



PROPUESTAS 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



Claudia Enrique Fernández | Vanessa Cueto La Rosa



PROPUESTAS 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

Claudia Enrique Fernández | Vanessa Cueto La Rosa



Autoras:

Claudia Mercedes Enrique Fernández
Vanessa Leticia María Cueto La Rosa

Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR
Calle Coronel Zegarra N°260, Jesús María
Teléfono: (511) 2662063
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseño e impresión:

Realidades S.A.
Augusto Tamayo N°190 Of. 5
Teléfonos: (511) 4412450
Correo electrónico: informes@realidades.pe

Coordinación General:

Gisella Valdivia

Foto de Portada:

Aldo Santos / Pronaturaleza

PROPUESTAS 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.

Primera Edición: Noviembre 2010, Consta de 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14891
ISBN:978-612-45003-6-7

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 presente la opinión de las autoras y no necesariamente la visión del Bank Information Center (BIC), Fundación Charles Stewart Mott y La Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur (I.I.I.I.I.).

Esta publicación es posible gracias al financiamiento del proyecto BICECA del Bank Information Center (BIC), Fundación Charles Stewart Mott y La Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur (I.I.I.I.I.).

Impreso y Hecho en Perú.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer, en primer lugar, a Vince McElhinny del Bank Information Center (BIC) por la confianza depositada en nuestro trabajo y por el tiempo brindado en compartir sus conocimientos y experiencias sobre gobernanza en la región Amazónica. A Ernesto Ráez Luna por habernos acompañado en este reto con sus acertadas opiniones y comentarios. Nuestra gratitud a Marc Douroujeanni por compartir sus investigaciones sobre carreteras amazónicas y, en especial, sobre la Interoceánica Sur.

También queremos manifestar nuestros agradecimientos a los funcionarios de la entonces Unidad Ejecutora del Programa Interoceánico Sur, que nos brindaron información para el presente estudio Dr. Down Seiner y Marco Vinelli del Ministerio de Agricultura así como a Víctor Murrieta del Ministerio del Ambiente. Un agradecimiento especial a los representantes de las instituciones coejecutoras que tuvo este programa y que compartieron sus experiencias como: Ex Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente, Vanessa Verau Ladd, Martha Chumpitaz, Coordinadora del entonces proyecto sobre Areas Naturales Protegidas, a los jefes de la Reserva Nacional de Tambopata y de la Reserva Nacional Titicaca y, en particular, a los funcionarios y personal de las Direcciones Regionales de Energía y Minas y de las Gerencias de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente de los Gobiernos Regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno, respectivamente. Extendemos estos agradecimientos a Paola Naccarato y Martín Arana Cardó, de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Del mismo modo, queremos agradecer a René Gómez García-Palao, de la Corporación Andina de Fomento, por la información compartida respecto al proyecto Interoceánico Sur y a Fidel Jaramillo y su equipo de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, por los importantes comentarios proporcionados para la presente investigación. Asimismo, a Pedro Bara, de World Wildlife Found del Brasil por sus importantes comentarios.

Nuestra mención especial a los miembros del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur, Víctor Zambrano Gonzáles y Alfredo García Altamirano y a los Coordinadores Regionales, Zenón Choquehuanca (Puno), Juan Carlos Flores del Castillo (Madre de Dios) y Efrain Salmochuallpa Solís (Cusco), por todo el apoyo brindado en esta investigación.

A Loyola Escamilo, de Pronaturaleza y a Angela Acevedo, de Ser, por el apoyo otorgado para llevar a cabo los talleres regionales que realizamos en el proceso de elaboración de la presente publicación y a todas aquellas personas que a través de las entrevistas realizadas nos proporcionaron importantes comentarios.

Finalmente, agradecemos a Hugo Che Piu y Pilar Camero, Presidente y Directora Ejecutiva de DAR, así como a todo el equipo de nuestra institución por su apoyo brindado. Especialmente, a Leila Frías, del área de administración, Gisella Valdivia del área de Comunicaciones, y a César Gamboa, Coordinador del Programa de Energía Sostenible de DAR.

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	10
PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL	13
PRESENTACIÓN DEL LIBRO	17
RESUMEN EJECUTIVO	21
CAPITULO I	29
ANTECEDENTES E INICIO DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE IMPACTOS INDIRECTOS DEL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR (CVIS)	
CAPÍTULO II	65
EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE LA CARRETERA INTEROCEÁNICA SUR, DESDE LA ÓPTICA DE GOBERNANZA	
CAPITULO III	93
EVALUACION DE LOS CUATRO PROYECTOS EMBLEMATICOS DEL CAF INRENA	
CAPITULO IV	171
PROPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LOGRAR GOBERNANZA EN LA AMAZONÍA A TRAVÉS DE UNA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE SOSTENIBLE	
CONCLUSIONES FINALES: HACIA UNA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE SOSTENIBLE	189
FUENTES DE LA INVESTIGACION	191
ANEXOS	197

LISTA DE ACRÓNIMOS / ABREVIATURAS

ACCA: Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica
AIDSESP: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIF: Área de Influencia
ANP: Área Natural Protegida
ATFFS: Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
BICECA: Construyendo Conciencia Cívica e Informada para la Amazonía Andina
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CAF: Corporación Andina de Fomento
CAF/INRENA: Programa para la Gestión Ambiental y Social para la Mitigación de Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur, Tramos 2,3 y 4
CAF/MINAM: Programa de Inversión Pública para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur Segunda Etapa
CAM: Comisión Ambiental Municipal
CAR: Comisión Ambiental Regional
CAT: Comisión Ambiental Transectorial
C.C.: Consejo Consultivo
CdC: Comité de Coordinación
CCVA: Corredor de Conservación Vilcabamba - Amboró
CEPF: Critical Ecosystem Partnership Fund
CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CESVI: Cooperazione e Sviluppo (Cooperación y Desarrollo)
C.H.I.: Central Hidroeléctrica de Inambari
CI: Conservación Internacional
CND: Consejo Nacional de Descentralización
COFOPRI: Organismo de Formalización de Propiedad Informal
CONAM: Consejo Nacional del Ambiente
CONAP: Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONAPA: Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
COPESCO: Proyecto Especial Plan COPESCO de Cusco
CORAH: Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga
CRPAO: Certificado de Reconocimiento del Pago Anual por Obras
CVIS: Corredor Vial Interoceánico Sur
DAR: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGASA: Dirección General de Asuntos Ambientales del MTC
DGPMSP: Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF
DGOT: Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM
DREM: Dirección Regional de Energía y Minas

DIRCETUR: Dirección de Comercio Exterior y Turismo
EAE: Evaluación Ambiental Estratégica
EIA: Estudio de Impacto Ambiental
FENAMAD: Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FONCODES: Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo
FONDEBOSQUE: Fondo de Promoción de Desarrollo Forestal
GALS: Gestión Ambiental Local Sostenible
GdP: Gobierno del Perú
GEAS Interoceánica Sur: Gestión Ambiental y Social de la Interoceánica Sur del MINAM
GOREMAD: Gobierno Regional de Madre de Dios
GTCl- Camisea: Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional del proyecto Camisea
GTSCIOS: Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur
IANP: Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA (hoy SERNANP)
IFIS: Instituciones Financieras Internacionales
IFFS: Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA
IGV: Impuesto General a las Ventas
IIAP: Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de la Región Sudamericana
INADE: Instituto Nacional de Desarrollo
INC: Instituto Nacional de Cultura
INDEPA: Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
INP: Instituto Nacional de Planificación
INRENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales
ISUR: Iniciativa Interoceánica Sur
ITTO: Organización Internacional de Maderas Tropicales
LB: Línea de Base
MAP: Madre de Dios- Acre- Pando
MDD: Madre de Dios
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MEM: Ministerio de Energía y Minas
MINAG: Ministerio de Agricultura
MINAM: Ministerio del Ambiente
MINCETUR: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODEBRECHT: Constructora Norberto Odebrecht
OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

OGATEIRN: Oficina de Gestión Ambiental Transectorial, Evaluación e Información de Recursos Naturales del INRENA
OIT: Organización Internacional de Trabajo
ONG: Organismo No Gubernamental
OPI: Oficina de Planeamiento e Inversiones
OSINFOR: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OSITRAN: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PAT: Programa de Asistencia Técnica
PPM: Pequeño Productor Minero
PMA: Productor Minero Artesanal
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
PETT: Proyecto Especial de Titulación de Tierras (absorbido por COFOPRI)
PID: Proyecto de Ingeniería de Detalle
PIGARS: Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos
PIP: Proyecto de Inversión Pública
POA: Plan Operativo Anual
POT: Plan de Ordenamiento Territorial
PROCLIM: Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire
PRONATURALEZA: Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
PROINVERSION: Agencia de Promoción de la Inversión Privada
SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIAR: Sistema de Información Ambiental Regional
SINANPE: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINIA: Sistema Nacional de Información Ambiental
Sistema M & E: Sistema de Monitoreo y Evaluación
SNGA: Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública
SPDA: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TDR: Términos de Referencia
UE: Unión Europea
UEP: Unidad Ejecutora del Programa
WRI: World Resources Institute
WWF: World Wildlife Found
ZEE: Zonificación Económica Ecológica

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES – DAR, es una organización de la sociedad civil peruana que promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana a través la activa participación en iniciativas relacionadas con aspectos ambientales, sociales y económicos. Trabajamos a nivel de políticas y corrección del marco legal nacional en temas como la conservación de áreas protegidas, el monitoreo de industrias extractivas y proyectos de infraestructura, la promoción del uso sostenible de los recursos forestales y la promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas en relación a estos temas.

En este proceso de existencia institucional de casi 7 años, DAR ha logrado componer una visión institucional y de trabajo bajo la promoción del desarrollo sostenible en el Perú, especialmente en la Amazonía. Actualmente, DAR tiene tres programas: el Programa de Ecosistemas, centrado en el seguimiento a la transparencia forestal en el Perú y a 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, así como 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. Y finalmente, el Programa de Energía Sostenible, el cual trabaja incidiendo en una mejora de la política y el marco legal en el sector energético, en el seguimiento y análisis a los proyectos 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.

La presente publicación refleja el trabajo arduo e intenso que viene desarrollando el Programa de Energía Sostenible de DAR a favor de la conservación de los bosques amazónicos, dado que desde hace varios años y de manera coherente, DAR hace un seguimiento permanente a las inversiones en dicho espacio, especialmente a las que pueden potencializar las amenazas a estos espacios, como pueden ser las carreteras, hidrovías, ejes de integración en la Amazonía.

Asimismo, esta obra, la cual analiza la implementación del programa conocido como “CAF/INRENA”, es producto del arduo trabajo de la sociedad civil nacional y, especialmente, regional. Y es que la sociedad civil tiene un papel importante en la construcción de una nueva gobernanza en nuestro país. Aún con taras y problemas irresueltos, nos es difícil como sociedad lograr implementar criterios de equidad y sostenibilidad a un largo plazo. Difícil será si no comprendemos el crítico rol de la sociedad civil organizada, su coherencia en la participación y relacionamiento con el Estado y las empresas, debiendo dejar de lado una visión “neocorporativista” de las mismas¹. El valor agregado

¹ Tudela Francisco, Libertad, Globalización y Políticas Nacionales, 2da. Reimpresión, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2000, pág.10-11.

de la participación de la sociedad civil en el proceso de gobernanza sostenible y equitativa para la Amazonía, no es solo una legitimidad de los procesos públicos o privados, sino también implica la reducción de los posibles conflictos sociales y ambientales que aquejan hoy por hoy a nuestro país.

No perdamos de vista que el proceso de integración de América Latina está en función a diversos niveles, desde lo local a lo regional, desde lo nacional a lo intercontinental, lo cual debe favorecer a todos los países y pueblos que habitan en Sudamérica. Han pasado diez años de IIRSA y lo que no se contempló como un proceso de integración, con altos impactos ambientales y sociales, nos obliga ahora a tener respuestas a esta consecuencia de falta de planificación e integración sostenible. Ante una visión, ansiosa e impaciente, de integración de nuestro país vecino, Brasil –seguro por lo que muchos consideran a la Cuenca Amazónica como un “terreno impasable”, el cual impide cualquier visión de una integración política sudamericana²-, el Perú debe contar mínimamente con una visión de desarrollo de país, debe estar preparado para los problemas, y, también, para las oportunidades en este nuevo proceso.

Este estudio ahonda en un análisis crítico y propositivo, señalando recomendaciones para mejorar la gobernanza amazónica a través de un proceso de integración sostenible. Aplicando una propuesta metodológica, con referentes en indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial y del World Resources Institute, se ha podido desarrollar una experiencia para su aplicación al Programa de Mitigación de Impactos Indirectos de la Carretera Interoceánica Sur, financiada por la Corporación Andina de Fomento - CAF. Este es un importante aporte para el Estado peruano como para las instituciones financieras internacionales, en cuando a la construcción de una línea base precisa y un marco de efectividad por resultados, que demuestre el impacto real y de cambios de sus acciones y operaciones/ inversiones.

Así como ocurre con la dinámica del libre mercado y las reglas de juego claras en el sector privado, es necesario un rol activo del Estado para el tema ambiental. Es reconocida la importancia que el Estado tiene para inducir reglas de buenas prácticas, por la vía de la autorregulación, en el tema corporativo o financiero³. Estas buenas prácticas son más importante en el tema de gobernanza ambiental, dado que tienen como finalidad asegurar la protección de los derechos fundamentales y la implementación de medidas para la consecución de un desarrollo sostenible en la Amazonía.

Para la regulación de una carretera en la Amazonía, como con cualquier tipo de inversión, las normas, es decir, el marco regulatorio ambiental, debe ir acompañado, además de una sanción ambiental, de una mitigación de impactos y de un marco de incentivos para un modelo de desarrollo alternativo, con la intención de dar el salto de prácticas ilegales o insostenibles (tala o minería ilegal, narcotráfico, etc) a verdaderos proyectos de desarrollo. Para ello, el presente estudio plantea como importantes recomendaciones, lo siguiente:

- El necesario proceso de planificación de la gobernanza ambiental, comprendiendo procesos coherentes de transparencia, participación y rendición de cuentas entre Estado (gobiernos nacional, regionales y locales), sociedad civil y sector privado;
- Fortalecimiento del rol estatal en el proceso de mitigación de impactos indirectos de largo alcances a través de la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica, que produzca oportunamente un “Plan de Acción para Evitar la Deforestación”;
- Robustecimiento de la cartera de proyectos de desarrollo alternativo u oportunidades de conservación alrededor de la carretera, así como de gestión de las áreas protegidas, con una visión integral a dichas oportunidades (p.e., Estrategia REDD Perú); y,
- Incorporación de las lecciones aprendidas en las políticas y estrategias de las instituciones financieras en el proceso de construcción (p.e., políticas ambientales para la CAF) o reforma (p.e., Estrategia de

² Friedman George, *The next 100 years. A forecast for the 21st Century*, New York, Anchor Books, 2010, pág. 42-3.

³ Castilla Luis Miguel y Osmel Manzano (eds.), *Desafíos financieros y macroeconómicos en América Latina*, Caracas, Corporación Andina de Fomento, 2007, pág 265.

Cambio Climático o Integración Sostenible del BID) de las mismas, así como la oportunidad necesaria de un financiamiento integral o estratégico de estas instituciones (p.e., Development Project Loan - DPL financiado por el Banco Mundial).

Estas recomendaciones se vuelven cada vez más oportunas frente a los posibles impactos acumulativos de un nuevo panorama con proyectos de hidrocarburos, de infraestructura y ahora posiblemente de hidroeléctricas en el sur de nuestro país. La macro región sur andina amazónica necesitará un nuevo enfoque de gobernanza, donde lo ambiental es transcendental para conservar nuestra biodiversidad, para protegerla y aprovecharla. Ya lo había señalado Marc Dourojeanni cuando recomendaba una autoridad especial y suprasectorial para la carretera IOS⁴, con un fondo de inversiones que superaba largamente los diecisiete millones de dólares con que contó el Programa CAF/INRENA y, por lo que presentamos en este estudio, tanto por la construcción de la carretera, como por la mitigación de impactos y proyectos de desarrollo, es necesario un mayor presupuesto para dichos objetivos. Hace poco el Perú escapó de convertirse de una gigantesca fogata, no convirtamos nuestra diversidad amazónica en un solo páramo o charca, sino construyamos a partir de ella nuevas oportunidades, el Perú está lleno de problemas, pero también de oportunidades, sólo tenemos que saber y querer "esa posibilidad"⁵.

En consecuencia, es un placer presentar este estudio a las autoridades del sector, a las instituciones financieras internacionales, a las organizaciones de la sociedad civil, a la academia en general, puesto que representa un esfuerzo individual de sus autoras, del Programa en que trabajan, de la institución, pero más que nada, de las organizaciones de la sociedad civil que pertenecen al Grupo de Trabajo de Interoceánica Sur IOS. Al igual que DAR apoyó los estudios realizados sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía Sur del Perú y Amazonía Peruana en el 2021, explotación de recursos naturales e infraestructura (Dourojeanni et al., 2010), este nuevo esfuerzo de Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR debe apreciarse como producto y propuesta común de la sociedad civil por alcanzar recomendaciones concretas a problemas irresueltos en cuanto a la mitigación de los impactos indirectos y un desarrollo alternativo alrededor de la carretera Interoceánica Sur IOS.

Finalmente, no me queda más que felicitar el trabajo realizado por Claudia Enrique y Vanessa Cueto, quienes con dedicación, trabajaron arduamente y de la mano de otras instituciones y expertos en cerca de un año de trabajo permanente. Agradecer a los distintos amigos, instituciones y expertos que acompañaron en este trabajo a DAR y, finalmente, también agradecer a la Fundación Charles Stewart Mott, Bank Information Center y la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - I.I.I.I.I., por hacer posible la presente publicación.

Lima, Noviembre 2010

Pilar Camero Berríos
Directora Ejecutiva
Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR

⁴ Dourojeanni Marc, Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú, Lima, DAR/CI/Labor/Racimos, 2006, pág. 79. Ver http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/pdfs/libro_interoceanica.pdf

⁵ Basadre Jorge, Perú, Problema y Posibilidad, 5ta edición, Lima, Librería Studium, 1987, pág 414-5.

PRESENTACIÓN

Marc J. Dourojeanni⁶

Las carreteras son indiscutiblemente necesarias. Las nuevas que unen el Brasil con los países andinos atravesando los últimos refugios relativamente intocados de la Amazonía no son una excepción. Las obras viales no son, por sí mismas, destructoras del entorno natural ni de las culturas tradicionales. En realidad, se trata apenas de una faja de pocas decenas de metros de ancho aunque, eso sí, son muy largas. Esas fajas, por ser deforestadas, asfaltadas y transitadas son obviamente un obstáculo para la fauna silvestre. También pueden no ser del agrado de indígenas no contactados u otros que preferirían no ser disturbados. Pero, es incontestable que si las leyes fueran respetadas el problema de las carreteras se limitaría a poco más que los mencionados aunque, especialmente en condiciones montañosas, esos pueden ser importantes.

Es decir que los principales impactos sociales y ambientales de las carreteras en la Amazonía, como en otros países tropicales poco desarrollados, no son ocasionados por la infraestructura. Esos impactos devienen del uso inadecuado de las mismas. Por eso, bajo una cierta perspectiva y también por definición convencional, ellos se conocen como “indirectos”. Podría pensarse que este hecho es consecuencia de la falta de reglas para el uso de la carretera. Pero, en general, ese tampoco es el caso. Las reglas, o sea las leyes, existen profusamente. El problema de fondo es que no son cumplidas y que, en la realidad, las obras viales son tomadas por asalto por toda clase de ilegalidades. En el Perú, por ejemplo, es ilegal invadir tierras públicas y privadas o instalarse en el derecho de vía reservado para ampliaciones. Pero, prácticamente todos los que se asientan a lo largo de las carreteras nuevas están violando una u otra ley en una medida u otra. Es ilegal penetrar en tierras indígenas y es aún más ilegal matar indígenas en aislamiento voluntario con el pretexto de defensa personal. También es ilegal deforestar y hacer agricultura en tierras consideradas como de protección pero proliferan los cultivos en pendientes absurdas. Asimismo es ilegal hacer minería sin licenciamiento, establecer plantaciones destinadas a alimentar el narcotráfico, cazar con fines comerciales, incendiar los bosques o extraer madera de cualquier forma. Finalmente, la legislación es asimismo incumplida cuando el Estado construye carreteras usando simulacros de planificación y estudios tardíos y flagrantemente mal hechos. Si se examina uno a uno los grandes impactos sociales y ambientales de una carretera se constata que la mayor parte y los más graves se derivan del incumplimiento de la legislación por parte de la sociedad y por el propio gobierno encargado de hacerla cumplir. Y, asimismo, la responsabilidad de lo que ocurre con las carreteras en la Amazonía recae en las mayorías nacionales que aceptan esos hechos sin protestar.

Lo más grave es que esa situación no es nueva ni, como dicho, circunscrita a la Amazonía. Es exactamente la misma que se reproduce desde que terminó la segunda guerra mundial en cada uno de los países tropicales de los tres

⁶ Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Forestal, Doctor en Ciencias, Profesor Emérito de la Universidad Nacional Agraria, La Molina. Fue Jefe de la División de Medio Ambiente del BID, Director General Forestal y de Fauna del Perú, Vicepresidente de la Unión Mundial para la Conservación (UICN) y Presidente fundador de ProNaturaleza.

continentes. Ese fue el motivo del “verdear” de los bancos multilaterales en los años 1980 y, desde entonces, cada escándalo relanza soluciones que, dicho sea de paso, se parecen mucho las unas a las otras. Ninguna funcionó bien y siempre por la misma razón, o sea, la violación sistemática de todas las leyes, planes y reglas. No basta con elaborar proyectos llenos de buenas intenciones y financiarlos para que surtan el efecto deseado. El gobierno y la sociedad deben estar plenamente dispuestos a cumplir las reglas de juego que definen la existencia de la Nación y del Estado. Y eso, hasta el presente momento, no ha ocurrido.

Por eso, el segmento más consciente de la sociedad, en especial los intelectuales bien informados reunidos en universidades, entidades científicas y organizaciones no gubernamentales, vienen reiteradamente proponiendo alternativas que, a partir de la realidad, reduzcan el impacto negativo que, indirectamente, causan las infraestructuras viales. Estas estrategias son bien conocidas: (i) evitar la construcción de carreteras nuevas y/o, (ii) evitar el mejoramiento de carreteras que atraviesan áreas aún poco alteradas. Estas estrategias son apenas dilatorias y no responden necesariamente a que no se reconozca que exista necesidad de hacer esas obras. Si esas opciones no pueden materializarse porque la presión política o económica es muy grande, se dispone de una segunda batería de alternativas que se complementan y que se resumen en: (i) establecimiento prioritario de áreas protegidas y territorios indígenas e, (ii) inversiones paralelas en desarrollo sostenible, comenzando por la titulación de derechos sobre la tierra.

Es necesario reiterar que esas propuestas responden a la realidad de la aplicación de la legislación. Si las leyes vigentes fueran respetadas por la sociedad existirían muy pocos impedimentos para hacer carreteras nuevas en la Amazonía. Valga la pena recordar que en los países desarrollados, que en gran medida lo son porque en ellos se respetan las reglas de convivencia social, se construyen carreteras asfaltadas inclusive atravesando los ecosistemas más preciosos, delicados y protegidos, sin que eso implique que vayan a ser invadidos o explotados y destruidos. Si en la Amazonía se respetara la legislación hasta podrían ser construidas carreteras sin inversiones paralelas en mitigación de impactos o en desarrollo sostenible. El mero cumplimiento de la legislación ya habría cubierto gran parte de lo que es necesario hacer.

Es demasiado frecuente responsabilizar a las entidades financiadoras o a las constructoras por los impactos socioambientales directos y, del mismo modo, es frecuente achacar todos los problemas creados por el mal uso de la carretera a los ministerios de transportes que, como bien se sabe, siempre se lavan las manos respondiendo, no sin cierta razón, que ese sector no es responsable por los indígenas, por los bosques ni por otras consecuencias de la ocupación caótica del espacio a lo largo de las carreteras. Las entidades financiadoras multilaterales o bilaterales tienen, realmente, mucha responsabilidad pues, ellas, con su dinero disponen de la palanca que podría exigir que el desarrollo resultante sea sostenible, respondiendo a sus políticas y estrategias. Las empresas constructoras, en verdad, son apenas responsables por la calidad de la obra, incluyendo su calidad socioambiental, según las exigencias del licenciamiento. Los ministerios de transporte no pueden, en efecto, asumir responsabilidades de otros sectores públicos. Pero esos ministerios sí tienen la obligación irrenunciable de coordinar y demandar la participación de los demás sectores, estableciendo un equilibrio entre la marcha de la obra y de las demás inversiones para usarla bien. Pero, lo cierto es que la responsabilidad para evitar las situaciones descritas es del gobierno nacional y, a veces, de los regionales y municipales. Es decir que, en el fondo, se trata de un problema de gobernanza.

En ese contexto aparece el estudio que este libro resume. Evalúa, apuntando a obtener lecciones sobre gobernanza, el “Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur” que el gobierno del Perú, a través del extinto Instituto de los Recursos Naturales (INRENA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) desarrollaron para mitigar los impactos negativos del uso de la obra. Es importante anotar que este tipo de programas no es nuevo. Entre los que se desarrollaron para la carretera BR-364 en Rondonia y Acre, en los años 1980 y, el que se ejecutó en esta década para la BR-319, entre Porto Velho (Rondonia) y Manaus (Amazonas) también en el Brasil, las instituciones financieras internacionales promovieron diversos programas similares a lo largo de carreteras, inclusive en la que atraviesa el Darién, en Panamá. El que se parece más al que se discute en este libro es el que el BID financió en el tramo Porto Velho - Rio Branco, es decir principalmente en el Acre. El Programa de Medio Ambiente y Comunidades Indígenas (PMACI) se desarrolló desde fines de los 1980 hasta comienzos de los años 1990 y después de un inicio muy difícil dio resultados que, a poco de concluido el proyecto, fueron

evaluados como bastante positivos, aunque un examen más minucioso y con mayor perspectiva sería mucho más crítico. En efecto, ninguno de esos programas, a pesar de haber sido más amplios, más costosos y muchísimo mejor preparados que el que nos ocupa, han sido completa o duraderamente efectivos. No hay duda que unos han sido mejores que otros pero, en el mejor de los casos, apenas han retardado los problemas que pretendían evitar. En todos los casos, lo que mejor funcionó y subsiste fue la táctica de establecer áreas protegidas y el reconocimiento de tierras indígenas.

El estudio sobre el programa de la Interoceánica Sur ha sido correctamente orientado al tema de la gobernanza, pues, cuando se analizan los casos mencionados en Brasil o Panamá, entre otros, se confirma que su escaso éxito está, obviamente, relacionado a ese tema que es, sin duda, el factor limitante para alcanzar el escurridizo y tan procurado desarrollo sostenible. Si se logra implantar gobernanza, en su sentido más amplio, la primera consecuencia es una ciudadanía que respeta el orden establecido mediante la Constitución, las leyes y los compromisos internacionales. El trabajo desarrollado por Claudia Enrique y Vanessa Cueto demuestra, como podía preverse, que el Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur fue ineficiente en casi todos sus aspectos y que mucho de ese pobre resultado se debe a deficiencias relacionadas a gobernanza. Entre ellas planificación y participación ciudadana, transparencia y mecanismos de control social y, asimismo, problemas de rendición de cuentas y de colaboración interinstitucional.

Finalmente, las autoras apuntan correctamente al problema central de ese programa, que deviene de su conceptualización inicial y que en gran medida explica su resultado. Éste es, por cierto, no haber previsto el financiamiento de un verdadero programa de desarrollo regional paralelo a la carretera, basado en principios de sostenibilidad, en lugar de un simple y mínimo programa de mitigación de impactos sociales y ambientales.

Ojalá que las nuevas y bien documentadas evidencias reveladas por este estudio inspiren a las autoridades del gobierno peruano a no repetir ese mismo error en otros lugares, especialmente en el caso de la proyectada Interoceánica Centro con la que sus promotores pretenden conectar Cruzeiro do Sul, en el Acre del Brasil con Pucallpa. Ojalá que las recomendaciones de este trabajo sean tomadas como lo que son, es decir aportes valiosos para construir la Amazonía del futuro.

RESUMEN EJECUTIVO

PROPUESTAS 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

Históricamente, las carreteras como el Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) han sido reconocidas como los proyectos de infraestructura de transporte de mayor trascendencia, por los supuestos beneficios en términos de integración y de crecimiento económico local y regional. Sin embargo, lo que es menos conocido y divulgado por las propias autoridades de gobierno y por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), es que estos proyectos implementados en la región amazónica, pueden generar una serie de impactos negativos tanto sociales como ambientales y, en algunos casos, hasta irreversibles. Frecuentemente, estas carreteras -ejecutadas en ausencia de una planificación estratégica nacional, sin transparencia ni procesos de participación ciudadana y sin la adopción de programas de gestión que respondan a las reales necesidades del área de influencia de proyectos en la Amazonía- tienen como resultado escenarios de mayor deforestación y costos sociales que superan los beneficios para la población local.

En este contexto, las carreteras que se han construido en la Amazonía, siempre han subestimado la inversión necesaria para contar con un **Escenario de Gobernanza** como piedra angular del desarrollo efectivo y sostenible⁷. Actualmente, existe una vasta evidencia de que los escenarios *Business as Usual* no son opciones viables para el bioma amazónico, para las poblaciones asentadas en estas áreas, ni para el planeta. El análisis más reciente del Banco Mundial sugiere con gran validez que los procesos de desarrollo denominados como "*Business as Usual*" traerán consigo el colapso irreversible del bioma entre 50 y 70 años⁸.

En el Perú, estudios recientes demuestran que las carreteras en la Amazonía, son una de las principales causas de la deforestación⁹. Coincidentemente, hoy en el Perú se viene trabajando en la preparación de una Estrategia para Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación REDD (R-PP) a través del Fondo Común para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, creado para ayudar a reducir las emisiones generadas por la deforestación y la degradación de los bosques. Es notable que el primer borrador del RPP peruano, cite a la carretera IIRSA Sur como ejemplo emblemático del reto emprendido por el gobierno del Perú, en manejar los riesgos presentados por las carreteras amazónicas en la región Andino-Amazónica. En este sentido, el aprendizaje del esfuerzo de mitigar y manejar los impactos indirectos del CVIS es imprescindible en la implementación del programa REDD, a fin de poder lograr la gobernanza, a partir de la ejecución de proyectos de infraestructura en la Amazonía.

⁷ Soares-Filho, B. S. et al. (2006). "Modelling conservation in the Amazon Basin". Nature, 440: pág. 520–523.

⁸ World Bank, Assessment of the Risk of Amazon Dieback Main Report Febrero 2010.

⁹ Dourojeanni, Marc, et al. (2009). *Amazonía Peruana en 2021. Explotación de Recursos Naturales e Infraestructura. ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?*. Lima, DAR/PRO/SPDA.

Bajo este escenario, cobra gran fuerza el concepto de “transporte sostenible”, que busca articular los proyectos de infraestructura vial con iniciativas que forman parte del proceso de integración regional y/o local. Este concepto es, sin lugar a dudas, un requisito para el Perú y para otros países vecinos de la región Andino Amazónica. A pesar de los riesgos, el avance de las carreteras continúa como entrada a la expansión de la frontera agrícola, incentiva la inversión masiva y sobretodo, la migración a estas áreas, acelerando la explotación insostenible de recursos naturales, sin las garantías de beneficios compartidos de manera equitativa. Superar esta situación es uno de los principales desafíos para el modelo de desarrollo peruano en los próximos años.

Consideramos que está todavía dentro de nuestro alcance, lograr el escenario de Gobernanza planteado para la Amazonía peruana. El Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) ubicado en la región suroriental del Perú consiste en un proyecto vial de 2,586 km., de los cuales 1,078.10 km. no se encontraban asfaltados. En este contexto, surge el Programa para la Gestión Ambiental y Social de Mitigación de Impactos Indirectos Tramos 2, 3 y 4 (Programa CAF/INRENA) como el primer crédito en materia ambiental financiado por la Corporación Andino de Fomento (CAF) en el Perú, siendo una experiencia fundamental que nos permitirá medir el compromiso y capacidad del Estado, en aras de promover un desarrollo sostenible y equitativo en la macroregión sur peruana. Así, el Programa CAF/INRENA fue -en muchos sentidos- una experiencia nueva y complicada, que atravesó por varios cambios institucionales. Pese a ello, existe ahora la oportunidad de enriquecerse de las lecciones aprendidas, como requisito y deber para el uso efectivo de los recursos públicos para el desarrollo del país.

El presente estudio rescata las lecciones aprendidas del CAF/INRENA con el fin de apoyar la construcción del concepto de transporte sostenible y el escenario de gobernanza en la región amazónica. Se perfila como un aporte de la sociedad civil, específicamente del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur (GTSCIOS), no limitándose a ser solamente un diagnóstico sino que -a partir de los testimonios y experiencias recogidas de actores regionales y locales de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS¹⁰- constituye el fundamento para una serie de argumentos y recomendaciones para cualquier fase posterior de inversión en el desarrollo sostenible de la región suroriental del Perú¹¹.

METODOLOGÍA

La metodología empleada en el presente estudio está orientada por una propia conceptualización de Gobernanza, en el contexto de infraestructura en la Amazonía. De esta manera, se han adaptado los ejes de algunas metodologías similares (Banco Mundial, World Resources Institute-WRI, BICECA, etc.)¹² y se ha establecido un marco analítico de seis dimensiones de gobernanza (planificación, transparencia, participación, coordinación interinstitucional, rendición de cuentas y capacidad de gestión socio-ambiental), el cual ha sido aplicado a las condiciones iniciales que rodearon al CAF/INRENA, así como a su proceso de diseño y ejecución, respectivamente.

El presente estudio tuvo varias etapas en su elaboración, la primera consistente en la búsqueda y sistematización de información, tanto oficial como de varias fuentes cercanas al programa así como entrevistas a actores estratégicos; una segunda, que comprendió la revisión y análisis de la documentación e información obtenida; finalmente, la realización de talleres regionales a fin de retroalimentar el estudio con los diferentes socios del GTSCIOS y con las propias autoridades regionales y locales. Vale señalar que el acceso y la calidad de la información disponible revelan uno de los retos centrales, en cuanto a la transparencia.

¹⁰ Han sido varios los talleres regionales realizados por DAR a fin de recabar opiniones y retroalimentar el presente estudio: Presentación de Metodología del 11 de septiembre del 2009 en la ciudad de Puerto Maldonado; Presentación de Estudios Preliminares en la reunión de Coordinadores del GTSCIOS del 25 de febrero del 2010 en la ciudad de Cusco; y, finalmente, tres talleres de validación llevados a cabo en las ciudades de Cusco (25 de mayo del 2010), Puerto Maldonado (03 de Junio) y Puno (16 de Junio), en coordinación con los coordinadores regionales del GTSCIOS.

¹¹ Proyecta Consultores es la firma que, por encargo del MINAM, viene realizando el diseño de los estudios de pre inversión de una segunda etapa del CAF/INRENA. “Bases para el proceso de selección bajo el ámbito del Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable entre la CAF, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio del Ambiente (MINAM).”

¹² Banco Mundial: “Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007”; World Resources Institute: “Governance of Forests Initiative Indicator Framework”; entre otros.

CONTENIDO

En el Capítulo Primero, describimos los antecedentes, el proceso de diseño y la estructura que tuvo el CAF/INRENA, asimismo nos ocupamos de los pasivos ambientales y sociales pre existentes en el ámbito del CVIS y de los impactos ambientales y sociales que traería consigo este proyecto. En el Capítulo Segundo efectuamos, en base del marco de gobernanza planteado, un análisis del diseño y del desempeño del programa en su conjunto. El Capítulo Tercero, a partir de un enfoque más específico, contiene una evaluación de cuatro de los diez proyectos de este programa. Finalmente, en el Capítulo Cuarto concluimos con la generación de recomendaciones de la sociedad civil para una posterior etapa de inversión en este ámbito, a través de una infraestructura sostenible basada en criterios de gobernanza.

CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES E INICIO DEL PROGRAMA CAF/INRENA

Las conclusiones más resaltantes del Capítulo Primero reflejan que el diseño del programa fue novedoso pero inconsistente e insuficiente, comparado con la magnitud de los impactos socio ambientales (negativos) que se preveía traería el CVIS, tales como la migración, deforestación, la invasión de las áreas naturales protegidas, la contaminación química de los ríos por el crecimiento de la minería aurífera y el crecimiento desordenado de los centros urbanos, los cuales fueron subestimados. Ello se vio reflejado en los inadecuados presupuestos asignados y hasta en la ausencia de apoyo para actividades productivas en el área de influencia. El diseño del programa CAF/INRENA fue limitado, dado que su enfoque sólo estuvo orientado a “mitigar”, sin buscar “promover desarrollo”. El ejemplo emblemático de este desequilibrio en el diseño del programa es el inadecuado presupuesto y plazo destinado al proyecto “Mejoramiento de la Gestión Ambiental en la Producción Aurífera”.

Por otra parte, la estructura de gobierno tuvo muchas deficiencias, tanto en el comité de Coordinación (espacio de directorio) y en el Consejo Consultivo. Si bien este último servía como foro de vinculación y consulta con los representantes de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y poblaciones localizadas en el área de influencia del CVIS, el hecho que no contase con capacidad vinculante en sus decisiones limitó su accionar. Esto sin duda fue determinante en la efectividad del programa.

La experiencia del CAF/INRENA es imprescindible para evitar los mismos errores en cuanto a inversiones y compromisos significativos por parte del Estado Peruano. Una de las principales desventajas del CAF/INRENA fue su nacimiento en medio de un apresurado inicio de obras del CVIS lo que se vio reflejó en su contenido y en el poco presupuesto que le fuera otorgado, cuando los estándares regionales dan cuenta que los presupuestos otorgados a programas de mitigación para carreteras similares al CVIS oscila en el margen del 5 al 20% del costo definitivo de la obra, cuando en este caso sólo se otorgó un monto menor al 2%.

CAPÍTULO SEGUNDO. EJECUCIÓN DEL CAF/INRENA, DESDE LA ÓPTICA DE GOBERNANZA

Tras un análisis al diseño y desempeño del programa en términos de gobernanza, en el Capítulo Segundo concluimos que el CAF/INRENA adoleció de un planificado proceso de diseño, que condujera a un escenario de gobernanza. La falta de calidad y precisión de su marco lógico demuestra lo que eventualmente se manifestó en una preferencia de actividades desarticuladas, en lugar de un enfoque en los resultados y las sinergias entre éstos. Las condiciones iniciales fueron pocos favorables: sin un sistema nacional de planificación, con normas ambientales de reciente aprobación, un cuestionado inicio de las obras del CVIS, con una autoridad ambiental (CONAM) sin poder político dentro del aparato estatal y con un INRENA debilitado entre otros aspectos por denuncias de corrupción. Asimismo, la capacidad institucional de varias de las entidades co -ejecutoras del programa se vio superada, en relación a los objetivos y aspectos novedosos del programa, en algunos casos por el debilitamiento institucional que afrontaban, en otros, por el incipiente proceso de transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, dado que varios proyectos estuvieron a cargo de éstos. Algunos ejemplos son la demora excesiva en la elaboración de la Línea de Base (LB) y de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del proyecto, inicialmente en manos del CONAM así como la precaria capacidad técnica de las Direcciones Regionales de Energía y Minas e Hidrocarburos de los Gobiernos Regionales por conducir un proyecto con funciones sectoriales de reciente transferencia.

La gestión macro del Programa CAF/INRENA tuvo varias limitaciones en cuanto a la construcción de un concepto de gobernanza. En términos de planificación, contar con una Unidad Ejecutora sin autonomía propia (adscrita al INRENA) y la falta de inclusión inicial de los gobiernos regionales como miembros del Comité de Coordinación en este programa de repercusión eminentemente regional son claras evidencias de una débil planificación en el diseño de la estructura del programa. Asimismo, la probable afectación del CVIS por el proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari (CHI), que surgió en el desarrollo del programa, es el reflejo de la clara divergencia de visiones entre dos sectores del gobierno nacional, como el MTC y MEM, pese a que ambos formaban parte del Comité de Coordinación de este programa. En cuanto a participación ciudadana, el inoperativo papel del Consejo Consultivo y la falta de promoción de participación de la sociedad civil en el seno del propio proyecto 09 son muestras de la poca presencia de esta dimensión. En lo que respecta a transparencia, la ausencia de un sistema integral de comunicaciones que difundiera periódicamente los avances de la gestión institucional e interinstitucional del programa, ha hecho que la gestión de los distintos proyectos, sus avances y resultados sean casi desconocidos por la mayoría de la población. Los mecanismos de rendición de cuentas como sistema de control social estuvieron ausentes. En términos de coordinación interinstitucional, la ausencia de un mecanismo de coordinación interregional para los tres gobiernos regionales es una oportunidad perdida que debe ser rescatada, para una fase posterior.

CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS DE CUATRO PROYECTOS DEL CAF/INRENA

El estudio prioriza el análisis de cuatro de los proyectos del Programa. En ese sentido, uno de los más resaltantes es el referido al “Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Ambiental y Social de los Gobiernos Regionales y Locales y la Promoción de la Participación de la Sociedad Civil” (proyecto 09) debido principalmente al trabajo desplegado con los gobiernos locales, en lo que atañe a la creación de las Unidades de Gestión Ambiental en sus municipios, la conformación de sus Comisiones Ambientales Municipales (CAM) y la creación de sus principales instrumentos de gestión ambiental. Pese a estos esfuerzos, su presupuesto asignado de S/. 4'624,005.00 millones N.S., (prorratedo en partes iguales en las regiones de Cusco, Madre de Dios y Puno) fue insuficiente para la consecución de todas las actividades planteadas por este proyecto. Así, por ejemplo, en la Municipalidad Provincial del Manu (Madre de Dios) del total de su presupuesto participativo (2010) se destina sólo para el fortalecimiento de capacidades, un monto ascendente a los S/. 1'780,138.00 millones N.S., que es superior al monto otorgado por el programa CAF/INRENA a toda la Región Madre de Dios.

Pese a los esfuerzos de este proyecto, no se pudo concretar el fortalecimiento de las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) de las tres regiones, tampoco hubo un monitoreo a las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) creadas ni a la implementación de sus instrumentos de gestión ambiental. Así, si bien el CAF/INRENA resalta como uno de sus más grandes logros, la Certificación de “Gestión Ambiental Local Sostenible-GALS 2008”¹³, otorgada por el MINAM a diez municipalidades apoyadas por el programa, el hecho de no contar con un sistema de Monitoreo y Evaluación e incluso con una temprana Línea de Base, impidió efectuar un seguimiento a la gestión de aquellas y a los instrumentos de gestión creados. La falta del sistema de coordinación interregional y la organización de centros de información dirigidos a la población son actividades que tampoco pudieron concretarse.

Otro de los proyectos analizados es el referido a la “Mejora de la Gestión de Áreas Naturales Protegidas -ANPs” (proyecto 02), uno de los dos proyectos que contó con mayor presupuesto del CAF/INRENA (S/. 7'464,571.00 millones N.S., incluyendo gastos recurrentes). Este proyecto enfocó su apoyo a la Reserva Nacional Tambopata, la Reserva Comunal Amarakaeri, el Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Nacional Titicaca, cuatro de las áreas asentadas dentro del ámbito de influencia del CVIS. Pese a no haber sido un gran presupuesto, este fue considerable, si tenemos en cuenta el bajo presupuesto que el Estado peruano destina al fortalecimiento de las áreas naturales protegidas a nivel nacional -que, por ejemplo, fue ascendente a S/. 8'606,454.00 millones N.S. en el 2009- y en comparación con los presupuestos que otros Estados asignan para la protección de sus áreas protegidas. El apoyo brindado por el programa al soporte logístico, infraestructura y el pago de remuneraciones y honorarios del equipo humano de estas cuatro áreas protegidas fue importante.

¹³ GALS es la certificación que realiza el MINAM, a las municipalidades a través de tres grados o niveles, con el fin de premiar la inserción de dichas instituciones en los procesos de desarrollo sostenible.

La poca capacidad de gestión de este proyecto por las Jefaturas de ANPs y la entonces Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP) del INRENA -hoy Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Estado (SERNANP)- hizo que muchas de las actividades se iniciaran con retraso y, en algunos casos, se ejecutasen con cierto apresuramiento. Tras la conclusión del programa, son varias las actividades que quedaron pendientes, como la implementación de la Estrategia Nacional para el Corredor de Conservación Vilcabamba Amboró que fuera recién aprobada a fines del 2009; la aprobación oficial de los expedientes técnicos de las cuatro áreas de conservación regional propuestas (Marcapata- Camanti, Ausangate, Lago Valencia y el Lago Arapa) y la aprobación de la actualización de los planes maestros de la Reserva Nacional Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene y el de la Reserva Nacional Titicaca. Asimismo, sigue pendiente aún el compromiso de informar sobre el grado de mejoramiento de la gestión de estas cuatro áreas protegidas, a partir del apoyo brindado por el CAF/INRENA.

El proyecto del que menos información se tuvo fue el referido al “Fortalecimiento de la Identidad Cultural y Protección de las Tierras de los Pueblos Indígenas” (proyecto 08), que estuvo a cargo del Instituto Nacional Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), actualmente fusionado al Ministerio de la Cultura, que se caracterizó por tener un papel aislado del resto del programa. Este aislamiento hizo que perdiera importantes oportunidades de coordinación con los gobiernos regionales y locales de Cusco, Madre de Dios y Puno e incluso con las propias organizaciones de base. La FENAMAD en Madre de Dios, por ejemplo, señala desconocer la labor desarrollada por el INDEPA en torno a este programa y en beneficio de las comunidades nativas de la región Madre de Dios, situación similar ocurre con la Federación Departamental de Campesinos de la Región Puno. Probablemente, esta situación se vio influenciada por el debilitamiento institucional que afrontaba INDEPA, producto de las varias reformas organizacionales que sufrió desde febrero del 2007, afectando a su personal y a la gestión de su presupuesto.

Con un monto de financiamiento de S/. 1'507,500.00 millones N.S¹⁴, el grueso de este proyecto le fue destinado a talleres de sensibilización y capacitación a fin de contar con un Plan de Desarrollo Indígena, un Protocolo de Acceso a las tierras de las Comunidades Nativas y a las Reservas Indígenas para los PIAV y un Mecanismo de Prevención y Manejo de Conflictos. Sin embargo, hasta la fecha, no se han difundido ni se conocen los resultados de estos tres instrumentos. Los informes oficiales elaborados por la Unidad Ejecutora sólo se limitaron a indicar el número de talleres realizados, sin especificar el detalle de los mismos, ni el grado de participación de los pueblos indígenas, la coordinación realizada con otras instancias regionales y/o locales y los resultados alcanzados en cada fase.

El proyecto que menos avances registró fue el referido al “Mejoramiento de la Gestión Ambiental en la Producción Aurífera” (proyecto 04), limitado por el presupuesto otorgado de apenas S/. 1'246, 200.00 millones N.S¹⁵. Este proyecto fue absorbido entre equipos logísticos, remuneraciones y talleres de campo. El desempeño de este proyecto se vio afectado también por el abandono del MEM en la conducción del mismo.

Los talleres de sensibilización y las visitas de campo programadas apenas contribuyeron a la formalización de pequeños productores mineros y pequeños mineros artesanales, en un número menor a 500. Esta cantidad es irrisoria frente a las cifras estimadas de informales, que han convertido a la minería en una actividad insostenible, que representa un estimado 50% del PBI de la región Madre de Dios. Actualmente, sectores como Jayave, Guacamayo y Huaypetuhe, asentados en el entorno del tramo 3 del CVIS son simplemente ingobernables, con ambientes naturales degradados y en donde los problemas sociales como el alcoholismo, prostitución (incluso infantil), trata de personas, violencia familiar y la delincuencia se han ramificado a niveles exponenciales.

El presente estudio señala una serie de lecciones aprendidas respecto al CAF/INRENA. Más allá de la continuidad de un proceso novedoso pero viciado por los varios problemas señalados, la recomendación general del estudio es que para lograr un escenario de gobernanza en la región sur-oriental peruana, se requiere un cambio paradigmático en la visión, orientada hacia el desarrollo sostenible. El reto para el futuro es equilibrar las inversiones en infraestructura

¹⁴ US\$ 450, 000.00 Mil Dólares Americanos.

¹⁵ US\$ 372, 000.00 Mil Dólares Americanos.

y el uso sostenible de los recursos naturales, a través de la inversión en instrumentos de salvaguardia en contra de los riesgos asociados y a favor de una equitativa distribución de costos y beneficios a las poblaciones locales.

CAPÍTULO IV. RECOMENDACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

1. Nuestra primera recomendación apuesta por el Cambio de Enfoque de Mitigación hacia Desarrollo Sostenible, la cual nace de la conclusión general que el programa CAF/INRENA subestimó -de manera significativa- el costo de lograr la gobernanza y evitar el resultado de "Business as Usual". Cualquier segunda fase de inversión en la macro región Sur del Perú o en el área de influencia del CVIS debe ampliar los alcances del enfoque orientado sólo a evitar daños o mitigar. Este cambio filosófico implica, en primer lugar, una apreciación del entorno de un proyecto tan complejo como el CVIS y, evidenciado por un trato más efectivo de los impactos indirectos y acumulativos. Este cambio significa apostar por un compromiso político, económico y técnico -negociado con antelación a una nueva fase de inversión- por superar los entrapamientos en asegurar un plan de desarrollo integral, adecuadamente presupuestado, políticamente garantizado, sincerado respecto a las asimetrías y desigualdades que existen en la región, y visionario en su alianza con todos los socios estratégicos para este gran proyecto.
2. El presupuesto global debe reflejar una visión integral de desarrollo sostenible, definido no solamente por el costo actual de mitigar los impactos socio-ambientales y económicos sino también promoviendo el desarrollo sostenible nacional, regional y local. Nuestro presupuesto mínimo estimado para financiar estas actividades oscila en el orden del 10 al 20% del valor definitivo de la obra, en un promedio no menor de cuatro años. En este sentido, creemos que ni las necesidades de la macro región sur o un nuevo programa pueden estar supeditados a una sola institución financiera, sino tiene que estar respaldado por la coordinación de varias instituciones a nivel nacional e internacional, con un eficiente mecanismo de coordinación entre ellas.
3. Soporte del diseño en dimensiones de Gobernanza. Para construir un escenario de gobernanza, es necesario que el diseño de una segunda fase de inversión tenga como cimiento, dimensiones e indicadores medibles de gobernanza, las aplicadas en el presente estudio pueden servir como referente, sin embargo, no son excluyentes.
4. Apostamos por una Planificación, Participativa e integral en la toma de decisiones, con un claro liderazgo institucional, sustentada en una Línea de Base y una EAE consistente y oportuna, con un sólido y coherente sistema de Monitoreo y Evaluación. En cuanto a la estructura de los órganos de gobierno, se plantean propuestas para la conformación del Comité de Coordinación. Ante la necesidad de fortalecer algunas instituciones co-ejecutoras, se propone el establecimiento de un proceso y fondos con capacidad/responsabilidad de control social, antes del comienzo de un nuevo programa (étapa de transición).
5. Para una efectiva Coordinación, proponemos la generación de compromisos técnicos políticamente garantizados, entre las distintas entidades co-ejecutoras, a modo de pacto inter-institucional.
6. Creemos que la Transparencia se verá fortalecida con la necesaria puesta en marcha de un componente integral de comunicaciones, que priorice en la difusión de la gestión institucional e interinstitucional de un nuevo programa, a fin de mejorar los flujos informativos con las poblaciones locales.¹⁶
7. En términos de Rendición de Cuentas, proponemos evaluaciones oficiales difundidas y validadas en las regiones involucradas, así como el establecimiento de un mecanismo mediante el cual los gobiernos regionales puedan incidir en las decisiones financieras de las instituciones financieras.

¹⁶ Un referente puede ser el Proyecto de Desarrollo impulsado por la Comunidad del Banco Mundial-CDD.

8. Finalmente consideramos que la Capacidad de Gestión Ambiental y Social debe seguir concentrándose en el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales como ejes conductores del desarrollo local, de la mano con un Sistema de Monitoreo y Evaluación, a fin de medir la eficacia de estas instituciones y de los objetivos planteados.
9. Como corolario, creemos importante señalar que el CAF/INRENA constituye un primer esfuerzo del Estado peruano por conjugar sinergias a nivel de gobiernos regionales y locales, sentando las bases para la ejecución de un programa de mayor magnitud. Esperamos que las conclusiones y recomendaciones arribadas en el presente estudio sirvan al Estado (en sus tres niveles de gobierno), las IFIs y la sociedad civil, para iniciar la discusión sobre cómo lograr el desarrollo sostenible, a través de escenarios de gobernanza, en el marco de proyectos de infraestructura de transporte sostenible en la Amazonía.

ANTECEDENTES E INICIO DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE IMPACTOS INDIRECTOS DEL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR (CVIS)¹⁷

El presente Capítulo explica el proceso histórico del diseño y la estructura que tuvo el “Programa de Gestión Ambiental y Social para la Mitigación de los Impactos Indirectos del CVIS Tramos 2, 3 y 4”, a partir de la puesta en marcha de la Carretera Interoceánica Sur. Inicialmente, detallamos el contexto de viabilidad de este proyecto vial, para posteriormente ocuparnos de los pasivos ambientales y sociales pre existentes en el ámbito de influencia de los tramos 2, 3 y 4 así como de los impactos ambientales y sociales previstos en el Estudio de Factibilidad en contraste con los estudios de expertos. Finalmente, hemos realizado una comparación de los costos del CVIS, considerado uno de los proyectos de infraestructura de transporte más caros en la historia del Perú con la inversión que demandó este programa de mitigación de impactos, mostrando algunas experiencias nacionales e internacionales en programas similares.

1.1 INTEROCEÁNICA SUR: ¿PROYECTO DE DESARROLLO?

El Gobierno Peruano en la gestión de Alejandro Toledo otorgó una prioritaria importancia a la puesta en marcha de la Carretera Interoceánica Sur, proyecto ancla del eje Perú- Brasil-Bolivia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de la Región Sudamericana (IIRSA)¹⁸⁻¹⁹, dando cumplimiento así a una de sus más “célebres” promesas electorales. Esta situación se evidenció, incluso, desde el día siguiente de haber asumido la Presidencia, al publicar la convocatoria para realizar los estudios de pre factibilidad de este proyecto (aunque poco después, fuera suspendida) así como en las varias normas emitidas para impulsar el mismo. Las expectativas de este proyecto fueron grandes. Sobretudo en las poblaciones sureñas del Perú, las que alimentadas por las fuentes oficiales de gobierno, aguardaban la generación de importantes cambios socioeconómicos, un flujo comercial interno así como la integración comercial con la región centro occidental del Brasil.

El CVIS estaría vinculado con el territorio brasileño a través del eje que une los puertos de la costa en los estados de Sao Paulo y Paraná con Mato Grosso, Rondonia y Acre, a través de la conocida vía BR-364, entre las ciudades

¹⁷ Denominación oficial inicial Interconexión Vial Iñapari - Puerto Marítimo del Sur.

¹⁸ IIRSA nace en el seno de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia (Brasil) en agosto del 2000, como un espacio de coordinación e intercambio de información para priorizar proyectos de integración física en los sectores de transporte, comunicaciones y energía. Cuenta con opciones de financiamiento provenientes del 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).

¹⁹ El proyecto de unir vialmente el Perú con Brasil no surge propiamente con IIRSA, pues responde a un viejo anhelo de integración de estos estados, que data de varias décadas atrás, primero como parte del temario del ‘Congreso Panamericano de Carreteras’ realizado en Montevideo, Uruguay en 1967 y luego, mediante el ‘Acuerdo de Interconexión Vial’ suscrito entre ambos Estados, en julio de 1981, el cual, determinaba que la interconexión se sitúe entre las localidades de Iñapari (Perú) y Assis (Brasil).

de Cuiabá en Mato Grosso, Porto Velho en Rondonia y Río Branco en Acre. Desde este punto hasta la frontera con el Perú existe la carretera BR-317. Este lado brasileño (BR-317 y 364) ya estaba prácticamente concluido, en operación desde hace unas dos décadas, siendo mundialmente conocidos los grandes impactos socio ambientales causados por la construcción de la BR 364.

En territorio peruano, este proyecto consistía en la construcción y rehabilitación de 2,585.66 km. de carretera dividida en cinco tramos, que atravesarían ocho departamentos de la macroregión sur peruana: Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, Madre de Dios, Moquegua y Puno. En el siguiente cuadro se puede distinguir cada uno de los tramos de este proyecto.

CUADRO N° 01: Tramos de la Carretera Interoceánica Sur

No.	Tramos	No Asfaltados (Km.)	Asfaltados (Km.)	Inicio de construcción
1	San Juan de Marcona – Urcos	0	762.66	25 set, 2008
2	Urcos – Inambari	300	0	24 mar, 2006
3	Inambari – Iñapari	403.20	0	24 mar, 2006
4	Inambari – Azángaro	305.90	0	17 abr, 2006
5	Matarani – Azángaro; Ilo – Juliaca	62.20	751.70	27 nov, 2008
Total en Km.		1071.30	1514.36	

Fuente: Contratos de Concesión- PROINVERSION y BICECA
Ver (<http://www.bicusa.org/es/Project.10312.aspx>)

A pesar de la magnitud de este proyecto y una prioridad atribuida por el gobierno, el proyecto prescindió de una debida etapa de planificación, siendo incluso exonerado de varias exigencias legales establecidas para cualquier proyecto vial. Es así que el proyecto fue exonerado de la fase de pre inversión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y su viabilidad se amparó en un estudio de factibilidad que no fue aprobado ni por la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) del MTC ni por el MEF²⁰. No contó con estudios definitivos de ingeniería y con un Estudio de Impacto Ambiental integral de la obra²¹. El proceso de concesión no duró más de seis meses.

Esta situación despertó la protesta de muchas instancias técnicas y expertos, sociedad civil e incluso varios ministros del gobierno de Toledo, por los problemas que podría traer consigo. Debido al apresuramiento con el que se implementaba el proyecto, se destaco los riesgos desde sobre costos, riesgos ambientales y sociales, percepción de falta de transparencia hasta el entrapamiento de los procesos administrativos en curso.

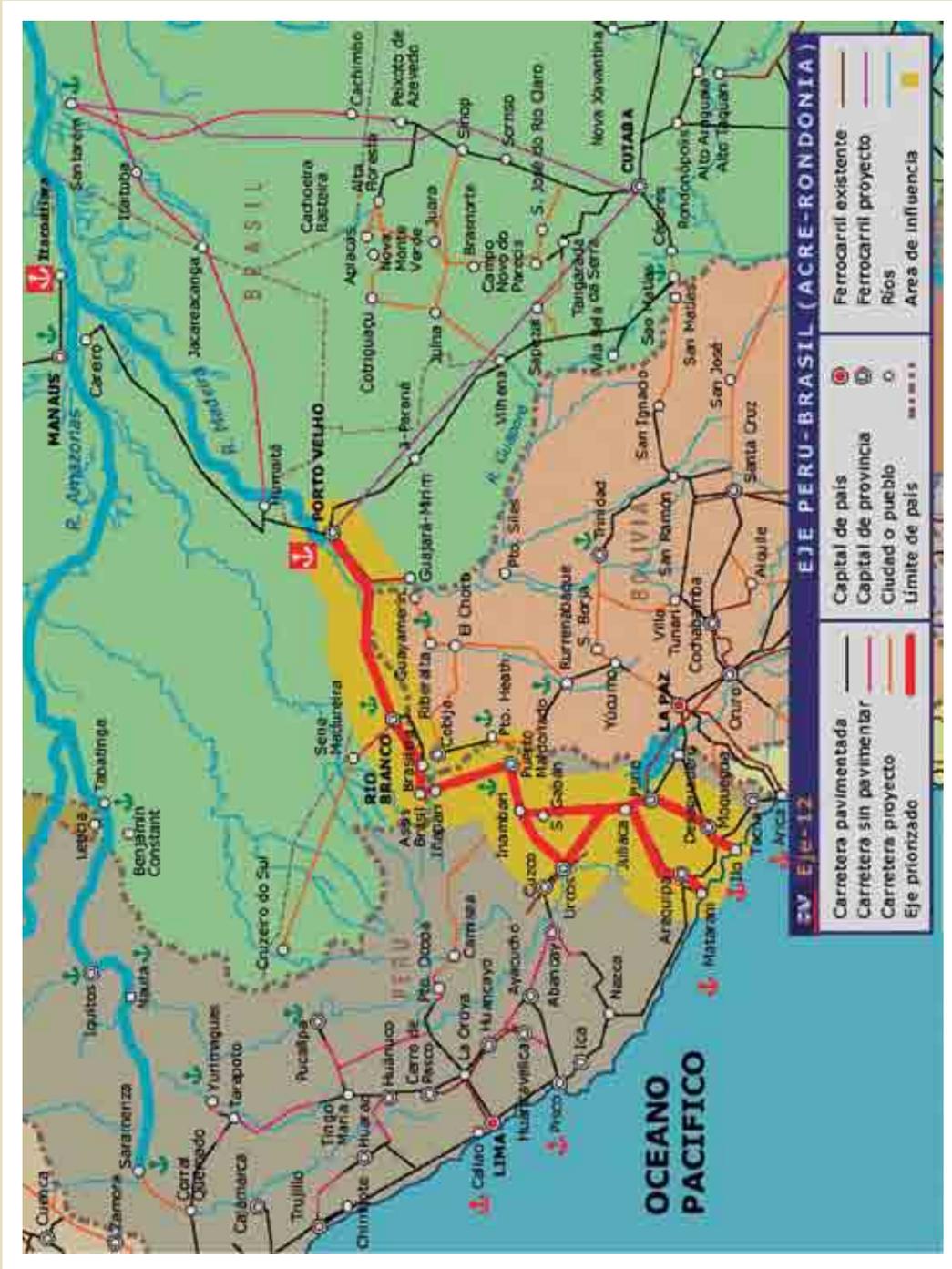
Bajo este contexto, fue en enero del 2005, que la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION) convocó al "Concurso de Proyectos Integrales para la entrega en concesión al sector privado de las Obras y el Mantenimiento de los Tramos viales 2, 3 y 4 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil"²², adjudicándose en junio de dicho año la buena pro a las empresas Concesionaria Interoceánica Sur – Tramo 2 S.A., Concesionaria Interoceánica Sur – Tramo 3 S.A. e Intersur Concesiones S.A. (Tramo 4), respectivamente. El modelo de concesión seleccionado fue el de BOT (Build, Operate and Transfer) mediante el cual la empresa privada construye y financia un proyecto de infraestructura, se hace cargo de su operación por un determinado período de tiempo (cobrando un ingreso por ello, según diversas fórmulas), para finalmente entregar dicha infraestructura al Estado.

²⁰ El SNIP es el sistema administrativo del Estado creado en el año 2000, que actúa como sistema de certificación de calidad de los proyectos de inversión pública, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, a través de principios, procesos, metodologías y normas técnicas y garantizar proyectos de inversión socialmente rentables, efectivos y sostenibles.

²¹ Aunque sí se elaboraron EIA por tramos (y etapas).

²² Mediante RS. N°156-2004-EF del 22 de diciembre del 2004 se ratificó el Acuerdo del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN (03.12.04) que dispuso entregar en concesión al sector privado las obras y mantenimiento involucrados en el "Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR".

MAPA N°01: Ubicación del CVIS



Fuente: Tomado de Integración Regional entre Bolivia, Brasil y Perú, 2002. Wagner, A. y Rosario Santa Gadea Duarte, eds. CEPEI, Lima. (web BICECA)

En agosto del 2005, se suscribieron los respectivos contratos de concesión (el Ministerio de Transportes y Comunicaciones- MTC actuó en representación del Estado peruano), en un clima de denuncias públicas efectuadas por la Contraloría General de la República, quien mostró su oposición, al alegar que la empresa Odebrecht (integrante de Concesionaria Interoceánica Sur – Tramo 2 S.A. y Tramo 3 S.A.) mantenía procesos judiciales pendientes con el Estado²³.

De manera paralela a la puesta en marcha del CVIS, se constituía una Comisión Intergubernamental de Alto Nivel encargada de la formulación de un “Plan de Desarrollo de los Corredores Económico-Productivos del Sur”, encabezada por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y conformada por miembros del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. Esta Comisión Intergubernamental iba funcionar como un instrumento de gestión que articule y compatibilice las acciones que le corresponde ejecutar a los tres niveles de gobierno y cuyo objetivo general era elevar las condiciones de vida de las poblaciones involucradas a través del crecimiento económico, la competitividad y la complementariedad de actividades.

El inicio de las obras (construcción) de los tramos 2 y 3 empezó el 24 de marzo del 2006²⁴, mientras el inicio contractual fue establecido el 06 de julio del 2006. En el caso del tramo 4, el inicio (construcción) fue el 17 de abril, en tanto el contractual fue fijado para el 06 de setiembre de dicho año. En los tres tramos, las obras comenzaron con el financiamiento otorgado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) a las dos empresas concesionarias, a través de dos líneas de crédito de enlace aprobadas dentro de los primeros meses del 2006, bajo la garantía del Estado peruano²⁵. Siendo, en este trance, que se formulaba el establecimiento de un programa destinado a la mitigación de los impactos ambientales y sociales indirectos a causa de las obras del CVIS en los tramos 2, 3 y 4²⁶, cuyo diseño fue incluido como condición especial de desembolso en estas líneas de crédito, bajo responsabilidad del Estado peruano.

Este programa que fuera denominado “Programa de Gestión Ambiental y Social para la Mitigación de Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – Tramos 2, 3 y 4 del CVIS” y que estuvo a cargo del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) ha sido el primer crédito en materia ambiental otorgado por la CAF en el Perú, por ello la relevancia de su desempeño y su contribución a la construcción de gobernanza en el país²⁷.

I.2 IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES INDIRECTOS DE LA CARRETERA INTEROCEÁNICA SUR

En razón de que el “Programa de Gestión Ambiental y Social para la Mitigación de Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – Tramos 2, 3 y 4 del CVIS” (en adelante CAF/INRENA) estaba orientado a mitigar los impactos “indirectos” del CVIS, conviene examinar, en principio, como fueron contemplados los pasivos sociales y ambientales (que podrían haberse acrecentado con este proyecto vial). En segunda instancia, analizar si los impactos ambientales y sociales indirectos fueron adecuadamente previstos en el estudio de factibilidad del CVIS, considerando los estudios realizados sobre estos impactos por expertos en el tema.

²³ Oficio N° 262-2005-CG/VC del 03 de agosto del 2005 dirigido por la Contraloría General de la República a PROINVERSIÓN.

²⁴ Las empresas concesionarias fueron comunicadas por el MTC que a partir del 08 de setiembre del 2005 les serían entregados los terrenos de los tramos correspondientes.

²⁵ Mediante Decretos Supremos N° 022-2006-EF del 22.02.2006 y 057-2006-EF del 05.05.2006 se aprobaron el otorgamiento de la garantía del Gobierno Nacional a las Líneas de Crédito de Enlace a ser acordadas entre la CAF y las empresas Concesionaria Interoceánica Sur Tramos 2, Tramos 3 S.A. e Intersur Concesiones S.A., respectivamente, por un monto total ascendente a los US\$ 200 millones.

²⁶ El motivo de haber considerado sólo los tramos 2, 3 y 4, radica en que éstos contemplaban – principalmente- obras viales nuevas (construcción completa de una carretera donde previamente no hay camino asfaltado), rehabilitación (reparación selectiva de calzadas y demás elementos de la vía previa demolición de estructuras existentes), y mejoramiento (tareas para elevar la categoría de la vía que implican redimensionamiento geométrico o estructural de calzadas y/o los demás elementos de la vía). Informe para Directorio de la CAF - CVIS, Setiembre 2005.

²⁷ Luego del proyecto Camísea, este programa de gestión ambiental y social era el segundo préstamo en materia ambiental que realizaba el Perú, se avizoraba como una oportunidad, bajo un enfoque de desarrollo integral y con inversiones significativas.

El ámbito geográfico y ecológico de influencia del CAF/INRENA corresponde a tres regiones naturales: sierra, ceja de selva y selva baja del sur del Perú. Los tramos 2 y 4 se ubican tanto en las zonas de sierra de la cordillera oriental como de ceja de selva de la cordillera Sub andina o ultra oriental, en los departamentos de Cusco y Puno; mientras que el tramo 3 se ubica íntegramente en la región de selva baja del departamento de Madre de Dios. El Cuadro N° 02 permite apreciar el alcance geográfico que tendría este programa.

CUADRO N° 02: Alcance geográfico del CAF/INRENA

Región	Provincia	Distritos
Madre de Dios	Tambopata	Tambopata, Inambari, Laberinto, Las Piedras
	Manu	Madre de Dios, Huepetuhe, Iñapari
	Tahuamanu	Iberia, Tahuamanu
Cusco	Quispincanchis	Camanti, Marcapata, Ocongate, Ccatca, Urcos
Puno	Carabaya	Ayapata, San Gabán, Ollachea, Ajoyani, Macusani
	Azángaro	Potoni, San Antón, Asillo, Santiago de Pupuja, San José, Azángaro, Achaya
	Lampa	Calapuja, Lampa

Fuente: Estudio de Pre-factibilidad del Programa CAF/INRENA.

1.2.1 PASIVOS EXISTENTES ANTES DE LA INTEROCEÁNICA SUR

Las obras de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS consistían principalmente en el asfaltado de vías pre existentes, que recorren espacios silvestres pero no “vírgenes”, pues en algunos sectores ya existían “ejes viales”. Entre Iñapari, Puerto Maldonado (parte del tramo 3), San Gabán y Azángaro (tramo 4) ya existía una trocha transitable habilitado desde 1988, aunque con muchos problemas en invierno. En algunos tramos, podía considerarse una carretera afirmada. La carretera que pasa por Quincemil y Urcos, para llegar al Cusco, existía también desde hace mucho tiempo.

La habilitación vial aunque precaria en algunos tramos del CVIS generó de antemano la existencia de pasivos sociales y ambientales importantes, producto de las actividades económicas inequitativas, no planificadas o ilegales, que dominan las economías regionales. Los más importantes son la minería precaria de oro aluvial, la extracción ilegal de madera y el crimen organizado (narcotráfico -cultivos de coca, contrabando y tráfico sexual de menores, por citar algunos ejemplos), sobretodo en la región Madre de Dios²⁸. Para apreciar el análisis subsecuente de la calidad del diseño del programa CAF/INRENA es esencial recordar, los principales pasivos arraigados en este ámbito.

1.2.1.1 Minería precaria de oro aluvial

En el Perú, son cuatro las zonas con mayor presencia de minería artesanal dedicada a la explotación aurífera: la zona de Ananea e Inambari en Puno; las zonas altas de los valles del Sur Medio que incluyen los departamentos de Ica, Arequipa y Ayacucho; la zona de Madre de Dios; y la zona de Patate (La Libertad) en la Costa Norte. A excepción de ésta última, las tres primeras zonas se ven influenciadas indirectamente por la Carretera Interoceánica Sur, especialmente, las zonas de Puno (Tramo 4) y Madre de Dios (Tramo 3). Desde la década de los sesenta en la zona de Puno y desde los ochenta en Madre de Dios, los mineros estacionales fueron haciéndose más estables, dando lugar a pueblos enteros dedicados a esta actividad como una forma de salir de la crisis del campo, la falta de empleo y la violencia política. Una de las características más resaltantes de esta minería es su informalidad.

²⁸ Ráez, Ernesto. Interoceánica Sur: ¿Asfalto o Desarrollo? Presentación en el Congreso de la República. Noviembre, 2007.

En Puno, en los distritos de Ananea e Inambari, las poblaciones mineras artesanales son las de más antigua data, aunque en los ochenta se incrementan y consolidan. En La Rinconada (5,140 msnm) se encuentra la concentración más grande de mineros artesanales alrededor de una sola mina, con aproximadamente 13,000 personas al 2005, todas dedicadas a la extracción de oro.

En Madre de Dios, desde hace treinta años (primera fiebre del oro), se ha venido extrayendo oro de manera artesanal, fundamentalmente a través del lavado de la tierra y el amalgamado del oro con mercurio. Desde el 2005, ocurre una nueva fiebre del oro totalmente descontrolada, debido al aumento del precio internacional de este mineral. Sectores como Guacamayo, Jayave, Huepetuhe, Delta I, Laberinto (colindantes al eje vial) son puntos focales de esta actividad en la región. La gente simplemente ingresa a cualquier quebrada, laguna, pantano o aguajal, sin necesidad de que medie ningún tipo de petitorio, y extraen todo el oro que pueden²⁹.

Minería aurífera aluvial - Madre de Dios.



La alteración del paisaje, deforestación, degradación del suelo, colmatación de sedimentos en los cauces de río y fangos en el suelo, deterioro de la calidad del agua superficial (ríos y quebradas), desaparición de flora y fauna acuática, emisión de ruidos, crecimiento de centros poblados sin planificación (por la migración) y con demandas de servicios básicos, contaminación con desechos sólidos entre otros son los principales impactos ambientales negativos generados por esta actividad. Tampoco se puede restar importancia la afectación a la salud de las poblaciones, las precarias condiciones de vida en los campamentos mineros así como el hecho de ser un canal propicio para lastres sociales como la delincuencia y la prostitución, incluso infantil. De igual manera, el crecimiento de la minería se veía como un peligro latente, sobretodo por su cercanía con las zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene.

1.2.1.2 Cultivos de coca

En la década de los ochenta, las cuencas de San Gabán e Inambari- Tambopata fueron consideradas como de producción tradicional de cultivo de coca.

La subcuenca del río San Gabán forma parte del sistema hídrico de la cuenca del río Inambari. Se sitúa en el sector nororiental del departamento de Puno, cercana a la frontera con Bolivia. El cultivo de coca se ubica en el sector

²⁹ Ráez, Ernesto. Monitoreo Independiente y Comunitario en la Carretera Interoceánica Sur. Octubre, 2007. Pro Naturaleza, GTSCIOS y CSA- UPCH.

medio y bajo del río San Gabán y parte de la cuenca baja del río Inambari, entre los 400 a 1,200 m.s.n.m., muy cerca al tramo 4 del CVIS.

En el año 2004, esta cuenca registró una extensión de 2,702 ha de coca en producción y fue considerada como uno de los focos cocaleros de mayor tasa de crecimiento anual a nivel nacional, con una evidente articulación con el narcotráfico, por la existencia de pozas de maceración, tráfico de insumos químicos para la transformación de la hoja e incautaciones de pasta básica de cocaína, con destino a las localidades de Juliaca y Puno. Como resultado de un intenso programa de erradicación impulsado por el Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH) en el 2005, se redujo el área de producción a sólo 292 ha, casi el 90% menos con referencia al año anterior. Sin embargo, este importante logro no tuvo la sostenibilidad requerida, esencialmente porque después de la erradicación no se implementaron programas de desarrollo alternativo que representen una salida económica legal para la población que estuvo involucrada en el cultivo. El crecimiento del área en el 2006, hizo pensar que si a corto plazo no se implementaban dichos programas, no sería nada raro, que en los próximos años, la expansión del cultivo alcance niveles de mayor cobertura espacial³⁰.

Los ríos Inambari y Tambopata se localizan en la selva alta de Puno, provincia de Macusani. Según el Sistema Nacional de Clasificación del Uso de Tierra, sólo el 1% de los suelos tiene aptitud para actividades agrícolas mientras que el 99% por la predominancia de montañas altas de pendientes empinadas y por su vulnerabilidad a la erosión, son consideradas como tierras de protección. En estos ambientes se ubica la mayor extensión ocupada con coca entre los 800 a 1,800 m.n.s.m. En el cuadro N° 03 se indican las cifras anuales de hectáreas con cultivos de coca en San Gabán y en la cuenca de Inambari- Tambopata, entre los años 2002 al 2006, teniendo un total de 2800 Ha. como antecedente al programa CAF/INRENA.

CUADRO N° 03: Distribución de cultivos de coca en San Gabán, Inambari-Tambopata, 2002-2006

Región	2002	2003	2004	2005	2006
San Gabán	s.d.	470	2700	292	446
Inambari	1761	1441	1713	1997	1989
Tambopata	669	819	287	253	377
Total	2430	2730	4700	2542	2812

Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo apoyado por UNODC

Al igual que en el caso de la minería, el Parque Nacional Bahuaja-Sonene y la Reserva Nacional Tambopata por su proximidad con las cuencas cocaleras de Inambari - Tambopata y San Gabán se encontraban en permanente riesgo, de ser intervenidos masivamente por estos cultivos de coca y otros.

1.2.1.3 Extracción y comercio ilegal de madera

En el Perú, siempre ha sido una característica propia el carácter informal de las actividades madereras, principalmente extractivas. Dentro del ámbito del CVIS, fundamentalmente ha sido el departamento de Madre de Dios uno de los más golpeados por esta actividad ilegal, dada la concentración de especies altamente valiosas como la caoba y el cedro. La mayoría de las zonas problemáticas por tala ilegal se localizan en territorios comunales indígenas, reservas indígenas creadas para proteger a grupos de contacto inicial o incluso en áreas naturales protegidas, que son las que más concentran especies maderables de alta demanda, sobretudo, internacional.

³⁰ Monitoreo de Cultivos de Coca- Junio 2006. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).



Tala ilegal de madera en el ámbito de la Interoceánica Sur.

Algunos estudios consideran que el 80% de la madera extraída en el Perú es de manera ilegal y en Madre de Dios dicha cifra alcanzaría el 90%. La falta de personal y de puestos de control forestal del INRENA hizo que la tala ilegal se extendiera rápidamente. Sectores como la provincia de Tahuamanu, la cuenca del río Los Amigos y la cuenca del río Las Piedras han sido, desde hace varios años atrás, enclaves de esta ilegal actividad. No existen datos exactos respecto a cuanta madera ha sido extraída ilegalmente, tampoco una cuantificación de los impactos negativos de la tala ilegal en los aspectos económico, ambiental y social.

No obstante, diversos estudios sustentan el hecho de que la extracción no planificada de maderas es una de las principales causas de deforestación de los bosques naturales tropicales, por sus efectos directos (degradación de la calidad de los ecosistemas forestales, pérdida de hábitats, pérdida de biodiversidad y alteración de procesos ecológicos de gran escala) o indirectos (facilita el acceso a los agricultores)³¹.

Esta cuna de impunidad y desgobierno, azotado por buscadores de oro, coccaleros y taladores ilegales de madera, imperaba en la zona ante la poca atención que el Estado otorgaba a esta región, o incluso por el brillo de su ausencia. El CVIS, se presentaba como un facilitador multiplicador para la expansión de estas actividades, aprovechando las facilidades que la nueva carretera pudiera brindar³².

1.2.2 IMPACTOS INDIRECTOS SUBESTIMADOS. EL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DEL CVIS VS. ESTUDIOS DE EXPERTOS INDEPENDIENTES

Además de los pasivos preexistentes en el ámbito de influencia del CVIS, los impactos indirectos que traería consigo este proyecto vial serían tanto positivos como negativos, en términos ambientales y sociales. Expertos amazónicos como Marc Dourojeanni, sobre la base de experiencias previas en Perú y Brasil, analizaron desde antes de la puesta en marcha de la obra, los principales impactos que, en términos ambientales y sociales, podría propiciar este proyecto vial.

DEFORESTACIÓN

En términos ambientales, la deforestación era uno de los impactos negativos de mayor magnitud que los expertos señalaban se vería agravada con el CVIS. La deforestación transforma los bosques tropicales en áreas agrícolas y pasturas y es uno de los principales factores en la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Entre sus principales causas, destacan la apertura de carreteras y su efecto multiplicador en la expansión de la agricultura y la ganadería, la migración y el incremento de la pobreza, el aprovechamiento insostenible de los recursos forestales y tala ilegal así como el incremento de cultivos ilícitos.

³¹ Sistematización y Mapeo de Actores en los procesos de Deforestación en los Ejes IIRSA Norte y Sur del Perú. Documento de Trabajo- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. 2009

³² La Primera Fiscalía Especializada en materia ambiental en Madre de Dios ha sido creada recién en mayo del 2010, por citar un ejemplo.

En el ámbito de influencia del CVIS, se observa una tendencia de incremento de deforestación, en los últimos años. En el año 2000, la Oficina de Gestión Ambiental Transectorial, Evaluación e Información de Recursos Naturales (OGATEIRN) del INRENA elaboró un estudio para el proyecto PROCLIM registrando cifras actualizadas de la deforestación a nivel nacional. En el cuadro 04 se puede apreciar las cifras correspondientes a las tres regiones de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS:

CUADRO N° 04: Superficie deforestada al 2000

Departamento	Superficie de bosque amazónico original (Ha.)	Deforestación 2000 (Ha.)	Pérdida bosque respecto bosque original (%)
Cusco	3'639,050.99	537,632.37	14.77
Puno	1'589,608.30	146,041.32	9.19
Madre de Dios	8'419,180.26	203,891.86	2.42
Total Tres Regiones	13'647,839.55	887,565.55	12.37
Total Nacional	76'419,817.98	7'172,953.97	9.39

Fuente: Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire -PROCLIM / DAR ha aumentado el total de las tres regiones

Los resultados a dicha fecha nos indicaban que de una superficie nacional de bosques amazónicos correspondiente a 76'419,817.98 Ha, la superficie total deforestada ascendía a 7'172,953.97 Ha, en promedio el 9%; en tanto, para el caso de las tres regiones por donde atravesaría el CVIS, la superficie deforestada correspondía a 887,565.55 Ha que se estimaba en el 12.37 % de la superficie de bosques amazónico original de estas tres regiones correspondiente a 13'647,839.55 Ha.



Deforestación en el ámbito de la influencia de la Interoceánica Sur

Por otro lado, los resultados finales por tramos (2, 3 y 4) en estas regiones de la línea base elaborada por el CAF/ INRENA (de la cual hablaremos en detalle en el Capítulo II) dan cuenta que el área neta deforestada, entre el 2000 y 2006 ascendería a 28,380.09 Ha con un promedio anual de 5,255.5 Ha/año y una tasa anual de 1.64%. Esta situación evidencia que las tendencias de deforestación –en estas regiones del país – iban en aumento, desde antes de la pavimentación del CVIS, cuyos impactos podrían aumentar aceleradamente dichas cifras.

CUADRO N° 05: Deforestación entre 2000- 2006 en el ámbito de influencia CVIS

Tramo Regional	Superficie de Bosque Amazónico original (Ha)	Deforestación 2000 (Ha)	Deforestación 2006 (Ha)	Incremento Deforestación	Promedio Anual Ha/año	Tasa anual
Cusco (tramo 2)	3 639 050.99	38,341.87	39,894.35	1,552.48	287.5	(%)
Madre de Dios (tramo 3)	8 419 180.26	156,410.75	174,234.69	17,823.94	3,300.7	1.82
Puno (tramo 4)	1 589 608.30	81,503.04	90,506.71	9,003.67	1,667.3	1.76
Total	13 647 839.55	276,255.66	304,635.75	28,380.09	5,255.5	1.64

Fuente: Línea de Base del CAF/INRENA (2010)

Estudios recientes como el de Marc Dourojeanni en "Amazonía Peruana en 2021 - Explotación de Recursos Naturales e Infraestructuras" ratifican el hecho de que los procesos de deforestación y cambio de uso del suelo se verán incrementados con el desarrollo de proyectos de infraestructura enmarcados en IIRSA, tal y como el CVIS. Por su parte, DAR en su "Sistematización y Mapeo de Actores en los procesos de Deforestación en los Ejes IIRSA Norte y Sur del Perú" señalaba que los proyectos de desarrollo de infraestructura vial presentan un gran potencial para convertirse en poderosos impulsores de la deforestación, debido a su ejecución en áreas próximas a bosques primarios tropicales que habían estado protegidos por su difícil accesibilidad. A lo que había que agregar el impacto de otros factores como políticas nacionales y regionales de desarrollo que directa e indirectamente podrían propiciar el incremento de la deforestación, a través del incremento de las áreas agrícolas, la promoción de plantaciones de monocultivos agroindustriales para la producción de biocombustibles; y/o la promoción de actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos³³.

Un estudio publicado en Octubre 2010 en la revista "Proceedings of the National Academy of Sciences", da cuenta del aumento de las emisiones de carbono derivadas de la deforestación entre los años de 1999 al 2009, debido, particularmente, a la tala selectiva realizada en el 2006 como parte de los trabajos de pavimentación de la Carretera Interoceánica Sur.

No hay estudios oficiales actualizados respecto a deforestación, los que deben incluso contener datos más específicos como la calidad de los bosques subsistentes (nivel de degradación), siendo ésta una tarea pendiente por parte del gobierno del Perú.

En los siguientes dos cuadros podremos apreciar un comparativo entre los impactos indirectos previstos en el estudio de factibilidad (que fuera con el que le dieron el licenciamiento a la obra) y aquellos anunciados por estudiosos como Dourojeanni (2006).

³³ Sistematización y Mapeo de Actores en los procesos de Deforestación en los Ejes IIRSA Norte y Sur del Perú. Documento de Trabajo- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. 2009

CUADRO N° 06: Impactos ambientales indirectos posibles del CVIS

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DEL CVIS ³⁴		ESTUDIO DE CASO DE LA INTEROCEANICA SUR- MARC DOUROJEANNI ³⁵		
<p>El área de influencia indirecta del proyecto serán las regiones por donde pasará la carretera, según las tres alternativas: Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Ica, Madre de Dios, Moquegua y Puno. El capítulo de Impacto Ambiental no profundiza en el análisis de los impactos indirectos; por lo tanto tampoco propone mayores medidas de mitigación para éstos.</p>	<p>CONSTRUCCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambio del valor de la tierra que se producirá al iniciarse los trabajos en la vía. La presión sobre los terrenos se incrementará de acuerdo a las necesidades del mercado y posibilidades de negocios que puedan originarse a lo largo de toda la vía, pero principalmente en los centros urbanos. • Incremento de la demanda de bienes y servicios debido a la presencia temporal de los trabajadores de la obra, originando el aumento de precio de estos y en algunos casos podría darse el aumento de la demanda de los servicios de salud por la introducción de enfermedades contagiosas no registradas. • Modificación de las formas de vida. No será un cambio radical porque actualmente la vía es transitable, pero la presencia temporal de los trabajadores y el desplazamiento de vehículos en ambos sentidos podría obligar a que la población cambie sus hábitos de vida en forma temporal. 	<p>OPERACIÓN</p> <p>Tienen que ver con "el desarrollo inducido inherente a la implementación de la infraestructura en sectores productivos. Estos efectos son principalmente socioculturales e incluyen la degradación visual por la presencia de carteles publicitarios a lo largo de la vía, ocupación no planificada, construcción de nuevos caminos, degradación de tierras de protección y otras áreas naturales, migración de mano de obra, el desplazamiento de la economía de subsistencia, etc." Se reconoce que la principal causa de deforestación en selva es el flujo de colonos emigrantes.</p>	<p>HASTA 50 KM. A AMBOS LADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la deforestación, por agricultura legal e ilegal (migratoria) en suelos sin aptitud agrícola. • Incremento de la degradación del bosque por extracción forestal legal e ilegal sin manejo y sin reposición. • Incremento de la caza ilegal para comercio de carne, cueros y pieles y, en especial, tráfico de animales vivos. • Incremento de la pesca abusiva, frecuentemente con implementos ilegales, dinamita y tóxicos. • Pérdida de biodiversidad y rarificación o extinción de especies por deforestación, caza o pesca y contaminación. • Erosión de suelos por deforestación en laderas y mal manejo de suelos bajo uso agropecuario. • Contaminación química de suelos y agua por abuso de agroquímicos, procesamiento de estupefacientes o a consecuencia de la minería. • Reducción de servicios ambientales del bosque (ciclo de agua, fijación de CO₂, etc.). • Invasión de áreas protegidas (i.e. parques nacionales). • Importante reducción del valor paisajístico y turístico en la Selva Alta y Ceja de Selva. 	<p>EN LA REGIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impactos acumulativos de otras obras complementarias, como las programadas por el IIRSA (hidroeléctricas, otras carreteras, etc.). • Incremento de la degradación del bosque por extracción forestal sin manejo ni reposición. • Incremento de la caza ilegal para comercio de carne, cueros y pieles, y en especial tráfico de animales vivos. • Invasión de áreas protegidas (i.e. parques nacionales). • Pérdida de biodiversidad y rarificación o extinción de especies.

³⁴ Este extremo ha sido elaborado en función de la información contenida en "Carretera Interoceánica Sur- Consideraciones para su Aprovechamiento Sostenible" - Balbín, Doris y Patricia Patrón- Asociación Civil Labor- Abril 2008.

³⁵ Dourojeanni, Marc. Estudio de Caso de la Carretera Interoceánica en la Amazonía Sur del Perú. Ver Estudio en <http://www.bicusa.org/es/ProjectResources.10312.aspx>

Como se puede apreciar, el estudio de factibilidad con el que fuera aprobado el CVIS no analizó debidamente los impactos indirectos que posiblemente generaría la obra, los que en varios casos fueron subestimados. No obstante, Dourojeanni con mucha certeza, indicaba que era la deforestación uno de los principales impactos ambientales indirectos que traería consigo la Interoceánica Sur. En este balance eran más probables los impactos indirectos de carácter negativo que los positivos.

CUADRO N° 07: Impactos sociales indirectos posibles del CVIS

REGIÓN MADRE DE DIOS ³⁶		ESTUDIO DE CASO DE LA INTEROCEANICA SUR- MARC DOUROJEANNI (2006)	
FASE DE CONSTRUCCIÓN			
POSITIVOS	NEGATIVOS	TRAMOS PLANOS (LLANURA AMAZÓNICA)	TRAMOS INCLINADOS (SELVA ALTA Y CEJA DE SELVA)
No se identificaron	<ul style="list-style-type: none"> • Posible interacción inadecuada de contratistas con poblaciones de la zona. • Desplazamiento de los transportistas fluviales (chatas) del río Madre de Dios, por construcción del puente. • Posible rebrote de terrorismo en la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intranquilidad de comunidades nativas y tradicionales. • Aparición de prostitución, inclusive infantil. • Violaciones de mujeres y niños por trabajadores y otros abusos. • Inseguridad, que incluye robos y otros crímenes por trabajadores y nuevos llegados. • Litigios por expropiaciones, reasentamientos, afectaciones, sobre posiciones en derecho de vía y en propiedades tradicionales. • Cambio acelerado del uso de la tierra y formación de minifundios y latifundios. • Ocupación desordenada de costados de la vía por viviendas, comercios y chacras. • Afectación del padrón cultural local por ingreso masivo de gente de otros lugares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prostitución y explotación sexual de menores. • Violaciones de mujeres y niños por trabajadores y otros abusos. • Litigios por expropiaciones, reasentamientos, afectaciones, sobre posiciones en derecho de vía y en propiedades tradicionales. • Alteraciones bruscas de actividades económicas. • Incremento del minifundio. • Ocupación desordenada de costados de la vía por viviendas, comercios y chacras. • Eventual destrucción de restos arqueológicos.

³⁶ Este extremo ha sido elaborado en función de la información contenida en "Carretera Interoceánica Sur- Consideraciones para su Aprovechamiento Sostenible" - Balbín, Doris y Patricia Patrón- Asociación Civil Labor- Abril 2008.

FASE DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO PERIÓDICO (HORIZONTE DE 10 AÑOS)

ETAPA DE OPERACIÓN	POSITIVOS	NEGATIVOS	TRAMOS PLANOS (LLANURA AMAZÓNICA)	TRAMOS INCLINADOS (SELVA ALTA Y CEJA DE SELVA)
	<ul style="list-style-type: none"> • Posible mejora en el acceso y apertura a nuevos mercados. • Posible disminución en el costo del transporte. • Posible mejora en los precios de los productos de la zona. • Posible promoción de la actividad turística. • Posible mejora en la comunicación vial. • Posible disminución del costo de la canasta familiar. • Posible mejora en el acceso a los servicios básicos. • Posible incremento, diversificación y tecnificación de las actividades productivas. • Posible aumento del intercambio cultural.* • Posible dinamización de las relaciones sociales. • Posible mejora en la integración regional, nacional e internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posible interacción inadecuada de contratistas con poblaciones de la zona. • Desplazamiento de los transportistas fluviales (chatas) del río Madre de Dios, por construcción del puente. • Posible rebrote de terrorismo en la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aculturación progresiva de comunidades nativas. • Invasión de tierras indígenas por agricultores, madereros y mineros y eventual matanza de indios por enfermedad o en escaramuzas. • Desplazamiento de poblaciones indígenas tribales, invasión de territorios de otros indios, inclusive en áreas protegidas, y generación de conflictos entre ellos. • Continúa prostitución, inclusive infantil, y otras agresiones sexuales. • Inseguridad pública se acrecienta en áreas urbanas y rurales (robos, asaltos y abigeato). • Continúan y se agravan los litigios por expropiaciones, reasentamientos, afectaciones, sobreposición de derechos de vía, invasiones y ocupaciones de tierras reclamadas por otros y por formación de latifundios y de minifundios. • Especulación con tierras y apropiación ilícita de tierras por ricos (latifundio) y por pobres (invasión y minifundio). • Continúan los cambios del uso de la tierra, con incremento de pecuaria y agricultura intensiva. • Aumento de la población debido a nuevas llegadas de inmigrantes de otras regiones y degradación de servicios públicos y del ambiente en las ciudades y villas locales. • Estimulo a la formación de "barradas" en las áreas urbanas. • Continúa ocupación desordenada de costados de la vía por viviendas, comercios y chacras. • Facilitación e incremento de tráfico de drogas, armas, animales silvestres y del contrabando en general. • Fomento al subempleo esclavizante (i.e. en minería o garimpo y en extracción maderera). • Pérdida o alteración de valores culturales tradicionales. • Eventual destrucción de lugares tribales sagrados 	<ul style="list-style-type: none"> • Continúa prostitución, inclusive infantil. • Inseguridad pública se acrecienta en áreas urbanas y rurales. • Continúan los litigios por expropiaciones, reasentamientos, afectaciones y sobreposición de derechos de vía y ocupación de tierras reclamadas por otros. • Continúan cambios del uso de la tierra y formación de minifundios. • Continúa ocupación desordenada de costados de la vía por viviendas, comercios y chacras. • Aumento de la población local debido a nuevas llegadas de inmigrantes de otras regiones. • Especulación con tierras y apropiación ilícita de tierras. • Fomento al subempleo esclavizante (i.e. en minería o garimpo y en extracción maderera). • Pérdida de valores culturales tradicionales. • Proliferación de cultivos ilegales (coca). • Eventual destrucción de restos arqueológicos.

Algunos de los impactos sociales indirectos mencionados han sido especulados en parte y producto de la experiencia previa con carreteras de penetración. Unos eran más probables e importantes que otros, por ejemplo, la formación de minifundios y latifundios era muy improbable. No siendo tampoco concurrentes en el tiempo.

Se hacía necesaria, entonces, la implementación de una estrategia de desarrollo que incluyera la capacidad de gobernar los procesos acelerados o suscitados con ocasión del asfaltado del CVIS. En base de esta comparación, nos parece que el Perú estaba mínimamente equipado para evitar los impactos socio ambientales negativos que podría ocasionar la Interoceánica Sur.

I.3 MITIGANDO IMPACTOS INDIRECTOS: DISEÑO Y NEGOCIACIÓN INICIAL DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DEL CVIS (2005-2006)

El establecimiento de un programa de inversión de mitigación de impactos socio ambientales, en razón de las obras del CVIS, fue plasmado oficialmente -como una condición especial de desembolso- en los contratos de las Líneas de Crédito de Enlace suscritas en los primeros meses del 2006, entre la CAF y las empresas concesionarias de los tramos 2, 3 y 4, en las que intervino como garante el Estado peruano.

Como antecedente, en junio del 2005, la CAF había realizado un proceso de consulta ciudadana, mediante una secuencia de talleres en la ciudad de Lima y en las regiones de Cusco, Madre de Dios y Puno, con el objeto de identificar los principales impactos ambientales y sociales "indirectos" que no se habían considerado en el proceso de consulta llevado a cabo por el MTC, en la elaboración del "Estudio de Factibilidad del CVIS". Este proceso estuvo bajo la conducción de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y Futuro Latinoamericano³⁸.

Según información de la CAF, la propuesta alcanzada a las autoridades peruanas consideró un conjunto de quince (15) proyectos identificados y organizados en cuatro componentes: i) Manejo de Bosques, ii) Ordenamiento de Territorio, iii) Institucionalidad y Participación Ciudadana y iv) Establecimiento de la Unidad Ejecutora, los cuales contaban con un contenido mínimo de las acciones necesarias para su implementación y cálculos de la inversión requerida e instituciones participantes sugeridas³⁹. En palabras del Ejecutivo Principal de la Dirección de Medio Ambiente de la CAF en el Perú, René Gómez García, este programa tuvo un monto de inversión primigenio ascendente a los US\$ 30 Millones, el cual fue -posteriormente- disminuido por el gobierno del Perú⁴⁰. Vale observar que Dourojeanni había estimado necesario un programa sólo de mitigación de impactos indirectos con un paquete de inversiones ascendente a US\$ 100 - 150 Millones (aproximadamente 10% del costo estimado inicial de la obra).

El artículo 18.1° del contrato de concesión suscrito entre la República del Perú y las empresas concesionarias contempló la posibilidad que el Estado otorgue garantías para respaldar las obligaciones de los concesionarios, en caso de que éstos soliciten dicho crédito y una entidad financiera multilateral lo otorgue³⁷.

En este sentido, las líneas de crédito de enlace suscritas fueron el instrumento financiero interino que permitió a los concesionarios contar con fondos para el inicio de las obras del CVIS.

³⁷ La Circular 17 de las Bases del Concurso de Concesión indicaba a los postores que, en mérito al Decreto de Urgencia N° 008-2005, el Estado peruano se encontraba en conversaciones con una entidad financiera multilateral para facilitar al concesionario, una línea de crédito de enlace hasta por la suma de US\$ 200 millones, la que contaría con el aval del Estado.

³⁸ Informe del Taller de Consulta Preliminar (03 de junio del 2005) en Lima y del Taller de Consulta Carretera Interoceánica – Componente Perú (27 de junio del 2005). Madre de Dios. Futuro Latinoamericano y SPDA.

³⁹ CAF - Informe Para Directorio: Corredor Vial Interoceánico Sur (Perú -Septiembre, 2005)

⁴⁰ Entrevista realizada al Ejecutivo Principal de la Dirección de Medio Ambiente de la CAF, Sr. Rene Gómez García, el 14 de abril del 2010, en la ciudad de Lima.

Este programa le fue encargado, por la compatibilidad de funciones, al entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura (MINAG) que tenía a su cargo la administración y control de los recursos forestales, fauna silvestre, agua y la gestión de las áreas naturales protegidas, siendo la unidad formuladora de este programa y de varios de sus proyectos de inversión pública. Este programa de inversión fue oficialmente denominado “Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos en el Corredor Vial Interoceánico Sur” y fue integrado -finalmente- por diez (10) proyectos⁴¹.

El monto total de inversión del programa fue US\$ 17'785,957, de los cuales US\$ 13'452,435.00 eran recursos de inversión (US\$ 10 Millones por endeudamiento público con la CAF y US\$ 3'452,435.00 Millones de contrapartida nacional) y US\$ 4'333,522 eran recursos de gasto recurrente para actividades permanentes⁴². En cuanto al plazo el programa sería ejecutado en un período de tres (03) años, contados a partir de la suscripción del respectivo contrato. Las instituciones formuladoras que también participaron en este proceso inicial de diseño y que posteriormente tuvieron la condición de ejecutoras de varios de los proyectos fueron el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y el Fondo de Promoción de Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE).

Entre noviembre y diciembre del 2005 se aprobó el perfil y el estudio de prefactibilidad de este programa, con Código PROG-47-2005-SNIP; por su parte, la OPI Agricultura remitió en enero del 2006 al MEF la sustentación para exonerarlo del estudio de factibilidad.

Durante el mes de enero del 2006, se realizaron reuniones de trabajo entre autoridades del INRENA, CONAM, el Ministerio de Agricultura (MINAG) y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para definir, el marco institucional de este programa. En este contexto, el MINAG remitió al MEF, su propuesta para presidir el Comité de Coordinación del programa, nombrando como representante al Vice Ministro de Agricultura⁴³. Del mismo modo, el Presidente del CONAM, sustentó al MEF su interés en presidir el Comité de Coordinación, sobre la base del marco normativo (entonces) vigente y los objetivos socio ambientales que buscaba el programa. En palabras de la ex – Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente (MIINAM), Ing. Vanessa Vereau Ladd, “fue notorio el conflicto existente entre el entonces Jefe del INRENA, Sr. Leoncio Alvarez Vásquez y el Presidente del CONAM, Sr. Carlos Loret de Mola por hacerse cargo de este programa”⁴⁴.

Finalmente, la unidad ejecutora de este programa (UEP) fue adscrita al INRENA, la cual estaría siendo conducida por un Director Ejecutivo, en tanto la Presidencia del Comité de Coordinación y Consejo Consultivo recayeron en manos del CONAM. En ambos casos, estas designaciones fueron formalizadas oficialmente, con posterioridad. El ámbito de influencia del CAF/INRENA serían los tramos 2, 3 y 4 del CVIS, los que atraviesan territorios de las regiones de Cusco, Madre de Dios y Puno, respectivamente.

La viabilidad del programa y sus ocho proyectos de inversión fue aprobada el 09 de febrero de 2006 por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP) del MEF⁴⁵. Para la ejecución de los diferentes proyectos, la UEP suscribiría convenios de ejecución por encargo con las respectivas unidades co- ejecutoras.

⁴¹ Los consultores encargados de elaborar la propuesta del CAF/INRENA fueron Pedro Reyes y Fernando Lituma.

⁴² Estos gastos recurrentes estaban destinados para los proyectos “Mejora de la Gestión de las ANP’s y Creación de Nuevas ANP’s” por un monto de US\$ 2'944,962 y “Consolidación de concesiones forestales y Fortalecimiento de Capacidades”, con un monto ascendente a US\$ 1'388,560, lo que hacía un total de US\$ 4'333,522 Millones.

⁴³ Oficio N° 063-2006-AG-DM de fecha 27 de enero del 2006

⁴⁴ Entrevista realizada en la ciudad de Lima, el 04 de diciembre del 2009.

⁴⁵ El programa fue aprobado por el Informe Técnico N° 019-2006-EF/68.01. El proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras en 28 distritos adyacentes al Eje Vial de la Carretera Interoceánica” con Código SNIP 20189, fue declarado viable con anterioridad por la OPI Agricultura mediante Informe Técnico N° 199-2005-AG-OGPA-OI, pasando a formar parte del presente programa.

I.3.1 CONTRATO DE PRÉSTAMO SUSCRITO CON LA CAF

La UEP fue aprobada en junio del 2006, con su creación y adscripción al INRENA, aprobándose un mes después la operación de endeudamiento externo con la CAF y la suscripción del respectivo Contrato de Préstamo⁴⁶.

El 20 de julio de 2006, a escasos días de concluir el gobierno de Alejandro Toledo, el Estado peruano firmó el Contrato de Préstamo con la CAF, por el monto de US\$ 10 millones, a fin de destinarlo al financiamiento del programa CAF/INRENA. Este contrato contempló muchos de los términos contenidos en el informe de la DGPMSP del MEF que declaró la viabilidad del programa.

CUADRO N° 08: Hitos resaltantes entre enero 2005- julio 2006

FECHA	EJECUCIÓN DEL CVIS	PROGRAMA CAF /INRENA
Enero 2005	Aprobación de las Bases del Concurso de Proyectos Integrales para la Concesión de las Obras y el Mantenimiento de los Tramos Viales del Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil.	
Febrero 2005	Exceptúa del SNIP (fase de pre inversión) a tramos del "Proyecto Corredor Interoceánico Perú-Brasil-IIRSA-SUR".	
Junio 2005	Otorgamiento de buena pro de los tramos 2, 3 y 4 Negociaciones de las líneas de crédito de enlace	Negociaciones de las líneas de crédito de enlace y exigencia del CAF/INRENA
Agosto 2005	Suscripción de los contratos de concesión IOS Conformación de la Comisión Intergubernamental de Alto Nivel encargada de la elaboración del "Plan de Desarrollo de los Corredores Económico-Productivos del Sur".	
Noviembre 2005		MINAG (OPI) aprueba el perfil del Programa de inversión CAF/INRENA y de sus proyectos de inversión que lo integran.
Diciembre 2005		MINAG (OPI) aprueba el estudio de pre factibilidad del programa CAF/INRENA y de los proyectos de inversión que lo integran.
Enero 2006		MINAG justifica exoneración de la fase de factibilidad del programa INRENA, MINAG, CONAM y MEF discuten marco institucional del CAF/INRENA.
Febrero 2006	D.S. que aprueba la garantía del Estado para contratos de préstamo entre la CAF y concesionarios de los tramos 2 y 3 del CVIS.	MEF aprueba viabilidad del programa CAF/ INRENA
Marzo 2006	Inicio de las obras del CVIS	
Mayo 2006	D.S. que aprueba la garantía del Estado para contrato de préstamo entre la CAF y concesionaria del tramo 4 del CVIS.	
Junio 2006		Creación de la Unidad Ejecutora del programa CAF / INRENA
Julio 2006		Suscripción del contrato de préstamo con la CAF

Fuente: Elaboración propia

⁴⁶ Referencia: Ley N° 28750 y Decreto Supremo N° 113-2006-EF, respectivamente.

I.4 LA ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN “CAF/INRENA”

I.4.1 INSTITUCIONALIDAD DEL CAF/INRENA

En esta sección, describimos los aspectos institucionales más importantes para nuestro análisis, en los que adelantamos algunos argumentos que luego desarrollamos en los próximos capítulos. La estructura de gobierno del programa CAF/INRENA estuvo encabezada por una Unidad Ejecutora adscrita al INRENA y conformado por un Comité de Coordinación y un Consejo Consultivo. A su vez, los distintos proyectos estarían al mando de una entidad (co)ejecutora con la que el INRENA suscribiría un convenio de ejecución por encargo.

En las siguientes líneas, ofrecemos un sumario de la actuación de los distintos órganos del programa, que incluye al Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur (GTSCIOS), quien actuó como representante de la sociedad civil en el Consejo Consultivo. No obstante, no abordaremos el papel de las entidades co-ejecutoras, dado que estas se indican en la descripción de los proyectos que se realiza en el punto 4.2.

I.4.1.1 UNIDAD EJECUTORA (UEP)

Mediante Ley N° 28750 se autorizó la creación de la UEP del CAF/INRENA y su adscripción al INRENA⁴⁷. La decisión de asignar el liderazgo del programa CAF/INRENA al INRENA fue un error fundamental de su diseño. Si bien el INRENA tenía a su cargo el manejo de los recursos de agua, forestales y la gestión de las áreas protegidas a nivel nacional, el tibio desempeño de estos sectores evidenciaba su poca capacidad institucional. El INRENA no sólo no contaba con rango ministerial, sino que era intervenido políticamente por el gobierno de turno. Incluso por esas fechas, era seriamente cuestionado por las denuncias de corrupción por tala ilegal de madera y falsificación de guías de transporte que se hacían públicas en diferentes regiones de la Amazonía⁴⁸.

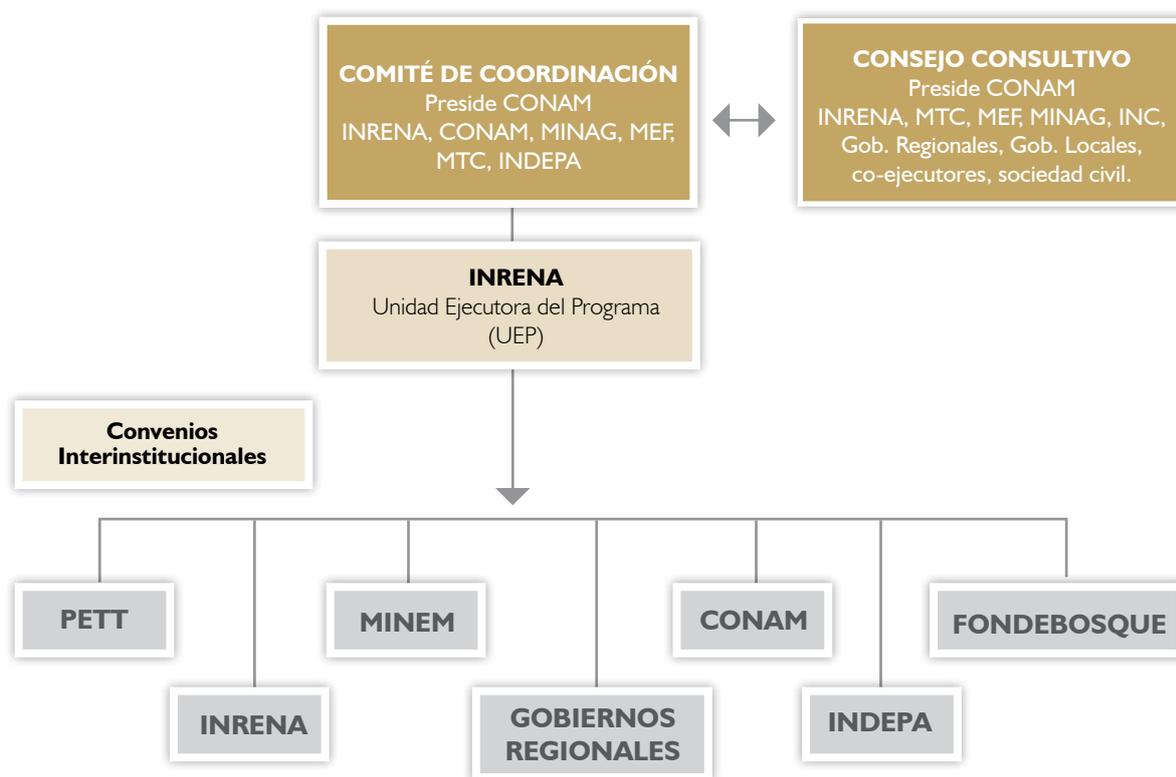
Esta situación no garantizaba la implementación de proyectos complejos, de carácter multisectorial y regional, como los integrados por el CAF/INRENA. Entonces, ni el gobierno peruano ni la CAF, en su condición de financista de este programa, analizaron debidamente la capacidad institucional del INRENA. Ante esta situación, la sociedad civil a través del GTSCIOS (del cual se hablará en líneas posteriores), solicitó la inclusión de una instancia de concertación multisectorial, autónoma y de carácter vinculante, sin pasivos previos como los que tenía el INRENA, a fin de que convocase con efectividad a las distintas instituciones sectoriales y fomentase vínculos de coordinación entre las mismas⁴⁹. Lamentablemente, este manifiesto no tuvo eco.

⁴⁷ Con la extinción del INRENA, mediante el Decreto Supremo N° 071-2009-EF (25.03.09) se establece que la Unidad Ejecutora sería el Ministerio de Agricultura a través del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur."

⁴⁸ Ver siguientes enlaces: <http://www.planteamientosperu.com/2006/12/denuncias-sobre-tala-ilegal-en-nuestra.html> y <http://www.servindi.org/actualidad/4933>

⁴⁹ Pronunciamiento del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur, Septiembre 2006.

El siguiente gráfico muestra el esquema establecido para este programa:



Fuente: CONAM

1.4.1.2 INSTANCIAS DE GOBIERNO

El CAF/INRENA estuvo conformado por un Comité de Coordinación y un Consejo Consultivo, presididos por el CONAM y con la secretaría técnica a cargo del INRENA. El CONAM tuvo un papel prácticamente ausente que no cobró notoriedad hasta la aparición del Ministerio del Ambiente.

Muchas de las organizaciones previstas como ejecutoras de fondos del programa (incluyendo a INRENA y CONAM) formaban también parte de este Comité de Coordinación y Consejo Consultivo, lo que no era recomendable ni beneficioso para la gestión y transparencia del programa, por cuanto las instituciones se consultaban a sí mismas y aprobaban de esta manera sus propias decisiones y ejercicios.

1.4.1.2.1 COMITÉ DE COORDINACIÓN (CDC)

El Comité de Coordinación era la instancia de gobierno de más alta jerarquía en el programa, se encargaba de decidir los lineamientos de gestión, aprobar los planes operativos anuales y evaluar el avance del programa, a través de los reportes e informes emitidos por la UEP. Actuaba como una especie de Directorio. Sus miembros iniciales fueron el INRENA, CONAM, MINAG, MEF y MTC, siendo posteriormente incluidos el INDEPA y los tres gobiernos regionales. Su primera sesión data de noviembre del 2006.

La conformación de este comité, en su mayoría, por miembros del gobierno central hizo que tuviera un carácter centralista y sectorizado, sorprendiendo el hecho de que los gobiernos regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno no formarán parte de esta estructura inicial, por el impacto directo que el programa (y las decisiones de este órgano) tendría en estas tres regiones y dado el inminente proceso de descentralización que afrontaba nuestro país.

La ausencia de estos gobiernos regionales perduró hasta septiembre de 2007, más de once meses desde la emisión de su norma de creación, pese a que el artículo 04° de dicho dispositivo permitía que este Comité aprobara la participación de nuevos miembros. Esto se evidenció con la inclusión del INDEPA en noviembre del 2006, antes de cumplirse un mes de expedida la norma primigenia.

Pese a la importancia que revestía este órgano de índole multisectorial en la gestión del programa es mínima la información del trabajo desplegado y los resultados alcanzados por esta instancia pues apenas se conoce de la realización de algunas sesiones. Sus actas nunca se hicieron públicas, pese a los pedidos de acceso a la información pública cursados⁵⁰. Sólo se conoce por declaraciones de miembros de este Comité, del invisible papel del CONAM en la Presidencia y del aparente conflicto con INRENA.

En palabras de la ex – Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales del MINAM, Ing. Vanessa Vereau Ladd: “(...) En las reuniones del CdC se exponían los avances y las acciones pendientes del programa, coordinándose la cogestión de actividades; siendo las reuniones descentralizadas las que generaban un clima de confianza entre los miembros del gobierno central con las autoridades regionales”.

Un aspecto no implementado, o del que por lo menos no se tuvo conocimiento, con relación a este CdC fue lo dispuesto en el artículo 04° de su norma de creación, respecto a su organización en grupos técnicos de trabajo especializados⁵¹.

La selección de las entidades co-ejecutoras del programa así como la conformación inicial de este Comité de Coordinación, sin gobiernos regionales, evidencian que el CAF/INRENA fue diseñado desde una perspectiva centralista.

1.4.1.2.2 CONSEJO CONSULTIVO (CC)

El CC fue concebido como el órgano que operaría como foro de vinculación y consulta entre las instituciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil, se encargaría de recibir (para conocimiento) los documentos aprobados en el seno del CdC (Planes Operativos Anuales, informes de ejecución y auditorías) y propondría recomendaciones para mejorar el desempeño del programa.

Los miembros de este Consejo Consultivo fueron: CONAM, INRENA, MINAG, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), MEF, MTC, MEM, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional de Descentralización, Instituto Nacional de Cultura, los Gobiernos Regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno, dos representantes de los gobiernos locales provinciales del ámbito del proyecto, dos representantes de organizaciones indígenas, designados por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), y dos representantes de las ONGs, con actividad en el ámbito de ejecución del programa.

Pese a la multiplicidad de actores del que estuvo conformado, este Consejo no tuvo competencias vinculantes para formular observaciones oficiales a los distintos documentos que la UEP emitiera en el marco del programa. Si bien fueron pocas las reuniones sostenidas por este Consejo, no existen actas de las sesiones realizadas⁵². Su primera sesión fue en febrero del 2007.

⁵⁰ Al respecto, DAR cursó solicitudes de acceso a la información pública en julio del 2009, tanto al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente (MINAM) como a la Dirección Ejecutiva de la propia Unidad Ejecutora del programa, obteniendo sólo en el primer caso una respuesta formal, en la que se nos indicaba que dichos documentos debían ser solicitados a través de la UEP.

⁵¹ La sociedad civil (GTSCIOS), antes del trabajo de revisión de los POAs 2007 solicitó detalles sobre la formación y funcionamiento de estos grupos técnicos. Taller regional de MDD. Reestructuración de los POAs 2007 – Marzo 2007.

⁵² Declaraciones de Ernesto Ráez Luna, miembro de este Consejo Consultivo, en representación de las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil.

Un factor que impidió una legítima participación de los miembros de este Consejo fue el no financiamiento por parte de la UEP de los pasajes y otros gastos de los representantes electos por la sociedad civil, que radicaban en regiones distintas al lugar donde se realizarían las reuniones, lo que ocurrió, por ejemplo, en la tercera reunión convocada en la ciudad de Cusco, en enero del 2008.

Esta situación aunada al hecho de no haber dotado a los acuerdos de este CC de carácter vinculante -dado que sólo podía conocer las decisiones adoptadas en el seno del CdC- hizo que en la praxis no se canalizara una participación genuina a través de este Consejo, pese a que los objetivos de su creación dieran la impresión de ser una instancia de participación. El antecedente más próximo de un Consejo Consultivo es el del INRENA, creado en el 2003⁵³, estructurado de manera muy similar e igualmente inoperante.

1.4.1.3 INSTITUCIONES DE SEGUIMIENTO DE SOCIEDAD CIVIL: GRUPO DE TRABAJO DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA INTEROCEÁNICA SUR (GTSCIOS)

Ante la falta de espacios formales de participación ciudadana en el CAF/INRENA, la sociedad civil se ha visto representada por el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur (GTSCIOS), que si bien es una iniciativa anterior a este programa, nació ante la emergente puesta en marcha del CVIS.

Este grupo fue establecido en noviembre del 2005, a iniciativa de la Sociedad Zoológica de Francfort, a partir de un núcleo de organizaciones conservacionistas nacionales e internacionales basadas en Lima y con alguna presencia en Madre de Dios. Por la dinámica de las relaciones interinstitucionales en los departamentos de Madre de Dios, Cusco y Puno, un paso posterior fue activar Grupos Regionales. Así, el Grupo Regional de Madre de Dios se puso en marcha en septiembre 2006, el de Cusco en octubre del mismo año y el de Puno en julio del 2007. Se trata, entonces, de un grupo descentralizado. El grupo se define como un colectivo igualitario de organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas e individuos preocupados por los impactos directos e indirectos, sociales y ambientales, del asfaltado de la carretera Interoceánica Sur en el Perú. Su propósito es **promover, proponer y apoyar iniciativas compatibles con el desarrollo sostenible en el ámbito de la Interoceánica Sur**⁵⁴.

Todos sus miembros integrantes aportan o financian al Grupo, ya sea a través de recursos humanos, tiempo, espacios, etc. Aunque el grupo también recibe el financiamiento de organizaciones bajo la modalidad de proyectos y compromisos específicos. En ningún caso, existen beneficios particulares de alguna organización integrante en las iniciativas de financiamiento del Grupo.

Actualmente, el grupo está conformado por cincuenta y seis (56) organizaciones ciudadanas. La incorporación de nuevos miembros (representantes individuales) se realiza con la presentación de su organización. En el caso de los individuos que no estén afiliados a organizaciones, éstos deben recibir el aval o recomendación de una organización miembro, para participar en el grupo a título personal.

Las principales herramientas de comunicación y coordinación entre los miembros del GTSCIOS son las cuatro listas electrónicas: tres regionales (Cusco, Madre de Dios y Puno) y una lista general que comprende a todos los integrantes del GTSCIOS. Para el dinamismo del flujo de información (difusión e intercambio) se cuenta con tres coordinadores regionales con tres asistentes de coordinación y con un coordinador regional. Los coordinadores (regionales y nacional) mantienen reuniones periódicas. Cada grupo regional estructura sus actividades en función

⁵³ Reglamento de Organización y Funciones del INRENA, aprobado por D.S. N° 002-2003-AG. El Consejo Consultivo es un órgano de consulta y asesoramiento de la Jefatura, que emite opiniones en los asuntos que sean sometidos a su consideración en materia de legislación, administración, así como gestión y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Cuenta con un Secretario Técnico, cargo que desempeña el Gerente General del INRENA. Sesiona por lo menos cuatro veces al año (una vez por trimestre) a solicitud del Jefe del INRENA y sus funciones son: a) Absolver las consultas que le formule la Jefatura sobre asuntos relacionados a la legislación, políticas de gestión, administración y aprovechamiento de los recursos naturales; b) Estudiar y recomendar los planes generales en materia de recursos naturales; y, c) Otras que se establezcan en su Reglamento Interno.

⁵⁴ Extraído de: García, Alfredo, Ernesto Ráez y Loyola Escamilo. Grupo de Trabajo para la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur: Una Experiencia de Acción Colectiva Ciudadana ante un megaproyecto. Septiembre, 2008.

de planes operativos anuales. Las decisiones sobre temas organizativos y de gobierno del grupo son adoptadas de manera consensuada o por delegación a la Coordinación Nacional.

Como parte de su propósito de promover el desarrollo sostenible en el ámbito de la IOS, son varias las organizaciones del GTSCIOS que han venido liderando iniciativas o proyectos, como la Iniciativa de Conservación y Desarrollo Sostenible “Interoceánica Sur – Integrando Conservación y Desarrollo” (ISUR), una alianza de ProNaturaleza, Conservación Internacional, CONIRSA y ODEBRECHT; y, el proyecto “Promoviendo la Participación de la sociedad civil y el monitoreo en el campo para mitigar los impactos indirectos sociales y ambientales de la Carretera Interoceánica Peruana en el Corredor de Conservación Vilcabamba- Amboró” ejecutado por ProNaturaleza y financiado por el Fondo de Alianzas para los Ecosistemas Críticos (CEPF, por sus siglas en inglés).

El GTSCIOS ha realizado un seguimiento casi permanente al CAF/INRENA, incluso desde su proceso de negociaciones, y ha cursado varios manifiestos a las autoridades rectoras y encargadas de este programa. En ellos se solicitó la reestructuración de la UEP en una autoridad autónoma, la inclusión de los gobiernos regionales en el Comité de Coordinación, se expresó oposición a que las mismas instituciones ejecutoras del programa formaran parte de las dos instancias de gobierno (constituyéndose en juez y parte), se propuso la reformulación del Consejo Consultivo en un órgano de concertación amplio y descentralizado con mayor participación de la sociedad civil y con decisiones vinculantes, la reformulación de los POAS 2007, entre otros⁵⁵. Asimismo, el GTSCIOS ha participado en reuniones de trabajo organizadas por estas autoridades y, en otras, convocadas a solicitud expresa.

Reuniones de trabajo del GTSCIOS



Pronaturaleza

Claudia Enrique-DAR

Al interior del CAF/INRENA, el GTSCIOS ha participado sólo a nivel del CC mas no en algunas de las actividades del proyecto 09 referido a la promoción de la sociedad civil. La norma de creación del CC establecía la participación de dos representantes de las ONGs con actividad en el ámbito de ejecución del programa, designados por acuerdo de las redes nacionales de ONGs que trabajan temática ambiental. En ese sentido, con fecha 23 de octubre de 2006, la Sociedad Nacional del Ambiente designó ante el CONAM a Víctor Zambrano Gonzáles y Ernesto Ráez Luna, ambos miembros del GTSCIOS, como representantes.

Fueron las primeras sesiones de este Consejo donde se trataron temas de especial impacto para la marcha del programa y donde los representantes del GTSCIOS tuvieron un papel fundamental: la inclusión de los gobiernos

⁵⁵ Cartas del 17 de enero del 2007; de septiembre del 2007, etc.

regionales al Comité de Coordinación y la revisión de los POAs 2007 en talleres descentralizados. En el primer caso, esto demandó una presión sobre el Comité de Coordinación con el apoyo del Gobierno Regional de Madre de Dios, para lo que el GTSCIOS emprendió una ardua campaña, incluso a través de cartas cursadas a la PCM y al CONAM, gestiones que concluyeron con la incorporación de un representante titular y uno alterno de los Gobiernos Regionales de los departamentos de Cusco, Madre de Dios y Puno⁵⁶. En el segundo caso, fue muy notable el trabajo desplegado en la revisión de los primeros POAs del programa correspondientes al año 2007, por el impacto que tendrían las actividades ejecutadas en estos primeros documentos de gestión.

Cabe mencionar que, tras la designación del Sr. Dow Seiner en la Dirección Ejecutiva de la UEP se concretan los canales de comunicación entre la sociedad civil (representada por el GTSCIOS) y las autoridades del programa. No obstante, las coyunturas superaron a las buenas voluntades, tal y como cuando la UEP solicitó, apenas unos días antes de las fiestas navideñas del 2008, la revisión de los planes operativos del año 2009 lo que no tuvo una efectiva respuesta de parte del GTSCIOS. En líneas generales, la actuación del GTSCIOS ha tratado de ser permanente, sin embargo la coyuntura hizo que centre su atención, durante casi todo el 2009, en temas como el proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari.

1.4.1.4 CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

La CAF se define como una institución financiera multilateral comprometida con el desarrollo sostenible y la integración regional⁵⁷. Cuenta con políticas institucionales y lineamientos establecidos en su Estrategia Ambiental -que fue lanzada por vez primera en el Perú a fines de agosto del 2007- y con un Reglamento General cuya última edición fuera aprobado en marzo del 2008.

Es conocido que la CAF es uno de los principales impulsores de los proyectos del portafolio de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA), especialmente en el desarrollo de infraestructura. En el presente caso, la CAF ha sido el principal financista del CVIS y del CAF/INRENA, programa que surgió como una exigencia al gobierno del Perú, de manera paralela al financiamiento que la CAF otorgaría a los concesionarios de los tramos 2, 3 y 4, para el inicio de las obras del CVIS.

Desayuno de trabajo organizado por DAR el 19 de noviembre del 2009: De izquierda a derecha: Pilar Camero (DAR), Rene Gómez (CAF) y Ernesto Raéz (GTSCIOS).



Sara Ortiz-DAR

⁵⁶ En palabras de Víctor Zambrano Gonzáles, miembro del GTSCIOS y también del Consejo Consultivo, para realizar estas gestiones tuvieron que utilizar hasta fondos de su propio peculio - Taller regional DAR- Madre de Dios. 03 de Junio del 2010.

⁵⁷ Ver <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=34132&ms=17>

Durante la implementación del CAF/INRENA, pese a su condición de financista, ha tenido un papel bastante discreto, en el sentido de no emitir pronunciamientos respecto a la estructura de gobierno primigenia que tuvo el programa o la poca apertura que inicialmente se tuvo con la sociedad civil, por citar algunos ejemplos. Si bien la CAF siempre mantuvo una disposición al diálogo con la sociedad civil, e incluso de coincidencia plena con los manifiestos expuestos ante las autoridades del programa, pese a los esfuerzos, esto no se vio reflejado en la gestión que tuvo el programa o en los espacios de participación solicitados.

Asimismo, no se ha conocido públicamente los resultados de los mecanismos de rendición de cuentas y/o procedimientos de supervisión que podía implementar para el seguimiento del CAF/INRENA, en el marco del contrato de préstamo suscrito con el Estado peruano⁵⁸. Tampoco se ha difundido información sobre los avances o resultados del CVIS y del CAF/INRENA (salvo algunos datos publicados en sus memorias anuales), por considerar ello competencia de las autoridades nacionales ejecutoras.

I.4.2 PROYECTOS DEL CAF/ INRENA

El objetivo del programa era contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica de planificación, promoción, supervisión, vigilancia y fiscalización de las entidades del sector público nacional y regional con responsabilidad en el manejo, prevención y mitigación de los impactos ambientales y sociales indirectos generados por la construcción y operación de la Carretera Interoceánica Sur. Bajo esta óptica, se formularon diez proyectos, nueve de ellos de carácter específico, los mismos que estuvieron al mando de entidades co-ejecutoras (Proyecto Especial de Titulación de Tierras - PETT, IANP e IFFS del INRENA, MEM, INDEPA, Gobiernos Regionales, entre otros)

En palabras de Ernesto Ráez, Coordinador General del GTSCIOS, “el CAF/INRENA tuvo una estructura de proyectos adecuada, ya que recogió muchos de los impactos sociales y ambientales indirectos que ocasionaría el CVIS. Sin embargo, esta estructura no fue completa. La ausencia de una visión estratégica de desarrollo, de un modelo predictivo (centros urbanos) y la falta de relaciones causa – efecto en los proyectos son muestra de ello”⁵⁹. En la presente sección, procederemos a describir -de manera elemental- el contenido de cada uno de estos proyectos, desde sus cuatro componentes.

COMPONENTE I:

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y CONSERVACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Este componente estaba comprendido por los cinco primeros proyectos del programa referidos a ordenamiento territorial, gestión de áreas naturales protegidas (ANPs), turismo, minería y catastro - titulación de tierras.

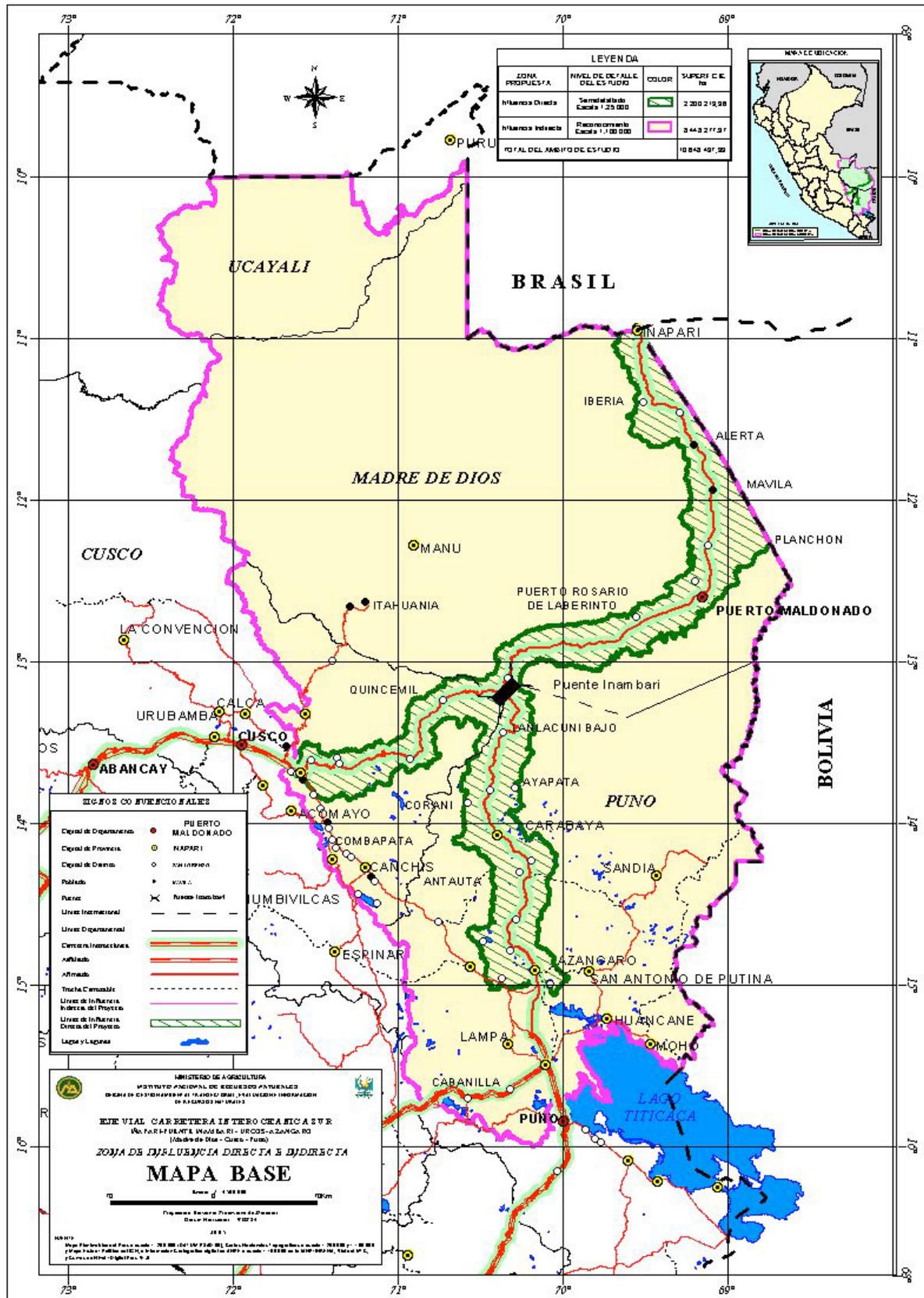
PROYECTO 01: PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA DE INFLUENCIA DEL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR

El objetivo de este proyecto era elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del área de influencia del CVIS, que permita al Estado integrar y proyectar en el territorio las políticas y estrategias económicas ambientales, sociales y culturales, con el fin de lograr la coherencia en los procesos productivos, el uso y la ocupación del territorio. Este proyecto ha sido ejecutado en las tres regiones involucradas por el programa.

⁵⁸ Cláusula 27 del Anexo A del citado contrato de Préstamo: “(...) Asimismo, el INRENA, en su condición de organismo ejecutor, debía permitir que los funcionarios y demás expertos que envíe la CAF, inspeccionen en cualquier momento la marcha del programa, lo que incluía la revisión de los libros, los registros y los demás documentos que pudiesen tener alguna relación con el mismo”.

⁵⁹ Entrevista sostenida en las instalaciones de DAR, el 31 de octubre del 2009.

MAPA N° 02: ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL CAF/INRENA (TRAMOS 2, 3 Y 4)



Fuente: INRENA

CUADRO N° 09: Plan de ordenamiento territorial del área de influencia

Componente	Resultados esperados MEF	Recomendaciones MEF
1. Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Línea de base elaborada - Zonificación del área de influencia del CVIS elaborada - Plan de Ordenamiento Territorial elaborado en forma concertada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para la ejecución del proyecto, en el marco de consultorías se deberán realizar licitaciones públicas y no por administración directa. - Supervisión del trabajo por OGATEIRN-INRENA - Cumplimiento del D.S. 087-2004-PCM, que regula la ejecución de los estudios de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).. - Referentes: Estudios de Macrozonificación en la frontera Perú-Bolivia y la frontera Perú-Brasil y Mesozonificación en Iñapari-Inambari Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), con apoyo de la OEA,
2. Articulación de la participación regional y local en el desarrollo de políticas de ordenamiento territorial	12 talleres Participativos de planeamiento, validación, actualización y recolección de información realizados.	
3. Institucionalización de políticas, normas y procedimientos sobre el proceso de ordenamiento territorial, para el manejo adecuado de recursos naturales y prevención de los impactos ambientales	Plan de Ordenamiento, aprobado, publicado y difundido.	

Fuente: MEF / Elaboración propia

PROYECTO 02: MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Este proyecto tenía como objetivo fortalecer las acciones de protección y conservación de la diversidad biológica de la zona de influencia del CVIS tramos 2, 3 y 4 a través de la gestión de ANPs existentes así como la creación de nuevas ANPs en esta zona. El proyecto está constituido por cuatro sub- proyectos.

CUADRO N° 10: Mejora de la gestión de las ANPS

Componente	Resultados esperados
Formulación de instrumentos de planificación para la gestión de áreas protegidas existentes (Reserva Nacional Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene, Reserva Comunal Amaraakaeri y Reserva Nacional Titicaca)	<ul style="list-style-type: none"> - 04 Planes maestros actualizados y publicados. - 04 Planes de uso turístico. - 04 planes de manejo de recursos naturales. - 04 planes de vigilancia comunitaria. - 01 Estrategia de financiamiento para ANPs.
Organización para la gestión y desarrollo sostenible del Corredor de Conservación Vilcabamba – Amboró (CCVA)	<ul style="list-style-type: none"> - CCVA establecido y articulado con los planes de OT. - 01 Estrategia para la gestión del CCVA elaborada, aprobada mediante D.S., adoptada por autoridades regionales y locales - 01 Estrategia de financiamiento CCVA. - 01 Estrategia de comunicaciones CCVA. - 01 Comité de coordinación CCVA establecido y operando con activa participación de gobiernos regionales y locales y sociedad civil.
Elaboración de estudios para la creación de nuevas áreas protegidas en los bosques de niebla y otros ecosistemas relevantes	<ul style="list-style-type: none"> - 04 Propuestas de establecimiento de áreas de conservación complementarias (regional, local o privada), de acuerdo a demandas regionales. - Nuevas ANPs establecidas, articuladas con planes de OT y con la Reserva de Biosfera del Manu y el CCVA.
Asignación de recursos financieros para asegurar equipamiento y plena operatividad de las áreas naturales protegidas en el área de influencia indirecta del proyecto carretero.	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto del INRENA incrementado de acuerdo a necesidades de las cuatro ANPs. - Compromiso cumplido por parte del Estado ante la CAF.

Fuente: MEF / Elaboración propia

PROYECTO 03: ESTABLECIMIENTO DE UN PLAN DE DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN EL ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL EJE VIAL INTEROCEÁNICO SUR

Este proyecto tenía como objetivo establecer e implementar un plan de desarrollo de actividades turísticas en el ámbito de influencia del CVIS que procure mejorar la calidad de vida de la población en esta zona. Sólo fue ejecutado en las regiones de Cusco y Madre de Dios. En el caso de la región Cusco, estuvo a cargo del Proyecto Especial Regional-Plan COPESCO. En el segundo caso, en manos de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR).

CUADRO N° 11: Establecimiento de un plan de desarrollo de las actividades turísticas

Componente	Resultados esperados MEF	Recomendaciones MEF
Elaboración del Plan de Desarrollo (ecoturismo y otros)	<ul style="list-style-type: none"> - Actores nacionales, regionales y locales cuentan con un Plan de Desarrollo Turístico que fija un derrotero común - Identificación de potencialidades turísticas de la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> - Antes del inicio: Consultoría que desarrolle metodología de trabajo para participación de los gobiernos regionales y operadores locales. Los resultados de este estudio serán aprobados por la OPI Agricultura y el Comité de Coordinación.
Implementación del Plan de Desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> - Actores nacionales, regionales y locales desarrollan el potencial ecoturístico de la zona. - Beneficiarios locales generan ingresos económicos producto de la capacitación en actividades ecoturísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - No duplicidad de intervenciones con proyecto ÁNPs. - Coordinar directamente con el MINCETUR y las empresas privadas turísticas en MDD, Cusco y Puno, sobre los trabajos que vienen desarrollando en la identificación de nuevas áreas turísticas.

Fuente: MEF / Elaboración propia

PROYECTO 04: MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LA PRODUCCIÓN AURÍFERA EN EL ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL EJE VIAL INTEROCEÁNICO SUR

El objetivo de este proyecto era mejorar la Gestión Ambiental en la pequeña minería y minería artesanal aurífera en el ámbito de influencia del Eje Vial Interoceánico Sur. Este ha sido uno de los proyectos que se inició tardíamente, a mediados del 2008.

CUADRO N° 12: Mejoramiento de la gestión ambiental en la producción aurífera

Componente	Resultados esperados MEF	Recomendaciones MEF
Formalizar a los PPM Y PMA	Pequeños mineros y Mineros artesanales formalizados.	<ul style="list-style-type: none"> - Antes del inicio: Consultoría que especifique la estrategia de intervención para fortalecer DREM's y el desarrollo de los proyectos de tecnologías limpias. - Los TDRs para LB de explotación y producción aurífera en el área de influencia del CVIS deberán contar con opinión favorable de la OPI Energía y Minas y CONAM. - Previamente a la ejecución de las actividades en el Plan Operativo del Proyecto se deberá elaborar detalladamente las acciones de capacitación y fortalecimiento de las DREMs.
Transferencia de funciones a las DREM.	Funciones transferidas/número total de funciones a transferir.	
Aplicación de tecnologías limpias que implican menor cantidad de impactos ambientales potenciales por parte de los PPM y PMA.	Pequeños Mineros y Mineros Artesanales que aplican tecnologías que tienen menor incidencia en la contaminación ambiental.	

Fuente: MEF / Elaboración propia

PROYECTO 05: CATASTRO, TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS EN 28 DISTRITOS ADYACENTES AL EJE VIAL DE LA CARRETERA INTEROCEÁNICA SUR

El objetivo de este proyecto era el saneamiento físico legal de la propiedad individual y comunal en 28 distritos adyacentes al CVIS, rutas: (i) Eje Iñapari – Puente Inambari; (ii) Puente Inambari- Carabaya- Azángaro- Lampa; y, Puente Inambari – Urcos. Este proyecto fue implementado en todas las regiones.

CUADRO N° 13: Catastro, titulación y registro de tierras en 28 distritos adyacentes

Componente	Resultados esperados MEF
Catastro, titulación de tierras.	<ul style="list-style-type: none">- Saneamiento Físico Legal de 10,950 predios individuales.- Saneamiento Físico Legal de 60 comunidades campesinas.- Georeferenciación y/o actualización catastral de 3,820 predios individuales.
Protección Ambiental y Cultural	<ul style="list-style-type: none">- Clasificación de suelos según su capacidad de uso mayor de 119,660 has.- Inventario, saneamiento y deslinde de áreas culturales de 222,842 has.
Evaluación de Impacto del Proyecto:	<ul style="list-style-type: none">- Monitoreo, seguimiento y evaluación efecto / impacto.

Fuente: MEF / Elaboración propia

COMPONENTE 2: MANEJO DE BOSQUES

Este componente sólo estuvo comprendido por los proyectos 06 y 07 del programa, referido a concesiones forestales y castaña.

PROYECTO 06: CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO DE LAS CONCESIONES FORESTALES Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

El objetivo de este proyecto era promover, gestionar y efectivizar el control forestal y de fauna silvestre para el manejo sostenible de los recursos en el área de influencia del Proyecto. Buscaba implementar actividades que disminuyan la tala ilegal en el área de influencia del CVIS y a adoptar un uso apropiado de los suelos⁶⁰. Este proyecto inicialmente estuvo a cargo de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA, actual Dirección General de Forestal y de Fauna Silvestre del MINAG. FONDEBOSQUE se encargó del tercer componente.

⁶⁰ Este proyecto, conjuntamente con el de ANPs contemplaba un conjunto de actividades que serían financiadas con recursos del presupuesto regular; en este caso, del INRENA (mediante el aporte nacional del presupuesto referido a los gastos recurrentes).

CUADRO N°14: Consolidación y desarrollo de las concesiones forestales y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades de administración y control forestal y de fauna silvestre

Componente	Resultados esperados MEF	Recomendaciones MEF
Consolidación y desarrollo de las concesiones forestales con fines maderables y no maderables.	<ul style="list-style-type: none"> - Saneamiento físico legal de las concesiones en el área del eje - Sistema de prevención y solución de conflictos forestales y de fauna silvestre. - Sistema de control y supervisión de las concesiones forestales. - Funcionamiento de un sistema adecuado para la lucha contra la tala ilegal. - Capacitación y divulgación sobre normas legales, mecanismos y procesos sobre concesiones y manejo adecuado de concesiones forestales y de fauna silvestre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para la ejecución del componente 3, previamente es necesario disponer de: i) los procedimientos operativos y administrativos claramente establecidos; y ii) las bases de los fondos concursables para el cofinanciamiento de las iniciativas empresariales del desarrollo forestal. Asimismo, de acuerdo con la política sectorial que viene implementando el MINAG, las bases de los fondos concursables de los proyectos forestales deberán ser aprobadas por la OPI Agricultura y la DGPMSF. - El Plan Operativo de este proyecto deberá ser aprobado por la IFFS y con los vistos buenos de la Oficina de Planificación del INRENA y de la Oficina General de Planificación Agraria del MINAG
Fortalecimiento de las capacidades de las autoridades competentes de administración y control forestal y de fauna silvestre.	<ul style="list-style-type: none"> - Dotar de infraestructura y equipamientos a las ATFFS y al OSINFOR para la supervisión de las concesiones forestales. - Construcción e implementación de puestos de control en lugares estratégicos. - Fortalecimiento de las capacidades para el control, supervisión y monitoreo de permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre. 	
Establecimiento de un mecanismo de promoción de la gestión forestal sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar y coordinar para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los productores forestales. - Conformar redes empresariales y encadenamientos productivos con articulación directa al mercado objetivo - Operación de un fondo concursable para la ejecución de proyectos de iniciativas de negocios forestales 	

Fuente: MEF / Elaboración propia

PROYECTO 07: FORTALECIMIENTO DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LA CASTAÑA EN LA REGIÓN MADRE DE DIOS

Este proyecto sólo fue ejecutado en la región Madre de Dios. El objetivo de este proyecto era elevar los niveles competitivos de la cadena productiva de la castaña, como resultado del incremento sustantivo en los niveles de productividad y calidad en las provincias de Tambopata y Tahuamanu, Región Madre de Dios asentadas en el área de influencia del CVIS. La población asentada en el mencionado Eje Vial constituía el grupo beneficiario del proyecto, compuesto por pequeños y medianos concesionarios castañeros, las familias de los castañeros, barriqueros, peladoras, potenciales inversionistas.

CUADRO N°15: Fortalecimiento de la cadena productiva de la castaña en Madre de Dios

Componente	Resultados esperados MEF	Recomendaciones MEF
Promoción de redes asociativas productivas articuladas comercialmente al mercado nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - 1 estudio de línea LB - 5 talleres desarrollados - 2 pasantías realizadas - 5 redes productivas formalizadas legalmente y articuladas al mercado - 5 planes estratégicos elaborados - 1 plan comercial desarrollado. - Participación en 4 ferias 	<ul style="list-style-type: none"> a) La estrategia de intervención del proyecto para el apoyo y el desarrollo de las iniciativas empresariales de los productores de castaña, será mediante fondos concursables. b) Los componentes 2 y 3; y la actividad de encuentros comerciales del componente 1, previo a su ejecución, deberán tener aprobados las bases de los fondos concursables, por la OPI Agricultura. c) En la Administración y gestión del proyecto considerar la elaboración de la línea de base y la evaluación intermedia del proyecto. Asimismo, los términos de referencia deberán ser aprobados por la OPI Agricultura y la DG PMSP del MEF
Desarrollo de las competencias técnicas, empresariales y mejoramiento de la calidad y eficiencia productiva	<ul style="list-style-type: none"> -30 acciones de asistencia técnica. -24 acciones de capacitación. -5 puntos de acopio implementados -90 crédito otorgados 	
Promoción de la inversión privada para la instalación de plantas de procesamiento y transformación.	<ul style="list-style-type: none"> -5 planes de negocio elaborados. -2 ruedas de negocios implementados. 	

Fuente: MEF / Elaboración propia

COMPONENTE 3:

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Este componente estuvo integrado por los tres últimos proyectos del CAF/INRENA, referidos al componente social indígena, gobiernos regionales y locales y promoción de la sociedad civil.

PROYECTO 08: FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL Y PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Este proyecto tenía a su cargo el fortalecimiento de la identidad cultural y protección de las tierras de los pueblos indígenas incluidos dentro de la zona de influencia del Eje Vial Interoceánico Sur.

CUADRO N° 16: Fortalecimiento de la identidad cultural y protección de tierras de PR.II

Componente	Resultados esperados MEF
Promoción del bienestar de los pueblos indígenas y su identidad cultural en el eje vial de la carretera interoceánica sur.	<ul style="list-style-type: none">- Plan de desarrollo indígena, programas y proyectos.- Plan de desarrollo indígena, con apoyo del Estado, los concesionarios del eje vial y la cooperación internacional.
Protocolo de Acceso a las Tierras de la Comunidades Nativas y Reservas Territoriales para Poblaciones en Aislamiento Voluntario	<ul style="list-style-type: none">- Protocolo de Acceso a la Reserva Territorial y Acciones Legales Contra Infractores- Saneamiento físico legal de los linderos referenciados.- Articulación con los planes de Ordenamiento Territorial Regional y Local.
Elaboración y Ejecución de un Mecanismo de Prevención y Manejo de Conflictos entre Indígenas y demás actores sociales.	<ul style="list-style-type: none">- Capacitación y sensibilización sobre solución de conflictos entre poblaciones indígenas y demás actores sociales.- Articular mecanismo de prevención y solución de conflictos con competencias de la Defensoría del Pueblo en Madre de Dios.- Implementación de mecanismo de prevención y solución de conflictos

Fuente: MEF / Elaboración propia

PROYECTO 09: FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Este proyecto tenía como objetivo mejorar la capacidad de gestión ambiental de los gobiernos regionales y locales y la participación de la sociedad civil en el manejo de los impactos ambientales y sociales en zona de influencia del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS).

CUADRO N° 17: Fortalecimiento de capacidades de gobiernos regionales y gobiernos locales

Componente	Recomendaciones MEF
Consolidar la capacidad de gestión ambiental y social de las gerencias ambientales regionales y locales	El componente 6, deberá ser implementado mediante fondos concursables, cofinanciado con los beneficiarios. La implementación del mismo será ejecutada por una institución especializada en el manejo de fondos concursables. Al igual que los proyectos anteriores, no podrá ejecutarse las actividades de este componente, en tanto no se aprueben las bases de los fondos concursables por parte de la OPI Agricultura y la DGPMSP del MEF
Fortalecer los canales de Coordinación interinstitucional al nivel regional y local	
Fortalecer las redes o espacios de concertación de la sociedad civil para el seguimiento y monitoreo ambiental	
Desarrollar programas de capacitación ligados a conceptos, herramientas y habilidades de gestión ambiental	
Implementar centros de Información sobre los alcances, beneficios e impactos directos e indirectos de la construcción y operación del CVIS	
Financiar, a través de Fondos Concursables, pequeños proyectos e iniciativas de conservación por parte de la sociedad civil.	

Fuente: MEF / Elaboración propia

Los resultados y el análisis efectuado a los proyectos 02, 04, 08 y 09 se detallarán en el Capítulo Tercero, por tratarse de proyectos priorizados por nuestro estudio.

COMPONENTE 4: IMPLEMENTACIÓN DE LA UNIDAD EJECUTORA

PROYECTO 10: ESTABLECIMIENTO DE LA UEP

La gestión de la UEP incluía la constitución de un equipo de trabajo encabezado por un Director Ejecutivo, personal técnico especialista y tres coordinadores que se interrelacionarían con las instancias co - ejecutoras. Entre las actividades que le fueron encomendadas, según el contrato de préstamo suscrito con la CAF, destaca la implementación de un sistema de gestión, monitoreo y evaluación del programa que incluía la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) a ser desarrollada por el CONAM.

En el Capítulo II hemos efectuado un análisis pormenorizado de los procesos de elaboración de la Línea de Base y de la EAE del CVIS.

1.4.3 EL PRESUPUESTO DEL CAF/INRENA

1.4.3.1 EL COSTO DE INVERSIÓN DEL CVIS Vs COSTO DEL CAF/INRENA

Los montos de inversión (o presupuestos referenciales) establecidos en las bases del concurso para la concesión de tramos 2, 3 y 4 del CVIS ascendieron en su conjunto a US\$ 810 Millones⁶¹. Estos montos respondían al estudio de factibilidad con el que se viabilizó este proyecto y no a estudios de ingeniería de detalle que debieron haberse realizado antes del inicio de las obras (sólo se contaban con dichos estudios para los primeros 5 Km. de los 1000 Km.). En el siguiente cuadro podemos apreciar los presupuestos referenciales estipulados en las bases para los tramos 2, 3 y 4 del CVIS:

CUADRO N°18 :: Montos de inversión (presupuestos referenciales) del concurso de proyectos integrales para la concesión de las obras y el mantenimiento de los tramos viales del proyecto 2, 3 y 4 del CVIS

DESCRIPCIÓN/TRAMOS	TRAMO 2	TRAMO 3	TRAMO 4
Costo Directo de Obra \$	148'441,304.00	189'707,423.00	120'253,768.01
Actividades Complementarias	12'916,512.92	14'164,833.01	11'405,766.97
Sub Total	161'357,816.92	203'872,256.01	131'659,534.98
Gastos Generales 27%	43'566,610.57	55'045,509.12	35'548,074.44
Utilidad 10%	16'135,781.69	20'387,225.60	13'165,953.50
Sub Total	221'060,209.18	279'304,990.74	180'373,562.92
IGV	42'001,439.74	53'067,948.24	34'270,976.95
Costo Total US\$	263'061,648.92	332'372,938.98	214'644,539.87
Total Tramos 2, 3 y 4	810'079,127.78		

Fuente: Proinversión

Las fuentes de financiamiento de estos montos han provenido de préstamos de la CAF a las empresas concesionarias, con garantía del Estado peruano (Líneas de Crédito de Enlace suscritas para los tramos 2, 3 y 4 hasta por US\$ 200 millones en el 2006), bonos de Merrill Lynch para los tramos 2 y 3 por US\$ 634 millones y en el caso del tramo 4

⁶¹ Si bien el CVIS en su integralidad (cinco tramos) fue estimada inicialmente en US\$ 890 millones, hemos tomado como referente el monto presupuestado para los tramos 2, 3 y 4, por cuanto los tramos 1 y 5 no fueron comprendidos dentro del programa CAF/INRENA. Asimismo, los préstamos que el Estado Peruano ha contraído con la CAF han sido para las obras de estos tres tramos.

a través de una operación de “True Sale” por un valor del Certificado de Reconocimiento del Pago Anual por Obras (CRPAO) por US\$ 569 millones⁶².

Sin embargo, las inversiones iniciales previstas se agotaron antes de la conclusión de las obras, existiendo obras adicionales, mayores metrados por ejecutar y una subestimación de los costos de materiales y otros imprevistos. En el 2008, las propias autoridades de gobierno hicieron de conocimiento público que el porcentaje estimado de variación de la inversión para el CVIS, en promedio ascendía al 63% respecto del proyecto referencial: el tramo 2 en un 60.09%, en el tramo 3 en un 29.42% y en el tramo 4 en un 115.33%⁶³, lo que demandaba una inversión adicional de más de US\$ 500 Millones.

En el caso del tramo 2, la inversión inicial se agotó en el mes de setiembre del 2008 lo que obligó al Gobierno peruano a emitir en noviembre de dicho año, un decreto de urgencia que autorizó al MTC a determinar y atender los costos y gastos generados en el último trimestre del 2008 hasta por la suma de aprox. US\$ 53.5 Millones⁶⁴. Un mes después, se emitió la Ley N° 29309 que dispuso la ejecución de las obras adicionales que no habían sido cubiertas por el 100% de los Pagos Anuales por Obras (PAOs), siendo el MTC quien determinaría la modalidad de financiamiento adecuada. Esta disposición respondía al hecho que la inversión inicial del tramo 3 se agotaba en el mes de mayo del 2009 y del tramo 4 en diciembre del 2009. En este sentido, el último día hábil del 2008, se aprobó un préstamo otorgado por la CAF hasta por la suma de US\$ 300 Millones para financiar en parte la ejecución de la construcción de estos tres tramos del CVIS⁶⁵, lo que obligó el Estado a autorizar vía un crédito suplementario aprox. US\$ 258 Millones en el presupuesto del MTC⁶⁶. Hoy, se encuentra pendiente un nuevo préstamo para este 2010, por US\$ 200 millones, para la culminación de las obras en estos tres tramos.

El Congreso de la República en su investigación de setiembre del 2008 señaló que el costo final por kilómetro de vía asfaltada (incluye adicionales de obra, gastos generales, utilidad e IGV) para los tramos 2, 3 y 4 del CVIS superarían en 79.11% el costo por Km. promedio de obras nacionales similares evaluadas por la Contraloría General de la República, lo cual hace suponer que la obra en su conjunto es más cara que los promedios nacionales, en perjuicio del Estado peruano.

A pesar de la falta de información precisa sobre los montos invertidos y pendientes en la ejecución de esta obra por parte del MTC, por declaraciones oficiales hechas por representantes del OSITRAN, sabemos que el costo total de la obra podría acercarse a una cantidad similar al doble del costo original.⁶⁷ En el Cuadro N° 19 se muestra un comparativo del avance de las obras del CVIS a la fecha, frente a sus costos de inversión. Este cuadro sugiere que el costo del CVIS será uno de los más caros en el Perú.

1.4.3.2 COSTO DEL CAF/- INRENA

A diferencia de los grandes montos de inversión destinados para la puesta en marcha del CVIS (tramos 2, 3 y 4), que hoy supera los US\$ 1,300 Millones, la atención de los impactos ambientales y sociales indirectos en lo que va de la fecha sólo ha demandado una inversión por parte del Estado peruano, ascendente a no más de US\$ 18 Millones, monto con el que vio la luz el CAF/INRENA en un horizonte de tres años. En el Cuadro N°20 se detallan los costos asignados a los proyectos del programa:

⁶² Concesionaria Interoceánica Sur, titular de los tramos 2 y 3 comunicó su cierre financiero al MTC en diciembre del 2006. Intersur, titular del tramo 4 concluye su cierre en abril del 2007. El cierre financiero consistía en la obtención de financiamiento para el proyecto, que el contrato de concesión les exigía. Este cierre lo obtuvieron a través de la colocación de los CRPAO (Certificado de Reconocimiento de Derechos sobre el Pago Anual de Obras) en el mercado de capitales, éstos CRPAO fueron introducidos en el esquema financiero del proyecto con la Adenda N° 03 a los contratos de concesión.

⁶³ La entonces Ministra de Transportes y Comunicaciones, Dra. Verónica Zavala Lombardi y el Contralor General de la República, Dr. Genaro Matute Mejía fueron citados al Parlamento Nacional, entre abril y junio del 2008. En estas sesiones se pudo conocer que el costo promedio de 1 km de carretera en el Perú (en geografía compleja) que maneja el MTC es de US\$ 920 mil. Cada km. de la interoceánica supera el millón de dólares.

⁶⁴ Mediante el Decreto de Urgencia N° 045-2008 del 14 de noviembre del 2008 se autorizó la suma de S/. 160'000,000.00 Millones N.S.

⁶⁵ Decreto Supremo N° 181-2008-EF del 31 de diciembre de 2008.

⁶⁶ La autorización fue por un poco más de S/. 772 millones de Nuevos Soles.

⁶⁷ DAR ha cursado varias solicitudes de acceso a la información pública al MEF y al MTC, en enero y junio del 2010, incluso a remitido correos electrónicos a los funcionarios con competencia en el tema. En algunos casos, la información no fue precisada, en otros simplemente no ha sido atendida hasta la fecha.

CUADRO N° 19: Costos y avances de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS

Tramo	Extensión (Km.)	Costos Presupuestados (Estudio de Factibilidad) en US\$	Costos con Estudios Definitivos de Ingeniería en US\$	Avance a Octubre 2010	Obras adicionales	Plazo de Construcción Contractual
02: Urcos – Inambari	300	263 Millones	459.7 Millones	<p>Junio 2010: 197.0 Km. pavimentados y 48.9 km. en construcción. Setiembre 2010: 234 km. concluidos.</p> <p>Actualmente, se registra un 99% de obra concluida.</p>	Variante Marcapata	31 de diciembre 2010
03: Inambari – Ñapari	409	332 Millones	452 Millones	403.1 Km. pavimentados. (98% de obra concluida)	<ul style="list-style-type: none"> - Culminación de la construcción del Puente Billingurst - Empalme urbano del Puente Billingurst en Puerto Maldonado. - Empalme del Puente internacional sobre el río Acre y diseño del sector urbano Ñapari. 	31 de diciembre 2010
04: Inambari – Azángaro	305.90	214 Millones	429.9 Millones	<p>279 Km. asfaltados (92% de obra física concluida)</p> <p>26.90 Km. sin asfaltar</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la localidad de Antauta. - Intercambio a Nivel de Villa Chijitani. - Puentes Asillo, Ticalla y Macusani. 	31 de marzo 2011

Fuente: OSITRAN
 Elaboración: Propia

CUADRO N° 20: Costo del Programa de Inversiones - En US\$ Dólares
(No incluye gastos recurrentes)

COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES	CAF	CONTRAPARTIDA NACIONAL	TOTAL	%
I. Ordenamiento Territorial				
I.1) Plan de Ordenamiento Territorial del área total de influencia del proyecto vial	1.159.279	438.633	1.597.912	
I.2) Mejora de la Gestión de las ANPs y Creación de nuevas ANPs	1.980.000	248.230	2.228.230	
I.3) Plan de Desarrollo de las Actividades Turísticas	258.600	119.100	377.700	
I.4) Mejoramiento de la Gestión Ambiental en la Producción Aurífera	210.000	162.000	372.000	
I.5) Catastro, Titulación y Registro de Tierras- PETT	1.216.715	570.138	1.786.853	
Subtotal	4.824.594	1.538.101	6.362.695	47.3
2. Manejo de Bosques				
2.1) Consolidación Concesiones forestales y Fortalecimiento de Capacidades	2.731.140	258.800	2.989.940	
2.2) Fortalecimiento del Uso Sostenible de la Castaña Amazónica en Madre de Dios	260.000	240.000	500.000	
Subtotal	2.991.140	498.800	3.489.940	25.9
3. Institucionalidad y Participación Ciudadana				
3.1) Fortalecimiento de la Identidad Cultural de los Pueblos Indígenas	315.000	135.000	450.000	
3.2) Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y Social	1.066.100	314.200	1.380.300	
Subtotal	1.381.100	449.200	1.830.300	13.6
4. Establecimiento de Unidad Ejecutora – UEP				
4.1) Establecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa	803.166	966.334	1.769.500	
Subtotal	803.166	966.334	1.769.500	13.2
TOTAL US\$	10.000.000	3.452.435	13.452.435	100.0
TOTAL Nuevos Soles	33.500.000	11.565.657.25	45.065.657.25	100.0
Porcentaje	74.3%	25.7%	100%	

Nótese que el proyecto con menor presupuesto era el referido al “Mejoramiento de la Gestión Ambiental en la Producción Aurífera, pese a ser la minería aurífera artesanal una actividad arraigada en el ámbito de influencia del CVIS, causante de graves impactos ambientales, sociales y económicos, como ya lo hemos visto en los puntos anteriores de este Capítulo. La situación de la minería en este ámbito era bastante compleja e ingobernable, haciendo preveer de antemano, que un monto como el asignado no revertería la situación primigenia con la que el programa iniciaba sus actividades.

La población afectada por la construcción y operación del CVIS se estimaba en 2' 580,600.00 millones de personas, distribuidas en los departamentos de Madre de Dios, Cusco y Puno, abarcando un espacio de 229,168.13 Km². En este ámbito del proyecto se ubicaban un total de 277 pueblos indígenas, de los cuales 258 eran comunidades campesinas y 19 comunidades nativas (18 en Madre de Dios y 1 en Quispicanchis-Cusco).

El mínimo aporte per cápita del CAF/INRENA, insuficiente no sólo para afrontar los impactos indirectos que el CVIS ocasionaría en estas poblaciones sino también para promover el desarrollo local denota el débil compromiso del Estado en sus propias mega-inversiones, con un nivel muy por debajo de lo requerido por estándares regionales.

El diseño de la segunda etapa de este programa, hoy en manos del MINAM, es una segunda oportunidad para remediar dicha falta de compromiso.

Un programa de desarrollo debe ir de la mano y conjugar esfuerzos con otros proyectos e iniciativas impulsados en la zona, del sector empresarial y de ONGs; y establecer canales de coordinación idóneos con miras a la construcción de gobernanza como herramienta esencial del (hasta hoy utópico) desarrollo ⁶⁸. Del mismo modo, como las buenas experiencias nacionales e internacionales en programas de gestión ambiental y mitigación de impactos deben servir como insumo en el diseño de un nuevo programa en el Cuadro N° 21 se pueden observar otros proyectos de transporte similar en la región Amazónica, en los que el presupuesto para inversiones complementarias, a obras como el CVIS, se encuentra entre el 3% y 20%.

⁶⁸ En el libro de Lourdes Fernández (2009) “Diagnóstico de los Impactos Integrados de la Carretera Interoceánica Sur en la región Madre de Dios”, se detallan, por ejemplo, distintos proyectos e iniciativas de conservación en esta región.

CUADRO N° 21: Costos de inversiones en planificación, mitigación de impactos y programas complementarios en carreteras amazónicas

Caso	Financiamiento de la obra	Area y población afectada	Consulta Pública	Productos/ Resultados
Carretera Interoceánica Sur, Perú	2,586 km, \$US 1.6 - \$2 bn 1000 km Amazonica, CAF, Gdf, Odebrecht	10 km cada lado = 20,000 km ²	EIA consultó 150 personas, 3 meses (2005)	Programa de Gestión Ambiental, 33 pág. (\$17 mns.) CAF/GdB.
Corredor Norte de Transporte Multimodal, Perú;	960 km, \$US 332 million BID-MTC, Odebrecht, c/CAF garantía		EAE 500 personas, 2 años	Plan de Manejo S&E; 420 pag. (\$3.4 mns.)
Carretera BR-163 (75% Mato Grosso, 25% Para), Brasil	1,767 km, \$262 mns. para pavimentar 993 km entre Guaranta do Norte y Km 101 da rodovia, n Para.	AIF EIA 180,000 km ² AIF 2 400,000 km ²	2,500 personas, 4 años	Plan de Desarrollo Sustentable CONDESSA BR 163 (150 pag.) (2005); 200,000 km2 nuevas AP. La pavimentación del tramo de Para de la BR-163 tiene el potencial de destruir 22,000 – 49,000 km2 de bosque.
Santa Cruz- Pto. Suárez- Cuiaba (Corredor Bioceánico)	600 km, \$US 417 mn, (BID, CAF, UE).	AIF – 2 10,000 km ²	EAE – BID 1999-2000 1000 p, 1 año	Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), 500 pag., propuesta - \$US80 mn, Sólo \$36 mn aprobado, 5 ejes, 5 años.
Carretera Pasto Mocoa- Colombia entre San Francisco y Mocoa, Putumayo	45,6 km, US\$ 53 mn (BID-GdC) tramo en la carretera Pasto-Mocoa highway - \$330 millones;	AIF - 1 220 km ²	EAE-BID 250 personas, 3 años (IGAS) (\$2.5 mns. para estudios)	Plan de mitigación socio-ambiental (PMASIS) d \$1.4 millones (6% del costo total del proyecto), la inclusión de una Veeduría Ambiental Mecanismo REDD a nivel de proyecto
Corredor Norte, Bolivia (entre La Paz, Cobija y Guayaramerín)	1 100 km, US\$ 900 million IDB, CAF, BNDES, BANDES)	AIF – 234,000 km ²	EAE-BID 1,200 personas, 1 año	Plan de Acción Estratégica PAE), 3 10 pág. (Sin implementación), \$45.3 mn 8 ejes, 15 años.
Carretera BR-364 Brazil	70 km, US\$ 108 million IDB, Gob de Acre)			Proyecto SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonía) Comisión de Eval y Acompañamiento del Programa (\$500K)

Fuente: BICECA

CONCLUSIONES

1. El Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) y el CAF/INRENA representan proyectos/iniciativas novedosas, pero de alto riesgo en la agenda de proyectos de infraestructura de transporte, que no estuvieron premunidas de adecuadas etapas y secuencias de planificación. Esta falta de planificación en la puesta en marcha de un proyecto vial de la envergadura del CVIS hizo que se quebraran -en muchos aspectos- la institucionalidad vigente.

Por su parte, el proceso de diseño del CAF/INRENA fue insuficiente frente a la magnitud y complejidad de los impactos socio ambientales (negativos) que traería consigo el CVIS. Estos impactos fueron subestimados. El Estado no realizó un análisis concienzudo de los mismos, impactos como la invasión de las áreas naturales protegidas, la contaminación de los ríos por el aumento de la minería aurífera o el crecimiento desordenado de los centros urbanos fueron minimizados. Ello se vio reflejado en los inadecuados presupuestos asignados en este programa y hasta en la falta de apoyo para actividades productivas en el área de influencia. Faltó también un análisis previo de la capacidad institucional de las entidades que tuvieron a su cargo la conducción del programa y sus proyectos.

2. La estructura de gobierno tuvo muchas deficiencias, tanto en el Comité de Coordinación (juez y parte) como en el Consejo Consultivo, instancia de consulta sin efectos vinculantes. Esto sin duda fue determinante en la efectividad del programa.
3. El CAF/INRENA fue limitado en cuanto a su alcance, dado que su enfoque sólo estuvo orientado a “mitigar”, sin buscar “promover desarrollo”, con lo cual la propia mitigación sería débil. El ejemplo emblemático de este desequilibrio es el presupuesto y plazo destinado al proyecto “Mejoramiento de la Gestión Ambiental en la Producción Aurífera”. El CAF/INRENA era el segundo préstamo en materia ambiental que realizaba el Perú, tras el proyecto Camisea. Se avizoraba como una oportunidad; pero no tomó en cuenta la real magnitud de los impactos indirectos del CVIS, bajo un enfoque de desarrollo integral y con inversiones significativas.
4. La experiencia del CAF/INRENA es imprescindible para evitar los mismos errores en cuanto a inversiones y compromisos significativos por parte del Estado peruano. Una de las principales desventajas del CAF/INRENA fue su nacimiento en medio de un apresurado inicio de obras del CVIS, lo que se reflejó en su contenido y en el poco presupuesto que le fuera otorgado, cuando los estándares regionales dan cuenta que los presupuestos otorgados a programas de mitigación para carreteras similares al CVIS oscilan en el margen del 5 al 20% del costo definitivo de la obra.

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE MITIGACIÓN DE LA CARRETERA INTEROCEÁNICA SUR, DESDE LA ÓPTICA DE GOBERNANZA

En el presente capítulo, desarrollamos el análisis de la ejecución del programa CAF/INRENA en términos macro, contextualizándolo en diferentes períodos y bajo una óptica de gobernanza. Por la relación especial que caracteriza la asociación entre carreteras y sostenibilidad ambiental y social, consideramos que el proyecto CVIS y su programa CAF/INRENA debieron haber estado orientados a fortalecer la gobernanza en su área de influencia y, por ende, en la cuenca Amazónica. En otras palabras, la inversión combinada de la obra y su programa de mitigación de impactos debieron haber producido un incremento en la gobernanza como resultado de su diseño; sin embargo, en gran parte, encontramos que el programa CAF/INRENA careció de esta óptica en su diseño y, consecuentemente, en su ejecución. En este sentido, este análisis es una oportunidad de reflexionar sobre los ajustes necesarios para garantizar que la gobernanza sea un resultado medular para las inversiones complementarias a los tramos 2,3 y 4 del CVIS en el futuro.

2.1 METODOLOGÍA APLICADA

En el presente estudio se ha adoptado a la “Gobernanza” como eje pilar de nuestro análisis, con el objeto de evaluar la contribución del CAF/INRENA al fortalecimiento del Estado peruano y a la gobernanza del territorio impactado por la Carretera Interoceánica Sur en las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno (tramos 2, 3 y 4). Aplicamos este concepto de gobernanza en una evaluación de la gestión macro del programa, esto es, mirando el manejo de todos los proyectos en su conjunto.

Para estos fines, en principio hemos procedido a indicar algunas definiciones que sustentan nuestra conceptualización así como la de sus elementos inherentes o principios, las cuales orientarán el análisis del presente estudio. En las secciones posteriores, presentaremos un comparativo entre el marco lógico del programa y nuestro marco lógico propuesto, para finalmente analizar las condiciones iniciales, el contexto político y socio-ambiental en el que nace el CAF/INRENA así como sus consecuentes etapas de implementación.

Profundizando este análisis de gobernanza en el siguiente capítulo III, priorizamos nuestra evaluación en cuatro de los proyectos del CAF/INRENA. Por cada proyecto se desarrolla una descripción de sus componentes y actividades, las acciones y resultados conseguidos por sus respectivas entidades ejecutoras en relación con los resultados esperados y los medios de verificación propuestos en su marco lógico.

En ambos niveles (programa y proyecto), nuestro análisis está orientado a realizar un doble ejercicio comparativo:

- 1) Comparar el desempeño del CAF/INRENA con sus propias metas.
- 2) Comparar el CAF/INRENA con nuestro marco de gobernanza propuesto.

Para ello, aplicamos una matriz al programa global y a cada proyecto a nivel de sus componentes, consistente con su estudio de pre-factibilidad. Estas matrices tienen múltiples dimensiones basadas en la aplicación de diferentes fuentes teóricas, como el programa de gobernanza del Banco Mundial y la matriz GFI (Iniciativa de Gobernanza de Bosques) elaborada por el World Resources Institute (WRI) en el documento "Governance of Forests Initiative."⁶⁹ Los seis principios aplicados son la planificación, transparencia, participación, coordinación interinstitucional, capacidad de gestión ambiental y social y la rendición de cuentas. Estos principios constituyen en su conjunto, nuestro eje transversal de evaluación a las distintas actividades e indicadores del programa y de sus proyectos. En el cuadro N° 22 detallamos los alcances de cada uno de estos principios.

La aplicación de esta metodología de gobernanza nos permitirá evidenciar la medida en que el programa (y cada uno de los cuatro proyectos priorizados) refleja los principios de buen gobierno aplicados y por consecuencia ha podido incrementar estas áreas de gobernanza como resultado de la implementación.

Cabe señalar, que el análisis final del análisis de gobernanza aplicado concluye con unos cuadros que resumen numéricamente la evaluación de gobernanza. Finalmente, esta evaluación nos conducirá a conclusiones y recomendaciones claves que informan las propuestas elaborados subsecuentemente.

Es importante mencionar, que como parte de la investigación se ha recopilado una serie de información de documentos oficiales del Estado, asimismo se realizó un nutrido grupo de entrevistas a funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y a IFIS. Del mismo modo, fueron varios los talleres desarrollados en regiones, tanto para la presentación de nuestra metodología en Puerto Maldonado en setiembre del 2009, como para la retroalimentación y validación de nuestra investigación en las regiones de Puno, Cusco y Madre de Dios⁷⁰, por parte de la sociedad civil, funcionarios públicos regionales y locales y representantes de los pueblos indígenas.

Taller Regional realizado por DAR (Madre de Dios - Junio 2010).



Vanesa Cueto/Claudia Enrique - DAR

Vanesa Cueto/Claudia Enrique - DAR

⁶⁹ Governance of Forests Initiative: Indicator Framework. Es un esfuerzo de IMAZON, ICV y el WRI. Septiembre 09. Ver: http://pdf.wri.org/working_papers/gfi_tenure_indicators_sep09.pdf. La matriz GFI (Iniciativa de Gobernanza de Bosques) busca: proveer una definición común y un marco conceptual para comprender la integridad de instituciones y procesos que gobiernan los bosques en diferentes contextos nacionales; proveer una herramienta práctica para que las organizaciones de la sociedad civil, de manera independiente, sistemática y englobante, diagnostiquen las fortalezas y debilidades de la gobernanza de bosques en sus países, como base para abogar por reformas; y, definir un conjunto de indicadores mensurables, reportables y verificables sobre buena gobernanza de bosques. Esta matriz se basa en cinco "principios" de buen gobierno y tres "componentes" del gobierno (actores, reglas y prácticas); y se aplica a cuatro "dimensiones" principales de gobierno del territorio (issues).

⁷⁰ Los talleres DAR se realizaron en la ciudad de Cusco (25 de mayo), Madre de Dios (03 de junio) y Puno (16 de junio).

Taller Regional realizado por DAR (Cusco - Mayo 2010).



Vanesa Cueto/Claudia Enrique - DAR



Vanesa Cueto/Claudia Enrique - DAR

Taller Regional realizado por DAR (Puno - Junio 2010).



Vanesa Cueto/Claudia Enrique - DAR



Vanesa Cueto/Claudia Enrique - DAR

2.2 GOBERNANZA. DEFINICIONES

Si bien son muchas las definiciones y enfoques que existen sobre ambos conceptos, no es nuestra intención caer en un detalle exhaustivo sobre los mismos, razón por la que hemos recogido definiciones que concuerdan con el objeto de nuestro estudio.

Al respecto, como bien lo señala Sagasti y otros (1999), en el Perú contemporáneo, caracterizado por la gran complejidad de sus procesos sociales y por carencias de toda índole, estos temas han adquirido gran importancia debido a que el buen gobierno, en su sentido más amplio, es condición necesaria para lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la estabilidad política. La crisis de gobernabilidad que ha venido afectando al Perú durante los últimos decenios ha hecho perder la perspectiva de largo plazo. Las dificultades y la incertidumbre con que se veía el futuro dejaron poco espacio para el ejercicio de la imaginación. La combinación de violencia y gobierno autoritario, con el deterioro económico durante los años ochenta y buena parte de los noventa con sus secuelas de hiperinflación, desempleo, y empobrecimiento generalizado hizo que durante ese período fuera difícil poner atención en cualquier cosa que estuviera más allá de lo inmediato. A fines de los noventa, la preocupación por el futuro tomó una forma distinta. Para la gran mayoría de peruanos el futuro sigue siendo el corto plazo, mañana, pero a la vez se expresa una clara preocupación por dejar a las próximas generaciones un país viable, seguro, y donde sea posible desarrollarse plenamente⁷¹.

⁷¹ Sagasti, Francisco y Otros. "Democracia y Buen Gobierno. Hacia la Gobernabilidad Democrática en el Perú". Editorial Apoyo. Tercera Edición. Octubre, 1999.

CUADRO N° 22: Definición y alcances de principios de gobernanza

PRINCIPIO	CONTENIDO Y ALCANCES
PLANIFICACIÓN	Proceso que se realiza para identificar prioridades y la definición de metas, indicadores, estrategias necesarias para alcanzarlas y medidas de verificación. Se encuentra íntimamente relacionada a los planes de desarrollo del país. En ese sentido, se identifican como sus funciones básicas: la prospectiva, la coordinación, y la evaluación ⁷² . Es un proceso iterativo en base del aprendizaje de la producción de resultados.
TRANSPARENCIA	Alude al conocimiento público de datos, documentos, procesos de toma de decisiones e informaciones sobre la actividad de los organismos estatales y a la vez, incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos. Un primer componente de este concepto, entonces, es la necesidad de que todo proceso de toma de decisiones estatales sea público y se encuentre respaldado por un sistema de administración de información que permita su conocimiento y escrutinio por la ciudadanía (SPDA, 2006)
PARTICIPACIÓN	Conjunto de mecanismos, institucionalizados o no, a través de los cuales los ciudadanos inciden o buscan incidir en las decisiones públicas, con la expectativa que aquellas decisiones representen sus intereses sociales, difusos y colectivos, ejerciendo su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. ⁷³ Tiene una íntima relación con la efectividad de la consulta, participación ciudadana y la rendición de cuentas. Las políticas públicas deben ser tomadas como legítimas por la ciudadanía para garantizar su efectividad, ya que estos a ser coparticipes de la gestión del Estado, toman como suyas dichas acciones. Esto genera mayor transparencia en las acciones del Estado. La participación un proceso que consiste en dar a conocer planteamientos, recoger opiniones, y evidenciar su incorporación o no en los procesos de toma de decisión en marcha. Los mecanismos de participación ciudadana deben ser prácticos, eficazmente implementados y vinculante a las decisiones tomadas, debe ser continuo y fluido para poder establecer alianzas, compartir información e interactuar en todas las etapas del ciclo del proyecto - para diseñar, ejecutar y evaluar programas de mutuo beneficio ⁷⁴ . La participación es directa: a) referéndum; b) iniciativa legislativa; c) Revocatoria y Remoción de autoridades. La participación es semi directa: a) en el ámbito nacional, (Acuerdo Nacional, las comisiones multisectoriales; Mesas de Diálogo, otros mecanismos), b) en lo regional y local: Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto participativo y Consejos de coordinación.
COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	El tema de gobernanza ambiental y social hace necesario la coordinación intersectorial e interinstitucional a fin de abordar y plantear estrategias multi-sectoriales de solución a esta problemática. La coordinación se vuelve un principio básico para la toma de decisiones y para la mejor implementación de proyectos o de cualquier otro tipo de plan.
RENDICIÓN DE CUENTAS	Constituye un mecanismo de participación a través del cual la sociedad civil se relaciona con el Estado para ejercer un control sobre la eficiencia, equidad y eficacia de sus acciones. La vigilancia que tiene que ver con la evaluación y seguimiento de lo que hace el Estado y cómo lo hace es la llamada vigilancia social. Esto significa un acceso a la evidencia de los resultados de las actividades del Estado en cuestión, que sea del gasto y sus impactos en base del marco de resultados ⁷⁵ .
CAPACIDAD DE GESTIÓN (AMBIENTAL Y SOCIAL)	La capacidad se expresa a nivel de desarrollo de recursos humanos (sistemas y proceso de personal), fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión), y de la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro) a través de la evidencia de su desempeño o implementación. El tema de la gestión ambiental es el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. En ese sentido, forman parte los actos normativos y materiales que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito. (Raúl Brañes).

⁷² Castro, Manuel Fernando. Planificación y Gestión por Resultados del Desarrollo, Marzo 2007.

⁷³ Aguilar Cardoso, Luis E. "Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: Caso peruano". Comisión Andina de Juristas, 2006.

⁷⁴ INRENA- UICN-WCPA. Las Áreas Naturales Protegidas. Informe Nacional 2005. Segunda Edición. Abril, 2006.

⁷⁵ Ravina, Renato – "La Rendición Social de Cuentas y el Presupuesto Participativo en el marco del diseño del sistema de seguimiento y evaluación del gasto público". Junio 2005.

Asimismo, coincidimos con los autores, cuando señalan que los conceptos de gobernabilidad y de buen gobierno se refieren al ejercicio **eficiente, eficaz y legítimo** del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos. Así pues, realizan una asociatividad con la noción de **eficiencia**, en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendio de recursos; a la de **eficacia**, en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y a la de **legitimidad**, en el sentido de que la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado, siempre que ellas estén sujetas a ciertos límites establecidos de antemano y respeten las reglas del juego.

Podemos complementar la aludida definición con la noción de Gobernabilidad planteada por Arbós, Xavier y Salvador Giner⁷⁶, entendida como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan **eficazmente** dentro de su espacio, de un modo considerado **legítimo** por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la **obediencia cívica del pueblo**. En el caso de la gobernanza (buen gobierno) se trata del gobierno relacional o en redes de interacción público- privado- civil a lo largo del eje local global⁷⁷. En pocas palabras, ésta es la forma de gobernar que implica la relación de todos los actores involucrados/afectados en la toma de decisiones de la administración pública.

En este sentido, como parte de una conceptualización propia de gobernanza adoptada por DAR y materializada a través de sus distintas publicaciones, consideramos que para lograr el buen gobierno se requiere, entonces, de ciertas condiciones que permitan que exista la capacidad para formular e implementar las políticas públicas en un marco de ausencia de conflictividad. La existencia de esas condiciones es la **Gobernabilidad**, es decir, es aquel estado en el que el gobierno no sólo está en la capacidad de formular políticas legítimas, sino también de implementarlas, lo que implica que la relación con la población y su capacidad de respuesta ha generado relaciones de confianza y justicia, principalmente, así como canales adecuados para la satisfacción de las necesidades y problemas que la sociedad demanda.

Asimismo, se requiere una nueva forma de gobernar que tiene en cuenta a los diversos actores de la sociedad al momento de administrar, solucionar y responder a las demandas de la ciudadanía. A esta nueva forma de administrar teniendo en cuenta a todos los actores de la sociedad y generando su participación al momento de tomar las decisiones públicas se denomina **Gobernanza**⁷⁸.

A partir de estas definiciones, procuramos conducir el análisis del presente estudio, en donde el buen gobierno es esencial para promover el desarrollo sostenible y el bienestar social. Nuestro objetivo de gobernanza coincide con uno de los objetivos del CAF/INRENA que era lograr que el desarrollo consecuente a la construcción del Eje Vial Interoceánico Sur, sea sostenible y promotor de un adecuado desarrollo socioeconómico y ambiental; mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica de planificación, titulación, promoción, supervisión, vigilancia y fiscalización de las entidades del sector público nacionales, regionales, locales y sociedad civil, que mejore los niveles de vida de la población, las comunidades campesinas y nativas del ámbito del eje vial⁷⁹.

Ahora bien, la relación entre carreteras amazónicas y la gobernanza es complicada si reconocemos los riesgos derivados de los impactos ambientales y sociales. Docenas de estudios han documentado los impactos sociales y ambientales de las carreteras, especialmente la positiva correlación entre carreteras y deforestación⁸⁰, así como el aumento de la deforestación en el Amazonas después de la construcción de carreteras (Feamside, 1987, Carvalho et al. 2001, Laurance et al. 2001, Nepstad et al. 2001, Steiner et al. 2001). Laurance et al. (2002) reportaron

⁷⁶ Arbós, Xabier y Salvador Giner. La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial. Tercera Edición, Octubre 2002. Madrid. Página 13.

⁷⁷ Prats & Catalá, Joan. A los Príncipes Republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el Republicanismo Cívico. Diciembre 2006: p 200

⁷⁸ Informe Anual 2009 sobre la Transparencia en el Sector Forestal Peruano- Mejorando la Gobernanza a través de la Transparencia. DAR 2009.

⁷⁹ "Programa Interoceánico Sur- Puente al desarrollo sostenible". Pág 07. 2008.

⁸⁰ Revisar Giacomo Davide De Luca (2007). "Roads, Development and Deforestation: a review" (June 2007). Documento que expande las contribuciones de K. Chomitz, et al. (2006) "At Loggerheads," World Bank.

que sólo la proximidad de una carretera fue “el único factor predictivo más importante de deforestación”. Incluso existe evidencia de que más de dos tercios de la deforestación en el Amazonas se ha producido a menos de 50 km. de las principales carreteras pavimentadas (Nepstad et al. 2001)⁸¹. En este sentido, se espera que la construcción de estas carreteras, potencialmente doble la superficie deforestada a lo largo de una franja de 50 km a cada lado de una carretera asfaltada resultando en un estimado de 12 – 27 mm ha de deforestación en las próximas dos a tres décadas (Nepstad et al. 2001).

Las carreteras, como dice Marc Dourojeanni en su estudio “Amazonía Peruana 2021” aunque son indispensables para el desarrollo, tienen a la vez “un extraordinario efecto multiplicador de impactos [socio ambientales] que duran para siempre”⁸² En su libro, Dourojeanni arguye a través de evidencia irrefutable que la construcción de carreteras son “la principal fuente de riesgos socio-ambientales para la Amazonía” pronosticando a través de su análisis un escenario pesimista de 90% de deforestación en la selva peruana para el 2041 si no hay cambios estructurales en la planificación de infraestructura en esta región. De la deforestación prevista en los bosques peruanos, las carreteras son responsables por el 40% del total (entre 17,114 mil Ha. y 25,127 mil Ha.).⁸³

En el marco de esta asociación sensible entre la infraestructura vial y los impactos negativos en el medioambiente, biodiversidad y sociedad, nuestro enfoque de gobernanza es consistente con las preocupaciones articulados por Suárez Filho y otros (2006) cuando sugieren dos gran escenarios para la Amazonía en los próximos cuarenta años: “Gobernanza” o “Business as Usual”. Las carreteras Amazónicas, como uno de los disparadores del “Escenario Business as Usual” ha subestimado históricamente la inversión necesaria para asegurar un resultado de un “Escenario de Gobernanza” como piedra angular del desarrollo efectivo y sostenible⁸⁴. Existe ahora una acumulación de evidencia respecto a que los escenarios de Business as Usual no son opciones viables para el bioma Amazónico, ni para la población residente en estas áreas, ni para el planeta. El análisis más reciente del Banco Mundial sugiere con mayor validez que los procesos de desarrollo denominado como “Business as Usual” redundarán en el colapso irreversible del bioma entre 50 y 70 años⁸⁵.

De este modo, la gobernanza es un eje central y reto para que el CVIS resulte ser un ejemplo de transporte sostenible. En este sentido, nuestra conceptualización de gobernanza es completamente consistente y se encuentra implicada en el objetivo global de asegurar un resultado de un Escenario de Gobernanza en la Amazonía en este siglo.

2.2.1 PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO

Entre las varias acepciones existentes sobre buen gobierno o gobernanza, resaltan como sus características elementales la comunicación/disposición al diálogo, la participación, la rendición de cuentas, la planificación y la transparencia. Así, por ejemplo, la Comisión de las Comunidades Europeas (UE) en su “European Governance - A White Paper” señala que el buen gobierno consiste en cinco principios: la comunicación/disposición al diálogo, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia. En tanto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) identifica un conjunto similar de elementos fundamentales para el buen gobierno⁸⁶, distribuidos en:

⁸¹ Varios estudios han identificado las carreteras pavimentados y no pavimentados, como el factor mas importante de presión para la deforestación (Kirby et al 2006), el 80% de la deforestación amazónica ocurre a menos de 30 km de una carretera oficial. La pavimentación también mejora el acceso a la Amazonía e incentiva otras actividades que causan mayor deforestación. Un estudio realizado por Barreto et al (2006) mostró que en un radio de 50 km de una carretera, la deforestación alcanza el 60% en los tramos pavimentados y hasta 10% en los tramos no pavimentadas de la misma carretera.

⁸² Dourojeanni (2009) Amazonia Peruana 2021: Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Que está pasando? ¿Que se lo que significa para el futuro?., Lima: Perú, Cuadro 20, pag. 46; Tambien, Maki, Sanna, Risto Kalliola and Kai Vuorinen (2001) “Road construction in the Peruvian Amazon: Process, Causes and Consequences,” Environmental Conservation 28 (3):199-214.

⁸³ Op cit, Cuadros 16 pág. 40 y Cuadro 24, pág. 64

⁸⁴ Filho Suarez, et al. (2006), Nepstad, Kirby et al 2006; Asner, 2005; Asner, 2006; Barreto, 2006; Nepstad 1999

⁸⁵ World Bank (2010) “Amazon Dieback”

⁸⁶ Bosselmann, Klaus, Rol Engel y Prue Tylor. “Gobernanza for Sustainability. Issues, Challenges and Successes”. IUCN, Environmental Policy and Law Paper N° 70.

- Comunicación y la disposición al diálogo, transparencia, y rendición de cuentas;
- Imparcialidad y equidad en las relaciones con los ciudadanos;
- Eficiente y eficaces usos de los servicios; y transparentes leyes y reglamentos;
- Consistencia y la coherencia en la política de formación;
- Respeto del estado de derecho; y,
- Alto estándares de comportamiento ético.

A modo de complemento, una revisión de numerosas lecturas sobre gobernabilidad y gobernanza elaboradas por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la propia CAF⁸⁷, así como estudios realizados por organizaciones de sociedad civil como el WRI⁸⁸ y el Australian Government⁸⁹, nos condujeron a seleccionar seis elementos del buen gobierno, bajo los cuales conduciremos nuestro análisis.

Así pues, planteamos que cualquier programa de gestión socio -ambiental de proyectos de infraestructura, no sólo a nivel nacional sino también regional, debe contener principios elementales de planificación, coordinación interinstitucional, transparencia, participación, capacidad de gestión y rendición de cuentas. Esto es relevante, en particular, para el desarrollo estratégico de nuestra Amazonía bajo un enfoque de transporte sostenible⁹⁰.

Basándonos en la evidencia disponible relacionada al ambiente favorable o desfavorable a la implementación efectiva del programa así como al diagnóstico del diseño y ejecución del programa en este contexto, la aplicación de esta evaluación será desarrollada -de manera narrativa- por cada principio/indicador del marco de gobernanza. A través de ellas podremos analizar dos aspectos claves:

- 1) La óptica con que el Estado diseña e implementa los programas socio ambientales impulsados para mitigar los efectos de sus proyectos de infraestructura de transporte así como el rol de las entidades financieras;
- 2) La efectividad de estos programas a la generación o fortalecimiento de gobernanza en el territorio influenciado.

2.3 MARCO LOGICO DEL PROGRAMA CAF/INRENA VS. MARCO DE GOBERNANZA

El CAF/INRENA como todo programa de inversión pública tuvo que cumplir con el procedimiento establecido en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Una de las exigencias del SNIP es la elaboración de una matriz definitiva del marco lógico en la que se consignan los indicadores relevantes, sus valores actuales y esperados, a ser considerados en la etapa de seguimiento y evaluación ex post. En este caso, el CAF/INRENA contó con una matriz del marco lógico en su estudio de prefactibilidad, así como sus distintos proyectos.

En la presente sección, contrastamos el marco lógico del CAF/INRENA con el marco lógico propuesto dentro de nuestra conceptualización de gobernanza.

⁸⁷ World Bank, "A Decade of Measuring The Quality of Governance - Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006"; Straface, Fernando y Ana Inés Basco, "Estudios de Gobernabilidad del BID. Comparación con otras iniciativas de organizaciones multilaterales y no gubernamentales- Working Paper"-2006; y, CAF- Oficina de Políticas Públicas y Competitividad, "Indicadores de Gobernanza en la Región: Realidades y Desafíos".

⁸⁸ World Resources Institute, "Governance of Forests Initiative Indicator Framework," <http://www.wri.org/publication/governance-of-forests-initiative-indicator-framework>

⁸⁹ Land & Water Australia. Michael Lockwood

⁹⁰ Para mayor información sobre el concepto de transporte sostenible, Ver: Ane Alencar y David McGrath (May 2010) O Planejamento Participativo da BR-163: Um Estudo de Caso da Implantação de Grandes Projetos de Infraestrutura Rodoviária na Panamazônia; BICECA (Junio 2010) Directrices y Propuestas Para una Estrategia de Integración y Transporte Sostenible en el BID. www.biceca.org/transportesostenible.

2.3.1 EL MARCO LÓGICO DEL CAF/INRENA

El marco lógico del CAF/INRENA tenía como fin “la necesidad de mejorar la situación económica de la población rural y el uso de los recursos naturales y del entorno ambiental en el CVIS” poniendo como indicadores para medir el logro de este fin: a) Reducción de niveles de pobreza; b) Nuevos emprendimientos productivos desarrollados; c) Pobladores cuentan con títulos de tierra; y, d) Mejor uso de los recursos.

En el análisis efectuado por el MEF para declarar la viabilidad del CAF/INRENA (Feb. 2006), se consideró que el marco lógico propuesto para este programa se encontraba formulado en forma coherente con el diagnóstico de la situación actual, de la capacidad institucional y técnica de planificación, titulación, promoción, supervisión, vigilancia y fiscalización de las entidades del sector público nacional y regional con responsabilidad en el manejo, prevención, corrección y mitigación de los impactos ambientales y sociales indirectos generados por la construcción, operación y mantenimiento del CVIS.

El marco lógico representa la descripción sistematizada y ordenada, en este caso, del programa y la matriz de indicadores es el núcleo del sistema de monitoreo y evaluación ⁹¹

Asimismo, señaló que los indicadores propuestos estaban en función del cumplimiento de las acciones de los subcomponentes de cada proyecto, pero indicó la necesidad de realizar **-antes de la ejecución de las actividades del programa-** un **análisis de línea base (LB)** con indicadores de insumo, actividades, producto y de resultados, con el objeto de efectuar un adecuado seguimiento y evaluación del programa y sus componentes. Para estos fines, señaló que la UEP, el INRENA, el CONAM, la OPI Agricultura y la DGPMSP debían trabajar en forma conjunta, una propuesta de indicadores de resultado, efecto y actividades, en el marco de un sistema de seguimiento y evaluación completo. Este requerimiento del MEF no se cumplió en su oportunidad, pues la línea base del CAF/INRENA no se realizó sino hasta la etapa final.

Ahora bien, de un análisis al marco lógico del CAF/INRENA y de sus proyectos, podemos apreciar:

- a) No ha tomado en cuenta las diferencias entre las realidades de las regiones impactadas por la carretera.
- b) No se efectúa una distinción entre indicadores de seguimiento y de evaluación.
- c) Algunos indicadores responden a actividades de gestión, en vez de resultados de estas actividades a nivel de proyecto o de programa tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro (extracto):

CUADRO N°23: Marco lógico del CAF/INRENA (Actividades)

ACTIVIDADES	LOGICA DE INTERVENCION	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	Componente 3: i) Fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas, ii) Fortalecimiento de la gestión ambiental y social regional y local, iii) Participación de la sociedad civil y apoyo a iniciativas de las ONGs.	Presupuesto y actividades programadas en cada uno de los proyectos	Ejecución del presupuesto aprobado. Informe de UEP Informes de Co-ejecutores.	El cambio de gobierno afecta la sostenibilidad del proyecto. Existe financiamiento para la ejecución del proyecto.

Fuente: Marco Lógico del Estudio de Prefactibilidad del Programa CAF/INRENA 2006

⁹¹ El marco lógico tiene una doble lógica: la lógica horizontal que considera los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos, y la lógica vertical, que toma en cuenta el objetivo central del plan, los objetivos específicos o propósitos, los resultados o productos y por último, las actividades. Cómo, cuándo, dónde: guías y manuales para la gestión socio ambiental en el sector transportes. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Esta matriz detalla la definición de cada indicador, la unidad de medida, la fuente de la cual se recoge la información y el medio de recolección y procesamiento, así como el análisis y reporte.

- d) Los indicadores propuestos en los marcos lógicos no fueron aplicados en las evaluaciones físicos- financieras semestrales y anuales de la UEP, ni en la evaluación final (ej. No existe una mapa de pobreza actualizado del área de influencia, ni planes de ordenamiento territorial)
- e) La falta de una línea de base previa, impidió la propuesta de indicadores de insumo, actividades, producto y de resultados.
- f) No se incluyen indicadores que ayuden a medir principios de gobernanza como resultados del programa (transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, coordinación interinstitucional y la capacidad de gestión socio ambiental).

CUADRO N°24: Marco lógico del CAF/INRENA (FIN)

	LOGICA DE INTERVENCION	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN	Mejorar la situación económica de la población rural y el uso de los recursos naturales y del entorno ambiental en el Eje Vial Interoceánico Sur	Reducción de niveles de pobreza. Nuevos emprendimientos productivos desarrollados. Pobladores cuentan con título de tierras. Mejora uso de los recursos naturales.	Mapa de pobreza. Informes del PETT. Planes de ordenamiento del territorio implementados. Informes de la UEP.	Apoyo político del gobierno continúa y no afecta la sostenibilidad del programa.

Fuente: Marco Lógico del Estudio de Pre factibilidad del Programa CAF/INRENA 2006.

2.3.2 ¿QUÉ NECESITAMOS PARA SENTAR LAS BASES DE UN MARCO LÓGICO DE GOBERNANZA?

Un marco lógico de gobernanza en un programa de similar naturaleza al CAF/INRENA, con comprensión de varios ámbitos geográficos, debe contener las siguientes mínimas condiciones:

- a) Los componentes y actividades deben ser diferenciados por cada región, dado que los intereses y las necesidades son distintos.
- b) Los indicadores deben responder a parámetros cuantitativos o cualitativos que puedan evaluarse con respecto a un criterio asociado con resultados y no a actividades de gestión⁹².
- c) El avance del programa debe ser medido en base a indicadores de seguimiento que además respondan a principios de transparencia, rendición de cuentas, coordinación, capacidad de gestión ambiental y social y planificación⁹³.
- d) Deben incluirse indicadores de evaluación que permitan medir el impacto final o resultado alcanzado por los citados principios⁹⁴.

⁹² Esta propuesta debía haber sido discutida y aprobada (por todas las partes) antes de la ejecución del programa y debía estar de acuerdo con el sistema operativo de seguimiento del SNIP. No se tiene conocimiento que se haya elaborado, por lo menos no en la oportunidad indicada.

En lugar del INP, años después se activó un desapercibido Consejo Nacional de Planificación a cargo de la PCM. En el 2005 se creó -sólo a nivel normativo- un CEPLAN -sin vigencia efectiva hasta varios años después. Es recién con la dación del Decreto Legislativo N° 1088 (28.06.08) Los indicadores son señales, signos, manifestaciones, muestras o marcas de algún suceso o acontecimiento o proceso; que ponen en evidencia la magnitud o intensidad de un problema o el grado de impacto alcanzado. Constituyen el medio a través del cual se puede evaluar, de manera objetiva, los cambios o variaciones buscados con el proceso de intervención planificada del programa o proyecto (Robles y Luna, 1999).

⁹³ *Indicadores de seguimiento:* son índices cuantitativos y cualitativos que permitirán medir el grado de avance del proyecto, identificar los factores que pueden estar interviniendo en la buena marcha, los obstáculos que han surgido durante su ejecución o las deficiencias en la planificación del mismo, que permitan hacer correctivos al proyecto (Quintero, 1999; Correa, 1999).

⁹⁴ *Indicadores de evaluación:* son índices cuantitativos y cualitativos que permitan comparar los resultados y logros obtenidos con los objetivos formulados inicialmente y las metas propuestas, evaluando de esta manera si el problema se resolvió y en que magnitud se hizo. Servirán para identificar si se dieron los efectos buscados, los efectos no buscados pero que ocurrieron como consecuencia de la realización del proyecto y los efectos negativos que se pudieron generar (Quintero, 1999; Correa, 1999).

A pesar de tener algunos aspectos innovadores, estas carencias del diseño del marco lógico del programa CAF/INRENA hicieron que disminuyera desde sus inicio las posibilidades de lograr resultados en un marco de gobernanza. Tampoco queda claro si los indicadores y las medidas de verificación propuestas en el programa fueron coherentes y adecuados para un programa con las dimensiones del CAF/INRENA. Por eso, vale destacar esta debilidad inicial en la planificación, que eventualmente incidió en la calidad de la ejecución.

2.4 ANÁLISIS TEMPORAL DEL DESARROLLO DEL PROGRAMA CAF/INRENA EN UN MARCO DE GOBERNANZA

En esta sección analizaremos las condiciones iniciales en que nace el CAF/INRENA así como el diagnóstico de su diseño e implementación, en el marco de cada principio del marco de gobernanza propuesto. Debido al contexto político y socio-ambiental en el que se desarrolló este programa, hemos dividido su ejecución en tres etapas:

CUADRO N°25: Períodos referenciales del CAF/INRENA

PERÍODO	DETALLE
Ejecución Inicial	Principio de la administración García, con ausencia de los gobiernos regionales en el Directorio
Ejecución Intermedia	Con presencia de los gobiernos regionales en el Directorio y la designación del Sr. Dow Seiner para la Dirección Ejecutiva.
Final	Con la aparición del Ministerio del Ambiente, reemplazando al CONAM en el Directorio y al INRENA en el liderazgo político del Programa; pero con permanencia de la Dirección Ejecutiva en el Ministerio de Agricultura.

Fuente: Ernesto Ráez Luna
Elaboración propia

Asimismo, es importante tener en cuenta que la ejecución inicial del CAF/INRENA se dio con varios atrasos. Si bien este programa fue diseñado para ser implementado en tres años, la demora en su ejecución fue la primera señal de la inconsistencia de su diseño y de la capacidad de gestión del Estado. Habiéndose oficializado en julio de 2006, su ejecución parcial se inició en el 2007 e íntegramente en el 2008, explicando porque cuatro años después (2010) la ejecución ha quedado atrás de la construcción de la obra.

2.4.1 PLANIFICACION

2.4.1.1 CONDICIONES INICIALES

El contexto poco favorable en el que se desarrollaba el CVIS, tiene su origen en la falta de un sistema nacional de planificación en el Perú. Desde que se desactivó el INP en 1992, el Estado peruano no hizo mayores esfuerzos por crear y dotar de suficiente institucionalidad a un órgano rector del planeamiento nacional⁹⁵ que diera vida a un plan estratégico de desarrollo en donde se priorizaran los proyectos nacionales, consensuados con las políticas intersectoriales e intrarregionales⁹⁶. El SNIP creado en el 2000 no suplía este vacío, pues sólo aprobaba proyectos de inversión pública, sin tener suficiente información sobre los mismos.

⁹⁵ En lugar del Instituto Nacional de Planificación (INP), años después se activó un desapercibido Consejo Nacional de Planificación a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En el 2005 se creó -sólo a nivel normativo- un CEPLAN -sin vigencia efectiva hasta varios años después. Es recién con la dación del Decreto Legislativo N° 1088 (28.06.08), Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico que se creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como organismo de derecho público adscrito a la PCM y ente rector del sistema nacional de planificación estratégica en nuestro país. No obstante, esta es una institución muy incipiente sin peso político, razón por la que urge que el gobierno adopte una posición más severa en cuanto al fortalecimiento de este organismo, por el papel relevante que desarrolla en la agenda nacional del país.

⁹⁶ De acuerdo al Artículo 35° de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, los GORES formulan y aprueban el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.

Por otro lado, la planificación territorial en el Perú desde la década del noventa estaba minimizada, la iniciativa de priorizar el ordenamiento territorial a nivel nacional en el 2001 y el reglamento de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) del 2004⁹⁷ constituían los primeros pasos del Estado por superar esta situación. La economía y el uso de la tierra en el ámbito influenciado por la Carretera Interoceánica Sur, venían siendo dominados por actividades informales e ilegales, como la minería aurífera y la tala ilegal de madera, las que veían agravarse por la falta de presencia del Estado en la zona, y por la carencia de un ordenamiento territorial definido, pese a la importancia que debía revestir este territorio por sus proximidades fronterizas. Si bien la zona contaba con un sistema de administración ambiental (áreas naturales protegidas y concesiones para el aprovechamiento forestal), la administración del uso de la tierra estaba lejos de ser consolidada y muchas de las prácticas de uso no eran compatibles con el ambiente.

Aunque la intención del programa CAF/INRENA fue atender los impactos generados (indirectos) de la pavimentación, careció de los instrumentos de planificación y orientación para lograr este fin como veremos más adelante. La superposición de concesiones forestales con predios agrícolas o de lotes de hidrocarburos con territorios de pueblos indígenas o incluso de áreas naturales protegidas revelaba la ausencia de esta planificación y del uso de sistemas efectivos de coordinación institucional y de un catastro unificado de derechos a nivel nacional.

Una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) era un instrumento esencial para definir, entender y remediar los impactos sinérgicos de los procesos vinculados de inversión, migración poblacional y reforma institucional que el CVIS iba a intensificar. Al inicio del programa, el marco legal referente a la EAE no estaba lo suficientemente desarrollado y el Perú, como la CAF, tenían poca experiencia en la implementación de las EAEs. Apenas algunas referencias de este instrumento se hacían en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA⁹⁸. La falta de una EAE como insumo en el diseño del Programa CAF/INRENA debilitó su capacidad de anticipar adecuadamente los impactos indirectos de la carretera e informar las reformas institucionales necesarias para una respuesta efectiva. Como una muestra de esto, el INRENA, PETT, MEM y el MINAG, trabajaban por su cuenta y no en forma interconectada.

El diseño del programa fue limitado en cuanto a su enfoque orientado a la mitigación (“no hacer daño”) en vez de promover el desarrollo. A pesar de contar -al principio- con una visión más integral, la falta de inclusión de actividades productivas, de servicios básicos, e inversiones en una agenda de reformas institucionales, hizo que el programa quede corto en lo necesario para asegurar que las oportunidades y riesgos de la carretera beneficien a los peruanos en el área de influencia. En agosto del 2005, se constituyó una Comisión Intergubernamental de Alto Nivel⁹⁹ conformada por autoridades de los tres niveles de gobierno, la cual formuló el “Plan de Desarrollo de los Corredores Económicos Productivos del área de influencia de la Carretera Interoceánica”. Esta Comisión buscaba elevar las condiciones de vida de las poblaciones involucradas en el proyecto del CVIS, a través del crecimiento económico, la competitividad, la complementariedad de actividades, así como el desarrollo social sustentable de sus áreas de influencia. A pesar de la importancia, el actual gobierno simplemente archivó este documento.

La planificación también careció de un enfoque auténtico de promover la integración interna y regional, a pesar de su denominación como eje IIRSA y es que pese a la clara función de integrar mercados, sistemas de transporte y gestión de recursos naturales compartidos entre Perú, Brasil y Bolivia, el programa CAF/INRENA fue diseñado con un enfoque nacional. El programa y el marco lógico podrían haber incluido inversiones e indicadores que midan la calidad de integración interna y regional, quizás a través de instancias regionales como el espacio de coordinación Madre de Dios-Acre-Pando (MAP), pero esta dimensión de planificación también fue postergada. En este sentido, el programa CAF/INRENA reflejó una debilidad fundamental de varios otros proyectos de transporte IIRSA en la inconsistencia entre su discurso de integración con la planificación de las inversiones para lograrlo.

⁹⁷ Aprobada por el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, de fecha de publicación en el diario oficial El Peruano 23 de Diciembre de 2004.

⁹⁸ Ley N° 27446, publicada en el diario oficial El Peruano 23 de Abril de 2001.

⁹⁹ Esta comisión fue creada por D.S. N° 059-2005-AG.

La ausencia de un sistema de planificación nacional o para la región Amazónica, hizo que el programa CAF/INRENA sea parte del conglomerado de programas de inversión pública ejecutados por un sector del gobierno nacional, sin haber conciliado políticas y agendas intersectoriales y regionales. Esta necesidad de mayor planificación era evidente, a la luz de las diferentes economías, ecosistemas y factores sociales en las tres regiones de la macroregión sur peruana y cuyos proyectos estaban a cargo de instancias regionales y del aparato central.

Bajo este contexto bastante complicado y enfrentando retos grandes de la falta de una entidad rectora de planificación y de criterios adecuados para dimensionar la efectividad de su inversión, el programa CAF/INRENA tuvo el objetivo de sentar las bases de una gestión territorial del desarrollo sostenible en el ámbito influido por el CVIS.

2.4.1.2 PLANIFICACIÓN AL INTERIOR DEL CAF/INRENA

Un error del diseño del CAF/INRENA fue que la UEP estuviera adscrita al INRENA, con demostrada poca capacidad institucional y seriamente cuestionado por las denuncias de corrupción por tala ilegal de madera y falsificación de guías de transporte.

Otro problema relacionado a la planificación fue, en ese entonces, la falta de representatividad de los Gobiernos Regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno en el Comité de Coordinación del programa, ya que no fueron incluidos en la norma de creación, pese a que el programa se implementaría en dichas regiones.

Esta situación reflejó la perspectiva centralista y sectorial con que fue diseñado este programa, lo que también se evidenció con la constitución de su sede central en la ciudad de Lima.

El inicio, en enero de 2007, del CAF/INRENA coincidió con la temporada electoral y comicios para gobiernos regionales y locales en noviembre del 2006 y, por ende, con las nuevas administraciones regionales que tendrían a su cargo varios de los proyectos de este programa¹⁰⁰. El inicio del programa, entonces, coincidió con una época de cambio de funcionarios públicos locales, lo que debilitó el proceso, habiendo sido necesario –creemos- centrar los primeros esfuerzos en instalar y empoderar las capacidades de gestión de los nuevos funcionarios locales.

2.4.1.2.1 DISEÑO DE LOS POAS: TIEMPO PERDIDO Y ACTIVIDADES SIN EJECUTAR

En términos de planificación, este período se caracteriza por el extenso proceso que demandó la aprobación del primer POA del Programa y de cada uno de sus proyectos, lo cual generó el atraso de muchas de las actividades. Al mismo tiempo, resalta la firme actitud asumida por el GTSCIOS (principalmente, el de Madre de Dios), para que los POAs recojan las recomendaciones planteadas por la sociedad civil y sean reformulados por las distintas entidades co-ejecutoras. Esta situación se complicó por la actitud resistente de estas entidades, e incluso de la UEP, en mantener los documentos primigenios. El requerimiento de la sociedad civil para que los POAs sean reformulados radicaba en que éstos no guardaban una estrecha relación, que permitiera el cumplimiento del objetivo común de mitigación de impactos. Por ejemplo, la sociedad civil señalaba que en el proyecto de ANPs, los Planes Maestros de varias áreas naturales protegidas aún vencían en el 2009, por lo que, era prematuro destinar un presupuesto para su actualización desde el inicio del programa.

¹⁰⁰ Por esta razón, era fundamental la concertación de esfuerzos y criterios entre los tres gobiernos regionales involucrados, a fin de concertar puntos en común para enmendar rumbos. Elecciones Regionales y Municipales en Madre de Dios 2006: Principales resultados y algunas reflexiones. Alfredo García Altamirano, 22-11-06

Este proceso de aprobación concluyó casi a fines del 2007, cuando este instrumento de planificación debió haber sido aprobado a inicios de dicho año a fin de aprovechar eficientemente el tiempo para el óptimo cumplimiento de los objetivos.

El informe de Avance de 2007 señala textualmente que el programa se había desarrollado en medio de una constante volatilidad, lo que originó cambios de los Directores Ejecutivos hasta cuatro veces en un mismo ejercicio fiscal, hasta la designación del Sr. Dow Seiner en agosto del 2007.

Con la experiencia de la aletargada aprobación de los POAs 2007, las acciones para la elaboración de los POAs 2008 se iniciaron a fines de octubre del 2007 con la convocatoria del GTSCIOS. A fines del mes de noviembre, la UEP realizó un taller sobre los POAs 2008 en el que participaron los co- ejecutores del programa, representantes de los gobiernos regionales y del GTSCIOS. En este taller, se advirtió una mayor disposición por parte de las instituciones co- ejecutoras a la recepción de aportes, situación notablemente distinta a la suscitada en el proceso anterior.

El proceso de aprobación del POA 2009, iniciado a fines del 2008, se caracterizó por no haber promovido adecuadamente la participación de la sociedad civil, pues además de no haberse proporcionado la evaluación correspondiente al periodo 2008, fue inoportuno y poco el tiempo otorgado para la revisión de dicho POA¹⁰¹.

En el siguiente cuadro resumimos las principales características de los diferentes POAs institucionales que tuvo el CAF/INRENA.

CUADRO N°26: Características de los POAs institucionales

AÑO	DESCRIPCION
2007	El POA tuvo un contenido breve y demasiado limitado (resumen ejecutivo, objetivos, estrategias, perspectivas y componentes del proyecto), pues no contempló un detalle de actividades. En el único cuadro formulado, a partir de indicadores, se consignó apenas dos indicadores del proyecto y sus tareas. Cuenta con marco lógico.
2008	El POA tuvo un contenido breve y demasiado limitado (resumen ejecutivo, objetivos, estrategias, perspectivas y componentes del proyecto), pues no contempló un detalle de actividades. En el único cuadro formulado, a partir de indicadores, se consignó apenas un indicador del proyecto y sus tareas. Cuenta con marco lógico.
2009 (al Primer semestre)	El formato de este POA es notablemente distinto a los anteriores, dado que incorporan un diagnóstico situacional, precisan los avances del 2008, sus limitaciones en gestión, perspectivas para el 2009 y estrategias.

Elaboración propia.

2.4.1.2.2 EL MINAM EN EL PROGRAMA CAF/INRENA

La creación del MINAM, en mayo del 2008, trajo consigo la extinción del CONAM¹⁰². Su intervención al interior del CAF/INRENA surge al reemplazar al CONAM, tanto en el Comité de Coordinación como en el Consejo Consultivo, obteniendo un notable aumento en el liderazgo político del programa, lo que se vio reflejado en las efectivas convocatorias de las instituciones integrantes en las reuniones del Comité de Coordinación. Asimismo, el GEAS Interoceánica Sur¹⁰³ creado en el seno del CONAM (y del cual hablaremos en el Capítulo III) fortalece su actuación en el programa, como vocero oficial del MINAM.

Asimismo, en agosto del 2008, tras casi un año de encargo, se designó oficialmente al Sr. Dow Seiner en el cargo de Director Ejecutivo de la UEP del CAF/INRENA¹⁰⁴.

¹⁰¹ Correo Electrónico de fecha 26.12.08 GTSCIOS.

¹⁰² Decreto Legislativo N° 1013

¹⁰³ Gestión Ambiental y Social para la Interoceánica Sur.

¹⁰⁴ Resolución Ministerial N° 0649-2008-AG

Cabe señalar que si bien con la inclusión del MINAM el Comité de Coordinación fue fortalecido, no sucedió lo mismo con el Consejo Consultivo.

En julio del 2009, el MEF aprobó la ampliación de desembolsos por parte de la CAF y consecuentemente la vigencia del programa hasta el 31 de diciembre del 2009, solicitada por el MINAG, es decir, seis meses adicionales al plazo inicial.

Ahora bien, en esta última fase del programa surgió un tema de especial importancia: el proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari (CHI), que despertó la preocupación y consiguiente interés de la sociedad civil al haberse declarado el otorgamiento de una concesión temporal en la confluencia de las regiones de Cusco, Puno y Madre de Dios. El resultado de la propuesta de ubicación de la represa implicaría la inundación de aproximadamente 100 Km. del CVIS y afectaría la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene, ANP priorizada por uno de los proyectos de este programa.

El surgimiento de este proyecto es otro ejemplo de falta de planificación nacional, dado que por un lado se ejecutan las obras del CVIS auspiciado por el MTC y, de otro lado, se construiría esta hidroeléctrica promovida por el MEM, siendo ambos proyectos sobre una misma zona y este último presentando una serie de impactos por la construcción, que implicaría movilizar poblaciones y grandes impactos ambientales. La propuesta de Inambari sobrepuesto por la nueva carretera, una de las más caras en el país, hace evidente la falta de coordinación entre los diferentes ministerios.

A finales del 2009 se iniciaron las negociaciones para una segunda etapa de este programa, la que también contaría con el apoyo de la CAF y estaría a cargo directamente del MINAM. En ese sentido, surgió la presión de la sociedad civil, a través del GTSCIOS de conocer en primer lugar cuales habían sido los avances y resultados del CAF/INRENA a fin de orientar una segunda etapa¹⁰⁵.

2.4.1.2.3 LAS NOTORIAS AUSENCIAS: SIN LÍNEA DE BASE (LB) Y EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE) DE LA CARRETERA

Uno de los graves problemas relacionados a la planificación, fue que el programa CAF/INRENA no priorizó al inicio del programa, la elaboración de una LB y una EAE. El retraso en la elaboración de estas herramientas se vio afectado finalmente, por la reestructuración organizacional a nivel del Estado, con la extinción del CONAM y el INRENA.

Fue a fines de noviembre del 2006 que se suscribió el Convenio de Ejecución por Encargo entre el entonces INRENA y el CONAM, con el objeto de encargar a éste la ejecución física y financiera de una “EAE en el ámbito del Corredor Vial Interoceánico Sur”. Sin ningún avance, éste fue modificado tras la reunión sostenida por el Comité de Coordinación el 19 de octubre de 2007, encargándose al CONAM la ejecución física y financiera **no sólo de una EAE sino también de la elaboración de una Línea Base Ambiental, Evaluación Final del Programa, y actividades de Fortalecimiento de las redes de espacios de la Sociedad Civil para el seguimiento y monitoreo ambiental que formaban parte del proyecto 09**¹⁰⁶.

Ante la creación del MINAM y la extinción del CONAM, el 14 de agosto del 2008 se firmó el Convenio de Ejecución por Encargo entre el entonces INRENA y el MINAM, para la ejecución de las actividades antes mencionadas. En los primeros meses del 2009, el MINAM publicó los TDR para la contratación de una consultora para elaborar la EAE y su estudio prospectivo.

¹⁰⁵ Propuesta elaborada por el GTSCIOS (DAR, SPDA y UPCH) y presentado en el desayuno de trabajo de noviembre de 2009, organizado por DAR.

¹⁰⁶ Como preámbulo, en el taller realizado en Cusco, en junio del 2007, entre representantes de la UEP, entidades –coejecutores y miembros de la sociedad civil la UEP indicó que como parte de las actividades del proyecto 10, se había previsto la realización de un Estudio Ambiental Estratégico a cargo del CONAM y un estudio de Línea de Base del programa.

Finalmente, con la extinción del INRENA, con fecha 11 de julio de 2009 se suscribió una Addenda al convenio antes señalado, mediante la cual el MINAG reemplazaba al INRENA en su condición de UEP. Coincidentemente, por dichas fechas el MINAM, a través del Geas Interoceánica Sur, realizaba talleres en las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno, en donde se informaba acerca de los avances preliminares del estudio de la Línea de Base que venía elaborando en el marco de cuatro consultorías.

Como se puede apreciar, ambas herramientas -entonces- no se elaboraron sino hasta el tercer año, casi al final del programa, pese a la importancia que revisten para una óptima gestión ambiental y social. De acuerdo a lo manifestado por la ex – Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales del MINAM, Ing. Vanessa Vereau Ladd, la demora del CONAM en ejecutar estas actividades obedeció en un inicio a aspectos de orden presupuestal.

La elaboración de estos documentos en la etapa final del programa anuló para todo efecto práctico su utilidad para el propio programa, ya que tienen carácter preventivo. Sin embargo, es importante que los análisis y propuestas elaboradas sirvan como base para una eventual segunda fase de este programa u otro de mayor alcance.

2.4.1.2.3.1 EJECUTANDO SIN UNA LÍNEA DE BASE

Una línea de base es una herramienta de medición que permite¹⁰⁷:

1. Establecer la situación inicial del escenario en que se va a implementar un proyecto.
2. Servir como un punto de comparación para que en futuras evaluaciones se pueda determinar qué tanto se ha logrado alcanzar los objetivos.
3. Corroborar los datos obtenidos en el diagnóstico y los estudios de factibilidad previos que dieron origen a la formulación del proyecto.
4. Caracterizar en forma más precisa a la población objetivo del proyecto o intervención, y con ello incluso se podría reformular los objetivos con miras a ganar mayor pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad potencial.
5. Realizar una planificación bien concebida para la ejecución del proyecto.

Una de las primeras debilidades advertidas en el proceso de elaboración de la LB fue la poca información difundida y la poca participación de la sociedad civil en los talleres informativos realizados en junio del 2009. Asimismo, la inasistencia de los especialistas técnicos que elaboraban este instrumento, hizo que la información brindada no fuera precisa¹⁰⁸.

En estos talleres realizados, se indicó que la información referida sobre las características de los recursos naturales, sociales y productivos era en promedio al año 2006 y que para fines de analizar los cambios e impactos generados se venían utilizando indicadores ambientales referidos principalmente al proceso de deforestación y cambio de uso de los suelos. Asimismo, se utilizaron indicadores sociales referidos a la caracterización social, procesos migratorios y crecimiento poblacional e indicadores económicos referidos a la caracterización productiva en los tramos de las regiones involucradas.

La participación de la sociedad civil en dichos talleres fue mínima por la débil convocatoria realizada. Apenas se llevó un taller por región con convocatorias -en varios casos- no bien planificadas, lo que se reflejó en la poca

conurrencia. Por ejemplo, en el taller realizado en Cusco, la fecha del evento coincidió con un día festivo. Después de estos talleres, no hubo otro espacio para que la sociedad civil o expertos en la materia incorporaran aportes o realizaran observaciones a dicho documento.

¹⁰⁷ Vásquez, Aramburú, Figueroa y Parodi, 2001; Bobadilla, Del Águila y Morgan, 1998; y, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pp.23-24.

¹⁰⁸ Resumen de la Reunión de Presentación de Resultados de la Línea de Base en el Ámbito del CVIS. Karina Salas Perea. Asistente Coordinación del GTSC IOS Madre de Dios. 17/07/09.

Si bien la LB se encuentra concluida consideramos que el MINAM no ha hecho una óptima difusión de dicho documento.

DAR tuvo acceso a la última versión de este documento¹⁰⁹. Tras una rápida revisión de esta versión de la Línea Base, formulamos algunas observaciones y comentarios que compartimos a continuación:

1. La LB se ha elaborado tomando como fecha base el año 2006. Ahora, si bien se podrá tener cierto grado de información sobre la situación con la que se inició el programa, la LB será útil siempre y cuando se realice una evaluación por parte del Estado de cómo el programa ha contribuido a transformar situaciones iniciales. Dado que la LB se realizó al final del programa, en este caso, no pudo orientarlo a mitigar la problemática identificada.
2. La LB no hace referencia a temas priorizados por el Programa CAF/INRENA, por ejemplo, no hace referencia a los procesos de Ordenamiento Territorial en las tres regiones, ni a los procesos de ZEE.
3. El Programa CAF/INRENA priorizó el fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental y social de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, la LB no analiza el estado de los gobiernos regionales, sus funciones, el proceso de transferencia de funciones del gobierno central a éstos. Tampoco adoptó indicadores que midieran esta capacidad como una práctica de gobernanza.
4. El tema de superposición de derechos no ha sido desarrollado adecuadamente. Por ejemplo, al referirse a la superposición entre concesiones mineras y forestales no se cruza debidamente la información para saber el estado en las regiones de Puno, Cusco y Madre de Dios. Tampoco se hace referencia a la superposición existente con los lotes de Hidrocarburos o entre éstos y las reservas territoriales, concesiones mineras y forestales.
5. Los indicadores propuestos se analizan en tres (03) clases, Presión- Estado- Respuesta. Sin embargo, sólo se ha realizado una descripción clara de los referidos a Presión y Estado más no al de Respuestas. Del mismo modo, cabe señalar que muchos de los temas, e incluso el documento en sí mismo, no cuentan con conclusiones ni recomendaciones.
6. Es rescatable el análisis poblacional realizado, ya que se presentan proyecciones de crecimiento poblacional en las tres regiones.
7. El análisis de las comunidades nativas y campesinas es bastante vago, ya que se remite sólo a describir los tipos de comunidades que existen y algunas de sus características, sin detallar su problemática y la relación que existe entre ellas y los impactos indirectos ocasionados por el CVIS.

En ese sentido, podemos observar que si bien es necesaria una LB al 2006 (inicio del proyecto) se hace aun más necesario un diagnóstico actual, a tres años de iniciado el programa. Este diagnóstico cumpliría dos funciones: (1) Ofrecer un punto de partida a cualquier segunda etapa de este programa; y (2) Detectar tendencias y cambios del período histórico 2008 – 2009.

2.4.1.2.3.2 EJECUTANDO SIN UNA EAE DE LA CARRETERA

Al igual que en el caso anterior, esta actividad le fue encargada al CONAM y luego heredada al MINAM, y también fue elaborada en el último año del programa¹¹⁰.

En el proceso de elaboración de la EAE fue conducido por la consultora seleccionada, MAXIMIXE Consult S.A. Inicialmente, realizaron reuniones con instituciones relacionadas al seguimiento del CVIS y, posteriormente, talleres de presentación de avances, de validación y consultas públicas. Con respecto a la primera actividad se pudo observar

¹⁰⁹ En una reunión sostenida el 07 de junio del 2010, gracias a la disposición del GEAS Interoceánica del MINAM.

¹¹⁰ Cabe señalar, que para la elaboración de la EAE se contó como insumo a un Estudio Prospectivo, el cual fue elaborado por la Fundación para el Desarrollo Agrario de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM). Esto con la finalidad de anticipar escenarios futuros sobre los impactos globales de dimensión ambiental, social, productiva y geopolítica del CVIS, contemplando un horizonte temporal mínimo de diez (10) años. Para dichos fines, se realizarían encuestas a expertos tanto a nivel local como a nivel de las tres regiones involucradas, realizándose una reunión de expertos.

el desconocimiento que la consultora tenía sobre el CVIS y la problemática del área de influencia del proyecto, así como el temor de brindar información o tener un mayor acercamiento con las organizaciones de la sociedad civil.

Los eventos regionales fueron subdivididos en tres rondas, la primera consistente en talleres informativos realizados en la última semana del mes de septiembre del 2009, la segunda ronda fue denominada “de validación” de la información levantada en la primera fase; y, la tercera ronda fue denominada de “consultas públicas”, respecto al documento final que habrían elaborado, estas dos últimas rondas entre la última semana del mes de octubre y la primera del mes de noviembre del 2009.

DAR sólo fue invitado a participar en la primera ronda de talleres informativos, habiendo asistido al taller realizado en la ciudad de Puno, el 01 de octubre de 2009. A continuación, las principales observaciones advertidas¹¹¹:

1. Ausencia de algunos actores claves (tomadores de decisión) como autoridades (alcaldes) y representantes de organizaciones de base y sociedad civil de los gobiernos locales asentados en el ámbito de influencia del CVIS.
2. Confusión entre los asistentes respecto al contenido de una EAE con un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), lo cual se pudo apreciar a través de las intervenciones en los grupos de trabajo, con relación a los temas propuestos.
3. Escasa información proporcionada por la consultora a los asistentes, respecto a los problemas ambientales identificados en la región y a sus planes, políticas y programas. En este caso, es de resaltar que, en reiteradas oportunidades, los organizadores incidieron en que el objetivo principal del evento más que proporcionar información era recoger las opiniones y comentarios de la concurrencia, pese a la notoria confusión existente.
4. Fue reiterado el pedido de los asistentes porque en estos talleres se cuente con la participación de los miembros de las comunidades, organizaciones de base y gobiernos locales asentados en el ámbito de influencia del CVIS, por ser los directamente involucrados en la ejecución de esta obra vial. Por ello también que se sugirió contemplar la posibilidad de realizar estos talleres en las mismas zonas involucradas por estos grandes proyectos de infraestructura.
5. No se invocó en lo absoluto la reciente publicación del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (25.09.09) a través del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, cuyo Título III está dedicado al Proceso de EAE de las Políticas, Planes y Programas Públicos¹¹², definiendo su finalidad, carácter previo, contenido mínimo, aprobación, seguimiento y control en nuestro país.

En el caso de la segunda ronda de talleres y las consultas regionales, no sólo es poco lo que conocemos sino que también llama la atención la precipitada programación de las mismas, pues sólo hubo entre diez y tres días de margen entre ambas etapas. En estos talleres, llamó la atención la imprecisa información proporcionada -en algunos casos-, respecto a la problemática ambiental regional y las políticas, planes y programas asociados a dicha problemática¹¹³.

¹¹¹ Enrique, Claudia. Memoria del Primer Taller de la Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Vial Interoceánico Sur – Región Puno. Octubre 2009. DAR

¹¹² Se define a la EAE como el proceso activo, sistemático y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulan las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan.

¹¹³ En el taller realizado en la ciudad de Puno el 27 de Noviembre de 2009, se invocaron dispositivos legales derogados, como el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Resolución Jefatural mediante la cual se constituyó la desaparecida Comisión de Control y Actividades contra la Tala y Comercio Ilegal (COATCI) del INRENA, por citar algunos ejemplos.

La notoria falta de experiencia y especialidad en la materia, para llevar a cabo estas evaluaciones, por parte del equipo consultor fue crucial en este proceso. El Estado tuvo también responsabilidad, en su condición de autoridad pública supervisora de esta consultoría.

Sin conocer mayores avances, ni informes, este proceso culminó con la entrega del estudio final por parte de Maximixe al MINAM a fines de diciembre del 2009, siendo revisado por la Dirección de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM, tras cuya aprobación oficial debería ser socializado, para la recepción de aportes por parte de la sociedad civil¹¹⁵.

Finalmente, podemos concluir que este proceso se llevó a cabo en medio de un desconocimiento casi generalizado por parte de la sociedad civil y, extensivo a los propios funcionarios públicos. Así por ejemplo, muchos de los funcionarios de las entidades co- ejecutoras e incluso del propio programa CAF/INRENA desconocían el estado o el grado de avance de este proceso y, en algunos casos, simplemente desconocían su existencia¹¹⁶.

Sin embargo, al igual que en el caso de la LB, la versión final de esta EAE, a la fecha no ha sido difundida públicamente por el MINAM a la sociedad civil en general, quedando pendiente el seguimiento y control de su implementación por parte del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

De acuerdo al Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la EAE tiene que ser entendida como un proceso anticipado, continuo, transparente y participativo. Implica, entonces, una propuesta de Planes, Políticas y Programas, de obligatoriedad y carácter previo a la toma de decisiones, en donde la transparencia y los mecanismos de participación ciudadana juegan roles primordiales¹¹⁴.

¹¹⁴ A partir de la participación ciudadana se logrará prevenir conflictos, legitimar políticamente las decisiones adoptadas, transparentar el proceso, crear relaciones de confianza y generar responsabilidad política en los tomadores de decisiones.

¹¹⁵ El MINAM viene planificando la organización de eventos en los que pueda difundir los resultados e implementar las propuestas planteadas en esta EAE.

¹¹⁶ Ello se evidenció en las entrevistas realizadas, a nivel de Lima y de regiones. Ver Anexo.

2.4.2 PARTICIPACIÓN

2.4.2.1 CONDICIONES INICIALES

Teniendo en cuenta que cualquier proyecto de carretera debe buscar mejorar la calidad de vida de la población local, es importante la participación de la misma no sólo como espectadores sino también en las acciones que apoyen a este objetivo.

Antes del inicio del CAF/INRENA, el Perú ya contaba con un marco legal que sentaba las bases para una efectiva participación de la ciudadanía en la gestión ambiental, en los tres niveles de gobierno (Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la Ley General del Ambiente). Las Comisiones Ambientales Regionales (CARs) y las Comisiones Ambientales Municipales (CAMs) se constituyeron como espacios nuevos de participación activa del Estado, sector privado y la sociedad civil. El fin de las CARs y CAMs era abordar la problemática ambiental regional y local, con el objeto de generar instrumentos de gestión ambiental que respondan a las necesidades de sus propias realidades. Sin embargo, la implementación de estos espacios oficiales se encontraba aún en un nivel muy incipiente.

Por otra parte, si bien la participación de los pueblos indígenas como eje fundamental para el desarrollo de cualquier proyecto, se encontraba regulada en el Convenio 169 de la OIT, suscrito y ratificado por el Perú desde 1995; no existían mecanismos de consulta y participación idóneos (previos, libres e informados) para los pueblos indígenas, dado que al carecer de una norma interna reglamentaria, no se había adecuado la legislación nacional a lo dispuesto por el citado convenio.

Asimismo, hasta estas fechas, no se habían desarrollado otros mecanismos de participación popular en el marco de inversiones de la naturaleza del CVIS. Hasta dichas fechas, sólo las audiencias públicas del Proyecto Camisea convocadas por el BID eran muestra de las únicas oportunidades de participación en megaproyectos. En estas audiencias se presentaban los avances del Préstamo 1441 “Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto del Gas de Camisea” (Dic. 2004), con la participación de instituciones públicas con competencia en el tema, sector privado, organizaciones de base, federaciones indígenas y sociedad civil. Esta experiencia piloto y, en muchas maneras, pionera; sin embargo, fue deficiente en lograr demostrar el consentimiento adecuado de las comunidades afectadas, aunque levantó expectativas de lo que serían las reglas mínimas para consulta y participación en proyectos subsecuentes¹¹⁷.

Otro ejemplo de participación ciudadana en el seguimiento de proyectos públicos, fue la Veeduría Ciudadana establecida desde mayo de 2006 por la Contraloría General de la República, como mecanismo institucional para propiciar la participación organizada de la ciudadanía en programas sociales, obras públicas y en las adquisiciones y contrataciones del Estado.

Un espacio importante de participación que nació de manera independiente y paralela al proyecto de la Carretera Interoceánica Sur fue el GTSCIOS, que encaminó varias de sus acciones al seguimiento del programa CAF/INRENA.

La complejidad del ámbito del CVIS presentaba sus propios retos en términos de cómo articular intereses divididos por barreras sociales y geográficas. Mientras la conformación del GTSCIOS ayudaba en superar algunas de estas barreras, por otro lado, se manifestaban las tensiones de poder articular intereses heterogéneos sobre la distancia del área de influencia de la carretera.

¹¹⁷ Gamboa Balbín, César, Vanessa Cueto y Jimpson Dávila. ¿El Estado Peruano cumplió con Camisea? Diagnostico Final sobre el cumplimiento de los Compromisos del Perú en el Ámbito del Proyecto Camisea. Derecho Ambiente y Recursos Naturales –DAR. Lima 2008.

2.4.2.2 LA PARTICIPACION EN EL CAF INRENA

Dentro de la estructura de gobierno del CAF/INRENA, el órgano que debió canalizar una efectiva participación de la sociedad civil fue el Consejo Consultivo, sin embargo, ello no ocurrió debido a la falta de voluntad política para que este órgano funcione adecuadamente, a lo que hay que sumar la falta de capacidad vinculante de sus decisiones.

La primera sesión del Consejo Consultivo se llevó a cabo en febrero del 2007, más de tres meses después de lo dispuesto en su norma de creación y por gestiones particulares del GTSCIOS, que en enero de dicho año, solicitó a la PCM su convocatoria, ante la ausencia de canales formales y transparentes de comunicación con el programa, lo que hacía evidente la falta de voluntad política de poner en marcha este órgano¹¹⁸.

Las dos primeras reuniones de este Consejo, realizadas en el 2007, abordaron la necesidad de incorporar a los tres gobiernos regionales en el Comité de Coordinación (primera sesión), propuesta que nació de los representantes de la sociedad civil que formaban parte del GTSCIOS, así como la realización de talleres descentralizados para la revisión y/o reestructuración de los POAs 2007 (segunda sesión), los que contaron con la participación de organizaciones sociales de base, instituciones públicas y ONGs, no sólo miembros del GTSCIOS^{119 120}.

Como resultado de los talleres realizados en Madre de Dios, se obtuvo un documento de recomendaciones y la suscripción de un Acta con los encargados de la UEP a fin de canalizar las recomendaciones ante los co-ejecutores, de modo que éstas sean incorporadas en los respectivos POAs. Sin embargo, esta Acta fue desconocida y muchos co-ejecutores nunca conocieron las recomendaciones, lo que se evidenció en los talleres convocados por el CONAM y la UEP, para mediados de junