar la primacía del uso del gas a través de la renegociación de los contratos de Camisea (aún está pendiente determinar si las reservas del lote 88 se destinan para la demanda nacional). El uso del gas natural a gran escala permitirá mejorar la eficiencia de su uso, así como su industrialización (petroquímicas), y extender la red eléctrica nacional, especialmente en las zonas más pobres del país.

Otro elemento condicionante para la transición es el incentivo del uso de las energías renovables. Pese a ello, tanto a nivel de políticas como a nivel de prácticas públicas y de mercado, no se ha asegurado el incremento de su uso para la próxima década. Por ejemplo, en el año 2010, se ha visto frustrada la subasta de proyectos eólicos -ya el 2011 se realizó dicha subasta-, así como la prórroga del “gasohol” para reducir los

contaminantes en el uso doméstico y vehicular de los combustibles fósiles. Queda claro que el Estado peruano ha enviado mensajes errados al mercado del gas y petróleo, especialmente a los consumidores y actores económicos, con respecto a los incentivos por cambiar el uso eficiente de la energía.

Un cuarto condicionante es la promoción de las hidroeléctricas en la Amazonía peruana con el Acuerdo Energético entre Perú y Brasil y las concesiones temporales otorgadas a empresas brasileras, que en total sumarán la generación eléctrica de 6.000 MW anuales (Inambari, Pakitzapango, Mainique, Tambo 40 y 60); muchas de estas generarán deforestación, desplazamiento involuntario de población local y Pueblos Indígenas, así como posiblemente gases de metano, contribuyendo con la generación de los gases de efecto invernadero (Serra, 2010)<sup>7</sup>.

En el Perú hay suficiente potencia hidroeléctrica y eólica para no tener que utilizar los ríos de la Amazonía (Serra, 2010); sin embargo, aún podemos señalar que la matriz energética del Perú dependerá de la importación del petróleo, del gas del sur andino y de la generación de hidroelectricidad de nuevas centrales.

## 6 Retos futuros y propuestas de la transición

Uno de los elementos necesarios para el sector hidrocarburos en nuestro país es contar con principios para una política post extractiva. Esto significa que las acciones del Estado y del mercado deben ser guiadas por una coherencia de objetivos en las próximas décadas a favor del bienestar de nuestra sociedad y ciudadanos. Estos principios son los siguientes:

**Cuadro 4**  
**Principios de la transición post extractivista**

Principios de política	Contenido de principios de política post extractiva
<b>Principio de Equidad</b>	Proyección de la demanda de energía del país para un coherente desarrollo que pasa por extender la red de energía eléctrica a los más pobres (asegurar su demanda satisfecha).
<b>Principio de Seguridad</b>	Asegurar el horizonte permanente de los 20 años y evitar poner a disposición las reservas para otros mercados (extranjeros).
<b>Principio de Sostenibilidad</b>	Evaluación ambiental y social, especialmente, de los proyectos de combustibles fósiles o que generen GEI.
<b>Principio de Rentabilidad</b>	Sinceramiento o internalización de los costos ambientales y sociales en los proyectos energéticos emblemáticos (valorización del patrimonio de los recursos naturales).

Elaboración del autor.

<sup>7</sup> “Es muy posible que estas fuentes impacten en la tarifa de la electricidad y que ello tenga un impacto en el mercado de los hidrocarburos, el cual está condicionado a los precios establecidos del gas natural. La promoción de hidroeléctricas pudiera acelerar la extracción de hidrocarburos para mantener los precios e incentivos legales y del mercado y, evidentemente, retrasar la promoción y uso de otras fuentes de energía (eólicas)” (Gamboa, 2011, 106).

Para la implementación de estos principios en las próximas décadas, especialmente para el sector de hidrocarburos, podemos encontrar desafíos políticos fuera y dentro del sector. Uno de ellos es el necesario proceso de ordenamiento territorial (disposición del uso de la tierra), así como la planificación sectorial de las propias inversiones.

Un reto que impulsará y justificará un mayor consumo de combustibles fósiles, así como la búsqueda de los mismos, será la necesidad de superar la crisis energética por la exportación del gas o la posible venta de electricidad al Brasil, así como satisfacer a los nuevos consumidores (proyectos mineros en el sur andino). Para superar ello, además de lograr controlar el uso de nuestros recursos, será pertinente el uso de una planificación energética vinculante con el accionar del Estado; además de evitar comprometernos a la venta de energía a terceros países.

Un segundo desafío será lograr la compatibilidad entre el sector hidrocarburos y las estrategias de conservación de la biodiversidad que plantea el Estado peruano. Existen hasta tres medidas para mejorar la gestión. Recientemente, se ha regulado el artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, mediante la cual se establece claramente el carácter obligatorio de realizar estudios de compatibilidad por la autoridad competente (SERNANP) a posibles operaciones hidrocarburíferas en áreas naturales protegidas (Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM).

**Por otro lado, un instrumento de gestión ambiental importante a implementar es la Evaluación Ambiental Estratégica para medir y resolver los impactos indirectos de la política de hidrocarburos (por ejemplo en el litoral o Amazonía peruana), así como prever estos impactos ambientales y sociales. Si bien es cierto que la principal causa de deforestación de bosques tropicales no son las actividades de hidrocarburos, la lotización de la Amazonía peruana genera impactos sinérgicos, acumulativos y potenciales, que deben tomarse en cuenta desde la gestión de los bosques (Dourojeanni *et al.*, 2009).**

Asimismo, será necesaria la revisión del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, por cuanto se han producido una serie de críticas frente al diseño, procedimiento, y aprobación de la certificación ambiental. Los EIA han sido duramente cuestionados porque no cumplen con el fin preventivo, mitigador o reparador de los impactos directos de las operaciones hidrocarburíferas. Mejorar este instrumento, así como la evaluación y fiscalización son requisitos indispensables para mejorar la gestión ambiental del sector. En la actualidad se propone, nuevamente, que el Ministerio del Ambiente sea el que apruebe los EIA a través de la OEFA, aún en proceso de fortalecimiento (Lanegra, 2008; Carhuatocto, 2010).

Un cuarto reto está relacionado a casos específicos de operaciones hidrocarburíferas. En unos años finalizará el boom de las inversiones en la exploración petrolera, y se plantearán dos áreas de explotación focalizadas en el Perú: el litoral y la Amazonía peruana. La primera área puede considerarse de alto riesgo puesto que la contención que el océano puede hacer frente al recurso hidrocarburífero es muy limitada, siendo exponencial el daño causado frente a su contaminación marítima. Tomemos en cuenta el derrame petrolero y la subsiguiente contaminación ambiental ocurrida en el Golfo de México por los pozos de la plataforma "Deepwater Horizon" de la compañía British Petroleum en el 2010.

En el caso de la Amazonía peruana, después de reducir las pretensiones exploratorias, será importante considerar dos áreas de explotación de los hidrocarburos. La primera es la Eco Región de los bosques húmedos de la cuenca del Napo (aproximadamente cuatro millones de hectáreas), donde se encuentran diversas áreas naturales protegidas en Ecuador, Colombia y Perú. En el caso de nuestro país, las operaciones de hidrocarburos se centrarán en los lotes 39 de Repsol YPF y 67 de la empresa francesa Perenco, superpuestos a la Reserva Nacional de Pucacuro y a la propuesta de Reserva Territorial Para Pueblos Indígenas Aislados Napo Tigre.

En el caso de la segunda área amazónica, se iniciará una segunda etapa de inversiones en exploración y explotación del gas en lo que se conoce como el cinturón gasífero del sur andino, cubriendo áreas ya concesionadas (lotes 88, 56, 57 y 58 en el Urubamba y el lote 76 superpuesto a la Reserva Comunal Amarakaeri) y con interés estatal en promocionarlas (Parque Nacional Bahuaja Sonene y del Manu); pese a que el marco legal no permite operaciones en esta categoría de áreas protegidas.

Alejada está la posibilidad de discutir en Perú una moratoria petrolera en la Amazonía, tal como sucede en Ecuador (Acosta, 2010) o Bolivia. En el caso del Perú, nuestro desafío está relacionado con la consolidación de la reducción de impactos directos e indirectos, ambientales y sociales, de estas operaciones; ya sea por la implementación de mecanismos de mitigación como promoción del desarrollo local alrededor de estas operaciones de enclave. Como ha señalado la sociedad civil, para el caso del proyecto de Camisea en cuanto a compromisos ambientales, sociales y económicos para el sector de hidrocarburos (Defensoría, 2006b; Cueto et al., 2007; Dávila et al., 2008 y 2009; Dávila y Gamboa, 2010;), se ha promovido una propuesta de “Programa de Desarrollo y Mitigación de Impactos Directos e Indirectos en la cuenca del Urubamba (local, regional, nacional)”<sup>8</sup>. En ese sentido, para futuras operaciones de combustibles fósiles de carácter complejo –y que comprenden diversos espacios e involucran actores y esfuerzos institucionales–, es necesario adoptar las siguientes medidas:

- a. Planificación del programa de mitigación de impactos e implementación del modelo de desarrollo regional.
- b. Evaluación Social y Ambiental Estratégica como instrumento de gestión de programa de hidrocarburos.**
- c. Establecimiento de una autoridad de coordinación interinstitucional para la gestión de los impactos indirectos y promoción de procesos de desarrollo local, regional y nacional.
- d. Establecimiento de un sistema de monitoreo independiente de la gestión del programa, sobre la base de criterios de gobernabilidad para la evaluación.

8 Carta de Acción Ciudadana Camisea ACC, el Consejo Machiguenga del Río Urubamba COMARU y otras organizaciones de la Sociedad Civil solicitan al BID que asuma una nueva estrategia socio ambiental frente a una nueva fase del Proyecto Camisea. Ver la carta en [http://www.dar.org.pe/documentos/Carta\\_Proj\\_Camisea\\_Ampliacion.pdf](http://www.dar.org.pe/documentos/Carta_Proj_Camisea_Ampliacion.pdf)

## Conclusiones y Recomendaciones

Los retos del post extractivismo van más allá de la pretensión de una economía verde en países en desarrollo. Por otro lado, la lógica del mercado apoderada en los discursos del desarrollo no permitirá ninguna tendencia de desaceleramiento de la economía en el corto plazo (próximos diez años).

Más bien la solución pareciera ser otra: implementar un modelo de gobernabilidad que impida un modelo neo extractivo o del “*business as usual*” mediante la coherencia de principios de equidad y sostenibilidad. Para ello, es clave identificar cuáles son los condicionantes que limitan el accionar de una agenda post extractivista en el corto plazo.

Como hemos señalado, un primer problema es que no existe un proceso de planificación energético y se aplica la premisa causal que a más explotación, más riqueza, cuestión que no necesariamente puede ser cierta. Más bien, a falta de internalización de costos ambientales y sociales –o por causa de la corrupción (Dammert, 2009)–, estos beneficios son efímeros. Un segundo problema aunado a la planificación es la ausencia de un Balance Energético aplicable y que permita identificar nuestra demanda y reservas para un uso más eficiente, sostenible y equitativo de la energía. Un tercer elemento necesario es el cambio gradual de la matriz energética, asegurando un equilibrio entre las fuentes y el uso.

Queda claro que la finalidad de la renegociación de los contratos de Camisea será reducir la posibilidad de la exportación del gas y plantear un debate nacional para la industrialización de su uso en las regiones. Ello permitirá una política coherente en la diversificación de las fuentes del uso de la energía (gas natural, hidroeléctricas), quebrar la dependencia de la importación del petróleo y promover el uso de las energías renovables.

Así, el desafío de una nueva gobernabilidad energética post extractiva sólo podrá superarse si nos planteamos retos viables, medibles y con precisos resultados que aseguren cambios a corto y largo plazo. Algunos posibles principios rectores serían los siguientes:

- a. La necesidad de una planificación energética a nivel nacional: priorizar la demanda nacional y evaluar la rentabilidad social y ambiental de los proyectos.
- b. La necesidad de implementar mecanismos de transparencia (Iniciativa EITI) para evitar los vicios del “*business as usual*” (corrupción como caso “petroaudios”).
- c. La revisión y actualización de la legislación social y ambiental del sector hidrocarburos (Estándares Ambientales y Sociales para Estudios de compatibilidad, EIA y EAE).**
- d. Mejorar los mecanismos de participación ciudadana e implementar los procesos de consulta para los Pueblos Indígenas (reglamentación de la ley de consulta).
- e. Establecer criterios de rendición de cuentas en función a un marco de efectividad por resultados, metas e indicadores que comprueben el logro de las decisiones tomadas.

Al lado de estos fines de la transición post extractiva, lo cierto es que este período al que podemos denominar de “sustentabilidad fuerte” o “extractivismo moderado” (Gudynas, 2004 y 2011), se caracteriza especialmente por reforzar la gobernabilidad energética del país. Los objetivos y medidas del período de transición figuran en el Cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Objetivos y medidas mínimas del período de transición post extractivista**

<b>Objetivos de la gobernabilidad</b>	<b>Medidas del período de transición</b>
<b>Planificación</b>	Planificar el sector energético y fortalecer de capacidades públicas.
<b>Propuesta de Balance Energético</b>	Elaborar un nuevo Balance Energético: hidrocarburos (33%), hidroeléctricas (33%) y energías renovables (33%).
<b>Coherencia de fines</b>	Implementar medidas que desincentivan proyectos con combustibles fósiles.
	Fomento en el mercado del uso de energías renovables.
	Masificar el consumo del gas natural.
	Adecuar actividad de hidrocarburos, la conservación de la biodiversidad y la protección de derechos.
	Reforma de la matriz productiva a fin de independizar el crecimiento económico del uso de combustibles fósiles.
<b>Aplicación de mecanismos</b>	<b>Implementar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para la política energética y de aplicación sub nacional (regional).</b>
	Evaluar la integración energética regional, que podrá generarnos nueva dependencia energética.
	Implementar medidas de adaptación: eficiencia energética en sector hidrocarburos e hidroeléctricas.

Elaboración del autor.

## Bibliografía

Acosta, Alberto (2010). "¡Basta a la Explotación de Petróleo en la Amazonía!". En: Alberto Acosta y Esperanza Martínez (com.), ITT.Yasuní entre el petróleo y la vida. Abya Yala/Universidad Politécnica Salesiana. Quito.

Alza, Carlos e Ipenza, César (2007). La Gestión Pública Inconexa: El caso de la política ambiental a propósito de la superposición de lotes de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas. WWF/APECO. Lima.

Ávila, Rosemarie ed. (2011). Propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil Latinoamericana para la Síntesis Sectorial Estrategia Energética del Grupo Banco Mundial. Hacia un Modelo Alternativo de Energía Sostenible para el Desarrollo Equitativo. DAR. Lima.

Banco Mundial (2007). "Republic of Peru Environmental Sustainability: A key to Poverty Reduction in Peru". Country Environmental Analysis. Report N° 40190-PE.

Banco Mundial (2006). La Oportunidad de un País Diferente. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Lima.

Bank Information Center BIC (2011). "Sustainable Energy for Equitable Development. Contribution to the World Bank Group's Energy Strategy Review and Development". En: Rosemarie Ávila (ed.). Propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil Latinoamericana para la Síntesis Sectorial Estrategia Energética del Grupo Banco Mundial. DAR, Lima.

Carhuatocto, Henry (2010). Guía de Legislación Ambiental. Jurista Editores. Lima.

Cueto, Vanessa et al. (2007). Diagnóstico Situacional del Nivel de Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por el Gobierno del Perú en el Ámbito del Proyecto Camisea. DAR. Lima.

Dammert, Manuel (2009). "La ética pública y las amenazas de la república lobbysta". En: Autores Varios. Perú hoy. Luces y sombras del poder. DESCO. Lima.

Dávila, Jimpson et al. (2008) Informe de Análisis de los Contratos de Gas de Camisea: Lecciones aprendidas sobre cómo negociar con nuestros recursos naturales (Lotes 88 y 56). DAR. Lima.

\_\_\_\_\_ (2009). ¿El Estado Peruano Cumplió con Camisea? Diagnóstico final sobre el cumplimiento de los compromisos del Perú en el ámbito del proyecto Camisea: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR. Lima.

Dávila, Jimpson y Gamboa, César (2010). Análisis Legal de los Contratos de Transporte del Proyecto Camisea.. DAR. Lima.

Defensoría del Pueblo (2006a). Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial. Informe Defensorial N° 101. Lima.

\_\_\_\_\_ (2006b). El Proyecto Camisea y sus Efectos en los Derechos de las Personas. Informe Defensorial No 103. Lima.

\_\_\_\_\_ (2007). Informe de Defensoría del Pueblo N° 009-2007-DP/ASPMA.CN, Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonía Peruana. Informe especializado, 20 de marzo de 2007. Lima.

Dourojeanni, Marc et al. (2009). Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura. DAR/PRO/SPDA. Lima.

Enrique, Claudia y Cueto, Vanessa (2010). Propuestas para Construir Gobernanza en la Amazonía a través del Transporte Sostenible. DAR. Lima.

Finer, Matt et al. (2008). "Oil and Gas Projects in the Western Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity and Indigenous People". En Plos One, vol. 3, N° 8. En [www.plosone.org](http://www.plosone.org)

Gamboa, César (2008). "(In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana", en G. Fontaine y A. Puyana, eds., La Guerra del Fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO / Ministerio de Cultura de Ecuador. Quito.

\_\_\_\_\_ (2011). "Hidrocarburos en el Perú: Hacia dónde vamos", en A. Alayza y E. Gudynas, eds., Transiciones Post extractivismo y Alternativas al Extractivismo. Red GE / CLAES. Lima.

Gudynas, Eduardo (2004). Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible. 5ta. Ed. Editorial Coscoroba. Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2011). "Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo". En Ivonne Farah y Fernanda Wanderly (coord.). El Desarrollo en Cuestión. CIDES y Plural. La Paz (en prensa).

Lanegra, Iván (2008). El (ausente) Estado Ambiental: Razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú. Consultores para Decisiones Estratégicas. Lima.

Monge, Carlos et al. (2009). "La reconcentración de los recursos naturales... más poder al poder". En Autores Varios. Perú Hoy. Luces y Sombras del Poder. DESCO. Lima.

Serra, José (2010). Inambari: La Urgencia de una Discusión Seria y Nacional. Pros y contras de un proyecto hidroeléctrico. Pro Naturaleza. Lima.



# **La coyuntura de la aprobación de la propuesta REDD del Perú**





# La coyuntura de la aprobación de la propuesta REDD del Perú\*

Por Asunta Santillán Bartra y Hugo Che Piu Deza\*\*

Una de las oportunidades para luchar contra el cambio climático es el tratamiento integral para reducir la deforestación de los bosques tropicales, así como la degradación de sus suelos. Actualmente, se viene diseñando una serie de reglas para este tipo de inversiones a través del mecanismo REDD+. Para ello, será necesario contar con la adecuación de estas reglas a nivel local y nacional, desde las dimensiones de lo procedimental, normativo e institucional. Uno de los procesos que ayudarán a que esta implementación se realice bajo los principios de equidad y sostenibilidad, es la Evaluación Ambiental Estratégica, por lo que muchos gobiernos nacionales han comenzado a diseñar e implementar este instrumento de gestión ambiental.

A nivel global, existen varias iniciativas con respecto a la promoción del mecanismo REDD+ en países con bosques tropicales (UN-REDD, FCPF, REDD Partnership). El Perú acaba de convertirse en observador en el proceso desarrollado por Naciones Unidas. No obstante ello, desde ya unos años viene siendo parte del proceso desarrollado y apoyado por el Banco Mundial a través del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), lo que ha producido que se discuta las diversas oportunidades para conservar los bosques, luchar contra el cambio climático y apoyar a los más vulnerables, desde el diseño de herramientas de gobernanza, de evaluación y de inversión.

En ese sentido, en este artículo repasaremos lo que ha sido la aprobación de los términos de referencia de lo que será la futura estrategia nacional REDD de Perú (RPP PERÚ). No sólo servirá para ordenar y mejorar la transparencia de las inversiones recibidas bajo este mecanismo, sino también para democratizar y mejorar los futuros beneficios de esta herramienta a los más vulnerables. Por otro lado, lo logrado con la aprobación de estos términos de referencia (RPP), es que la experiencia de Perú se ha convertido en un caso emblemático que elevará la evaluación y los futuros procesos de monitoreo de implementación del mecanismo REDD. Una pieza fundamental será contar con estándares ambientales y sociales en el diseño e implementación de la Estrategia Nacional REDD. Uno de estos estándares que permitirá desarrollar la verificación y calificar su mejoría o corrección es la EAE.

\* Una versión previa fue publicada con el título "Análisis de la Resolución PC/8/2011/7 del Comité de Participantes del FCPF aprobatoria del RPP Perú", mayo 2011. La adaptación de este texto es de la misma fecha.

\*\* Elaborado por Asunta Santillán Bartra, Directora de Programas de DAR. Abogada por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Estudios culminados en el Máster de Espacios Naturales Protegidos por la Universidad Autónoma y Complutense de Madrid, Universidad de Alcalá de Henares, Fundación Fernando González Bernáldez y Europarc, España, Ex-becaria de la Fundación Carolina de España; y Hugo Che Piu Deza, Presidente de DAR. Bachiller en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Magister en Gerencia Ambiental por la Universidad de los Andes de Colombia, Ex-becario de la Fundación Moore y de INWENT.

# 1 Antecedentes

El 25 de mayo de 2008, Perú solicitó ser incorporado al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) que es conducido por el Banco Mundial. El 31 de julio sometió una Nota de Idea de Preparación para el “Readiness” (R-PIN) a fin de cumplir con uno de los requisitos para formalizar dicha solicitud. El mencionado R-PIN fue aprobado durante la primera Asamblea del Comité de Participantes del FCPF, realizado en Washington entre el 19 y 22 octubre de 2008.

En abril de 2010 el Perú presentó al FCPF el primer borrador de la Propuesta de Preparación para “Readiness” (R-PP), el mismo que fue presentado al Sexto Comité de Participantes del FCPF (Georgetown, junio 2010). En septiembre de 2010, el MINAM presentó al FCPF la segunda versión del borrador del R-PP, la que fue presentada durante la Séptima Reunión del Comité de Participantes del FCPF, realizada en noviembre de 2010 en Washington D.C.

A inicios de febrero de 2011, Perú presentó una tercera versión del R-PP, la cual luego fue actualizada con la última versión enviada el 4 de marzo. Con posterioridad, en reuniones sostenidas entre el MINAM y AIDSESP, organización indígena nacional, durante la segunda semana de marzo llegaron a acuerdos que deberían ser incorporados en el R-PP. Luego el Grupo Nacional REDD Perú, conformado por actores de la sociedad civil, autoridades públicas y el sector privado, se reunió con el MINAM y también alcanzaron acuerdos a ser incorporados en el R-PP.

En la Octava reunión del Comité de Participantes del FCPF que se realizó del 23 al 25 de marzo en Da Lat, Vietnam, el gobierno peruano expuso su R-PP e informó que había llegado a acuerdos con AIDSESP y con el Grupo Nacional REDD Perú sobre diversos temas relacionados a REDD. El Comité de Participantes, a través de la Resolución PC/8/2011/7 R-PP Perú (ver Anexo 1), aprobó la asignación de US\$ 3.6 millones (tres millones seiscientos mil con 00/100 dólares) a Perú para su fase de preparación de la Estrategia Nacional REDD.

# 2 Análisis

El Comité de Participantes es el cuerpo principal de toma de decisiones del FCPF y le corresponde aprobar la asignación de los fondos correspondientes para la fase de preparación en el marco del FCPF. En ese sentido, los países REDD participantes deben someter de manera formal sus R-PP, a la revisión del Panel de Asesoramiento Técnico (TAP por sus siglas en inglés) y a un grupo de trabajo del Comité de Participantes. Después, dicho R-PP debe ser presentado durante una reunión del Comité de Participantes los cuales luego de un intercambio de opiniones resuelven la asignación o no de los fondos para la fase de preparación a través de una resolución.

La asignación de los fondos tiene como objetivo la suscripción de un convenio de donación y el desembolso de dichos fondos a fin que contribuyan con la fase

preparación para REDD. En ese sentido, la resolución de asignación de fondos indica un conjunto de requerimientos generales de trámite necesarios para que se ejecute el desembolso de los fondos. Además, en todos los casos el Comité de Participantes también ha establecido un conjunto de cuestiones claves particulares señaladas en un anexo de la resolución, que también debe realizarse antes de la suscripción del Convenio de Donación.

El FCPF acordó establecer un plan piloto de socios ejecutores múltiples a fin de identificar instituciones que reemplacen al Banco Mundial en la distribución de los fondos asignados a cinco países REDD participantes del Fondo de Preparación, ya sea porque el Banco Mundial no tiene oficina en el país, no tiene experiencia en el sector forestal peruano o porque los socios tienen mejores condiciones para colaborar con el país en la preparación para REDD. Los países REDD que participan en este proceso deben hacerlo voluntariamente y pueden elegir al socio ejecutor (DP por sus siglas en inglés) de su preferencia. Los socios ejecutores son el Banco Interamericano para el Desarrollo BID, el Banco Asiático para el Desarrollo, el Banco Africano para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En el caso de Perú, dado que es un país piloto para la implementación de la modalidad de socios ejecutores, antes de la firma del convenio de donación; además deberá realizarse la aprobación del enfoque común para los socios ejecutores y la suscripción de un acuerdo de transferencia entre el Banco Mundial y el socio ejecutor, en el caso peruano, el BID.

## ***2.1 Condición previa de aprobar el enfoque común***

En el caso de Perú, a pedido del FCPF, el año 2010 solicitó que el BID sea su socio ejecutor, en ese sentido, al ser Perú un país piloto para la implementación del sistema de socios ejecutores múltiples, el desembolso deberá esperar que se apruebe el enfoque común para asegurar que todos los socios ejecutores apliquen un sistema de salvaguardas equivalentes, la firma de un convenio entre el Banco Mundial y el BID, y la firma del respectivo convenio del BID con el Perú.

Si bien se tenía previsto aprobar el enfoque común durante el Novena Reunión del Comité de Participantes del FCPF (CP9) a realizarse del 20 al 22 de junio del 2011 en Oslo (Noruega), es importante tener en cuenta que independientemente que Perú cumpla con las otras condiciones y requisitos establecidos en la resolución, si esta condición previa no se da, el desembolso no procedería.

El enfoque común fué aprobado durante la CP9 del FCPF mediante Resolución PC/9/2011/1, el texto completo puede ser descargado en el siguiente link: [http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/Sp.%20FCPF%20Enfoque%20Comun\\_060611.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/Sp.%20FCPF%20Enfoque%20Comun_060611.pdf)

## 2.2 *Suscripción del acuerdo de transferencia*

En el marco de los socios ejecutores múltiples, luego de la aprobación del enfoque común se requerirá que el Banco Mundial y el BID (que es el socio ejecutor para el caso peruano) suscriban un acuerdo de transferencia a partir del cual estos asumen la función de socios en general y aquellas descritas en la resolución.

## 2.3 *Solicitud de hacer un due diligence*

Los desembolsos de manera ordinaria también están sujetos a la realización de un *due diligence* o debida diligencia, es decir, a la verificación que se hayan cumplido los procedimientos administrativos y requisitos legales necesarios por parte tanto del país receptor del desembolso como por parte del FCPF. En este caso, la debida diligencia deberá ser realizada por el BID (el socio ejecutor para Perú) en estrecha colaboración con nuestro país, y deberá comprender entre otros, la verificación del cumplimiento de los procedimientos ordinarios del FCPF, las políticas del BID y los procedimientos, de acuerdo con el enfoque común para los socios ejecutores, que apruebe el FCPF.

## 2.4 *Suscripción del convenio de Donación*

El convenio de donación deberá ser suscrito entre Perú y el BID, luego que este haya asumido las funciones de socio para la distribución, realizado el *due diligence* y verificado que se han cumplido con las cuestiones claves establecidas en el anexo de la resolución. Es decir, si el BID no verifica que las cuatro (4) cuestiones clave han sido abordadas por el Perú, no podrá celebrar el convenio de donación sobre los fondos del FCPF.

**Gráfico N°1**  
**Hitos del desembolso de los Fondos del FCPF para Perú**



Fuente: elaboración propia

### 3 Cumplimiento de las cuestiones claves

Las cuestiones claves que Perú debe cumplir son:

- a. Fortalecer e institucionalizar un diálogo y participación significativa de las Mesas REDD-Plus, otras partes interesadas pertinentes y representantes de Pueblos Indígenas en la fase de preparación REDD-Plus, basándose en los notables progresos realizados recientemente en la preparación de la R-PP.** El Comité de Participantes ha señalado como positivo el proceso de formulación del RPP, porque considera que el proceso de desarrollo de la R-PP “ayudó a estimular un difícil pero productivo diálogo con las pertinentes partes interesadas clave”; en ese sentido, valora como algo muy importante contribuir a afianzar este proceso de diálogo y participación. Entonces, si bien esta cuestión clave hace referencia a la fase de preparación en tanto es planteada como una condición para la suscripción del Convenio de Donación, que es deseable ocurra antes o en las etapas más iniciales de la fase de preparación, Perú debería mostrar avances concretos y significativos en el fortalecimiento e institucionalización del diálogo y participación del Grupo Nacional REDD Perú y las Mesas Regionales, así como de los Pueblos Indígenas y otros actores interesados aun no incorporados en este proceso. Consideramos que estos progresos deberán ir más allá de la voluntad mostrada hasta la fecha para que puedan ser considerados avances en relación con la situación actual.
- b. Seguir abordando activamente, en las primeras fases de la ejecución de la R-PP, los análisis y las recomendaciones proporcionados por los representantes de los Pueblos Indígenas y las Mesas REDD-Plus, por ejemplo: armonización de inductores, estrategia REDD-Plus y diseño de medición, notificación y verificación, y articulación de actividades para lograr progresos sobre las actuales cuestiones relativas a la propiedad y los derechos de la tierra, incluidos títulos sobre la tierra.** El Comité de Participantes ha elogiado a Perú “por su receptividad en la integración de las aportaciones de la sociedad civil y los Pueblos Indígenas en la elaboración de la actual versión de la R-PP”, en ese sentido, esta cuestión debe ser entendida como un pedido para que continúe en dicho camino e inicie el abordaje de los planteamientos recibidos de la sociedad civil y los Pueblos Indígenas. Entonces, esta cuestión hace referencia a la etapa de la ejecución del RPP, como condición para la suscripción del convenio de donación, por lo que debería requerirse el establecimiento de los espacios, mecanismos y reglas y cómo estos temas serán abordados; así como el inicio del abordaje activo de estos temas y aquéllos que han sido materia de los acuerdos (ver anexo 2) entre el Ministerio del Ambiente con AIDSESP y el Grupo Nacional REDD Perú.
- c. Buscar un mayor fortalecimiento de los vínculos entre la R-PP y la estrategia de inversión para el Programa de Inversión Forestal (FIP).** El FCPF y el FIP son los dos principales procesos multilaterales en los cuales se encuentra inmerso actualmente el Perú en cuanto a la provisión de fondos para las fases de

preparación e implementación de REDD. Actualmente ambos procesos se vienen desarrollando de manera simultánea, por lo que se requiere que se fortalezcan los vínculos entre ambos, especialmente, en articulación y complementariedad de sus actividades y objetivos. El RPP y la Estrategia de Inversión FIP son los documentos clave respectivamente en la actual fase en que ambos procesos se encuentran. La cuestión requerida es una actividad también priorizada en el marco del FIP, en ese sentido, no debe ser muy difícil que se encuentren las sinergias que permitan mostrar claramente cómo es que ambos documentos se articulan y complementan. Asimismo, el hecho que el BID sea el punto focal del FIP para Perú y que sea su socio de la distribución para el FCPF, debe contribuir a que se cumpla con esta cuestión.

**d. Fortalecer los medios para el intercambio de información y registro sobre iniciativas REDD-Plus en curso para evitar transacciones de carbono de REDD+ no informadas.** Se requiere que el Perú establezca un registro de iniciativas REDD+ en curso que permita el intercambio de información, tanto entre autoridades como con los otros actores relevantes como los Pueblos Indígenas, el Grupo REDD Nacional Perú y las Mesas Regionales REDD. El objetivo del establecimiento del registro y del mecanismo de intercambio de información es evitar las transacciones de carbono desinformadas y fraudulentas. Esta cuestión hace hincapié en la necesidad que el Perú tome medidas concretas para evitar que transacciones fraudulentas o leoninas afecten seriamente a los intereses y derechos de actores, o autoridades locales puedan menoscabar la confianza en el proceso de preparación para REDD.

### **3.1 *Solicitud de presentar una versión revisada del RPP***

El Comité de Participantes en la resolución de asignación de fondos ha establecido cuatro cuestiones clave particulares para Perú. Además, la exposición del RPP incluyó información adicional<sup>9</sup> sobre los acuerdos (ver Anexo 2) alcanzados por el Ministerio del Ambiente con AIDSESP y con el Grupo REDD Perú para mejorar el RPP. En ese sentido, la resolución establece que el gobierno peruano debe entregar una versión revisada del RPP en la que debe incluir:

- \* Los temas clave del informe de síntesis preparado por el Equipo de Gestión del FCPF.
- \* Los cuatro temas clave se incluyen en el anexo de la resolución.
- \* La incorporación de la información adicional de la presentación del R-PP en Dalat.

En tal sentido, y en función de la importancia que los acuerdos y consensos alcanzados entre el MINAM, AIDSESP y el Grupo Nacional REDD Perú, estos deberán verse reflejados en la versión revisada del RPP que debe elaborar el Perú.

9 El MINAM había convenido con AIDSESP y el Grupo Nacional REDD Perú que los acuerdos debían ser considerados por el representante del MINAM en la presentación del RPP realizada el 25 de marzo de 2011, durante la 8va reunión del FCPF, lo cual fue cumplido por el MINAM.

### **3.2 Verificación y difusión de la versión revisada del RPP**

Perú debe entregar esta versión revisada del R-PP al Equipo de Gestión del FCPF, el cual debe verificar que esté completo; para luego publicarlo en la página web del FCPF y notificar al Comité de Participantes de su disponibilidad.

### **3.3 Pedido de considerar comentarios en la fase de preparación**

La versión de RPP presentada por el Perú el 7 de marzo recibió comentarios del TAP y del grupo de trabajo del Comité de Participantes durante la 8va Reunión de dicho Comité. En ese sentido, la resolución le requiere a Perú que tome en consideración durante la fase de preparación del *readiness* las cuestiones identificadas en la evaluación del TAP, así como las planteadas por el Comité de Participantes del FCPF en la reunión. Éste es un pedido que deberá verificarse durante la etapa de *readiness*, y no es un requisito o condición previa para el desembolso.

Sobre la solicitud de Informe de Avances al Comité de Participantes en coordinación con Pueblos Indígenas y Grupo Nacional REDD Perú, la sección 6.3 b) del Documento Constitutivo del FCPF establece que un país REDD participante deberá presentar un informe al Comité de Participantes sobre los progresos realizados con respecto a la aplicación del RPP, de conformidad con los plazos y requisitos establecidos en el acuerdo de subvención o del acuerdo de participación de los países REDD, según sea el caso. En ese sentido, la resolución solicita a Perú que en coordinación con representantes de organizaciones de Pueblos Indígenas y de Mesas REDD+ nacionales, se informe al Comité de Participantes sobre los progresos realizados en su décima (17 al 19 octubre de 2011) o, según proceda, undécima reunión (marzo de 2012), y que cumpla con sus obligaciones de conformidad con el Convenio de Donación entre el BID y Perú.

En consecuencia, la resolución requiere de Perú la presentación de un informe de avance en octubre de 2011 o en marzo de 2012, de manera que Perú deberá estar en capacidad de mostrar avances a pesar de encontrarse en una etapa de cambio de gobierno y a la espera de la aprobación del enfoque común. Teniendo en consideración que el enfoque común no fue aprobado antes de junio del 2011, luego de lo cual deberán suscribirse sucesivamente los convenios entre el Banco Mundial y el BID, y el convenio de donación entre el BID y el Perú, es probable que para la primera de las fechas aun no se haya producido el desembolso de los fondos del FCPF. En todo caso, además de lo que Perú pueda avanzar sin dichos fondos, se debe poder mostrar la incorporación en el RPP de los comentarios del TAP, los temas claves del informe de síntesis, los cuatro temas claves que se incluyen en el anexo de la resolución y la incorporación de la información adicional en la presentación en el R-PP, entre ellos los acuerdos alcanzados con el Grupo Nacional REDD Perú y AIDSESP.

Además, la resolución señala que esta presentación deberá realizarse en coordinación con los Pueblos Indígenas y la Mesa Nacional de REDD+ de Perú (Grupo Nacional REDD Perú). Éste es el primer caso en que una resolución señala que la presentación

de informes de avance debe hacerse en coordinación con actores de la sociedad civil, y ello se debe a que el Comité de Participantes tomó en consideración para la asignación de los fondos, el hecho que el Perú haya presentado durante la exposición del RPP los acuerdos y consensos alcanzados con el Grupo Nacional REDD Perú y AIDSESP, lo que fue considerado como un significativo logro del proceso del FCPF. En ese sentido, se entiende que esta solicitud de coordinación es el pedido explícito del Comité de Participantes para que los actores gubernamentales y de la sociedad civil peruana continúen y profundicen este proceso de diálogo en las siguientes fases del FCPF.

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que en cualquier momento, un país REDD participante puede solicitar colaboración del FCPF para la implementación del RPP. En tanto se formaliza la situación del BID como socio ejecutor, ésta puede ser solicitada al Equipo de Gestión del FCPF y estará sujeta a las Políticas y Procedimientos Operacionales del Banco Mundial y a la suscripción de un acuerdo para proporcionar dicha asistencia. Cuando se haya culminado con el proceso de formalización del BID como socio ejecutor dicha solicitud, podrá ser dirigida a ellos.

Este es un proceso que puede convertirse en una oportunidad de reflexión, de evaluación y financiamiento de la gobernanza forestal en el país. Es posible definir consensos entre actores, un proceso de planificación integral y la implementación de herramientas, que nos permita mejorar la gestión y reducir la deforestación en la Amazonía peruana.

**Cuadro 1**  
**Proceso y condiciones para el cumplimiento del RPP Perú**

Eventos / Requerimientos	Responsables	Momento
Aprobación del Enfoque Común	Comité de Participantes	Probablemente 20 al 22 de junio 2011 durante CP9
Suscripción de Acuerdo de Transferencia	Banco Mundial y BID	Después de la aprobación del enfoque común
Fortalecimiento de la institucionalidad	Perú	Antes de la firma del convenio de donación
Seguimiento activo de las recomendaciones	Perú	Antes de la firma del convenio de donación
Vincular el RPP con el FIP	Perú	Antes de la firma del convenio de donación
Implementar Registro de Iniciativa	Perú	Antes de la firma del convenio de donación
Entregar una versión Actualizada del RPP	Perú	Antes de la firma del convenio de donación
Verificación y difusión de versión actualizada	Equipo de Gestión del FCPF	Luego de entrega de versión actualizada
Realización de <i>due diligence</i>	BID, estrechamente con Perú	Después de la firma de Convenio BM/BID
Suscripción de Convenio de Donación	BID y Perú	Después del <i>due diligence</i>
Realización del Desembolso	BID	Después de la suscripción del Convenio de Donación
Informe de avance	Perú en coordinación con Grupo REDD Perú y Pueblos Indígenas	Octubre del 2011 o Marzo del 2012
Incorporación de Comentarios	Perú	Durante fase de ejecución del RPP

Fuente: elaboración propia

## Bibliografía

Che Piu, H. y García, T. (2011). Estudio REDD Perú: La situación de REDD en el Perú. Derecho Ambiente y Recursos Naturales, Lima.

Ramos, Irene (2010). Entendiendo REDD a partir del derecho de los pueblos indígenas. Apuntes conceptuales para los países Andino Amazónicos. DAR, Lima.

# Anexo 1

## Resolución PC/8/2011/7

**Mecanismo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF)  
Octava Reunión del Comité de Participantes  
(Transcripción de la traducción oficial de la Resolución)**

**23 al 25 de marzo de 2011**

**Dalat, Viet Nam**

**Resolución PC/8/2011/7**

**Perú: Propuesta de preparación para el programa REDD-Plus**

### Por cuanto:

1. Perú presentó al Equipo de Gerencia una propuesta de preparación para el programa REDD-Plus (R-PP), revisada en marzo de 2011, que fue examinada por un grupo de asesores técnicos ad hoc y un grupo de trabajo integrado por miembros del Comité de Participantes constituido para este propósito;
2. El Comité de Participantes revisó, en su octava reunión, la R-PP de conformidad con el artículo 11.1 b) del Documento Constitutivo del FCPF (el "Documento Constitutivo");
3. El Comité de Participantes reconoció los amplios esfuerzos realizados por Perú y la alta calidad de la R-PP;
4. En virtud de su Resolución PC/7/2010/4, se estableció un grupo de tareas para el desarrollo de un enfoque común (el "enfoque común") **sobre salvaguardas ambientales y sociales para socios ejecutores múltiples**, con vistas a la adopción del enfoque común en la novena reunión del Comité de Participantes.

### El Comité de Participantes:

1. Decide asignar a Perú fondos que le permitan avanzar en los planes de preparación una vez que el Comité de Participantes haya adoptado el enfoque común de conformidad con la Resolución PC/7/2010/4.
2. Con este propósito, solicita:
  - i. Que Perú presente al Equipo de Gerencia una R-PP revisada en la que se reflejen las cuestiones clave del resumen del informe elaborado por el Equipo de Gerencia incluido en el anexo a esta resolución, y en el que se incorpore la información adicional presentada por Perú en su R-PP ante la octava reunión del Comité de Participantes;
  - ii. Que el Equipo de Gerencia verifique el grado de terminación de la R-PP revisada, la haga pública en el sitio web del FCPF y lo notifique al Comité de Participantes;

- iii. Que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su calidad de socio ejecutor, proceda con la diligencia debida, particularmente en lo que respecta a sus políticas y procedimientos operacionales de conformidad con el enfoque común, y trabaje en estrecha colaboración con Perú para realizar una donación de un máximo de US\$3,6 millones, de acuerdo con la Resolución PC/3/2009/4;
- iv. Que, en el curso de la R-PP, Perú tome en consideración las cuestiones identificadas en la revisión de la R-PP realizada por el grupo de asesores técnicos ad hoc, así como las planteadas por el Comité de Participantes en esta reunión;
- v. Que, conforme al artículo 6.3b) del Documento Constitutivo, y en coordinación con representantes de organizaciones de pueblos indígenas y de mesas REDD-Plus nacionales, Perú informe al Comité de Participantes sobre los progresos realizados en su décima o, según proceda, undécima reunión, y que cumpla con sus obligaciones de conformidad con el Convenio de Donación entre el BID y Perú.

### **Anexo. Resumen del Informe elaborado por el Equipo de Gerencia**

El Comité de Participantes tomó nota que el proceso de formulación de la R-PP hasta la fecha había sido positivo, y que la R-PP ofrece buenas oportunidades para que otros participantes del Programa de REDD aprendan de la experiencia de Perú. El Comité de Participantes elogió a Perú por su receptividad en la integración de las aportaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas en la elaboración de la actual versión de la R-PP. El Comité de Participantes, asimismo, tomó nota que el proceso de desarrollo de la R-PP ayudó a estimular un difícil pero productivo diálogo con las pertinentes partes interesadas clave.

### **Cuestiones clave**

Se enumeran a continuación las cuestiones clave que Perú debe abordar antes de poder celebrar un convenio de donación para la preparación con el BID:

- 48
1. Fortalecer e institucionalizar un diálogo y participación significativos de las mesas REDD-Plus, otras partes interesadas pertinentes y representantes de pueblos indígenas en la fase de preparación REDD-Plus, basándose en los notables progresos realizados recientemente en la preparación de la R-PP;
  2. Seguir abordando activamente, en las primeras fases de la ejecución de la R-PP, los análisis y las recomendaciones proporcionados por los representantes de los pueblos indígenas y las mesas REDD-Plus, por ejemplo: armonización de inductores, estrategia REDD-Plus y diseño de medición, notificación y verificación, y articulación de actividades para lograr progresos sobre las actuales cuestiones relativas a la propiedad y los derechos de la tierra, incluidos títulos sobre la tierra;

3. Buscar un mayor fortalecimiento de los vínculos entre la R-PP y la estrategia de inversión para el Programa de Inversión Forestal;
4. Fortalecer los medios para el intercambio de información y registro sobre iniciativas REDD-Plus en curso para evitar transacciones de carbono de REDD-Plus no informadas.

## Anexo 2

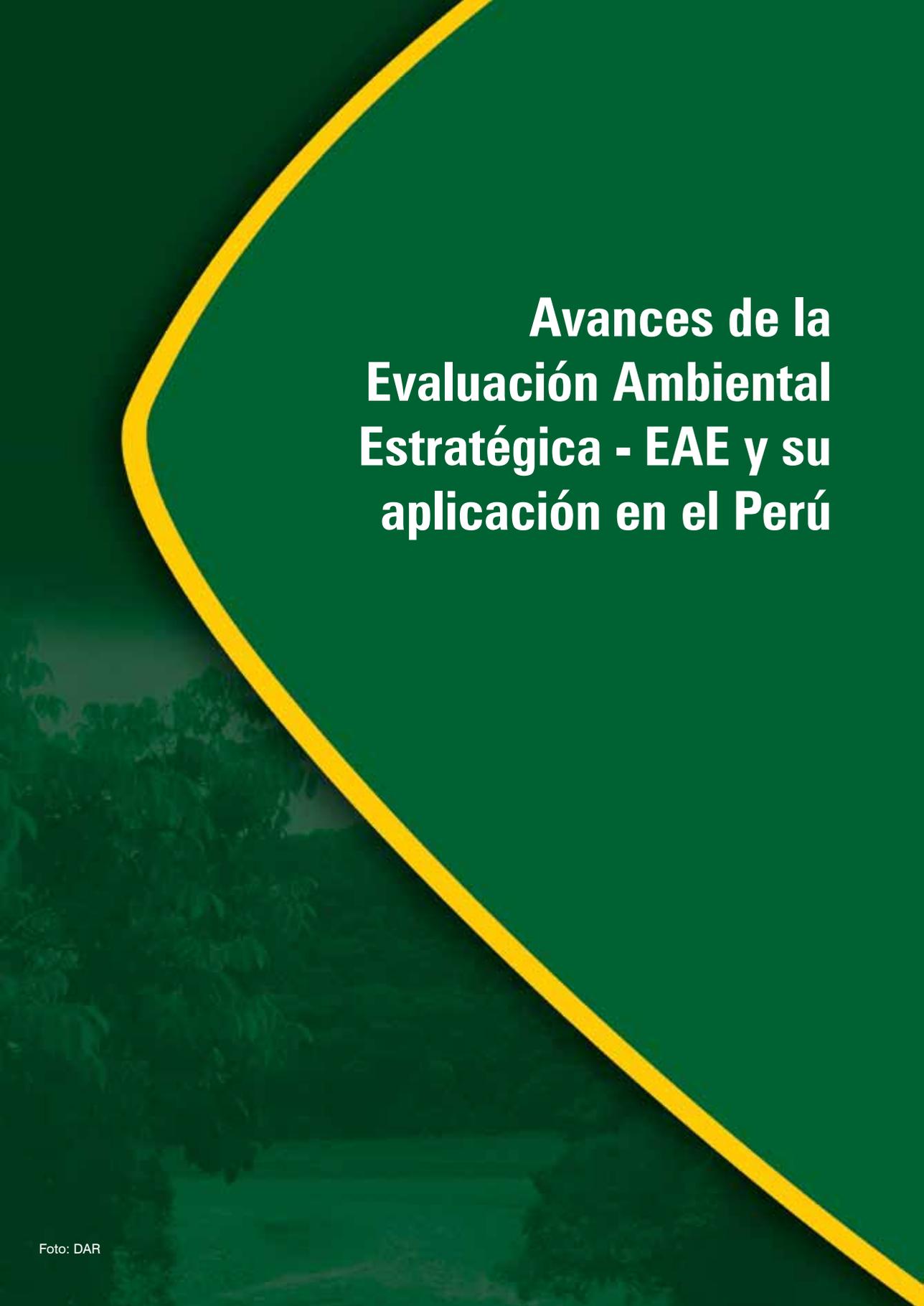
### **Acuerdos abordados por el Ministerio del Ambiente con AIDSESP y el Grupo REDD Perú incorporados en la presentación del RPP (25 de marzo de 2011)**

Los acuerdos abordados con los representantes indígenas fueron los siguientes:

- \* Reconocimiento de la creación y aportes de las mesas REDD indígenas a nivel nacional y regional.
- \* Iniciar acciones para el reconocimiento formal de las tierras de los Pueblos Indígenas, iniciando por Loreto, una de las regiones más grandes de Perú. Para ello se está programando una inversión inicial de 200 mil dólares a cargo del FCPF.
- \* Analizar y proponer acciones para alinear la legislación nacional respecto a propiedad de las tierras y otros derechos de los pueblos indígenas, a lo establecido en el Convenio N° 169 y otros instrumentos internacionales.

Asimismo, los acuerdos abordados con el Grupo REDD fueron:

- \* Armonizar REDD a las características propias de Perú, de tal manera que recoja: (i) un enfoque multicultural, (ii) salvaguardas que respondan a la realidad nacional, (iii) un enfoque regional y descentralizado; y (iv) conceptos adaptados a la realidad peruana.
- \* La entidad que coordine REDD deberá: (i) Estar adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (transectorial), (ii) incorporar a representantes de la sociedad civil y pueblos indígenas como miembros con capacidad de decisión, (iii) garantizar que sus decisiones sean vinculantes para los demás sectores, (iv) incluir al Ministerio de Cultura.
- \* Garantizar la existencia de planes de consulta específicos a poblaciones locales y pueblos indígenas aprobados según lo establecido en una Ley Marco de Consulta.
- \* El cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre el MINAM y AIDSESP.
- \* Retornando del CP8, continuar con el diálogo sobre estos y otros temas para la mejora del RPP, así como incorporar en dicho diálogo otros procesos como el REDD+ Partnership, FIP, PNCB, etc.



# **Avances de la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE y su aplicación en el Perú**



# Avances de la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE y su aplicación en el Perú

Por Patricia Patrón Álvarez\*

La parte principal de la presente publicación nos permitirá entender la importancia del instrumento de gestión ambiental preventivo de posibles impactos ambientales y sociales de políticas, planes y programas. En ese sentido, este artículo nos guiará por las dimensiones teóricas, conceptuales y de aplicación de las herramientas según organismos internacionales y nacionales. Asimismo, un recuento de experiencias nacionales (Camisea, Interoceánica Sur) y su integración a procesos actuales como es la elaboración de una matriz energética nacional o una estrategia de lucha contra el cambio climático a través de la reducción de emisiones de carbono producida por la deforestación de los bosques tropicales o la degradación de sus suelos.

## 1 Antecedentes

La explotación y exportación de recursos forestales, hidrobiológicos, mineros, hidrocarburos y agrícolas, entre otros, ha sido históricamente el motor del crecimiento del Producto Bruto Interno Nacional-PBI del Perú y el de algunas economías sub-nacionales. Debido a la crisis económica ocurrida a fines de los años 80, se propuso como una de las medidas para aumentar los ingresos económicos del país la intensificación de las actividades extractivas mediante una política de atracción de la inversión privada y de facilidades a toda escala. Es así que, a lo largo de estos años, se han incrementado las inversiones en todo el territorio nacional para el aprovechamiento de los recursos naturales, y por consiguiente en la Amazonía peruana. En esta parte del territorio existen varios proyectos de hidrocarburos, represas, agro-exportación, minería de mediana escala, tala, entre otras, que se sumarán a las actuales actividades extractivas de la zona.

Asimismo, en el año 2000 se aprobaron planes para la generación de infraestructura a gran escala en el marco de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana-IIRSA la cual contempla la construcción de carreteras bioceánicas, puertos marítimos y fluviales, centrales hidroeléctricas, líneas de transmisión, entre otros grandes proyectos, para interconectar el territorio sudamericano y facilitar el traslado de los recursos naturales explotados a sus grandes mercados de consumo (Balbín y Patrón, 2008).

Sin embargo, las actividades extractivas y los proyectos de infraestructura como resultado de políticas, planes y programas nacionales y multilaterales, amenazan

\* Elaborado por Patricia Patrón Álvarez, Consultora Especialista del Programa Social Indígena de DAR. Bachiller en Sociología por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Magister en desarrollo local y regional por el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Erasmus de Holanda.

áreas sensibles, vulneran los derechos de los pueblos indígenas y ponen en riesgo los medios de subsistencia de la población, derivando en muchos casos en conflictos socioambientales. Los lotes de hidrocarburos se superponen sobre concesiones forestales, áreas naturales protegidas o territorios de Pueblos Indígenas; y, los embalses de los proyectos hidroeléctricos propuestos en la Amazonía peruana inundarían extensas áreas de bosque, y desplazarían comunidades de sus territorios ancestrales (Dourojeanni et al., 2010).

Para evitar que se desarrollen proyectos que pueden generar graves impactos socioambientales negativos, el Estado peruano cuenta con un marco jurídico internacional y nacional que tiene por objetivo orientar un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación de ecosistemas. Por nombrar los principales, el Perú ha ratificado el Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; ha ratificado el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica de las Naciones Unidas; y el Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático, entre otros.

A nivel nacional, contamos con una política ambiental orientada al desarrollo sostenible y un marco legislativo que regula diversos instrumentos de gestión ambiental. Según el marco legislativo en materia de gestión ambiental, entre los principales instrumentos con los que cuenta el Perú, está el Ordenamiento Territorial basado en la Zonificación Ecológica Económica-ZEE, la Evaluación Ambiental Estratégica, el Estudio de Impacto Ambiental-EIA, los mecanismos de participación y consulta, por nombrar algunos.

El problema radica en que instrumentos como el Ordenamiento Territorial o la Evaluación Ambiental Estratégica que tienen mayor alcance son escasamente aplicados en el Perú. Es más común la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, que son obligatorios para las actividades extractivas a gran escala.

Las escasas experiencias de aplicación de estos instrumentos a nivel nacional tienen limitados avances y sus resultados no logran influir en las decisiones de más alto nivel. Es decir, no han servido para advertir sobre los impactos sociales y ambientales negativos que pueden generar los proyectos, ni para contar con alternativas sostenibles. Por consiguiente, la aplicación de estos instrumentos no está ayudando a contribuir con el desarrollo sostenible y evitar la proliferación de conflictos socioambientales. En este sentido, proponemos el fortalecimiento de la aplicación de la EAE, que es el instrumento que tiene por meta clave el influir en el proceso de toma de decisiones a favor del desarrollo sostenible.

## 2 Objetivos

Los objetivos de este estudio son: i) contar con elementos conceptuales sobre la EAE que sirvan para orientar el trabajo del Estado en materia de gestión ambiental; ii) revisar los avances del marco político, institucional y procedimental para la implementación

de la Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú, tomando como referencia casos de aplicación de la EAE (Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba, Corredor Vial Interoceánico Sur, Programa Nueva Matriz Energética-NUMES y Estrategia REDD Perú); iii) recoger recomendaciones que contribuyan a mejorar la implementación de la EAE para políticas, planes y programas en el Perú.

Sabemos que hacer de uso obligatorio un instrumento tan complejo como la Evaluación Ambiental Estratégica es un proceso que puede tomar bastante tiempo puesto que tiene que ver con diversos factores tanto políticos, económicos como institucionales, por lo que este documento no pretende cubrir todos los aspectos que deben ser mejorados, sino que es una primera aproximación a un marco referencial que permita evaluar los avances de la implementación de este instrumento.

## 3 Metodología

Para cumplir con los objetivos arriba mencionados, se han revisado publicaciones y manuales para la implementación de la EAE del Banco Mundial, de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE), de la Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto (IAIA por sus siglas en inglés), y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo, se recogieron las propuestas de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) para mejorar el diseño de la EAE en el Perú sintetizadas en diversos documentos y las conclusiones de los talleres de Evaluación Ambiental Estratégica organizados por DAR entre el 2008 y el 2009 tanto en Lima como en Iquitos. Por otra parte, se revisaron los documentos de las EAE de los casos aplicados en el Perú y se entrevistaron actores involucrados en los procesos.

## 4 Estructura

El presente estudio se divide en cuatro secciones. En la primera sección desarrollamos brevemente las amenazas al desarrollo sostenible de la Amazonía y la relación de la EAE con otros instrumentos de gestión ambiental, a manera de justificación sobre la necesidad de impulsar la aplicación de la EAE. En la segunda sección se presenta una revisión de los avances de la EAE según las agencias multilaterales y los conceptos básicos sobre la Evaluación Ambiental Estratégica que permitan generar un marco referencial para evaluar los casos de implementación de este instrumento en el Perú. En la tercera sección, presentamos brevemente el marco legal de la EAE en el Perú. En la última sección presentamos los casos de aplicación de la EAE. Posteriormente, presentamos las conclusiones y recomendaciones del estudio.

## 5 Amenazas al desarrollo sostenible de la Amazonía peruana e instrumentos de gestión

Recientes publicaciones han documentado las diversas amenazas que se ciernen sobre el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana. Entre las más destacadas se encuentra “Amazonía Peruana en 2021” (Dourojeanni, et. al, 2010). En esta publicación se analizan las nuevas inversiones públicas y privadas orientadas al aprovechamiento de los recursos naturales de esta parte de nuestro territorio entre las que se encuentran proyectos de energía (hidroeléctricas e hidrocarburos), minería, transporte, agricultura intensiva de biocombustibles y exportación, y la explotación forestal.

El estudio señala que si estas actividades se llegan a concretar, la Amazonía peruana después del 2021 será muy diferente de la actual ya que habrá perdido una extensión considerable de bosques. El estudio concluye que si no se toman las medidas de gobernanza ambiental necesarias (planificación, ordenamiento territorial, participación, transparencia, y responsabilidad social y ambiental), la deforestación al 2041 llegará, en un escenario optimista, a 43.6 millones de hectáreas y en un escenario pesimista a 70.3 millones como se puede ver en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Perspectivas de deforestación y degradación de bosques acumulada a 2041**  
**(Millones de hectáreas mm ha)**

Causales principales de deforestación y/o degradación		Escenario optimista	Escenario pesimista
<b>Deforestación Actual (en 2009)</b>		8.0	8.0
<b>Áreas con impacto por deforestación</b>	• Carretera: agricultura, pecuaria y áreas ya intervenidas y/o abandonadas	17.1	25.1
	• Otras carreteras no previstas hasta la fecha*	1.5	3.0
	• Otros: minería, hidroeléctricas, expansión urbana, hidrocarburos	1.0	3.0
<b>Degradación de bosques</b>	• Explotación maderera en concesiones forestales y de reforestación y comunidades nativas	10.0	**14.0
	• Explotación maderera fuera de concesiones	***6.0	****17.2
<b>Total</b>		43.6	70.3

Notas: \*Estimando que de 2010 a 2041 se construya 1,000 km a más de carreteras nuevas no previstas actualmente (1,000 km x 15 km y hasta 30 km de influencia) en ese lapso. \*\*Considerando que se otorguen 2.7 mm ha adicionales en forma de contratos forestales. \*\*\*Considerando que 60% de la explotación maderera será fuera de lugares autorizados (concesiones, comunidades). \*\*\*\*Considerando que 123% de la explotación maderera será fuera de lugares autorizados.

Fuente: Dourojeanni, M., Barandiarán, A., Dourojeanni, D. (2009) Amazonía Peruana en 2021 Explotación de recursos naturales e infraestructura ¿Qué está pasando? ¿Qué significa para el futuro?

En el 2010, el Consorcio Mar Verde formado por The Center for International Environmental Law - CIEL; Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR y Finding Species - FS promovieron un informe sobre la importancia de fortalecer la Evaluación Ambiental Estratégica de políticas, planes y programas que pudieran impactar en la Amazonía occidental<sup>10</sup>. En este informe se identificaron siete amenazas o drivers de deforestación: carreteras; proyectos hidroeléctricos; concesiones de hidrocarburos; plantaciones de palma aceitera; concesiones forestales y tala ilegal; concesiones mineras y producción de coca. A continuación presentamos una breve descripción de estas amenazas recogidas en el informe del Consorcio de Mar Verde.

### *Amenaza 1: Carreteras*

Las carreteras son causa de deforestación no sólo por su construcción, sino también por el asfaltado de trochas en áreas remotas que facilitan la colonización de territorios. Una consecuencia de ello es, por ejemplo, la expansión de la agricultura y la ganadería, que son las principales causas de deforestación de los bosques tropicales.

Los principales proyectos de carreteras a gran escala promovidos en la Amazonía forman parte de la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana-IIRSA que ha promovido el asfaltado de extensos kilómetros de carreteras en el territorio sudamericano. En el marco de IIRSA, en el Perú se construyó el Corredor Vial Amazonas Norte y el Corredor Vial Interoceánico Sur que cruzan la selva peruana.

A estas carreteras se suman las propuestas por el sector de transporte nacional y regional las cuales deben ser planificadas teniendo en cuenta la evaluación de sus potenciales impactos sobre la Amazonía. La idea de aplicar una evaluación ambiental estratégica a los planes de transporte en los distintos niveles (sectorial, sub-nacional, municipal) es identificar los proyectos que se justifican por una necesidad social y los que son redundantes, innecesarios o que son promovidos por un interés netamente político.

### *Amenaza 2: Proyectos hidroeléctricos*

En la última década, el Ministerio de Energía y Minas se ha interesado por proyectos hidroeléctricos en la vertiente del Atlántico donde se encuentra, en teoría, un enorme potencial hidroeléctrico. En el 2007, la Dirección General de Electricidad pidió una consultoría<sup>11</sup> para identificar los proyectos hidroeléctricos con potencial de exportación al Brasil y que estarían ubicados en la cuenca amazónica, escogiendo 15 de una larga lista de proyectos potenciales identificados por el MINEM y la Cooperación Alemana a fines de la década de los 60<sup>12</sup>.

De esos 15, cinco de ellos han entrado a la agenda pública por tratarse de proyectos cuyos embalses y líneas de transmisión de gran dimensión amenazan pueblos indígenas, comunidades enteras y áreas naturales protegidas. Entre los controversiales proyectos hidroeléctricos se encuentra el de Inambari, ubicado en la cuenca del Río

10 Consorcio Mar Verde (2010) "Strengthening Impact Assessment in the Western Amazon". Junio de 2010.

11 Q & V Ingenieros SAC (2007) Informe final Elaboración de Resúmenes Ejecutivos y Fichas de Estudios de las Centrales Hidroeléctricas con potencial para la exportación a Brasil. Dirección Central de Electricidad MINEM.

12 MINEM-Ministerio de Energía y Minas (1968) Evaluación del Potencial Hidroeléctrico Nacional. Dirección General de Electricidad-MINEM, República Federal de Alemania, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Consorcio Lahmeyer-Saltzitter (LIS). Lima

Inambari (Cusco, Puno, Madre de Dios); el de Pakitzapango, en la cuenca del Río Ene; Tambo 40 y Tambo 60, en la cuenca del Río Tambo (Junín); y el proyecto hidroeléctrico Mainique 1, ubicado en la cuenca del Río Urubamba en Cusco. El estado actual de los proyectos se puede ver en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Situación Técnica Legal de Proyectos Hidroeléctricos en la Amazonía**  
**peruana priorizados por el gobierno peruano**

Proyecto	Potencia (MW)	Cuenca	Ubicación	Estado
C.H. Pakitzapango	2200	Río Ene	Junín	Concesión temporal finalizada
C.H. Inambari	2000	Río Inambari	Cusco, Puno, Madre de Dios	Concesión temporal finalizada
C.H. Tambo 40	1287	Río Tambo y Río Ene	Junín	Concesión temporal vigente
C.H. Mainique I	607	Río Urubamba	Cusco	Concesión temporal nula
C.H. Tambo 60	579	Río Tambo	Junín	Perfil técnico
<b>Total</b>	<b>6673</b>			

Fuente: Presentación del Viceministro Daniel Cámac en el Seminario Internacional de Integración Energética Perú-Brasil (Enero-2010).

Además de estos proyectos, en abril de 2011, el Presidente Alan García aprobó un decreto supremo<sup>13</sup> para declarar de interés nacional y social la construcción de 20 proyectos en la cuenca del Río Marañón. Estos potenciales proyectos de centrales hidroeléctricas fueron estudiados por el Ministerio de Energía y Minas y la cooperación rusa a principio de los años 70<sup>14</sup>, hace ya más de cuatro décadas, por lo que una actualización de esta información y una evaluación estratégica de los impactos sociales y ambientales directos, indirectos y acumulativos del conjunto de estos proyectos es oportuna.

Es necesario actualizar la información sobre todos los proyectos de centrales hidroeléctricas a nivel de perfil, con concesión temporal o definitiva que estén ubicados en la cuenca amazónica, así como determinar el área de inundación, sus impactos sobre Pueblos Indígenas, cuencas (río abajo y río arriba), áreas naturales protegidas y ecosistemas en general, la extensión de sus líneas de transmisión y si requerirán de nuevas carreteras sobre áreas sensibles para facilitar el acceso al proyecto.

### *Amenaza 3: Concesiones de Hidrocarburos*

El 54% del territorio amazónico peruano ha sido lotizado para la concesión de gas y/o petróleo. Las concesiones de hidrocarburos están concentradas en las tierras bajas ocupando una gran cantidad de territorio. Debido a la gran extensión de los lotes y a la falta de previsión sectorial, muchos de éstos se superponen sobre

13 D.S. N° 020-2011-EM publicado en el Diario El Peruano, el 27 de abril de 2011.

14 Grupo de Trabajo de Técnicos Peruanos y Soviéticos (1973) Evaluación de los Recursos Hidroeléctricos de la cuenca del Río Marañón. Memoria Descriptiva. Ministerio de Energía y Minas-República del Perú, V. O. Tecnopromexport URSS. Lima-Moscú.

Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial, comunidades nativas, áreas urbanas y de expansión urbana, áreas naturales protegidas, concesiones forestales, etc.

Es decir, los lotes de hidrocarburos no son determinados a partir de una planificación estratégica del sector, basada en la consideración de aspectos sociales y ambientales, ni procesos previos de ordenamiento territorial. A nivel de los proyectos, la elaboración de los estudios de impacto ambiental está orientada al ámbito del proyecto y no se constituyen en procesos transparentes e independientes. Las propias compañías de hidrocarburos contratan a las firmas consultoras que elaboran los EIA, los cuales son revisados por el Ministerio de Energía y Minas, sector que a su vez promueve la actividad de hidrocarburos.

Esta situación comprueba la necesidad de contar con una Evaluación Ambiental Estratégica de las PPP relacionadas al sector hidrocarburos. Desde la Sociedad Civil también se sugiere la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica a nivel sub-nacional, que incluya tanto los planes de hidrocarburos como de hidroeléctricas.

#### *Amenaza 4: Plantaciones de Palma Aceitera.*

Las plantaciones de palma aceitera representan una amenaza inminente para la Amazonía, ya que en un período corto de tiempo pueden devastar extensas áreas de bosque primario y secundario. Actualmente, las plantaciones de palma aceitera en el Perú ascienden a 45,000 hectáreas localizadas principalmente en las regiones de San Martín y Loreto, sin embargo, es posible que esta actividad se extienda también sobre las tierras bajas de las regiones Amazonas, Ucayali y Loreto. Actualmente, la producción de palma aceitera es materia prima para la elaboración de aceite vegetal y de cosméticos, se teme que cuando el Perú entre al mercado de biocombustibles su expansión será mucho mayor.

La plantación de palma aceitera puede conllevar la construcción de carreteras no autorizadas, su desarrollo sobre áreas ribereñas protegidas por ley, y el incumplimiento de las recomendaciones sobre deforestación incluidas en los estudios de impacto ambiental. En este sentido, es necesario contar con información detallada sobre las áreas amazónicas que son vulnerables a la producción de palma aceitera y una evaluación ambiental estratégica que promueva la coordinación intersectorial entre el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente para la planificación de este sub-sector y asegurar que el futuro desarrollo de biocombustibles no represente una amenaza para pueblos indígenas y áreas ecológicamente sensibles.

#### *Amenaza 5: Concesiones Forestales y tala ilegal*

Más de 1,200 concesiones forestales con fines maderables representan poco más de 7, 903,723.20<sup>15</sup> de hectáreas de bosque en las tierras bajas de la Amazonía peruana. La mayoría de las concesiones se ubican en Loreto y Ucayali, pero también existen concesiones forestales en Madre de Dios y San Martín.

<sup>15</sup> Mapa de Concesiones Forestales de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura. Noviembre del 2010.

Una de las modalidades para hacer legal la madera de procedencia ilegal es comprar guías de transporte forestal a titulares de contratos (...) que aún tienen saldos de madera por transportar y luego se llenan los datos en la guía como si esta madera fuera sacada de las áreas de estos contratos.<sup>16</sup> Esta modalidad facilita el “blanqueo” de la madera ilegal proveniente de diversas áreas, no necesariamente dentro de una concesión forestal.

La EAE para el sector forestal debe ayudar a generar información en cuatro aspectos estratégicos: i) identificar los pasos necesarios para desarrollar un sistema sostenible que impida la tala ilegal; ii) analizar los impactos ecológicos de las concesiones forestales; iii) determinar si las concesiones forestales conllevan la construcción de carreteras; y, iv) evaluar los potenciales impactos futuros de las concesiones.

### *Amenaza 6: Concesiones mineras*

La minería de oro de pequeña escala, que generalmente se realiza en forma ilegal es un problema que ha cobrado relevancia en los últimos años debido a que el aumento de precio del mineral ha promovido un incremento de áreas deforestadas para la explotación minera. En el Perú existe minería de pequeña escala en las tierras altas de San Martín y Amazonas, pero la que han sido motivo de gran controversia son las 150, 000 hectáreas de bosques devastados por esta actividad en Madre de Dios.

La minería a pequeña escala genera deforestación, deterioro de los humedales y de los ríos (debido a la necesidad de grandes cantidades de agua) y la proliferación de potenciales conflictos socio-ambientales por el manejo de recursos naturales (bosques, agua, etc.). Una evaluación ambiental estratégica puede ayudar a determinar las causas subyacentes de la minería ilegal, identificar posibles alternativas de solución, identificar impactos acumulativos y sinérgicos, y determinar otras áreas vulnerables para la minería a pequeña escala en la Amazonía.

### *Amenaza 7: Producción de coca*

En el año 2010, se sembraron un total 61,200 hectáreas<sup>17</sup> de coca en el Perú, distribuidas en 12 zonas de producción de coca, ubicadas principalmente en las regiones de Loreto y la frontera con Colombia, San Martín, Huánuco y de menor escala en Ucayali<sup>18</sup>. En los últimos cinco años, las estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señalan que la producción de coca causa aproximadamente el 30% de la deforestación en la Amazonía peruana y según esta institución la producción de coca está creciendo rápidamente.

Para contrarrestar el avance de estas amenazas, la EAE iniciaría el proceso de revisión de las políticas, planes y programas que afectan y afectarán considerablemente social y ambientalmente la cuenca amazónica. En la actualidad, no se cuenta con un plan

16 Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (2010). Diagnóstico preliminar del estado de la corrupción en el sector forestal y de la fauna silvestre. En el marco del proceso de elaboración del Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre (RM N° 0505-2010 - AG) MINAG.

17 Extensión ligada al tráfico ilícito y al consumo tradicional.

18 UNODC-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011) Monitoreo de Cultivos de Coca 2010. Resumen para la prensa. Junio 2011

de desarrollo de la Amazonía, pero existen iniciativas del Centro de Planificación Estratégica Nacional (CEPLAN) en esta dirección<sup>19</sup>.

## **5.1 Evaluación Ambiental Estratégica frente al Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica**

El Ordenamiento Territorial (OT) es un instrumento de Gestión Ambiental reconocido en el marco legal del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) que promueve procesos democráticos para reconfigurar los espacios geográficos a nivel comunal, local y regional. Según la propuesta de Guía del MINAM sobre Ordenamiento Territorial (2009), este debe lograr plasmar la visión de desarrollo nacional conjugándola con las visiones de desarrollo regional, local y comunal. En este sentido, la visión de desarrollo nacional<sup>20</sup> también fomenta los objetivos ambientales del país a través del cumplimiento de los principios de desarrollo sostenible en los procesos de decisiones públicas sectoriales y en todas las instancias político-administrativas.

Es así que el OT debe buscar que los objetivos de conservación de la biodiversidad y organización del territorio peruano estén vinculados al aprovechamiento creativo y sostenible del patrimonio natural e histórico-cultural, prevenir y gestionar los riesgos por desastres naturales y antrópicos, prevenir y gestionar conflictos socioambientales, articular corredores productivos y turísticos, promover y fortalecer la conciencia socioambiental, institucionalizar el OT a través de capacidades y recursos a nivel comunal, local y regional.

El resultado del proceso del OT se plasma en un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que se convierte en un instrumento clave para la toma de decisiones. La formulación del POT requiere condiciones previas para su adecuada conducción y facilitación: la voluntad política reflejada en el liderazgo y compromiso de la autoridad, un clima de gobernanza además de capacidades técnicas y la logística adecuada.

Es decir, el proceso de OT tiene una naturaleza eminentemente política ya que se trata de la concertación de actores públicos y privados sociales y económicos para conducir este proceso. La máxima autoridad política será la que asegure la viabilidad y sostenibilidad a este proceso “generando o modificando la normatividad e institucionalidad existentes para el nuevo ordenamiento territorial” (MINAM, 2009).

El proceso del OT se desarrolla en un período de tiempo más o menos largo. Este proceso está dividido por seis etapas cuyos productos por cada una han sido definidos por el MINAM. La etapas son las siguientes: preparatoria, diagnóstico integrado, prospectiva, propositiva y de aprobación, implementación y de monitoreo y evaluación, como se puede apreciar en el Cuadro 3. De la etapa de diagnóstico integrado un instrumento fundamental es la Zonificación Ecológica y Económica.

19 Comité Multidisciplinario Patrón de Desarrollo: [www.ceplan.gob.pe](http://www.ceplan.gob.pe)

20 Plan Perú 2021 publicado en Marzo de 2010.

**Cuadro 3**  
**Breve Descripción de las fases y productos para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial**

Fase	Descripción	Productos
<b>Preparatoria</b>	Se ejecutan las operaciones que generarán las condiciones y acuerdos, necesarias para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de manera eficiente y eficaz. Ellas son de carácter político- institucional, técnico, político-social y logístico, de tal forma que la secuencia de fases se ejecute sin inconvenientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Decisión, compromiso y orientación política del proceso</li> <li>▸ Equipo Técnico en operación</li> <li>▸ Identificación y convocatoria al conjunto de actores</li> <li>▸ Logística asegurada</li> <li>▸ Inicio de los dos soportes de la formulación del POT                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de información</li> <li>• Proceso de participación ciudadana</li> </ul> </li> </ul>
<b>Diagnóstico Integrado</b>	Se obtiene la información y los conocimientos acerca del territorio en sus múltiples dimensiones (físico-biológica, ecológico-ambiental, económica, social, cultural, política, etc.), cuyo análisis y síntesis servirán para la generación de escenarios y el análisis estratégico consiguiente. Insumos que proporcionan los contenidos y orientaciones para la propuesta del POT.	Se elabora sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica además permitirá la revisión de: <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Contenidos y conclusiones de los siguientes estudios del diagnóstico integrado                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de cuencas</li> <li>• Análisis de las dinámicas económico-productivas.</li> <li>• Análisis de riesgos y vulnerabilidad</li> <li>• Análisis de sistemas urbano-rurales</li> </ul> </li> <li>▸ Síntesis de la situación actual del territorio (Modelo Actual del Territorio).</li> </ul>
<b>Prospectiva</b>	Partiendo del escenario tendencial – obtenido del diagnóstico - se lleva a cabo el análisis prospectivo para diseñar los otros futuros escenarios y seleccionar el posible. Luego se realiza el análisis estratégico del territorio para esbozar los cambios e innovaciones para plasmarlo y que darán lugar al plan de ordenamiento propiamente dicho.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Escenarios de futuro construidos (tendencial, probable, posible).</li> <li>▸ Escenario posible seleccionado y formulación de su Imagen objetivo.</li> <li>▸ Análisis estratégico del territorio.</li> </ul>

Fase	Descripción	Productos
<b>Propositiva y de aprobación</b>	Se recogen los resultados del diagnóstico y de la prospección estratégica y con ellos se generan las propuestas de (re) ordenamiento, dirigidas a plasmar el Escenario Posible. Para ello, se esboza la imagen objetivo y se realiza el análisis estratégico del territorio, identificando los ejes y objetivos estratégicos para alcanzarla. Éstos luego son formulados con un mayor nivel de operacionalización, constituyéndose en los instrumentos indispensables para la ejecución del POT.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Imagen – objetivo del escenario posible.</li> <li>▸ Ejes y objetivos estratégicos.</li> <li>▸ Políticas de ordenamiento territorial:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de usos.</li> <li>• Políticas de ocupación.</li> <li>• POT aprobado mediante Ordenanza Regional.</li> </ul> </li> <li>▸ Instrumentos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativos.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Implementación</b>	Se inicia luego de la aprobación de la propuesta del POT. Para su operacionalización, se tendrán aprobadas las normas al igual que los proyectos necesarios, que serán entregados a los órganos de línea correspondientes para su aplicación. Los trámites técnico – burocráticos de inversión y gasto deben ser simplificados. Y por último, se tendrá expedito el sistema de indicadores diseñado para el seguimiento del POT.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Procesos de gestión, inversión y administración de los instrumentos del POT.</li> </ul>
<b>Monitoreo y Evaluación</b>	Paralelamente a las operaciones de implementación del Plan, se pondrá en acción el Sistema de Monitoreo y Evaluación, que tendrá también, un carácter participativo. Ese sistema incluye las formas de producción de la información necesaria para el monitoreo y evaluación de los avances y resultados en la implementación del plan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento e impacto del POT.</li> </ul>

Fuente: MINAM-Ministerio del Ambiente (2009) Guía Nacional de Ordenamiento Territorial, Documento de Trabajo.

La Zonificación Ecológica Económica (ZEE) es una herramienta técnica que sirve de base para el Ordenamiento Territorial. La ZEE es definida como “un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales”<sup>21</sup>.

21 Ibidem

La implementación de la OT en el territorio peruano ha avanzado con lentitud ya que sólo un número limitado de gobiernos regionales ha iniciado el proceso. Entre las razones que causan esta lentitud resaltamos: el poco conocimiento sobre las ventajas del desarrollo sostenible que promueva la necesidad de internalizar la variable ambiental en la gestión del territorio para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, esto a su vez no genera una voluntad política de las autoridades para llevar a cabo el proceso de OT; el largo plazo que requiere finalizar el POT haciendo que sus resultados no sean visibles inmediatamente mucha veces necesitando más períodos de gobierno para su preparación; y los limitados recursos para la fase de elaboración del diagnóstico integrado, pues la ZEE es uno de los instrumentos más costosos en términos de los recursos, y las capacidades técnicas y tecnológicas que requieren su implementación.

Respecto al tiempo que requiere el OT, hay experiencias de gobiernos regionales que han invertido recursos en este proceso, sin embargo la aprobación de proyectos de inversión en hidrocarburos o mineros a nivel nacional-sectorial han avanzado muchos más rápido que este proceso, tergiversando la utilidad del OT y desanimando a las autoridades y grupos de la sociedad civil promotoras de este.

En este sentido, la EAE se convierte en un instrumento indispensable para complementar el proceso de OT, puesto que permitirá generar las condiciones para institucionalizar una visión de desarrollo sostenible e incorporar la variable ambiental en la toma de decisiones a nivel regional y local, lo cual es un pre-requisito para la adecuada aplicación de la OT. Un gobierno regional y/o local ambientalmente orientado tendrá la motivación para influir a nivel nacional para generar un marco legal y los recursos necesarios que le permitan gestionar eficazmente el territorio. Para lograr ello la EAE puede empezar por un análisis de las capacidades institucionales y de las políticas, planes y programas que influyen en el desarrollo regional o local.

De igual manera, la EAE afirma su rol estratégico advirtiendo con anticipación sobre los impactos socioambientales del conjunto de intervenciones que se realicen en un área geográfica. El reporte ambiental de la EAE, que resulta de un proceso menos largo que el de OT, se convierte así en una prueba concreta para influir en la toma de decisiones a nivel nacional-sectorial que podrían autorizar el avance de actividades que no cumplen con los principios del desarrollo sostenible en un determinado territorio. El contar con "pruebas" de los riesgos y de las contradicciones entre las políticas sectoriales y las políticas o visiones de desarrollo a nivel regional y local puede convertirse en un medio persuasivo y eficaz para promover las actividades que sí respondan a la visión de desarrollo regional o local.

La EAE dejará establecido un marco de gobernanza que debe acompañar el proceso de aplicación del OT. La EAE requiere generar un fortalecimiento institucional que permite se desarrolle con efectividad, para ello buscará que se mejoren las prácticas en planificación, transparencia de información, participación ciudadana, acceso a la información y coordinación interinstitucional.

En muchos casos de aplicación de la EAE a nivel de políticas, planes y programas regionales resultará en una recomendación para la aplicación del OT, por ello además

de la voluntad política, otras condiciones deben estar aseguradas como los recursos financieros, técnicos y tecnológicos para la implementación del OT.

## ***5.2 El limitado alcance de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) a nivel de proyectos***

Otro de los instrumentos de evaluación ambiental exigidos por la normatividad ambiental nacional para la identificación de impactos ambientales y sociales es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que se aplica antes de la implementación de proyectos de inversión con la finalidad de generar planes de manejo ambiental para prevenirlos, minimizarlos o mitigarlos e identificar los impactos positivos del proyecto. El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) señala que los EIA son requisito obligatorio para la realización de proyectos de inversión, por ello los actores interesados contratan empresas consultoras para la elaboración del Informe de EIA.

La experiencia de aplicación del EIA en el Perú ha demostrado que no resulta suficiente para determinar los impactos sociales y ambientales indirectos, es decir, los que se originan en el largo plazo, en combinación con otras actividades del área de influencia del proyecto, y en un espacio territorial más amplio. En general, existe una tendencia a elaborarse estudios de impacto ambiental con información general y de alcance limitado. Los EIA son elaborados por consultoras que dependen de un contrato con las propias empresas interesadas en desarrollar el proyecto, por lo que muchas trabajan con la presión de que los estudios que preparan sean aprobados, pues de mayores aprobaciones dependen nuevos contratos para ellas.

Por otra parte, el EIA no permite influir estratégicamente en la toma de decisiones para escoger opciones de proyectos menos dañinos para los ecosistemas. Por ejemplo, si un sólo proyecto hidroeléctrico genera altos índices de deforestación y a éste se suman otros proyectos similares, el EIA no puede determinar los impactos acumulativos y sinérgicos de estos proyectos, y no puede proponer alternativas de proyectos con menos impactos forestales; en cambio la EAE durante la planificación del sector eléctrico, proporcionará la información de las amenazas y sinergias que impactarán en los ecosistemas y propondrá alternativas de proyectos de energía solar, eólica o la ubicación de hidroeléctricas en otras cuencas.

Es así que las diferencias entre la EAE y el EIA se producen en varios aspectos que van desde la naturaleza de la actividad a la cual van a evaluar hasta las actividades que se generarán después de la aplicación del instrumento, es decir después de ser analizado el informe de evaluación. Las principales diferencias se ordenan en el cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Principales diferencias entre la Evaluación Ambiental Estratégica y el Estudio de Impacto Ambiental**

<b>Aspectos</b>	<b>EAE</b>	<b>EIA</b>
<b>Naturaleza de la actividad</b>	Estrategias, visiones, conceptos.	Construcción/operación.
<b>Enfoque</b>	Momentos críticos en el proceso de toma de decisiones.	Resultados finales del proceso de toma de decisión.
<b>Nivel de decisión</b>	Políticas, planes, programas.	Proyectos.
<b>Relación con la decisión</b>	Facilita la toma de decisiones.	
<b>Alternativas</b>	Balance espacial de la localización, tecnologías, medidas fiscales, estrategias económicas, sociales o físicas.	Alternativas específicas de localización, diseño, construcción y operación.
<b>Escala de los impactos</b>	Macroscópicos, principalmente globales, nacional y regional.	Microscópico, principalmente local.
<b>Ámbito de los impactos</b>	Aspectos de Sostenibilidad, aspectos sociales y económicos que puedan ser más tangibles que los aspectos físicos y ecológicos.	Ambiental con un enfoque en la sostenibilidad, aspectos físicos y ecológicos y también sociales y económicos.
<b>Escala de tiempo</b>	Largo a mediano plazo.	Mediano a corto plazo.
<b>Fuentes de información clave</b>	Informes sobre la situación ambiental, Agenda 21 Local, datos estadísticos, políticas e instrumentos de planificación.	Trabajo de campo, análisis de muestras, datos estadísticos.
<b>Información</b>	Principalmente descriptiva pero mezclada con datos cuantitativos.	Principalmente cuantitativos.
<b>Rigurosidad del análisis (incertidumbre)</b>	Menos rigurosidad/ más incertidumbre.	Más rigurosidad/menos incertidumbre.
<b>Referencias para la evaluación</b>	Sostenibilidad (principios y objetivos).	Restricciones legales y mejores prácticas.
<b>Productos</b>	Generales.	Detallados.
<b>Percepción pública</b>	Vago/distante.	Más reactivo.
<b>Post-evaluación</b>	Otras estrategias de acciones o planificación de proyectos.	Evidencia objetiva/ construcción y operación.

Fuente: Manual IAIA (2003) citando a Partidario 1996 y Sadler 1996

Vale resaltar que una EAE de políticas, planes y programas no es la solución para contrarrestar que los EIA no estén cumpliendo con su verdadero rol al nivel de proyectos. Por el contrario, un EIA debe ser fortalecido para influir en la toma de decisiones, proponer alternativas, proponer medidas de mitigación efectiva, promover la participación y asegurar el monitoreo de los impactos de los proyectos (Partidario, 2003).

Por lo tanto la EAE no reemplaza la aplicación del EIA, más bien buscar fortalecerlo y mejorar el marco político con su valor agregado. La EAE fortalece el EIA al avanzar

con la identificación del ámbito de los potenciales impactos ambientales y sociales y las necesidades de información. Asimismo, la EAE ayudará a resolver los aspectos estratégicos y preocupaciones que surgen para justificar la realización del proyecto; y reducir el tiempo y el esfuerzo necesario para el EIA.

Los intentos de iniciar procesos de ordenamiento territorial, que avanzan lamentablemente a un ritmo mucho más lento que las amenazas al desarrollo sostenible de la Amazonía, han sentado las bases de la coordinación interinstitucional y el involucramiento de diferentes actores interesados. En este contexto, la EAE puede promover la internalización de las consideraciones sociales y ambientales prioritarias desde el momento inicial de la planificación y fortalecer las capacidades institucionales en pro de la gobernanza. La EAE, como dijimos anteriormente, genera un valor agregado porque incorpora los principios de la sostenibilidad en el proceso de toma de decisiones, favorece una gestión pública donde la variable ambiental está totalmente integrada, provee un mejor contexto para la evaluación de efectos acumulativos, provee un contexto de análisis más amplio para los EIA y anticipa los impactos que pueden ocurrir a nivel de proyectos.

## **6 Marco conceptual de la Evaluación Ambiental Estratégica**

### **6.1 *Evolución de la EAE***

La evolución de la EAE se puede resumir a partir de la experiencia del Banco Mundial presentada en sus diversas publicaciones sobre este instrumento. El Banco señala que desde 1980 los especialistas que evaluaban los impactos ambientales de los proyectos empezaron a enfocar su atención en los impactos de las políticas, planes y programas (PPP), inclusive muchos países empezaron a aplicar la EAE para planes y programas. En los años 90 una de las instituciones que lideraban la aplicación de las EAE sectoriales y regionales ha sido el Banco Mundial. Las evaluaciones ambientales de políticas empezaron a tomar fuerza al inicio del nuevo milenio.

Los 30 años de experiencia en la aplicación del Estudio de Impacto Ambiental para proyectos y el enfoque de aplicación de “salvaguardias” para mejorar aspectos ambientales de los proyectos de desarrollo, han sido una importante lección para entender que tratar los síntomas de la contaminación ambiental no contribuía lo suficiente para promover un desarrollo sostenible y más benigno con el ambiente. Es así que surge la idea de que la afectación ambiental podía ser afrontada con mayor efectividad a través de la integración de las consideraciones ambientales en el diseño y adopción de políticas en todos los sectores (Banco Mundial, 2011).

Durante la Cumbre de Johannesburgo 2002, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo sostenible, los participantes llegaron a la conclusión principal de que aspectos como los cambios ambientales acumulativos, las oportunidades ambientales y las

potenciales interacciones entre sectores pueden ser mejor consideradas al inicio del diseño de las políticas sectoriales (upstream) que durante la gestión de proyectos (downstream). Esta visión se reflejó en una de las Metas de Desarrollo del Milenio<sup>22</sup>.

Como señala el Banco Mundial (2011), “la conclusión de esta nueva forma de pensar es que la eficiencia económica puede ser mejorada si los aspectos sociales y ambientales son considerados junto a las preocupaciones económicas cuando se preparan e implementan nuevas políticas y planes estratégicos.” Es así que las agencias multilaterales de desarrollo como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) han adaptado sus enfoques a esta nueva visión.

## 6.2 *Definición de la EAE*

La definición de la EAE también ha evolucionado de acuerdo a mayores investigaciones y la experiencia de las agencias de cooperación e instituciones financieras que la utilizan para evaluar los aspectos sociales y ambientales de sus operaciones. En los primeros días de la EAE, una de las definiciones más usadas señalaba que es un “proceso formal, sistemático, y exhaustivo de evaluación de los efectos de una política, plan o programa y sus alternativas, que incluye la preparación de un reporte de los resultados de la evaluación, y el uso de estos resultados en la toma de decisiones públicas”<sup>23</sup>.

Este concepto de EAE es una extensión de la definición de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que ha sido orientado hacia las etapas iniciales de la toma de decisiones públicas, pues al igual que el EIA habla de un “proceso sistemático”, la “preparación de un reporte” y el “uso de estos resultados en la toma de decisiones públicas” (Partidario, 2003).

Para contrastar esta definición presentamos un cuadro con las definiciones de la EAE del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE), y la Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto (IAIA por sus siglas en inglés)<sup>24</sup> que se presentan en el cuadro 5.

22 Meta de Desarrollo del Milenio N° 7: “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” cuya meta 7.A es “integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y reducir las pérdidas de recursos del medio ambiente”. Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/environ.shtml>. Fecha de acceso: 18 de junio de 2011.

23 Therivel, R. et al. (1992). Strategic Environmental Assessment. Earthscan. London. Citado por Partidario (1999).

24 Existen diferencias en el nombre dado a este instrumento, al que se le llama Evaluación Ambiental Estratégica-EAE, Evaluación de Impacto Estratégica-EIE, y Evaluación Ambiental y Social Estratégica-EASE. En el Perú, el marco legal señala la aplicación de una Evaluación Ambiental Estratégica. También se le llama estimación de la sostenibilidad, evaluación integrada, etc. (OECD, 2007)

## Cuadro 5

### Definiciones de la Evaluación Ambiental Estratégica

Institución	Definición de la EAE
Banco Mundial (2011)	Abanico de enfoques analíticos y participativos que apuntan a integrar las consideraciones ambientales en las políticas, planes y programas, y evaluar el complejo de nexos con las consideraciones económicas y sociales (OCDE, 2006)
BID (2009)	Proceso sistemático, integrado, continuo y participativo, que organizado como una herramienta de gestión permite revisar, a través de un procedimiento común y adaptativo, las consecuencias ambientales y socioculturales derivadas de la elaboración e implementación de decisiones estratégicas a nivel de políticas, planes y programas, sobre la base de conservar y proteger la calidad ambiental, favorecer el uso sustentable de los recursos naturales y promover el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.
OCDE (2006)	Abanico de enfoques analíticos y participativos que apuntan a integrar las consideraciones ambientales en las políticas, planes y programas, y evaluar el complejo de nexos con las consideraciones económicas y sociales.
IAIA (2003)	Proceso sistemático y continuo, para evaluar en la etapa más temprana de la toma de decisiones públicas la calidad ambiental, y las consecuencias, de visiones alternativas e intenciones de desarrollo incorporadas en las iniciativas de políticas, planes o programas, asegurando la integración de consideraciones relevantes sobre aspectos biofísicos, económicos, sociales y políticos (Partidario, 1999).

Fuente: Elaboración propia

En línea con la evolución de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), orientada a la integración de las consideraciones ambientales en la preparación de PPP, tanto el Banco Mundial y la OCDE apuestan por una definición amplia donde la EAE representa un abanico de enfoques analíticos y participativos. Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo presenta una definición más tradicional de la EAE semejante a la de la IAIA.

La definiciones del BID y de la IAIA enfatizan la naturaleza continua, proactiva, e integral de la EAE, es decir, como un proceso, más que la producción de un reporte. Esta definición se complementa señalando que la EAE es un instrumento de gestión ambiental para la evaluación ambiental, cuyo componente estratégico se refiere a la evaluación, a las visiones e intenciones de desarrollo incorporados en una política, plan o programa, y no evalúa actividades en términos de sus especificaciones técnicas o geográficas, sino conceptos (Partidario, 2003).

Las políticas, planes, programas (PPP) y proyectos forman una jerarquía, dónde las políticas están en el más alto nivel, en un nivel más abajo se encuentran los planes y en el último nivel, los programas, como se puede apreciar en el cuadro 6. Los programas son los planes a un nivel más detallado porque incluyen un conjunto de proyectos (Kulsum y Sánchez-Triana, 2008).

**Cuadro 6**  
**Niveles de toma de decisión para la evaluación ambiental estratégica**

Política	Hoja de ruta con objetivos definidos, prioridades, reglas y mecanismos para implementar objetivos.
Plan	Prioridades, opciones y medidas para alocar recursos de acuerdo a su conveniencia y viabilidad, siguiendo las orientaciones, e implementando políticas globales y sectoriales relevantes.
Programa	Agenda organizada con objetivos definidos para ser alcanzados durante la implementación del programa, con actividades específicas e inversión en programas, en el marco de políticas y planes relevantes.
Proyecto	Propuesta detallada, esquema o diseño de una acción de desarrollo o actividad, la cual representa una inversión, involucra trabajos de construcción y la implementación de los objetivos de las políticas/planes.

Fuente: Partidario (2003)

De lo expuesto se puede colegir que el objetivo principal de la Evaluación Ambiental Estratégica es integrar las consideraciones sociales y ambientales en la preparación de la PPP para influir en el proceso de toma de decisiones sobre una política, plan o programa con la finalidad de aportar al desarrollo sostenible.

### **6.3 Enfoques de la Evaluación Ambiental Estratégica**

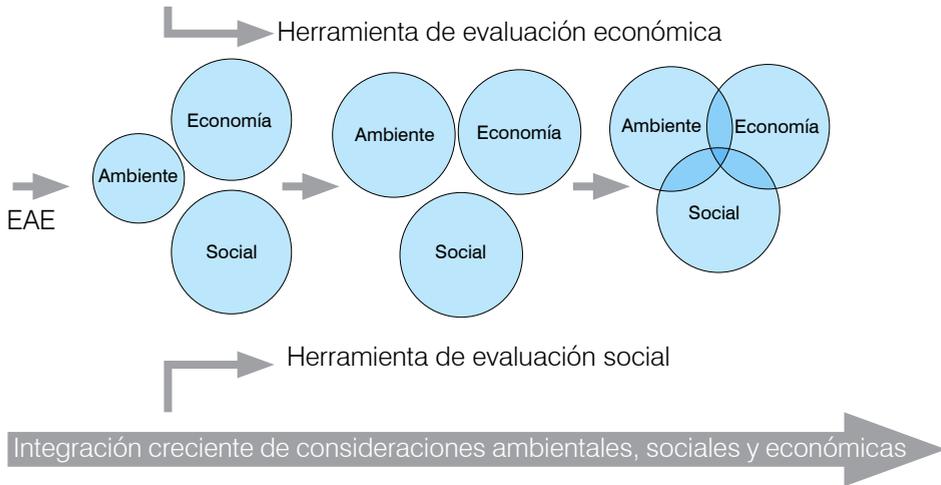
No existe un enfoque universal de la evaluación ambiental estratégica. Un enfoque de EAE efectivo tiene que ser adaptado al contexto específico en el cual va a operar, siguiendo principios de buenas prácticas y estándares de desempeño (ver siguiente sección). Como hemos visto en la sección anterior, los objetivos de la EAE han ido evolucionando, sin embargo, su aplicación sigue dependiendo del contexto en el cual se desarrollará. En esta sección recogeremos los enfoques de la OCDE y del Banco Mundial, cuyos nombres son diferentes, pero las definiciones de EAE con las que trabajan apuntan a lo mismo.

#### **6.3.1 El Continuum de Enfoques de la EAE**

Siguiendo la definición de la EAE adoptada por ambas instituciones este es el “abanico de enfoques analíticos y participativos que apuntan a integrar las consideraciones ambientales en las políticas, planes y programas, y evaluar el complejo de nexos con las consideraciones económicas y sociales (Banco Mundial, 2011; OCDE, 2006)”.

Este abanico de enfoques se ubica en el Continuum de Enfoques de la EAE (Ver gráfico 1) con dos extremos, en cuanto a la integración como a la evaluación de políticas, planes y programas. En este continuum, la OCDE presenta otros dos enfoques: el enfoque de integración ambiental y el enfoque de evaluación integrada que se relacionan, respectivamente, a los enfoques del Banco Mundial: el enfoque centrado en impactos y enfoque centrado en instituciones.

**Gráfico 1**  
**El valor de la EAE en la cooperación al desarrollo**



Fuente: OCDE 2006

### *Extremo izquierdo del continuum*

En el extremo izquierdo del continuum, se encuentra el enfoque de integración ambiental propuesto por la OCDE (2006), cuyo objetivo prioritario es colocar las consideraciones ambientales en el centro de la atención (mainstreaming) para integrarlas en las etapas más tempranas del proceso de planificación o del proceso de toma de decisiones estratégicas (upstreaming). El enfoque que se usa es de una EAE independiente, es decir, que avanza paralelamente al proceso de formulación de la PPP. Estos enfoques son los más usados actualmente para llevar a cabo una EAE.

Asimismo, está relacionado al enfoque centrado en impactos del Banco Mundial donde el foco está precisamente en la evaluación de los impactos. En este enfoque, la predicción de impactos ambientales es la prioridad analítica para establecer medidas de prevención, mitigación y de control para proteger el ambiente (Banco Mundial, 2011). Es una extensión de la práctica del EIA, que según Partidario (2003) aplica para planes y programas los mismos procedimientos, requerimientos legales, la experiencia sobre la información ambiental a ser incluida, metodologías y métodos de evaluación como la comparación de alternativas y medidas de mitigación, y requerimientos para la presentación de los informes de impacto ambiental (enfoque de abajo hacia arriba).

Según el Banco Mundial (2011) este enfoque es principalmente usado para planes y programas, en los cuales los efectos y oportunidades ambientales pueden ser identificados y previstos. La mayoría de guías y procedimientos para EAE que han sido desarrollados para planes y programas se basan en una adaptación de las etapas características de un Estudio de Impacto Ambiental como se puede ver en el cuadro 7.

### Cuadro 7 Etapas básicas de la EAE

Etapas	Descripción
<b>Establecer el contexto para EAE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Selección preliminar de la política, plan o programa (screening)</li> <li>▸ Fijar objetivos</li> <li>▸ Identificar a los interesados activos y afectados, y planificar su participación</li> </ul>
<b>Implementar la EAE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Identificar el alcance de la EAE (los impactos que se deben evaluar) en diálogo con los actores interesados (scoping).</li> <li>▸ Establecer enfoques de participación para incluir a los interesados relevantes.</li> <li>▸ Recolectar los datos de la línea de base.</li> <li>▸ Analizar los efectos potenciales de las propuestas y de cualquier alternativa.</li> <li>▸ Identificar medidas para mejorar las oportunidades y mitigar los impactos.</li> <li>▸ Asegurar la calidad.</li> <li>▸ Informes.</li> <li>▸ Revisión independiente del informe y con los actores participantes del proceso.</li> </ul>
<b>Informar e influenciar sobre la toma de decisiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Hacer recomendaciones en diálogo con los actores interesados</li> </ul>
<b>Monitoreo y Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Decisiones de monitoreo sobre las PPP.</li> <li>▸ Implementación del monitoreo de las PPP.</li> <li>▸ Evaluación tanto de la EAE como de las PPP.</li> </ul>

Fuente: Banco Mundial (2011) y OCDE (2006)

#### *Extremo derecho del continuum*

72 En el extremo derecho del continuum, se ubica el enfoque de evaluación integrada, la cual se ocupa de integrar los factores ambientales, sociales y económicos, y a veces incluye factores más amplios como las instituciones y la gobernanza. Este enfoque puede llamarse también de la evaluación de la sostenibilidad. En este enfoque los principios de la EAE son incorporados en el análisis de políticas, más que aplicarla por medio de un proceso separado.

De este lado también se encuentra el *enfoque centrado en instituciones* cuya evaluación focaliza los factores político-económicos y los aspectos institucionales, orientándose así al proceso y sus resultados, más no a los productos. Además, analiza los factores políticos que configuran la implementación y formulación de políticas y los sistemas institucionales y de gobernanza que subyacen la gestión ambiental, antes que en predecir los impactos de las acciones políticas como se verá en el siguiente punto.

Sus bases metodológicas están sustentadas en la ciencia política y económica. En el cuadro 8 se presenta una comparación entre ambos enfoques.

**Cuadro 8**  
**Comparación de los componentes analíticos y de participación de los enfoques de la EAE**

<b>Componente analítico</b>		<b>Componente de participación</b>	
<b>Centrado en impactos.</b>	<b>Centrado en instituciones</b>	<b>Centrado en impactos</b>	<b>Centrado en instituciones</b>
Proceso lineal bien definido.	Proceso iterativo, multi-etapas, no-lineal.	Informa a los actores.	Involucra a los actores clave en la toma de decisiones estratégicas.
Guiado por métodos y experiencias del EIA.	Guiado por el análisis político-económico e institucional.	Recibe retroalimentación sobre el ámbito de los impactos, y los hallazgos y recomendaciones de la EAE.	Nivela el campo para las reformas políticas y sociales.
Impactos pueden ser razonablemente previstos.	Impactos son generalmente inciertos.	Construye apoyo para la intervención propuesta.	Promueve el fortalecimiento de la jurisdicción ambiental.
Enfocado en la predicción y mitigación de los impactos.	Enfocado en los marcos institucionales y de gobernanza subyacentes para el manejo de los riesgos ambientales.	Menos resistencia de algunos actores.	Mejora la capacidad para el aprendizaje social y la gestión ambiental.

Fuente: Banco Mundial (2011)

Para diseñar enfoques efectivos de la EAE, la OCDE (2006) provee las siguientes recomendaciones:

- \* La planificación estratégica no es lineal, más bien es un proceso con vaivenes influenciado por grupos en conflictos de intereses; por lo que recomienda buscar “ventanas de oportunidad” para iniciar la EAE durante el proceso de toma de decisiones.
- \* La relación entre las alternativas y sus efectos ambientales generalmente son indirectas, por lo que deben enmarcarse en términos relevantes para todos los interesados (por ejemplo, los políticos, las agencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil). Una forma de hacer esto es relacionar los efectos ambientales con las prioridades políticas.

- \* El valor de la EAE en la planificación estratégica depende en gran parte de que las autoridades responsables tengan la capacidad de sostener el proceso y actuar de acuerdo a resultados.

### 6.3.2 EAE para fortalecer la gobernanza ambiental<sup>25</sup>

Con el fin de alcanzar metas de sostenibilidad que vayan más allá del cumplimiento de estándares sociales y ambientales, y la mitigación de impactos, el Banco Mundial está impulsando y fortaleciendo la aplicación de un enfoque de evaluación ambiental estratégica que logre colocar las consideraciones ambientales, de sostenibilidad, y de cambio climático en las reformas políticas y sectoriales. Se trata de la *EAE centrada en instituciones* o también llamada *EAE basada en política* cuyos conceptos han sido refinados tras una intensa labor de investigación del Banco.

Este proceso de refinamiento conceptual ha ayudado a definir el objetivo y los resultados que se quieren alcanzar en el proceso de la *EAE basada en política* (Policy based-SEA). El objetivo de este enfoque de EAE es integrar las consideraciones sociales y ambientales clave en la reforma de políticas y sectores para mejorar la efectividad de la preparación de políticas en función al desarrollo sostenible (Banco Mundial, 2010). Los resultados que deben alcanzarse en el proceso de implementación de la *EAE basada en política* deben ser los siguientes: 1) mayor atención sobre las prioridades ambientales; 2) jurisdicciones fortalecidas; 3) rendición de cuentas mejorada; y, 4) aprendizaje político. Todo ello a favor de generar principios de gobernanza ambiental (adecuados estándares para la planificación estratégica, participación, transparencia, rendición de cuentas, y coordinación interinstitucional).

Habiendo logrado estos resultados la EAE influye en el proceso político puesto que i) Se expanden las capacidades; ii) Se expanden los horizontes políticos; y, iii) Se modifica la forma en que se toman las decisiones. El logro de los resultados va a depender fuertemente de los factores contextuales que enmarcan la elaboración de la evaluación ambiental estratégica. Según el Banco Mundial (2010), éstos vendrían a ser: la apropiación del proceso de la EAE por parte del país (economía política); la habilidad de los promotores de la EAE de aprovechar las “ventanas de oportunidad” dentro del proceso de preparación de una política (más efectivamente durante la formulación de ésta); la resistencia al cambio que presenta una cultura organizacional conservadora y otras élites de poder; el rol de las instituciones informales; y las varias influencias que trabajan en contra de mantener procesos continuos de incorporación de las consideraciones sociales y ambientales (mainstreaming).

Para considerar los aspectos antes expuestos en la implementación de la EAE basada en políticas, el Banco Mundial ha elaborado una guía operacional que puede ser usada en próximas implementaciones de PPP en el Perú y que ayudará a mejorar la gobernanza ambiental del país. En el gráfico 2 se resumen los pasos operacionales de la EAE en relación al objetivo, resultados y contexto antes mencionados.

25 El concepto de Gobernanza Ambiental adoptado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR en los análisis que realiza, considera que es una nueva forma de gobernar que toma en cuenta a los diferentes actores de la sociedad al momento de administrar, solucionar y responder a las demandas de la ciudadanía. Asimismo, se han identificado como principios de la gobernanza: planificación, transparencia, participación, coordinación interinstitucional, rendición de cuentas, y capacidad de gestión ambiental y social (Enrique y Cueto, 2010)

### 6.3.2.1 *Resultados de la EAE basada en políticas*

#### *Mayor atención sobre prioridades ambientales*

Este resultado está relacionado a la participación de los *stakeholders*, puesto que las prioridades son sobre aspectos sociales que reflejan las preferencias de los grupos de interés y las comunidades. Las prioridades reales no se podrían identificar sin la interacción con los *stakeholders*. El proceso de priorización empieza con una lista de problemas generales para luego ordenarlas por orden de importancia. La EAE debe siempre incluir un análisis cuidadoso de los obstáculos para la representación total, y debe proponer mecanismos por los cuales actores no organizados puedan participar.

#### *Jurisdicciones fortalecidas*

Este resultado se refiere al fortalecimiento de las autoridades y de los grupos de ciudadanos organizados en torno a un interés ambiental común o preocupación directa o indirectamente afectada por el proceso político. Tiene que ver con el resultado de mayor atención sobre prioridades ambientales, pero está más relacionado al fortalecimiento de los ciudadanos para demandar rendición de cuentas a largo plazo y no únicamente durante el proceso de la EAE y la posibilidad de las autoridades de responder a estas demandas.

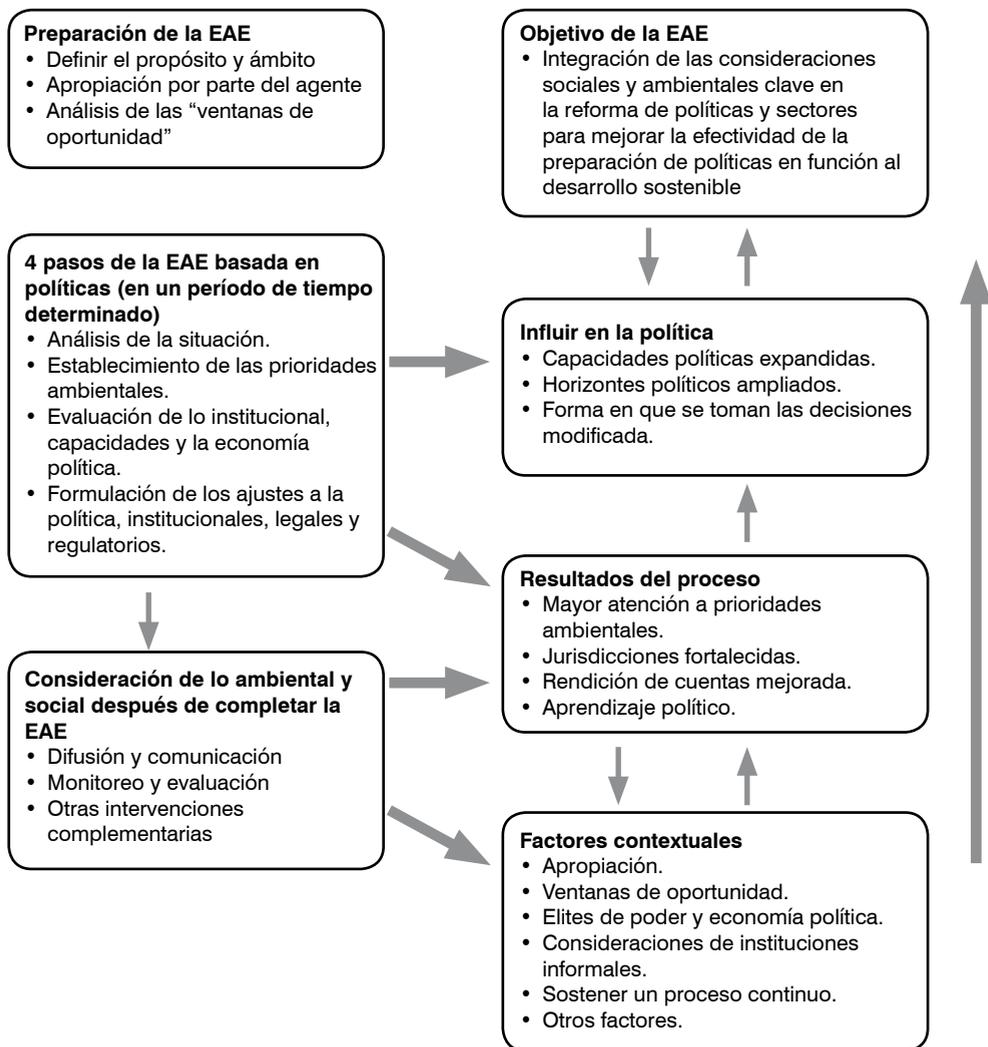
#### *Rendición de cuentas mejorada*

Se refiere a la rendición de cuentas “de abajo hacia arriba”, es decir las demandas de los ciudadanos, por lo que es tarea de ellos demandar mecanismos de rendición de cuentas. Fortalecer la rendición de cuentas es un mecanismo clave para mejorar la gobernanza ambiental y asegurar que la EAE pueda tener una influencia más allá de la intervención política discreta. La idea de contar con mecanismos de rendición de cuentas es asegurar que los compromisos hechos durante la preparación de la política sean implementados y tengan sostenibilidad en el tiempo. Este resultado también tiene que ver con generar las condiciones para la participación ciudadana, transparencia de información y acceso a la justicia.

#### *Aprendizaje político*

El aprendizaje político ocurre cuando los *stakeholders* de un proceso político reflexionan sobre los problemas de la preparación de políticas, metas y estrategias. El mecanismo de aprendizaje político puede ser entendido como un proceso acumulativo involucrando al menos tres etapas: adquisición de conocimientos, interpretación del aprendizaje, e institucionalización del aprendizaje.

**Gráfico 2**  
**Marco conceptual de la EAE basada en políticas: Etapas del proceso, resultados del proceso y objetivo.**



## 6.4 Procedimientos, métodos y técnicas

Así como no existe un único enfoque para la EAE, tampoco cuenta con procedimientos, métodos y técnicas específicas para su aplicación. Sus procedimientos y técnicas son tomados de diversos instrumentos como la planificación y el EIA como se puede apreciar en el cuadro 7. En ese sentido, la EAE puede usar una gran variedad de métodos y técnicas.

Otra vez depende mucho de factores como el contexto, la oportunidad, los recursos disponibles, el avance de las etapas de preparación de la PPP y la forma como se toman las decisiones para determinar los procedimientos, métodos y técnicas de la EAE. No obstante, existen procedimientos básicos que debe seguir la EAE y que son recomendados por las agencias internacionales de cooperación.

### 6.4.1 Procedimientos

#### 6.4.1.1 Pasos estratégicos para una EAE de políticas

Como vimos en la sección anterior, el Banco Mundial recomienda procedimientos específicos para una EAE basada en políticas que llevará a fortalecer los marcos de gobernanza ambiental hacia el desarrollo sostenible. Asimismo, a partir del enfoque centrado en instituciones, la OCDE (2006) recomienda dos pasos clave para tomar en cuenta las consideraciones sociales y ambientales en la preparación de políticas, llamándole la dimensión estratégica de la EAE. Los pasos son: evaluar las capacidades institucionales para gestionar efectos y oportunidades ambientales, y el fortalecimiento institucional y de gobernanza.

#### **Paso 1: Evaluar las capacidades institucionales para gestionar efectos y oportunidades ambientales**

- \* *Revisar los sistemas de gestión ambiental y de gobernanza de los países:* Esto implica evaluar los sistemas existentes que consideran las interrelaciones o nexos entre el ambiente y las políticas. Para ello se requiere evaluar la capacidad institucional de un país para gestionar impactos ambientales difíciles de entender o inesperados, y aprovechar las oportunidades ambientales. El análisis de la capacidad ambiental no debe limitarse a los sectores ambientales, sino también de las instituciones, incentivos y procesos que apoyan una mejor gobernanza (rendición de cuentas, transparencia, participación, coordinación interinstitucional, etc.) y la participación activa de los sectores públicos y privados para promover una gestión ambiental y social responsable.
- \* *Revisar la capacidad analítica existente en el país para las instituciones que proponen las PPP:* Se refiere al abanico de capacidades analíticas del gobierno, las instituciones de investigación y académicas, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. También se deben integrar otras formas de análisis de impactos a la estructura institucional.

- \* *Aprovechar la oportunidad de acceder al proceso de toma de decisiones:* Tal como lo señala el Banco Mundial (2010) se deben aprovechar las “ventanas de oportunidad” para colocar el tema ambiental en el centro de la atención (mainstreaming) durante la preparación de la política. Mientras se integre más efectivamente la EAE en la preparación de las PPP, la capacidad institucional aumentará.

## Paso 2: Fortalecer la capacidad institucional y de gobernanza para gestionar los efectos y oportunidades ambientales

- \* *Generar mecanismos de apoyo que aumenten la rendición de cuentas y la gobernanza:* Implica promover y reforzar los mecanismos que aumenten el derecho de los ciudadanos a exigir a los funcionarios públicos que rindan cuentas sobre las decisiones y acciones que llevan a cabo. Esto a su vez fortalece la gobernanza ambiental. Asimismo, se deben reforzar las capacidades de la sociedad civil para participar en la preparación de las políticas y demandar una rendición de cuentas más efectiva.

### 6.4.1.2 Pasos estratégicos para una EAE de planes y programas

Si bien los pasos anteriormente descritos por la OCDE son propuestos para las EAE a nivel de políticas, el Banco Mundial no hace diferencia y sugiere que los aspectos institucionales pueden ser aplicados para planes y programas. Los procedimientos para la EAE más usados están enfocados en la evaluación de impactos siguiendo los pasos identificados en el cuadro 7.

Aunque las etapas de la EAE deben estar integradas al proceso de preparación de la política, no se menciona las etapas de preparación de la misma. Se sabe que el proceso de preparación de una política no es lineal, pero a modo de referencia, en el cuadro 9 presentamos ambos procesos y su relación de *avance paralelo del proceso de elaboración de la PPP y de la EAE*.

**Cuadro 9**  
**Etapas y relación entre la elaboración de la PPP y la EAE**

Proceso para la elaboración de la PPP	Proceso de la EAE
a. Establecer las estrategias y objetivos de la PPP	a. Decidir si la PPP necesita una EAE b. Describir los objetivos de la PPP y otros objetivos de desarrollo sostenible. Identificar alternativas para la PPP. Describir la PPP.
b. Identificar un rango de alternativas y/o políticas de desarrollo que cumplirían con las estrategias y objetivos a alcanzar para una variedad de futuros escenarios ambientales y sociales.	c. Identificar impactos clave. Establecer metas e indicadores. Describir los impactos actuales y posibles.  Línea de Base. Identificación de los problemas

<p><i>Incertidumbre</i></p> <p>c. Evaluar integralmente todos los componentes de la PPP. Elegir una alternativa más conveniente.</p>	<p>d. Prever impactos, enfrentar incertidumbres. Evaluar impactos. Comparar alternativas.</p>
<p>d. Proponer medidas de mitigación para las PPPs elegidas.</p>	<p>e. Proponer medidas de mitigación. Proponer programas de monitoreo.</p>
<p>e. Anunciar la PPP, hacer el trámite administrativo para su autorización.</p>	<p>f. Revisar el reporte de la EAE, hacer la decisión formal sobre la PPP.</p>
<p>f. Implementar la PPP.</p>	
<p>g. Revisar la PPP.</p>	<p>g. Monitorear y evaluar los impactos de la PPP en el alcance de sus objetivos.</p>

Fuente: Partidario (2003)

### Paso 1: Establecer el contexto para la EAE

- \* *Revisar la necesidad de la EAE e iniciar las tareas preparatorias:* Aquí se debe determinar si la EAE es necesaria en el proceso de preparación de la PPP. De ser así, se deben determinar los objetivos de la EAE y la forma como pretende mejorar el proceso de preparación de la PPP. Debe ser oportuna diseñándose *pari passu* a la par de la preparación de la PPP para que pueda influir en el resultado final. La CEPAL agrega que para lograr estas tareas, primero se debe entender el proceso de toma de decisiones que se evaluará y entender el contexto institucional (leyes, normas, PPP) que influyen en el proceso (Jiliberto et al., 2009)
- \* *Identificar a los interesados activos y afectados, y planificar su participación:* Para ello, es necesario realizar un análisis de los interesados y generar un plan de participación ciudadana que debe ser aplicado durante el proceso de la EAE. Aquí se debe considerar la diferencia que existe entre la participación de la sociedad civil en general y los mecanismos de consulta a los pueblos indígenas según el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

### Paso 2: Implementación de la EAE

- \* *Determinar el alcance de la EAE:* Se refiere a determinar el contenido de la EAE y los criterios relevantes para la evaluación (objetivos del Plan Nacional Ambiental, las visiones de desarrollo sostenible, etc.). Para determinar el alcance se toma en cuenta el tiempo y los recursos disponibles y el conocimiento existente sobre el problema a tratar. El alcance de la EAE se determina con la participación de los actores interesados para generar retroalimentación y definir finalmente el alcance de la EAE.
- \* *Establecer enfoques de participación para incluir a los interesados relevantes:* El objetivo principal del plan de participación ciudadana mencionado en el punto anterior debe ser influir en la toma de decisiones. Muchos de los grupos a participar pueden no tener experiencia política en estas lides, por lo tanto, se debe asegurar

los mejores medios para la participación efectiva de estos grupos (mesas de trabajo intercultural, talleres de capacitación, etc.) y para que sus opiniones sean tomadas en cuenta. Se puede integrar a procesos de participación ciudadana existentes a nivel local, regional o sectorial (comités de coordinación local y regional, comités consultivos sectoriales, etc.).

- \* *Recolectar información de línea de base:* Se refiere a lograr una comprensión a fondo de los sistemas ambientales y sociales que serán potencialmente afectados. La información de la línea de base debe reflejar los objetivos e indicadores identificados en el “informe de alcance”, por ello es importante contar con sistemas de información y generación de estadísticas sobre los aspectos sociales y ambientales más relevantes a nivel nacional que cuente con los recursos necesarios para ser actualizados constantemente ayudando a generar líneas de base más confiables para influir en el proceso de toma de decisiones.
- \* *Analizar los efectos potenciales de las propuestas y de cualquier alternativa:* Aquí no hay métodos únicos, por lo que se deben seleccionar los métodos y técnicas dependiendo de los problemas a afrontar. También es importante establecer las interrelaciones con las políticas económicas y sociales importantes y con las evaluaciones ambientales realizadas anteriormente. Esto permitirá determinar la importancia que se le da al aspecto ambiental en el país, lo que ayudará a adoptar medidas durante el proceso de formulación de la política.
- \* *Identificar medidas para mejorar las oportunidades y mitigar los impactos adversos:* Lo ideal es generar una situación donde todos ganan (win-win), ofreciendo condiciones equitativas para todos y la conservación del ambiente. Donde no sea posible esta situación, se debe seguir una jerarquía de mitigación para los impactos negativos identificados: primero evitar, segundo reducir, y tercero, compensar los impactos adversos, usando medidas apropiadas (OCDE, 2006).
- \* *Informe sobre resultados de la EAE:* El informe debe presentarse en un formato fácil de entender por todos los actores participantes del proceso de la EAE.
- \* *Ofrecer una revisión independiente sobre la EAE:* Las opciones que existen son:
  - Una revisión independiente de la EAE por expertos o investigadores universitarios.
  - Auditorías internas por el Ministerio del Ambiente, comités consultivos, etc.
  - Comité de expertos independientes.
- \* *Promover la participación activa del público en la revisión del borrador del informe de la EAE:* El borrador del informe de la EAE debe encontrarse accesible para los comentarios del público durante un tiempo determinado y se deben establecer mecanismos para la retroalimentación de comentarios y propuestas.

- \* *Preparar el informe final de la EAE:* Ello dependerá de la legislación nacional en materia de la EAE, pero según la OCDE (2006) un informe de la EAE generalmente presenta:
  - Los impactos sociales y ambientales más significativos por cada alternativa de PPP propuesta.
  - Las preocupaciones de los stakeholders, incluyendo acuerdos y desacuerdos y las recomendaciones para mantenerlos informados sobre la implementación de las recomendaciones.
  - Las medidas de mejora y mitigación propuestas.
  - La justificación por la cual se opta por una medida o alternativa.
  - El plan de implementación (incluyendo el monitoreo).
  - Los beneficios anticipados y cualquier problema por resolver.
  - Una guía para simplificar los próximos pasos de la EAE que se traducen en planes locales, programas más específicos y proyectos particulares.

### **Paso 3: Informar sobre el proceso decisorio e influenciarlo**

- \* *Formular recomendaciones para tomadores de decisión:* Éste es uno de los momentos más importantes de la EAE, el influir en los tomadores de decisión. Lo ideal sería presentar el informe en versión narrativa y oral para tener un intercambio más directo con los tomadores de decisión y absolver sus dudas con mayor efectividad. Obviamente el involucramiento de los tomadores de decisión en el proceso de la EAE debe ser desde el inicio y mantenerse de manera continua mediante un intercambio de información constante y reuniones de trabajo para moldear el contenido de la EAE. Esto se configura en un proceso de aprendizaje tanto sobre cómo se preparan las políticas como sobre la importancia de la consideración de los temas socioambientales.

### **Paso 4: El monitoreo y la evaluación**

- \* *Monitorear las decisiones tomadas sobre las PPP y los resultados de la implementación de las mismas:* El monitoreo es clave para determinar hasta qué punto se vienen cumpliendo con las recomendaciones formuladas en el informe de la EAE o en la PPP. Es importante incluir el monitoreo de los efectos acumulativos.
- \* *Evaluar los resultados del monitoreo y que sirvan de retroalimentación para la renovación de la PPP:* Con la información que provee el monitoreo se puede realizar una evaluación formal de los resultados del monitoreo, como parte de la renovación de las PPP.

## **6.4.2 Tipos de EAE, métodos y técnicas**

Los factores contextuales han generado diversos tipos de EAE de acuerdo a las necesidades nacionales, regionales, etc. Un ejemplo de ello es la Evaluación Ambiental Regional<sup>26</sup>, que son EAE de una determinada región geográfica; y la

<sup>26</sup> The World Bank (1996) Regional Environmental Assessment. Environmental Assessment Sourcebook Update. Environmental Department. Número 15. Junio 1996

Evaluación Ambiental Sectorial,<sup>27</sup> que es más un complemento de los EIA a nivel de proyectos y ambos tienen el objetivo de predecir impactos sociales y ambientales indirectos, acumulativos y sinérgicos de las intervenciones propuestas por la PPP. Asimismo, existen varios métodos y técnicas usadas en las evaluaciones ambientales estratégicas, algunas de ellas se recogen en el cuadro 10.

**Cuadro 10**  
**Métodos/técnicas usadas en la Evaluación Ambiental Estratégica**

<b>Particularidad</b>	<b>Métodos/técnica</b>
<b>Analíticas</b>	Escenarios y simulaciones. Análisis multi-criterio. Análisis o evaluación de riesgos. Análisis de costo-beneficio. Sistemas de Información Geográfica. Sistemas de modelamiento. Matrices de cumplimiento de metas. Técnicas de minimización de costos. Estudios de caso. Análisis del costo de degradación ambiental. Análisis institucional. Análisis político económico y de distribución de efectos. Análisis FODA. Análisis de grupos de interés.
<b>Descriptivas</b>	Líneas de base. Listas de verificación. Matrices de impacto. Indicadores.
<b>Participativas</b>	Encuestas. Entrevistas. Reuniones o audiencias públicas. Talleres y grupos focales.

## 6.5 Principios básicos para la implementación de la EAE

Como se mencionó anteriormente, no existe un enfoque universal de la EAE por lo que es más útil definir y reconocer los principios básicos y los estándares de desempeño para influir y fortalecer el proceso de preparación de políticas. En esta sección hemos utilizado como fuente a la IAIA (Partidario, 2003) que ha desarrollado una guía de

<sup>27</sup> The World Bank (1993) Sectoral Environmental Assessment. Environmental Assessment Sourcebook Update. Environmental Department. Número 4. Octubre 1993

principios para una buena práctica de la EAE<sup>28</sup>. Estos principios se dividen en tres aspectos: marco político, institucional, y procedimental. La existencia de estos principios facilita que la EAE cumpla con sus objetivos propuestos. A continuación presentaremos algunos conceptos clave relacionados a estos principios que nos ayuden a identificar como mayor precisión las características de las buenas prácticas para la implementación de la EAE.

### 6.5.1 Marco político

El marco político está integrado por el conjunto de políticas públicas que representan soluciones específicas de cómo manejar los diferentes asuntos públicos (Lahera, 2004). Una política puede ser definida como un curso de acción basada en un principio o en un conjunto de principios declarados y respetados (Slunge et al. 2009). Las políticas públicas son los documentos escritos del gobierno a través de políticas de Estado, políticas sectoriales, planes estratégicos, entre otros, los cuales tratan sobre temáticas específicas y son elaborados por distintas entidades públicas que tienen competencia en la dirección de áreas previamente definidas por la legislación nacional (Ferrera et al. 2005).

Las agencias de cooperación para el desarrollo como el Banco Mundial y la OCDE están impulsando la integración de la política ambiental en las políticas de todos los sectores. Es innegable que el tema ambiental no es manejado exclusivamente por las autoridades ambientales, sino es un tema que está siendo y debe ser incorporado crecientemente por los diferentes sectores (energía, transporte, agricultura, industria, comercio, etc.). Esto debido a que el origen o la solución a los problemas ambientales muchas veces se encuentra en la preparación de políticas de los sectores “no-ambientales” (OCDE, 2009).

En este sentido proponen, la Integración de la Política Ambiental (EPI, por sus siglas en inglés) que vendría a ser una “revisión sistemática ex ante y ex post de los aspectos ambientales del desarrollo y de las políticas sectoriales, leyes, y programas, y de las funciones de la planificación central y de los ministerios en línea con las finalidades de balancear los objetivos económicos y sociales con los objetivos ambientales” (*Ibidem*). Dependerá del grado de priorización de los temas socioambientales en las políticas nacionales para otorgarle o no mayor consideración a los objetivos socioambientales sobre los económicos. El instrumento principal que se propone para alcanzar lo propuesto por la EPI es la Evaluación Ambiental Estratégica.

La EAE es vista entonces como un abanico de enfoques que deben ser aplicados en las etapas tempranas de la toma de decisiones a nivel del gobierno central y de los ministerios en línea para promover un manejo más prudente de los recursos naturales y el ambiente, además facilitar el compromiso de los actores interesados para mejorar la gobernanza y contribuir a la prevención de conflictos (*Ibidem*). Aquí la coordinación con los gobiernos sub-nacionales es clave para evitar contraposición de visiones de desarrollo.

28 Están basadas en dos fuentes bibliográficas: el Estudio Internacional sobre la efectividad de las Evaluaciones Ambientales y su Guía de Principios para la EAE (1996), y los Aspectos Claves para la aplicación de la EAE que resultaron de una revisión de la experiencia internacional de la EAE (1994).

La perspectiva de la EPI coincide con los principios básicos del marco político para una buena aplicación de las EAE propuestos por la IAIA, indicando la necesidad de políticas y estrategias macro orientadas hacia el desarrollo sostenible, que cuenten con planes de acción y objetivos específicos y cuantitativos que permitan medir el impacto de acciones estratégicas, y que a su vez éstos tengan relevancia política y aceptabilidad, además de contar con un sistema político y organizacional que cumpla los requisitos mínimos de gobernanza como la transparencia y la rendición de cuentas (Partidario, 2003).

## 6.5.2 Institucional

Según North (1994:360) “las instituciones son las reglas diseñadas por los seres humanos que estructuran la interacciones humanas. Están compuestas de reglas formales (p.e. reglas, leyes, constituciones), reglas informales (p.e. normas de comportamiento, convenciones, códigos de conductas autoimpuestos), y las características de su cumplimiento. Juntas definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías”.

Este concepto de instituciones es mucho más amplio que el de organizaciones. Mientras que las instituciones establecen las reglas, las organizaciones son las que las implementan. Según North (1990), las organizaciones pueden ser pensadas como “un grupo de individuos limitados por algún propósito común de alcanzar objetivos”. Las organizaciones presentan estructuras para su funcionamiento, la cuales determinan la asignación de tareas y responsabilidades a los individuos y la forma como los individuos son agrupados en directorios, departamentos, divisiones, etc. Las relaciones formales y los niveles de jerarquía también son visualizados en la estructura organizacional (OCDE, 2009).

La OCDE identificó instituciones ambientales específicas, como las disposiciones constitucionales para un derecho al ambiente limpio, leyes de protección ambiental, y agencias públicas ambientales, como pre-requisitos clave para el desarrollo sostenible (Ibidem). Sin embargo, es difícil determinar un conjunto genérico de buenas instituciones que contribuyan al desarrollo sostenible, puesto que ello va a depender del contexto y de los obstáculos para el desarrollo sostenible que se presentan en determinada situación (Slunge et al., 2009).

En cuanto a analizar la capacidad institucional para alcanzar los objetivos trazados por una Evaluación Ambiental Estratégica, aún falta aprender de la experiencia para elaborar guías más específicas. Para evaluar la capacidad institucional existen propuestas de marcos analíticos que podrían aplicarse por y para el Estado peruano y que permitirían identificar problemas en el manejo de la EAE.

Según la IAIA, los principios básicos de la EAE respecto a institucionalidad son que facilite un proceso de toma de decisiones integral, que el Estado cuente con estructuras organizacionales internas y externas que faciliten un continuo flujo e interacción a lo largo del proceso de la EAE. Además, se deben asignar responsabilidades específicas y de rendición de cuentas y proveer de un marco regulatorio apropiado y necesario (Partidario, 2003).

Un nuevo aspecto que hemos incluido en cuanto a lo institucional es el financiamiento, porque “aunque los marcos políticos y legislativos estén bien articulados y sean claros, el mayor obstáculo para su implementación recae en el deficiente financiamiento del accionar público ambiental” (Lawson and Bird, 2008 citado por Slunge et al., 2009).

### 6.5.3 Procedimental

La IAIA ha recopilado principios de buenas prácticas sobre los procedimientos para la implementación de la evaluación ambiental estratégica. El objetivo es tener claridad de cuáles deben ser los elementos básicos del proceso de la EAE, que debe avanzar en paralelo a la preparación de la política; sobre el enfoque de EAE que será usado (scoping, screening, etc.); los mecanismos de participación ciudadana y transparencia de información; las guías de procedimiento para poner en marcha la EAE. En el cuadro 11 resumimos la lista de todos los principios básicos.

**Cuadro 11**  
**Principios básicos para la implementación de la EAE**

<b>Aspectos</b>	<b>Principios básicos</b>
<b>Marco político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Contexto nacional y/o institucional que cuenta con políticas y estrategias de sostenibilidad.</li> <li>▸ Planes de Acción para el desarrollo sostenible que proporcionan objetivos de sostenibilidad específicos y cuantitativos como puntos de referencia para medir el impacto de acciones estratégicas.</li> <li>▸ Se ha identificado la relación entre la EAE y otros instrumentos de política para el proceso de toma de decisiones y el establecimiento de mecanismos que aseguran un proceso de toma de decisiones integral.</li> <li>▸ Se ha identificado criterios y mecanismos para evaluar la importancia y aceptabilidad del marco político de objetivos y estándares ambientales.</li> <li>▸ Sistema político y organizacional transparente y que rinda cuentas.</li> </ul>
<b>Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Marco institucional facilita un proceso de toma de decisiones integral.</li> <li>▸ Marco legislativo apropiado y necesario.</li> <li>▸ Marcos organizacionales internos y externos que facilitan un continuo flujo e interacción a lo largo del proceso de la EAE.</li> <li>▸ Responsabilidades específicas y de rendición de cuentas están establecidas para momentos clave del proceso de decisiones.</li> <li>▸ Financiamiento sostenible.</li> </ul>

Aspectos	Principios básicos
<b>Procedimental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ EAE es un elemento intrínseco del proceso de elaboración de políticas, planes y programas, su aplicación es dada a la par del mismo.</li> <li>▶ EAE es un elemento fundamental de las propuestas de políticas.</li> <li>▶ Se han establecido a qué tipo de instrumentos y cuándo se debe aplicar la EAE.</li> <li>▶ EAE está enfocado en un aspecto específico y responde adecuadamente sobre la necesidad de su elaboración.</li> <li>▶ El ámbito de la EAE es integral y amplio para servir como una herramienta de sostenibilidad.</li> <li>▶ El ámbito de la EAE es proporcional con los potenciales impactos y consecuencias ambientales de las propuestas.</li> <li>▶ EAE es útil para identificar y comparar opciones igualmente válidas.</li> <li>▶ Ofrece una justificación sobre las opciones escogidas.</li> <li>▶ Factores relevantes incluyendo físicos, ecológicos, socio-económicos, institucionales y factores políticos deben ser incluidos en la EAE.</li> <li>▶ Participación ciudadana debe ser incluida como un elemento fundamental en el proceso de la EAE, consistente con el potencial grado de preocupación y con controversia de las propuestas.</li> <li>▶ Objetivos y términos de referencia claramente definidos.</li> <li>▶ Guías que pongan en marcha la EAE.</li> <li>▶ Usar enfoques metodológicos simples.</li> <li>▶ Transparencia y acceso a la información pública de los Informes Ambientales y del proceso de la EAE.</li> <li>▶ Programas de monitores y seguimiento.</li> <li>▶ Supervisión independiente del proceso.</li> </ul>

Fuente: Adaptado del Manual IAIA (2003)

## 6.5.4 Estándares de desempeño de la EAE

Los estándares de desempeño son una lista de criterios para evaluar el desempeño en la implementación de la EAE. La IAIA (2003), el Banco Mundial (2005), la OCDE (2006), y el BID (2004) comparten los mismos estándares. El cuadro 12 presenta una comparación de las definiciones de los estándares establecidos por cada institución partiendo de los propuestos por la IAIA los cuales vendrían a ser: integrado, orientado a la sostenibilidad, focalizado, iterativo. El Banco Mundial agregó uno más que vendría a ser el de influyente.

Se ha incluido los estándares de desempeño que establece el BID, institución que ha exigido la aplicación de la mayoría de evaluaciones ambientales estratégicas aplicadas en el Perú (EAE del Programa de Transportes de Lima, EAE del Programa

de Desarrollo de Hidrocarburos del Bajo Urubamba, EAE del Programa Nueva Matriz Energética Sostenible-NUMES, entre otras).

**Cuadro 12**  
**Estándares de desempeño de la EAE por institución**

<b>IAIA (2003)</b>	<b>Banco Mundial (2005)</b>	<b>OECD (2006)</b>	<b>BID (2004)</b>
<p><b>Integrado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegura una adecuada evaluación de todas las decisiones estratégicas relevantes para alcanzar el desarrollo sostenible.</li> <li>• Asegura la integración de aspectos biofísicos, sociales y económicos.</li> <li>• Está ligada a las políticas en sectores relevantes, y donde sea apropiado, a los EIA y procesos de toma de decisión.</li> <li>• Facilita la identificación de opciones de desarrollo y propuestas alternativas que sean más sostenibles.</li> </ul>	<p><b>Integrado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una buena EAE hace frente a las interrelaciones de los aspectos biofísicos, sociales, económicos y está vinculado a políticas, programas y planes tanto en el sector ambiental y otros sectores y regiones relevantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrado con la estructura política y de planificación existente.</li> <li>• Hace frente a las vinculaciones e intercambios entre las consideraciones sociales, económicas y ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegura que los principales riesgos ambientales y oportunidades de políticas, planes y programas hayan sido propiamente identificados.</li> </ul>
<p><b>Orientado a la sostenibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita la identificación de opciones de desarrollo y propuestas alternativas que sean más sostenibles.</li> </ul>	<p><b>Orientado a la sostenibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La EAE identifica las opciones y propuestas sostenibles disponibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las limitaciones y oportunidades ambientales.</li> <li>• Analiza los potenciales efectos y riesgos de la PPP propuesta, y sus alternativas, en un marco de objetivos de sostenibilidad, principios y criterios.</li> </ul>	
<p><b>Focalizado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provee suficiente información confiable y útil para la planificación del desarrollo y la toma de decisiones.</li> <li>• Se concentra en aspectos clave del desarrollo sostenible.</li> <li>• Es diseñado de acuerdo a las características del proceso de toma de decisiones.</li> <li>• Se realiza de acuerdo al presupuesto y tiempo con el que se cuenta.</li> </ul>	<p><b>Focalizado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La EAE se concentra en aspectos clave y provee información confiable y útil para la planificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece metas claras.</li> <li>• Es flexible, iterativo y diseñado de acuerdo al contexto.</li> <li>• Es rentable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegura que la información ambiental adecuada sea recogida para el proceso de toma de decisiones.</li> </ul>

IAIA (2003)	Banco Mundial (2005)	OECD (2006)	BID (2004)
<p><b>Rinde cuentas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las decisiones a ser tomadas son responsabilidad de los sectores.</li> <li>Se lleva a cabo con profesionalismo, rigor, imparcialidad y balance.</li> <li>Está sujeto a revisiones y verificaciones independientes.</li> <li>Documenta y justifica cómo los aspectos sostenibles fueron tomados en cuenta en las decisiones tomadas.</li> </ul>	<p><b>Rinde Cuentas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La institución que lleva a cabo la EAE se responsabiliza por este proceso y se asegura que es profesional y justa, y que puede ser sometida a revisión y verificación independiente. La forma cómo se toman las decisiones es claramente documentada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluye un sistema efectivo, preferiblemente independiente para asegurar la calidad de la EAE.</li> <li>Promueve revisiones formales del proceso de la EAE después de finalizado y el monitoreo de los productos de las PPP.</li> <li>Transparente a lo largo del proceso, y comunica los resultados.</li> <li>Provee justificaciones explícitas para la selección de las opciones preferidas y para la aceptación de compensaciones significativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proceso de la EAE debe ser llevado a cabo desde el inicio del proceso de toma de decisiones y previo a la implementación de las políticas, planes o programas.</li> </ul>
<p><b>Participativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Informa e involucra diversos actores públicos y privados interesados y afectados en el proceso de toma de decisiones.</li> <li>Toma en cuenta y absuelve explícitamente sus observaciones y preocupaciones en los informes y la toma de decisiones.</li> <li>Cuenta con información clara y fácilmente entendible asegurando el acceso a toda la información relevante.</li> </ul>	<p><b>Participativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En todo el proceso, stakeholders públicos y privados están involucrados e informados, y sus preocupaciones son documentadas y tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones. La meta es proveer un foro de discusión y si es posible, construir consenso entre los stakeholders.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Involucra actores interesados clave y promueve la participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compromete desde el inicio a los gobiernos y las partes potencialmente afectadas en la identificación y análisis de aspectos estratégicos, acciones y desarrollo de alternativas.</li> </ul>
<p><b>Iterativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Asegura la disponibilidad de los resultados de las evaluaciones oportunamente para que se puede influir en el proceso de toma de decisiones y de planificación futura.</li> <li>Provee suficiente información sobre los impactos actuales de la implementación de una decisión estratégica para evaluar si esta decisión debe ser modificada.</li> </ul>	<p><b>Iterativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La evaluación de la información está disponible lo más temprano posible para influenciar el proceso de toma de decisiones y guiar futuras opciones.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>El proceso de la EAE debe ser llevado a cabo desde el inicio del proceso de toma de decisiones y previo a la implementación de las políticas, planes o programas.</li> </ul>

IAIA (2003)	Banco Mundial (2005)	OECD (2006)	BID (2004)
	<p><b>Influyente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La EAE mejora las decisiones estratégicas y su implementación e influye políticas futuras llamando la atención y cambiando actitudes hacia el desarrollo sostenible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construye capacidades tanto para los que formulan como para los aplican la EAE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define y aprueba una secuencia de acciones para hacer frente sistemática y estratégicamente a problemas y acciones prioritarias, resumiéndolas en el Plan de Acción de la EAE para un adecuado monitoreo o seguimiento.</li> <li>• Las recomendaciones del proceso de la EAE deben ser incorporadas en las actividades de la operación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Tanto los principios de buenas prácticas complementados con los estándares de desempeño se configuran en lineamientos básicos y referenciales para evaluar la implementación de la EAE en las decisiones públicas sobre políticas en el Perú.

## **7 Avances de la Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú**

### ***7.1 La aprobación de la Política Nacional del Ambiente y la importancia del EAE***

La Política Nacional del Ambiente (PNA)<sup>29</sup> se aprobó en mayo de 2009. La política señala que su objetivo general está relacionado a mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando para ello ecosistemas saludables y el desarrollo sostenible del país. Para lograr este objetivo general ha identificado como uno de sus objetivos específicos la consolidación de la gobernanza ambiental y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Según la PNA, la gobernanza ambiental se lograría mediante la internalización de la variable ambiental en las decisiones del Estado, la aplicación eficaz del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la construcción de modos de producción basados en los principios de sostenibilidad ambiental y social.

En esta línea, un instrumento de gestión ambiental clave que ayudará a fortalecer la gobernanza ambiental es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La importancia de este instrumento radica en que permite generar las condiciones legislativas e institucionales para incorporar los principios de sostenibilidad en el diseño de las políticas públicas generando un contexto de sostenibilidad para la implementación de las políticas, planes y programas. Para lograr ello, la EAE facilita que la variable ambiental sea considerada de igual importancia que las variables económicas y sociales en el proceso de toma de decisiones tanto a nivel sectorial, regional y local, favoreciendo así un marco institucional de gestión pública donde la variable ambiental está sumamente integrada.

Mientras la EAE se aplique en más políticas, planes y programas y en todos los niveles, el Estado logrará identificar con mayor precisión los efectos acumulativos de las intervenciones y proyectos de inversión que promueven sus políticas, planes y programas. Por ejemplo, la EAE servirá para evaluar los impactos ambientales de un conjunto de proyectos de hidrocarburos en un determinado espacio geográfico y esto a su vez servirá para mejorar y fortalecer la aplicación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de un proyecto para la exploración y explotación de gas natural.

### ***7.2 Marco legislativo de la Evaluación Ambiental Estratégica y avances***

La revisión del marco legal relacionado a la EAE servirá para identificar el tratamiento conceptual e institucional que se le da en el Perú a este instrumento. Aunque ha habido un lento avance en el desarrollo del marco legal para guiar la utilización de la EAE,

29 Aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM del 23 de mayo del 2009.

cada paso es importante como el Reglamento de la Ley del SEIA, el cual incorpora más disposiciones sobre este instrumento.

A continuación presentaremos la revisión de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 aprobada en el año 2005; la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 aprobada el 2001 y modificada por Decreto Legislativo N° 1078 aprobado el 2008, y; el Reglamento de la Ley N° 27446, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobada por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

### *Ley General del Ambiente*

La Ley General del Ambiente, en su Capítulo 3, señala que para administrar la política ambiental se requiere de un conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades que conforman un proceso continuo y permanente llamado gestión ambiental<sup>30</sup>. Esta gestión ambiental se canaliza a través de instrumentos diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario llamados instrumentos de gestión ambiental. Uno de los tantos instrumentos de gestión ambiental reconocidos en la Ley es la Evaluación de Impacto Ambiental<sup>31</sup>.

Para llevar a cabo la integración funcional y territorial de las políticas, normas, instrumentos de gestión, funciones públicas, coordinaciones interinstitucionales y la participación de la sociedad civil se requiere de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Este Sistema funciona sobre la base de los sistemas sectoriales, regionales y locales y otros sistemas específicos relacionados con los instrumentos de gestión ambiental como el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>32</sup>.

El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental indica que “toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios, así como las políticas, planes, y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional”<sup>33</sup>.

### *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)*

La Ley del SEIA<sup>34</sup> tiene por finalidad la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA); la definición de un proceso uniforme comprendido por los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión; y la definición de los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental<sup>35</sup>.

El SEIA vendría a ser “un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos

30 Artículo 13

31 Artículo 16

32 Artículo 14 de la Ley General del Ambiente. Ver también Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245

33 Artículo 24

34 Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, aprobada el 10 de abril del 2001

35 Artículo 1

derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión<sup>36</sup>. Sin embargo, esta ley no establecía la evaluación ambiental estratégica, por lo que se promulgó el Decreto Legislativo N°1078<sup>37</sup> que modifica diversos artículos de la Ley del SEIA para incluir la EAE<sup>38</sup>.

Es así que el ámbito de la ley<sup>39</sup> fue modificado para alcanzar las políticas, planes y programas, además de los proyectos de inversión público y privado susceptibles de generar impactos ambientales:

*“( ) las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos”.*

El Decreto N°1078 incorpora en el artículo referido a la categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental, a la Evaluación Ambiental Estratégica-EAE:

*“Corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE, en el caso de propuestas de política, planes o programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas. Dicha EAE dará lugar a la emisión de un Informe Ambiental por el MINAM que orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga daños al ambiente”<sup>40</sup>.*

Se entiende de este artículo, que la EAE debe ser aplicada por el sector proponente de la política, plan o programa tanto a nivel sectorial, regional o local antes de su entrada en vigencia, y que esta EAE debe ser comentada por el Ministerio del Ambiente para influir en la toma de decisiones del sector. Asimismo, el Ministerio del Ambiente debe establecer un registro de entidades autorizadas para la elaboración de evaluaciones ambientales estratégicas<sup>41</sup>. Para la revisión de la EAE, el sector proponente debe presentar la evaluación al Ministerio del Ambiente<sup>42</sup> para su aprobación<sup>43</sup>.

### *Reglamento de la Ley del SEIA*

En setiembre de 2009, se aprobó y publicó el Reglamento de la Ley del SEIA<sup>44</sup> señalando que quedan comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) “las políticas, planes y programas propuestos por las autoridades nacionales, regionales y locales que pudieran originar implicaciones ambientales significativas”<sup>45</sup>. Entre los instrumentos de gestión ambiental del SEIA se reconoce a la Evaluación Ambiental Estratégica-EAE<sup>46</sup>.

36 Artículo 1, inciso a.

37 Aprobado el 27 de junio del 2008.

38 Artículo 2 del Decreto Legislativo

39 Artículo 2 de la Ley

40 Artículo 4, numeral 4.3. Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto.

41 Artículo 10, numeral 10.3. Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto.

42 Artículo 11, numeral 11.1. Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto.

43 Artículo 17, inciso b. Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto.

44 Decreto Supremo 019-2009-MINAM aprobado el 24 de setiembre de 2009.

45 Artículo 2 del Reglamento.

46 Artículo 11 del Reglamento.

Esta norma establece el concepto de la EAE como “un proceso sistemático, activo y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan<sup>47</sup>”. Cabe resaltar que se reconoce a la EAE como un proceso, no solamente un estudio, que sirve de herramienta para la gestión ambiental mediante la internalización de los aspectos ambientales en las decisiones públicas.

La norma establece que deben someterse al SEIA las políticas, planes y programas “con implicaciones ambientales significativas incluidos, entre otros, los procesos que impliquen la reubicación de centros poblados<sup>48</sup>. No se detalla cuáles son los criterios o qué entidad pública determinará que una política, plan o programa generará “implicaciones ambientales significativas”, ni detalla qué tipo de políticas, planes y programas deben ser sometidos obligatoriamente a este proceso. Sobre la obligatoriedad, más bien indica que la EAE debe ser vinculante e implementada por las autoridades sectoriales, regionales y locales<sup>49</sup>.

Además señala como resultados de la EAE la prevención de los impactos ambientales negativos significativos, el conocimiento de las diferentes visiones de desarrollo, y la prevención de conflictos socio-ambientales de ámbito nacional o internacional que podrían generar las propuestas de políticas, planes y programas<sup>50</sup>. Se hace hincapié en el carácter previo de la EAE al señalar que ésta debe aprobarse antes de la ejecución de políticas, planes y programas, pero no explica en qué etapa del proceso de toma de decisión, es decir, si se elabora antes o después de la aprobación de las PPP. Además señala que debe hacerse “sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de ley.”<sup>51</sup>

Como contenido mínimo de la EAE, el Reglamento establece que debe contemplar al menos los siguientes aspectos<sup>52</sup>:

- a. “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.
- b. Evaluación del objetivo general y de los objetivos específicos de la EAE.
- c. 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.
- d. 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

47 Artículo 61 del Reglamento.

48 Artículo 18, literal “d” del Reglamento

49 Artículo 19 del Reglamento

50 Ídem

51 Artículo 62 del Reglamento

52 Artículo 63 del Reglamento

- relevantes, señalando la incidencia positiva o negativa que se pueda generar.
- e. 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.
  - f. Indicadores que contribuyan a evaluar las implicancias ambientales de las políticas, planes o programas y para su respectivo seguimiento y control.
  - g. Selección de alternativas sustentadas técnicamente.
  - h. Medidas para prevenir, reducir y contrarrestar en la medida de lo posible cualquier implicancia significativa negativa en el ambiente.
  - i. Metodologías en la elaboración de la EAE, señalando los factores de incertidumbre relevantes encontrados.
  - j. Mecanismos de participación ciudadana.
  - k. 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.
  - l. Compromiso del proponente para asegurar la implementación de las medidas de protección ambiental consideradas en la EAE.
  - m. Resumen ejecutivo de fácil entendimiento para el público en general.
  - n. 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”.

El Reglamento establece que luego de la elaboración del Informe Ambiental de la EAE, éste debe ser revisado y evaluado para su aprobación o desaprobación por el MINAM siguiendo la Política Nacional del Ambiente y la legislación en la materia. El seguimiento y control de las recomendaciones del Informe Ambiental estará a cargo de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA quien presentará los resultados de su trabajo a la Contraloría General de la República. Asimismo, el proponente de la PPP debe adoptar las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones del MINAM para aprobar la EAE “así como prevenir, controlar, mitigar, compensar o adoptar las medidas que se requieran respecto de las implicancias ambientales significativas de las políticas, planes y programas materia de la EAE”<sup>53</sup>.

94

Sobre los impactos sociales, el Reglamento señala que “toda referencia al impacto ambiental en el marco del SEIA comprende los impactos sociales que estuvieran relacionados”, por lo tanto se debe asegurar una “gestión social adecuada, la transparencia de los procesos, la prevención de conflictos, así como la prevención, control, mitigación y eventual compensación e indemnización por los impactos sociales que se pudieran generar”<sup>54</sup>.

Podemos concluir de esta sección que han habido avances importantes respecto al marco de implementación de la EAE en el Perú, por un lado se aprobó la Política Nacional del Ambiente que prioriza la gobernanza ambiental, se aprobó el Reglamento de la Ley del SEIA, y el pasado 25 de junio el MINAM lanzó el documento borrador “Criterios y Mecanismos para la Formulación, Implementación y Seguimiento de la

53 Artículo 64 y 65 del Reglamento

54 Artículo 34 del Reglamento.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)<sup>55</sup> para comentarios del público con miras a ser aprobado para acompañar al Reglamento del SEIA y avanzar en una Estrategia Nacional para Fortalecer y Consolidar la EAE<sup>56</sup>.

## 8 Casos de implementación de la EAE en el Perú

A pesar de no haber existido un marco político, institucional y procedimental más completo para la aplicación de la EAE, en el Perú se han llevado a cabo evaluaciones ambientales estratégicas para programas y megaproyectos. Los casos más conocidos son el EAE para el Programa de Transporte Urbano de Lima, el EAE para el Corredor Vial Amazonas Norte (CVAN) y el EAE para el Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba (Barandiarán, 2008)<sup>57</sup>.

Otros procesos de EAE han sido impulsados y finalizados desde entonces tanto para megaproyectos de inversión, como la EAE del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS); como para el caso de programas, donde revisaremos la EAE del Programa de Desarrollo del Bajo Urubamba. Asimismo, nuevos procesos se han iniciado como la EAE del Programa Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES) y la EAE para la implementación del mecanismo Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación REDD. Los casos de procesos de EAE aquí descritos tienen en común el haberse desarrollado bajo el requerimiento de las instituciones financieras internacionales involucradas.

### 8.1 Consideraciones generales

Tomando en cuenta el marco conceptual y los principios básicos de la EAE expuestos en la segunda sección del Informe, describiremos la situación de la implementación de la EAE en el Perú respecto al marco político, institucional y procedimental.

#### *Marco político*

El marco político para la sostenibilidad ambiental, social y económica está establecido por la Política Nacional del Ambiente (PNA) que es considerada como “uno de los principales instrumentos de gestión para el logro del desarrollo sostenible en el país” por el Ministerio del Ambiente. En el documento de la política se presentan los objetivos y lineamientos en materia ambiental. Éste ha servido de base para el Plan Nacional de

55 Resolución Ministerial N° 138-2011 publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 25 de junio de 2011.

56 Oficio N° 228-2011-DGPNIGA-VMGA/MINAM recibido por DAR El 15 de junio de 2011 en respuesta a la Carta N°231-2011-DAR/ES de fecha 02 de junio de 2011.

57 La EAE del Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana (Consultora ECSA, 2003) estuvo a cargo de PROTRANSPORTE, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la EAE del Corredor Vial Amazonas Norte (Consultora ECSA, 2005) estuvo a cargo de PROINVERSION, con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); y, la EAE del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos del Bajo Urubamba (Consultora ECSA, 2007) a cargo del Ministerio de Energía y Minas, con el apoyo del BID (Barandiarán, 2008).

Acción Ambiental 2011-2021, el cual aún no ha sido aprobado por el Poder Ejecutivo. El plan señala los objetivos y metas específicas para los siete temas prioritarios en materia ambiental: agua; residuos sólidos; aire; bosques y cambio climático; biodiversidad biológica, minería y energía; y, gobernanza ambiental. Asimismo, se establecen las acciones estratégicas, metas, indicadores y responsabilidades para los tres niveles de gobierno nacional, regional y local.

Sin embargo, existe el riesgo de que la política y el plan permanezcan como documentos declarativos, a pesar de ser de cumplimiento obligatorio. El especialista en temas ambientales Marc Dourojeanni (2011), señala que la elaboración del PNA “(responde) casi exclusivamente a las necesidades de política económica y de ninguna manera a la procura de un consenso para el desarrollo sostenible”, señalando que se carece de un aspecto primordial necesario para generar un marco político a favor de la sostenibilidad que es el reconocimiento de la importancia y la aceptabilidad de la integración de los aspectos sociales, ambientales y económicos en las políticas públicas<sup>58</sup>. Asimismo, es importante la adecuación de las políticas para recoger la visión de desarrollo sostenible de los Pueblos Indígenas y que éstas se traduzcan en un marco legislativo a favor de sus derechos.

Desde el aspecto legal, la transparencia y el acceso a la información pública están regulados desde el año 2002, a través de normas específicas para promover la transparencia de los actos del Estado y el derecho fundamental del acceso a la información según lo estipulado por la Constitución política (Enrique y Cueto, 2010). Asimismo, la Ley General del Ambiente y la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental garantizan el derecho a la transparencia y el acceso a la información pública ambiental y la integración del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones sobre temas ambientales.

### *Institucional*

El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) funciona como el sistema único, coordinado y obligatorio para afrontar los impactos sociales de los proyectos de inversión a través de un proceso uniforme (requerimientos, etapas y alcance) de las evaluaciones de impacto ambiental. Los instrumentos de gestión ambiental vendrían a ser el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), y los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de evaluación del impacto ambiental. Las EAE aplican para los PPP sectoriales, regionales y locales. El SEIA sería el medio a través del cual se debe producir la integración, la coordinación e interacción transectorial entre los distintos ámbitos de la gestión ambiental.

Como señalamos en la sección anterior, ha habido avances importantes respecto al marco de implementación de la EAE en el país, al aprobarse el Reglamento de la Ley del SEIA, y publicarse el documento borrador “Criterios y Mecanismos para la Formulación, Implementación y Seguimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica

---

58 Por ejemplo, por muchos años se ha priorizado la minería antes que el manejo sostenible de la cuenca del Río Ramis en Puno, lo que ha resultado en la contaminación del río y el conflicto socio-ambiental entre las comunidades campesinas que dependen de la cuenca para otras actividades económicas como la agricultura y la ganadería.

(EAE),”<sup>59</sup> para comentarios del público y la posible puesta en marcha de una Estrategia Nacional para fortalecer y consolidar la EAE. La propuesta de criterios y lineamientos define un marco organizacional dese el MINAM relacionado al EAE, pero también es necesario conocer el proceso de preparación de políticas a nivel sectorial, regional y local y cómo se interrelacionan ambos procesos; en todo caso debe existir una guía consensuada entre el MINAM y los “proponentes” donde establezcan una mayor gama de aspectos como el financiamiento y la capacidad institucional. Por otra parte debe reconocer el respeto por el derecho de los pueblos indígenas a la consulta sobre PPP susceptibles de afectarles.

### *Procedimental*

Una guía es necesaria para el diseño, elaboración e implementación de la EAE que debe complementar el marco legislativo actual. La guía debe indicar como contenido básico (pero no limitado), el marco organizacional para la EAE, un marco conceptual, los principios básicos relacionados a la gobernanza ambiental, cómo se debe elaborar la EAE a la par de la preparación de la PPP y los pasos o etapas clave de la EAE. Asimismo, esta guía debe promover que la EAE tome en cuenta otras políticas, planes o programas (planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo, y otras políticas sectoriales) y los sistemas de información ambiental existentes.

La propuesta de criterios y lineamientos del MINAM debe incluir como mecanismo obligatorio de la EAE un análisis de las capacidades institucionales y de gobernanza ambiental, y como requisito básico para la implementación de la EAE el fortalecimiento de estas capacidades institucionales y de la gobernanza.

## **8.2 *Análisis de casos de EAE finalizados***

Como mencionamos, en el Perú no existen muchos casos de aplicación de la evaluación ambiental estratégica. Si bien se optó por instrumentos que permitieran mejorar la gestión de los impactos socioambientales indirectos de las mega-inversiones en infraestructura, experiencias como la del Corredor Vial Interoceánico Sur y del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba han demostrado el limitado entendimiento conceptual de este instrumento.

En ambos casos la evaluación ambiental perdió su rol estratégico, pues no se desarrolló previamente a la aprobación de la política, plan o programa, lo que daría la posibilidad de identificar alternativas a las actividades propuestas si éstas generarían impactos negativos socioambientales indirectos, sinérgicos y negativos (Barandiarán, 2008). En el caso de la Carretera, su construcción ya había comenzado (2006) antes de la EAE (2009) y en el caso de Camisea, el Lote 88 ya estaba operando (2004) antes de diseñarse la EAE (2007).

Presentaremos los casos analizando los objetivos, la metodología y resultados, y al final haremos una comparación de los casos de acuerdo a los estándares de desempeño.

59 Resolución Ministerial N° 138-2011 publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 25 de junio de 2011.

## 8.2.1 EAE para el Corredor Vial Interoceánico Sur-CVIS

La concesión de los tramos 2, 3 y 4 del proyecto del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS), comúnmente llamada Interoceánica Sur, fue entregada en el año 2005 durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo, en medio de gran expectativa de la población del sur del Perú. Este proyecto forma parte de la cartera de proyectos del Eje Perú-Brasil-Bolivia de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana-IIRSA, iniciativa promovida financiera y técnicamente por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, la Corporación Andina de Fomento-CAF y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la cuenca de la Plata-FONPLATA.

La Carretera se dividió en cinco tramos para unir puertos marítimos del sur del Perú con los Estados de Acre y Rondonia en Brasil. Los tramos 2, 3 y 4 de la carretera están ubicados en la Amazonía y fueron concesionados a consorcios conformados por empresas brasileñas y peruanas. Dado el bajo nivel de tráfico en esta ruta, el Estado peruano cofinancia el proyecto, pagando anualmente un porcentaje determinado a la concesionaria para la construcción, operación y mantenimiento de la obra.

Desde antes de la concesión, esta carretera se mantuvo en el foco de la atención pues el apresuramiento para su puesta en marcha se hacía evidente. El proyecto fue exonerado del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) el cual es un requisito para cualquier proyecto de infraestructura que fuera financiado por el Estado peruano; tampoco contó con un estudio de impacto ambiental integral de todos los tramos concesionados. En este contexto, organizaciones no gubernamentales ambientalistas y de conservación generaron recomendaciones para minimizar los impactos de la carretera, basados en las lecciones aprendidas de las carreteras construidas en la Amazonía brasileña. Con todo ello, la construcción del proyecto se inició en el año 2006 durante el gobierno del Presidente Alan García.

En los tres tramos el inicio de las obras se hizo posible con el financiamiento de la CAF a las empresas concesionarias y a la garantía del Estado peruano. A condición del desembolso, en el año 2006, se creó el "Programa de Gestión Social y Ambiental de los impactos indirectos de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS" (Programa CAF-MINAM) cofinanciado entre el Estado peruano y la CAF por un período de tres años (2007, 2008 y 2009). Como parte de las actividades iniciales que debían estar a cargo del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) es la Evaluación Ambiental Estratégica. El ámbito geográfico de la EAE corresponde a la región Cusco, en la provincia de Quispichanichis; toda la región de Madre de Dios; y, las provincias de Azángaro y Carabaya en Puno, que se encuentran en el área de influencia de los tramos 2, 3, 4 de la Carretera Interoceánica Sur.

Se trató de una consultoría encargada primero al CONAM que tras su disolución fue heredada por el Ministerio del Ambiente, quien contrató a la empresa consultora peruana MAXIMIXE Consult S.A., para elaborar la EAE. Esta consultoría se elaboró en el tercer y último año del Programa CAF-MINAM por razones de reordenamiento de la institucionalidad ambiental peruana y problemas de orden presupuestario (Enrique y Cueto, 2010).

## Objetivos

Según el documento de síntesis del Informe final de la EAE preparado por el Ministerio del Ambiente, el objetivo del instrumento fue “identificar las implicancias ambientales, analizar y prevenir los impactos ambientales y sociales que pudiera generar la decisión de aprobar o modificar políticas, planes y programas, de carácter nacional, regional y local con incidencia en el ámbito geográfico del referido corredor vial, así como realizar recomendaciones de mejora de las actuales políticas, planes y programas de implicancia ambiental y social en el ámbito de las regiones involucradas”.

## Metodología

La consultora se reunió con instituciones del Estado peruano y la sociedad civil que hacían seguimiento al CVIS, luego consultaron a los actores clave mediante “procesos participativos” consistentes en tres rondas de talleres denominadas de “información”, “validación” y “consulta”.

DAR<sup>60</sup> fue invitado a participar en la primera ronda de talleres informativos, asistiendo al taller realizado en la ciudad de Puno, sobre el cual hizo las siguientes observaciones: ausencia de actores clave como autoridades locales y representantes de organizaciones y de la sociedad civil de las localidades del ámbito de influencia del tramo 4; confusión de los participantes entre EAE y EIA, y sobre los objetivos del taller sin obtener un adecuado esclarecimiento por parte de los consultores encargados de los talleres; no se tomó en cuenta la recomendación de que los talleres también se realicen en el área de influencia directa del CVIS; y, desconocimiento del marco legislativo peruano en relación a la EAE.

Sobre las siguientes rondas de talleres de validación y consulta, éstos fueron programados un taller tras otro sin un tiempo considerable entre ambas etapas (las cuales se separaban entre 3 a 10 días), existiendo también imprecisión de información y un claro desconocimiento de la problemática ambiental regional y las políticas, planes y programas asociados a dicha problemática (Enrique y Cueto, 2010).

## Productos y resultados

Lamentablemente, desde sus inicios la EAE del CVIS se ha constituido en un proceso aislado y que se realiza muy tarde en el proceso de toma de decisiones<sup>61</sup>, entre agosto y diciembre de 2009, pues lo ideal es que hubiese sido diseñado a la par del Programa CAF-INRENA. En el corto tiempo del proceso se evidenció la falta de experiencia y especialidad del equipo consultor en la realización de evaluaciones estratégicas. El proceso culminó con la entrega del Informe Final de la EAE por parte de la consultora al MINAM, siendo revisado por la Dirección de Política, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM y sin hacer de conocimiento público las decisiones tomadas luego de ello (Enrique y Cueto, 2010).

60 Enrique, Claudia. Memoria del Primer Taller de la Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Vial Interoceánico Sur-Región Puno. Octubre 2009. DAR

61 Un ejemplo de la poca utilidad de la EAE del CVIS es que esta se realizó muy tarde en el proceso de toma de decisiones no pudiendo llegar a advertir de los planes del Ministerio de Energía y Minas de concesionar el proyecto de Central Hidroeléctrica Inambari que inundaría 100 km de carretera entre los tramos 2 y 4, desplazaría más de 3,000 personas y deforestaría aproximadamente 35,000 hectáreas de bosques (Cartilla Informativa Acuerdo Energético Perú-Brasil, Casos Inambari y Pakitzapango. Marzo de 2010).

Enrique y Cueto (2010) concluyen que este proceso se realizó “en medio de un desconocimiento generalizado por parte de la sociedad civil que se hace extensivo a los propios funcionarios públicos”. Inclusive los propios funcionarios involucrados en el Programa CAF-MINAM desconocían la existencia de un proceso de EAE, o de su grado de avance.

Como producto de la EAE se obtuvo un análisis de los impactos acumulados, indirectos y la interacción entre estos impactos (minería informal, tala ilegal, deterioro de los recursos hídricos, cambio de uso de suelo y gestión de los residuos sólidos) para definir los problemas ambientales más importante en el ámbito de la CVIS, asimismo se realizó un análisis de las políticas, planes y programas con implicancias en el desarrollo sostenible del ámbito de influencia de la CVIS; además se llevó a cabo un evaluación de oportunidades en cuanto a proyectos productivos; se usó el análisis de escenarios para priorizar las orientaciones políticas para la implementación de la EAE mediante estrategias y programas; finalmente se presentó una hoja ruta para la implementación y el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones de la EAE para los actores involucrados (entre ellos el MINAM y los gobiernos regionales y locales).

Sin embargo, se concluye que la EAE de la CVIS ha generado hasta el momento resultados limitados en el marco de la gestión de los impactos sociales y ambientales indirectos de la Carretera Interoceánica Sur, sirve como un documento que sistematiza información del ámbito del CVIS, pero no se puede asegurar la confiabilidad del mismo por el poco tiempo de la consultoría y las fallas durante los procesos de consulta. Se rescata la identificación de problemas de capacidad institucional para la planificación estratégica y la gestión social y ambiental de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, se cuenta con una base de datos de políticas, planes y programas relacionados al ámbito del CVIS. Veremos si con la continuación del Programa CAF-MINAM se puedan rescatar algunas recomendaciones clave del documento que lo ponga en marcha por las nuevas autoridades regionales y locales en el área de influencia de la carretera.

Desde que se concluyó el informe final de la EAE no ha habido ningún avance. El MINAM no ha respondido con precisión cuál es la situación administrativa del documento. No se ha instalado la Comisión de Trabajo que debía implementarla, pese a que el plan de acción de dicha implementación estaba proyectado para iniciarse en el 2010 y por consiguiente no se inició el proceso de monitoreo por parte del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) del MINAM, tal como lo señala la ley.

## **8.2.2 EAE para el Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba (PDHBU)**

El proyecto de Gas de Camisea es el proyecto de hidrocarburos emblemático del Perú, por representar la aspiración de disminuir la dependencia en hidrocarburos importados y por generar ingresos económicos directos por canon y regalías por su explotación (Gamboa et al., 2008). En cuanto a gestión social y ambiental, también se ha convertido en referente de lecciones aprendidas. El Proyecto de Gas de Camisea empezó sus actividades exploratorias en la década de 1980 y sus actividades de

construcción a inicios del nuevo milenio también durante el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua.

Los lotes 56 y 88 (yacimientos) del Proyecto de Gas de Camisea están ubicados en la cuenca del Bajo Urubamba, la cual cuenta con una extensión de 3,050.60 hectáreas donde se encuentran ubicadas tres Áreas Naturales Protegidas (el Parque Nacional Otishi, el Santuario Nacional Megantoni y la Reserva Comunal Machiguenga). Esta zona es de alto valor por ser territorio de las comunidades nativas machiguengas, su biodiversidad y su complejo ecosistema de bosque tropical.

Además de los lotes 56 y 88, el Estado peruano ha identificado cuatro lotes más para actividades de hidrocarburos en esta misma cuenca: 57, 58, 90 y 110 los cuales han sido concesionados a compañías internacionales para la exploración y posible extracción de gas natural.

Para la gestión social y ambiental, en el año 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno peruano firmaron el contrato de préstamos para el “Programa de Fortalecimiento Institucional y apoyo a la Gestión Social y Ambiental del Proyecto de Gas de Camisea”. El objetivo general del programa es “contribuir a fortalecer la capacidad del Estado peruano para supervisar, vigilar y fiscalizar los aspectos ambientales y sociales del Proyecto de Gas de Camisea y poner en marcha programas, proyectos y mecanismos que permitan un desarrollo sostenible y armónico en la zona de influencia del proyecto Camisea”<sup>62</sup>. Para implementar este programa, el gobierno peruano a través del Ministerio de Energía y Minas creó la Oficina del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional (GTCI).

En el 2007, el GTCI Camisea a partir del estudio “Sistema Ambiental Estratégico para el Bajo Urubamba”, realizado por el entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA, consideró prioritario la realización de una EAE para el PDHBU ya que se trataría de un instrumento que ayudaría a la gestión ambiental y social de la región. Posteriormente el GTCI encargó la preparación de la EAE del PDHBU a la consultora Consorcio ECSA Ingenieros - Arcadis Tetraplan, quien entregó el Informe Final de la EAE en noviembre del 2007.

### *Objetivo*

El objetivo general fue “identificar las principales implicaciones y posibles impactos ambientales y sociales (directos, indirectos y acumulados) asociados a la expansión de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos en la Zona del Bajo Urubamba, para posteriormente plantear el Plan de Gestión Social y Ambiental”.

El alcance de la evaluación ambiental del PDHBU comprendía el distrito de Echarate, la provincia de La Convención, Región de Cusco y los distritos de Sepahua y Raymondi en la provincia de Atalaya en Ucayali. Los enfoques de la evaluación ambiental fueron los impactos sociales y ambientales directos, indirectos y sinérgicos producidos por la

<sup>62</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Términos de Referencia de la EAE del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba.

exploración, extracción, procesamiento y transporte de gas de los bloques ubicados en el Bajo Urubamba<sup>63</sup>.

### *Metodología*

El enfoque de la EAE del PDHBU es centrado en impactos, pues el procedimiento que utiliza es muy similar al EIA pero orientado al programa: evaluación preliminar del programa, recolección y análisis de información ambiental (del medio biofísico y socio-económico a una escala regional), institucional, legal y de las PPP. Toda esta recolección y análisis de información se complementa con talleres en el ámbito del Programa; se realizaron talleres en tres lugares: Atalaya, Sepahua y Echarate, en un aproximado de dos por cada zona diferenciados por autoridades, colonos y productores y comunidades nativas. El objetivo de los talleres fue recoger la percepción y propuestas de solución a los problemas ambientales de la zona.

### *Productos y resultados*

El Informe final de la EAE fue difundido en el ámbito de influencia por el CONAM, sin embargo esta organización reconoció la vulnerabilidad de la implementación de la EAE por los escasos instrumentos y normatividad para institucionalizarlo. Por otra parte, el Informe fue revisado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energético del MINEM y el CONAM pero no ha sido aprobado formalmente (Gamboa et al., 2007).

Nuevamente el producto principal de la EAE está relacionado con propuestas de políticas y estrategias, para un Plan de Gestión Social y Ambiental del Bajo Urubamba que podrían ser implementadas para aminorar los impactos de los proyectos de hidrocarburos en esta región, sin embargo, el sector ha tenido poca voluntad política para poner en marcha las recomendaciones de la EAE.

### Cuadro 13

#### Resumen de la evaluación de la aplicación de los estándares de desempeño de EAE finalizados

Estándares de Desempeño	Corredor Vial Interoceánica Sur (2009)	EAE de Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba (2007)
<b>Integrado</b>	Interrelación de las dimensiones del desarrollo sostenible (económico, ambiental y social) y revisión de PPP.	Interrelación de las dimensiones del desarrollo sostenible (económico, ambiental y social) y revisión de PPP.
<b>Orientado a la sostenibilidad</b>	Generó dos propuestas de escenarios con sus respectivos planes (lucha contra la pobreza y lucha contra la minería y tala ilegal), estrategias y programas.	Generó políticas y estrategias para un Plan de Gestión Ambiental y Social del Bajo Urubamba.
<b>Focalizado</b>	Es difícil determinar si se centró en las prioridades sociales y ambientales pues no existía una línea de base ambiental actualizada y los talleres participativos tuvieron observaciones de fondo. Cumplió con el tiempo determinado de 6 meses para la presentación del Informe Final de la EAE.	Se centró en los posibles impactos sociales y ambientales de desarrollar proyectos de hidrocarburos en la zona del Bajo Urubamba.
<b>Rinde cuentas</b>	Más allá de los talleres participativos en el marco de elaboración de la EAE no se han creado mecanismos para rendir cuentas.	El GTCI a cargo de la EAE generaba reportes de avances sobre el proceso.
<b>Participativo</b>	Como parte de la metodología se realizaron talleres en el ámbito de influencia, pero estos tuvieron observaciones por no contar con participación de actores clave, limitada información proporcionada a los participantes, etc.	Se realizaron talleres participativos con actores clave a nivel local para identificar problemas ambientales y su solución.
<b>Reiterativo</b>	No fue integrado a la par del proceso de preparación del “Programa de Gestión Social y Ambiental de los impactos indirectos de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS”. La EAE fue posterior a la aprobación de los proyectos.	No fue integrado a la par del proceso de preparación del “Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba”. La EAE fue posterior a la aprobación de los proyectos.
<b>Influente</b>	No hay claridad de cómo la EAE va a influir en el proceso de toma de decisiones (puede servir para influir en la continuación de la nueva etapa del Programa CAF-INRENA).	No hay claridad de cómo la EAE va a influir en el proceso de toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, se podría decir que en ambos casos de elaboración de la EAE las debilidades comunes están en la falta de integración con el proceso de preparación de la política, plan o programa que deben evaluar; es decir, no son reiterativos de la problemática socioambiental durante el proceso, ni oportunos para cumplir con el carácter preventivo del instrumento. A pesar de ello, lo más grave radica en la escasa posibilidad de que estos instrumentos puedan influir en el proceso de toma de decisiones actual, por lo que es importante insistir en el carácter obligatorio de este instrumento tal como lo señala el marco legislativo.

## 8.3 Casos de EAE en proceso de implementación

Otros casos más recientes, son la EAE del Programa Nueva Matriz Energética (NUMES) y la EAE de la Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal-REDD Perú.

### 8.3.1 EAE del Programa Nueva Matriz Energética Sostenible

En el año 2009, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID aprobó al Estado peruano un Préstamo Programático Basado en Políticas (PBL), para financiar el Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES) con el objetivo de “apoyar en el desarrollo de una NUMES basada en un enfoque integral de aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales, que se articule con los objetivos de desarrollo del Perú, con el fin de maximizar de modo sostenible el beneficio derivado de los recursos energéticos”<sup>64</sup>.

El Programa tiene tres componentes: i) estabilidad macroeconómica; ii) apoyo a la sostenibilidad técnico-económica de la NUMES, y; iii) Apoyo a la sostenibilidad Ambiental y Social de la NUMES. El componente “ii” establece como una de sus líneas de acción el diseño y la implementación de las NUMES y de la integración de fuentes de energía primaria, cuyo producto sería la elaboración de una matriz energética sostenible objetivo, principal instrumento que guiará la planificación del sector energético peruano. La elaboración de esta NUMES objetivo estaría acompañada paso por paso de una Evaluación Ambiental Estratégica-EAE que es una de las líneas de acción del componente “iii” del Programa<sup>65</sup>.

#### Objetivo

Según los Términos de Referencia preliminares para la NUMES-EAE<sup>66</sup>, la EAE es un instrumento de planificación que tendría como objetivo “garantizar la sostenibilidad social y ambiental de la nueva matriz energética, para lo cual deberá identificar riesgos, oportunidades e implicancias ambientales y sociales, analizar alternativas, identificar aspectos críticos en la aplicación de la EAE y generar espacios institucionalizados para el diálogo de los involucrados directos”.

64 Propuesta de Préstamo Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES), I (PE-L1061) y II (PE-L1055).

65 *Ibidem*

66 Según como se ha dado el proceso, la EAE sería financiada por la Cooperación Técnica del BID para el Apoyo a la Estrategia Energética del Perú (PE-T1145) que complementa el programa NUMES I.

La realización de esta EAE es considerada por el BID como una de las primeras que serían aplicadas en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Si bien esta ley reconoce la necesidad de elaboración de una EAE para políticas, planes y programas, el Estado peruano no ha aprobado una guía de aplicación, lo que dejará a discreción del sector energético adaptar los procedimientos y metodologías de acuerdo al contexto.

### *Base institucional*

El marco institucional para la implementación de la evaluación ambiental estratégica de la matriz energética objetivo está siendo proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para asegurar un adecuado proceso de toma de decisiones, el BID ha establecido como uno de los objetivos del préstamo que se produzca la coordinación interinstitucional de las diversas agencias gubernamentales del sector energético peruano y la inclusión de aspectos técnicos, económicos y socioambientales para la toma de decisiones. Asimismo, el documento del préstamo está acompañado de un marco de resultados y responsabilidades para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones.

Otras instituciones gubernamentales involucradas son el Ministerio de Energía y Minas, quien a través de la Dirección General de Eficiencia Energética adscrita al Sub-sector electricidad se encargaría de contratar y hacer seguimiento al trabajo del equipo de consultores para la elaboración de la matriz energética objetivo y la EAE.

Respecto al marco organizacional, un mismo equipo, conformado por seis profesionales, preparará tanto el estudio sobre matriz energética como la evaluación ambiental estratégica. Existe la opinión de que lo más recomendable hubiera sido que existan dos equipos claramente diferenciados, uno que sea el equipo técnico que elabora el estudio de Matriz Energética Objetivo y el Plan Energético Nacional y el otro, el equipo socio-ambiental, encargado de preparar la EAE. La segunda forma de organización permitiría que existan equipos con mayor independencia y especialización, pero a la vez complementariedad y fluidez de información de manera que cuando el equipo técnico presenta la propuesta de matriz energética objetivo, el otro equipo evaluador pueda introducir las consideraciones socioambientales para ir perfeccionando y haciendo cada vez más sostenible la propuesta técnica (Dávila, 2010). Sería importante analizar los resultados de esta integración.

Respecto al financiamiento de la EAE, a pesar de que el programa NUMES ha sido aprobado para financiar hasta 220 millones de dólares a través Ministerio de Economía del Perú para su ejecución por el Ministerio de Energía y Minas, las dos actividades más importantes del Programa como es el diseño de la matriz energética objetivo y la elaboración de la EAE cuentan únicamente con un financiamiento aproximado de 700 mil dólares el cual resulta insuficiente “en comparación con la naturaleza de los estudios de alcance nacional que implican el mapeo de potencial energético de todo el país, la elaboración de audiencias públicas en distintas partes del Perú, procesos de consulta complejos con las comunidades nativas, etc.” (Dávila, 2010). Según la información proporcionada las consultas se harán con organizaciones representativas más no con todos los posibles actores más vulnerables.

## Metodología

En el aspecto procedimental, vale resaltar que aunque existe un contrasentido al contar primero con los lineamientos de la política energética nacional antes de diseñar la matriz energética objetivo, el proceso para la elaboración de la planificación energética pretende no cometer el mismo error. Es decir, se ha incluido en forma temprana y paralela la evaluación ambiental estratégica a la par de la elaboración de la matriz energética objetivo.

El enfoque de evaluación ambiental que usará la EAE será el de análisis multicriterio ambiental y social, utilizando una matriz de subsistemas e indicadores. Según la presentación del Plan de Trabajo de las empresas consultoras, los indicadores serán evaluados de acuerdo a atributos relacionados a su inmediatez (directo/indirecto), acumulación (simple/acumulativo), sinergia (sinérgico, no sinérgico)<sup>67</sup>.

**Cuadro 14**  
**Ejemplo de los subsistemas e indicadores del análisis multicriterio ambiental y social usado en la EAE de la NUMES**

<b>Subsistema</b>	<b>Indicador</b>
<b>Medio Biótico</b>	Biodiversidad. Áreas protegidas. Deforestación. Conservación de Hábitats. Cambio de Uso de tierra.
<b>Medio abiótico</b>	Calidad de agua. Emisiones gaseosas. Hidrología. Degradación de suelos.
<b>Relaciones sociales-laborales</b>	Generación de empleo. Movimiento de personas. Activación del comercio. Mejora de infraestructura.
<b>Relaciones culturales-étnicas-patrimoniales</b>	Grupos étnicos. Interculturalidad. Patrimonio cultural. Acceso a los recursos.

Fuente: Arcan Engineering, Cosanac SAC, ER Consultores (2011) Consultoría para elaborar una Nueva Matriz Energética Sostenible, Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de planificación, Presentación del Plan de Trabajo en el I Desayuno BID-Energía. Abril. Lima-Perú

67 Arcan Engineering, Cosanac SAC, ER Consultores (2011) Consultoría para elaborar una Nueva Matriz Energética Sostenible, Evaluación Ambiental Estratégica como instrumento de planificación, Presentación del Plan de Trabajo en el I Desayuno BID-Energía. Abril. Lima-Perú

Sobre la participación de los actores involucrados, la Dirección General de Eficiencia Energética (DGEE) señaló a DAR que los consultores están realizando la convocatoria a diversos actores involucrados para sostener reuniones por separado con ellos acerca de aspectos sociales y ambientales en el sector energético<sup>68</sup>. Si las fuentes de energía de hidrocarburos se encuentran principalmente en territorio amazónico, es importante visitar a representantes de organizaciones indígenas regionales. Si bien un elemento fundamental considerado en los TdR de la EAE es convocar a los involucrados directos, no se han incorporado otros mecanismos para la participación ciudadana.

Sobre la transparencia y acceso a esa información pública, ésta debe ser producida durante las fases del proceso de toma de decisiones, sobre los actores involucrados, los resultados de cada una de las fases y los mecanismos de participación ciudadana que acompañan el proceso. Al estar involucrados fondos públicos que deben ser devueltos con intereses a la banca multilateral, debe existir un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia de información más efectivo.

#### *Proceso*

En este caso se han aprobado los lineamientos de la política energética antes de haberse evaluado estratégicamente los impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos de sus objetivos. Es decir, se cuenta con una Política Energética Nacional que guiará la elaboración de la matriz energética objetivo, cuando debió ser al contrario. Justamente lo que la matriz energética objetivo debe determinar son los recursos energéticos con los que contamos y los potenciales, entre otros aspectos energéticos y económicos, que permitan construir escenarios para la toma de decisiones. Estos escenarios también se construirán tomando en cuenta la evaluación sobre las implicancias socio-ambientales de las alternativas de aprovechamiento energético propuestas, así como el marco político nacional que asegure un desarrollo sostenible.

Según el plan de trabajo de los consultores, hacia octubre de 2011 se contará con el informe final de la EAE de la NUMES. Sin embargo, la preocupación radica en que a pesar de que los esfuerzos por identificar las prioridades ambientales y sociales clave en la EAE, la información que recabe este instrumento no sea tomada en cuenta en la toma de decisiones por el nuevo gobierno 2011-2016.

### **8.3.2 EAE de la Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal-REDD Perú**

La idea de un mecanismo para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero surgió en la Conferencia de las Partes realizada en Montreal en el año 2005. En esta reunión los representantes de Papúa Nueva Guinea y Costa Rica presentaron la propuesta, que fue aceptada y trabajada por un grupo específico por dos años. El producto de la reunión es el mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal-REDD+ que debe permitir a los países con voluntad y capacidad para reducir emisiones por deforestación recibir una

<sup>68</sup> Conversación con Carlos Cáceres, Coordinador de Planeamiento Energético de la Dirección General de Eficiencia Energética del MINEM y su Asistente Julissa Morales, realizada el 10 de junio de 2011.

compensación económica. Para concretar esta compensación es necesario generar un enfoque político y diversos incentivos. Para la implementación de REDD+ en los países en desarrollo ha sido necesario generar propuestas tanto para definir su ámbito de acción, metodologías para el cálculo de emisiones, distribución de los fondos y las formas de financiamiento (GCP, 2008).

El proceso de inclusión del Perú en esta iniciativa empezó en el 2008 cuando nuestro país, a través del Ministerio del Ambiente, solicitó formar parte del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) que es una de las estrategias del Grupo del Banco Mundial para canalizar fondos para el desarrollo de capacidades que permitan a los países en desarrollo estar preparados para implementar REDD. Luego de su aceptación en FCPF ese mismo año, el Perú se dedicó a elaborar y consensuar la propuesta de país para la etapa "Readiness" (R-PP) donde se delinearán todos los componentes para generar las condiciones políticas e institucionales que permitan activar la Estrategia Nacional REDD+. La propuesta de país fue trabajada por el Ministerio del Ambiente, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y el Grupo REDD Perú. Después de un largo proceso de elaboración de la propuesta, ésta fue finalmente aprobada en la Octava Reunión del Comité de Participantes (CP8) realizada en Vietnam en marzo del 2011. La aprobación significó la entrega de un financiamiento de 3.6 millones de dólares para su puesta en marcha.

### *Objetivos*

En la Propuesta para la Preparación de "Readiness" Perú, en el componente referido a preparar la Estrategia Nacional REDD+, se señala como un sub-componente temático "Impactos Sociales y Ambientales" cuyo objetivo es diseñar e implementar una Estrategia de Evaluación Social y Ambiental (SESA) que permita minimizar y mitigar los potenciales riesgos y conflictos socio-ambientales, y potenciar los beneficios (R-PP, 2011).

### *Base institucional*

Según el documento del R-PP (2011), la experiencia del Perú y de otros países latinoamericanos, es todavía limitada con respecto al diseño e implementación de la herramienta SESA. A pesar de las limitaciones, la SESA es considerada como un instrumento clave de la fase de "Readiness" ya que debe contribuir a minimizar los posibles impactos negativos y riesgos de conflictos que surjan durante la aplicación de REDD+ "mediante análisis y consensos transectoriales y participativos". Actualmente, la SESA se encuentra en una fase muy inicial debido a que el marco institucional para REDD+ Perú, todavía no ha sido constituido. La información sobre la naturaleza y alcances del SESA están explicados en el documento de R-PP y diversos documentos llamados Note FMT.

Quien estaría a cargo de la SESA sería el MINAM, quien debe coordinar con la Oficina de Coordinación de Bosques (OCBR) y REDD, aún no establecida, y que estaría adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El Comité Directivo del OCBR, que estaría compuesto por los representantes de diferentes Ministerios, el Grupo Técnico REDD, donantes y gobiernos regionales debe evaluar el cumplimiento efectivo de la SESA y decidir sobre la incorporación de recomendaciones de alcance mayor, con interés del Estado.

Respecto a la transparencia y participación, éstas se han iniciado desde la socialización de REDD+ en el Perú. El MINAM ha generado mecanismos tanto para involucrar instituciones gubernamentales, gobiernos regionales, organismos no gubernamentales, agencias de cooperación, institutos de investigación, organizaciones indígenas, entre otros, para la preparación de la propuesta R-PP. Estos mecanismos son mesas de trabajo y grupos técnicos que se reúnen periódicamente: Grupo REDD Perú (Mesa REDD) y el Grupo Técnico REDD. En el documento del R-PP se señala que los términos de referencia para el diseño de SESA serán puestos a disposición del público para retroalimentación de los actores involucrados.

### *Metodología*

Basado en el enfoque centrado en instituciones o el enfoque basado en Políticas del Banco Mundial es que se ha definido que el objetivo general de la SESA debe ser integrar las consideraciones ambientales y sociales claves más relevantes para REDD en los estadios más tempranos de la toma de decisiones, estableciendo sus interrelaciones con factores económicos y políticos (Párrafo 9, Note FMT 2010-9).

También se ha señalado que la SESA es un proceso que identifica vacíos en las políticas, normativas, aspectos regulatorios, institucionales y en capacidades que pueden minar la sustentabilidad ambiental y social de REDD. Provee recomendaciones específicas para ajustes, el fortalecimiento y la construcción de capacidades para evitarlos durante la futura implementación de REDD (Párrafo 21, Note FMT 2010-9).

Asimismo, se propone la aplicación de la SESA a dos niveles: i) estratégico, que esta referido a la evaluación del contexto normativo, de políticas, institucional y de capacidades, para direccionar los temas sociales y ambientales claves asociados a la deforestación y degradación de bosques; ii) Marco de Manejo Social y Ambiental, que permitirá la evaluación de riesgos sociales y ambientales de los proyectos, decisiones o actividades potenciales o intervenciones propuestas por la estratégica REDD y la incorporación o integración de las políticas de salvaguardias sociales y ambientales del BM/BID.

La implementación del SESA debe seguir salvaguardas ambientales y sociales de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), contempladas en las políticas operacionales del Banco Mundial, y que serán incorporadas también en la Estrategia REDD+ Perú. Estas salvaguardas vendría a ser: "1) Marco para la Gestión Social y Ambiental (ESMF por sus siglas en inglés) para cumplir con la políticas generales de salvaguardas ambientales y sociales del Banco Mundial que se señalan en el documento OP 4.01 (Política Operacional para la Evaluación Ambiental); 2) un marco de políticas de reasentamiento relacionado con potenciales expropiaciones de tierras o [realocación física], 3) normas de procedimiento en referencia al manejo y restricción de acceso a los recursos naturales y áreas protegidas, ambos cumpliendo con OP4.12 sobre reasentamiento involuntario; 4) marco de planificación para los Pueblos Indígenas con el fin de cumplir con el OP4.10 de Pueblos Indígenas en referencia a las actividades que potencialmente los afecten; y, 5) el consentimiento de los Pueblos Indígenas antes de incorporar tierras indígenas y recursos naturales dentro de la Estrategia Nacional REDD+".

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas, el Programa Social Indígena de DAR<sup>69</sup> ha hecho observaciones sobre el tema de la consulta y participación indicando que debe distinguirse entre Pueblos Indígenas y sociedad civil en general. Para ello, recoge lo establecido por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, que señala que hay distinciones en cuanto a: derecho a la participación como derecho individual; derecho a la participación como derecho colectivo de los pueblos indígenas; y derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas.

### Proceso

El marco general de preparación de REDD en el Perú, lleva ya casi tres años, pero aún se encuentra en una etapa inicial. Esta situación debe ser vista como una oportunidad para reforzar la gobernanza del sector ambiental al utilizar instrumentos renovados como la SESA, que permitirá contar con un análisis de la capacidad institucional en relación al desarrollo sostenible y generará adecuados procesos de consulta donde se consideran los derechos particulares de los Pueblos Indígenas. Lo importante es la gran variedad de actores que confluye en torno a la preparación de la Estrategia Nacional REDD+ lo que representa una garantía en sí de mejores estándares y salvaguardas para la sostenibilidad.

**Cuadro 15**  
**Resumen de la Evaluación de la aplicación de los principios básicos de la EAE en proceso**

<b>Estándares de Desempeño</b>	<b>EAE del Programa de Nueva Matriz Energética Sostenible (Inició 2010)</b>	<b>SESA de la Estrategia REDD Perú (Inició 2009)</b>
Integrado	El poco tiempo de la consultoría no garantiza un proceso adecuado de evaluación de los aspectos sociales y ambientales prioritarios para NUMES.	El enfoque que están usando busca mejorar la gobernanza ambiental desde los aspectos estratégicos de políticas, planes y programas
Orientado a la sostenibilidad	Se obtendrán escenarios donde se visualicen los impactos sociales y ambientales para la elección de la alternativa más sostenible.	Se obtendrán escenarios donde se visualizan los impactos sociales y ambientales para la elección de la alternativa más sostenible.
Focalizado	El poco tiempo de la consultoría no garantiza un proceso adecuado de recojo de información sobre los aspectos sociales y ambientales prioritarios para NUMES.	Se busca priorizar los problemas sociales y ambientales prioritarios.
Rinde cuentas	No hay la instancia gubernamental encargada de rendir cuentas.	Todavía no existe una estructura organizacional formal para REDD y SESA.

69 Presentación "Propuesta para la elaboración de un plan de consulta para la implementación del mecanismo REDD en territorio indígena". Programa Social Indígena de DAR. Diciembre de 2010.

<b>Estándares de Desempeño</b>	<b>EAE del Programa de Nueva Matriz Energética Sostenible (Inició 2010)</b>	<b>SESA de la Estrategia REDD Perú (Inició 2009)</b>
Participativo	El poco tiempo de la consultoría no permite fortalecer a los actores para una mejor participación, ni para su fortalecimiento a mediano plazo.	Se ha conformado el Grupo de Trabajo REDD compuesto por diversas ONG, agencias de cooperación, empresas, etc. También se ha formado una Mesa Indígena REDD como mecanismo de consulta diferenciado.
Reiterativo	Está siendo integrado a la par del proceso de elaboración de la matriz energética objetivo.	Esta siendo integrado a la par del proceso de la preparación de la Estrategia Nacional REDD+.
Influyente	Se corre el riesgo de que sus resultados sean desestimados con el cambio de gobierno.	Va a depender de una tendencia hacia la sostenibilidad garantizada por el Estado peruano, los grupos vulnerables y la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia

Ambos procesos de EAE, al igual que los anteriores, también están siendo impulsados por instituciones financieras internacionales. En el caso de la NUMES, por el BID; y en el caso de REDD, por el Banco Mundial y el BID. En el primer caso el enfoque está orientado a la identificación de impactos socioambientales prioritarios para el análisis de escenarios, mientras que el de REDD parece estar más enfocado en las instituciones que estarán involucradas en la Estrategia y busca fortalecer la gobernanza ambiental. Lo interesante es que ambos procesos son diseñados para acompañar a la par el proceso de preparación de la PPP. Esto es un buen precedente que ayudará a promover buenas prácticas de la EAE en el Perú.



## Conclusiones

1. Estudios sobre la conservación de la Amazonía peruana demuestran que los niveles de deforestación pueden aumentar considerablemente si no se toman medidas más apropiadas de gobernanza ambiental. Entre las principales amenazas al desarrollo sostenible de la Amazonía se encuentran los proyectos de hidroeléctricas, hidrocarburos, plantaciones de palma aceitera, concesiones forestales y tala ilegal, concesiones mineras y producción de coca. Para influir estratégicamente en el proceso de toma de decisiones sobre las iniciativas de PPP que impulsan estas amenazas, es que proponemos una mayor aplicación de la EAE. Otros instrumentos de gestión ambiental contemplados en la legislación peruana, como el Ordenamiento Territorial basado en la Zonificación Económica y Ecológica y los Estudios de Impacto Ambiental han demostrado tener problemas en cuanto a influir oportunamente en la toma de decisiones estratégicas sobre las orientaciones de desarrollo que guiarán los proyectos de inversión.
2. Los intentos de iniciar procesos de ordenamiento territorial que avanzan lamentablemente a un ritmo mucho más lento que las amenazas al desarrollo sostenible de la Amazonía, han sentado las bases de la coordinación interinstitucional y el involucramiento de diferentes actores interesados. En este contexto, la EAE puede promover la internalización de las consideraciones sociales y ambientales prioritarias desde el momento inicial de la planificación y fortalecer las capacidades institucionales en pro de la gobernanza. La EAE, como dijimos anteriormente, genera un valor agregado porque incorpora los principios de la sostenibilidad en el proceso de toma de decisiones, favorece una gestión pública donde la variable ambiental está totalmente integrada, provee un mejor contexto para la evaluación de efectos acumulativos, provee un contexto de análisis más amplio para los EIA y anticipa los impactos que pueden ocurrir a nivel de proyectos.
3. El marco conceptual de la EAE ha evolucionado para pasar de ser un instrumento que únicamente evalúa los aspectos socio-ambientales y económicos de las PPP, a ser un instrumento para fortalecer la gobernanza ambiental. En este sentido el nuevo enfoque de la EAE toma en cuenta el análisis y fortalecimiento de las capacidades institucionales, el fortalecimiento de los grupos de la sociedad civil a través de la participación y exigiendo la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de EAE, y el aprendizaje político que permita influir en la preparación de políticas para incluir el desarrollo sostenible como un aspecto primordial.
4. Respecto a la existencia de principios básicos para la implementación de la EAE en el Perú, se puede concluir que todavía nos encontramos en una fase muy inicial para que este instrumento logre resultados significativos para la prevención de impactos socio-ambientales y la prevención de conflictos socio-ambientales. Se carece de un marco político a favor del desarrollo sostenible puesto que aún responde a las necesidades de la política económica más que a generar un consenso entre las prioridades sociales, ambientales y económicas. Hace falta un estudio de las capacidades institucionales para reforzar la estructura

organizacional y contar con los recursos necesarios para la implementación de la EAE (humanos, financieros y procedimentales). Finalmente, el concepto de EAE que se está promoviendo en el Perú es un enfoque tradicional centrado en la identificación de los impactos socioambientales, cuando las exigencias del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático ameritan enfoques para el refuerzo de la gobernanza ambiental como el enfoque centrado en instituciones o el enfoque basado en políticas, que permita mejorar la preparación de políticas hacia el desarrollo sostenible.

5. Los casos finalizados de aplicación de la EAE, hasta el momento, son documentos de poco valor, puesto que no se han implementado las recomendaciones de los informes, ni se han creado las instancias de seguimiento y monitoreo para ello. A pesar que no se elaboraron en una etapa estratégica, antes de la toma de decisiones, luego de preparado el informe final tampoco están siendo influyentes en el proceso de toma de decisiones.
6. Respecto a los nuevos casos, la base institucional brindada por los organismos internacionales involucrados ayuda a mejorar los estándares de desempeño de la EAE. En el caso de la NUMES el enfoque es todavía tradicional de identificación de impactos, pero se está realizando a la par de la preparación del plan energético. En el caso de REDD, la EAE se realiza usando atributos de los nuevos enfoques donde lo importante es el fortalecimiento de la gobernanza ambiental para mejorar la preparación de la Estrategia Nacional REDD+ e involucrando a diversos actores de una etapa muy inicial de preparación de la estrategia y buscando la armonización de PPP.

## Recomendaciones

1. Revisión y armonización de las PPP a nivel nacional-sectorial, regional y local para enfatizar el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático. Para ello, crear instancias de coordinación multisectorial con participación de los gobiernos regionales y locales, y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).
2. Realizar un análisis institucional nacional-sectorial, regional y local que permita identificar los cuellos de botella en el proceso de implementación de la EAE y que sirva de base para iniciar el proceso de fortalecimiento de las capacidades de los “proponentes de las PPP” y del MINAM, incluida el OEFA, para preparar, implementar y monitorear las EAE respectivamente.
3. Contar con una guía para la implementación de la EAE consensuada entre el Ministerio del Ambiente y los proponentes de las PPP nacional-sectorial, regional y local donde se especifique los roles de cada institución, los pasos básicos de preparación de políticas en el país, las fases de la EAE y la interrelación entre ambos procesos indicando productos y responsabilidades enfatizando el carácter obligatorio de la EAE. Asimismo, incluir los resultados de la armonización de PPP a nivel nacional y la relación con otros instrumentos de gestión ambiental, como el Ordenamiento Territorial. Finalmente, establecer estándares de desempeño obligatorios y mecanismos de financiamiento apropiados para la EAE.
4. Actualizar los sistemas de información y generación de estadísticas sobre los aspectos sociales y ambientales a nivel nacional que ayuden a general líneas de base más confiables para influir en el proceso de toma de decisiones. A su vez, considerar la formación de comités de expertos independientes para revisar la información de línea de base que se utilice en la EAE y también sus productos y resultados.
5. Crear mecanismos adecuados para la consulta a los Pueblos Indígenas sobre las PPP que potencialmente pueden afectarlos, así como también mecanismos adecuados para la participación de la sociedad civil en general complementados con el reforzamiento de la transparencia de información y rendición de cuentas.
6. Aplicación de la EAE a los casos de la Política Energética Nacional, el diseño de la Estrategia Nacional REDD+, y a nivel subnacional, a las políticas, planes y programas del Gobierno Regional.

## Bibliografía

Ahmed, K., A., Sánchez-Triana, E. (2008) Strategic Environmental Assessment for Policies, An Instrument for Good Governance (Editores). El Banco Mundial. Washington DC. Estados Unidos.

Ahmed, K., A., Mercier J. R., Verheem, R. (2005) Strategic Environmental Assessment-Concept and Practice. Environmental Strategy. El Banco Mundial. Washington DC. Estados Unidos.

Balbín, D., Patrón P. (2008) Carretera Interoceánica Sur. Consideraciones para su Aprovechamiento Sostenible. Asociación Civil Labor. Lima.

Banco Interamericano de Desarrollo (2009) Guía para la aplicación de la EAE como una herramienta de gestión en el BID. Documento Final.

Banco Mundial, Universidad de Gothenburg, Universidad Sueca de Ciencias Agrícolas, Comisión Holandesa para Evaluación Ambiental (2011) Strategic Environmental Assessment in Policy and Sector Reform Conceptual Model and Operational Guidance. Washington DC.

Barandiarán, A. (2008) La Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú. Propuestas para el diseño de esta herramienta. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR. Lima.

Dávila, J. (2010) Reporte de Seguimiento a la Propuesta Nueva Matriz Energética Sostenible. Documento de Trabajo. DAR. Lima.

Dourojeanni, M., Barandiarán, A., Dourojeanni, D. (2009) Amazonía peruana en 2021 Explotación de recursos naturales e infraestructura ¿Qué está pasando? ¿Qué significa para el futuro? ProNaturaleza, SPDA, DAR, ICAA. Lima.

Enrique, C., Cueto, V. (2010) Propuesta para Construir Gobernanza en la Amazonía a través del Transporte Sostenible. Análisis de la Eficacia del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur-Tramos 2, 3 y 4. DAR. Lima.

Ferrera, I. Falk, M., Beraún, M., Valarezo, A. (2005) Análisis del marco político-legal sobre recursos hídricos en Honduras: coherencia y percepciones. Carrera de Economía y Ambiente. Tegucigalpa.

Gamboa, C., Cueto, V. Dávila, J. (2008) Análisis de los Contratos del Gas de Camisea: Lecciones aprendidas sobre cómo negociar nuestros recursos naturales. DAR. Lima.

Gamboa, C.; Cueto, V.; Dávila, J. (2007) ¿El Estado peruano cumplió con Camisea? Diagnostico final sobre el Cumplimiento de los Compromisos del Perú en el ámbito del Proyecto Camisea. DAR. Lima.

GCP-The Global Canopy Program (2008) The Little REDD Book. A guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and degradation. Global Canopy Foundation. Oxford.

Jiliberto, R., Bonilla, M. (2009) Guía de evaluación ambiental estratégica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Documento de Proyecto. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Kulsum, A., Sánchez-Triana, E. (2008) Strategic Environmental Assessment for Policies, An Instrument for Good Governance (Eds.). Banco Mundial. Washington DC.

Lahera, E. (2004) Política y Políticas Públicas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales 95. Santiago de Chile.

MINAM-Ministerio del Ambiente (2010) Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Vial Interoceánica Sur. Lima.

MINAM-Ministerio del Ambiente (2009) Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. Documento de Trabajo. Lima.

North, D. (1994) Economic Performance through Time. American Economic Review 84: 359-68.

OCDE-Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (2009) "Assessing Environmental Management Capacity: Towards a Common Reference Framework". Environment Working Paper N°8. OECD Publishing. Paris.

OCDE-Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (2006) Applying Strategic Environmental Assessment Good Practice for Development Co-operation. Traducción al español: La Evaluación Ambiental Estratégica Guía de Buenas Prácticas en la Cooperación para el Desarrollo (2007). Paris.

Partidario, M. (1999) Strategic Environmental Assessment-principles and potential, ch 4, in Petts, Judith (editora). Handbook on Environmental Impact Assessment. Blackwell. London: 60-73.

Partidario, M. (2003) Strategic Environmental Assessment-SEA, current practices, future demands and capacity-building needs. International Association for Impact Assessment-IAIA Training Courses. Lisboa.

Slunge, D., Nootebom, S., Ekbohm, A., Dijkstra, G., Verheem, R. (2009) Conceptual Analysis and Evaluation Framework for Institution-Centered Strategic Environmental Assessment. Banco Mundial. Washington DC.

## Sitios Web

Dourojeanni, M. (2011) "La política ambiental peruana: ¿Humala o Fujimori? O Eco Amazonía". 16 de mayo de 201. En: <http://www.oecoamazonia.com/es/articulos/9-artigos/211-politica-ambiental-peruana-humala-ou-fujimori.html> Fecha de acceso: 21 de junio de 2011.

"The World Bank Group, Strategic Environmental Assessment Toolkit"  
En:<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/0,,contentMDK:20885941~menuPK:2450778~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:244381,00.html> Fecha de acceso: 18 de junio de 2011.



ISBN: 978-612-46027-3-3



**Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR** es una organización civil sin fines de lucro, cuyo fin prioritario es contribuir al desarrollo sostenible del país, a partir de una adecuada gestión del ambiente, de la conservación de la diversidad biológica y del manejo y aprovechamiento responsable de los recursos naturales. Además, promueve y participa en iniciativas de desarrollo con responsabilidad social, tanto del sector público como privado, en los ámbitos nacional, regional y local.

**Misión:** DAR busca integrar de manera coherente políticas públicas, prácticas sociales y actividades económicas, en la definición de una visión de desarrollo sostenible.

**El Programa de Energía Sostenible,** trabaja incidiendo en la mejora de la política y el marco legal en el sector energético; en el seguimiento y análisis a proyectos de infraestructura en la Amazonía y en el monitoreo a instituciones financieras internacionales, con la finalidad de mejorar el impacto de los proyectos energéticos, ambientales y sociales que estas instituciones financian.



Esta publicación es posible gracias al apoyo de:

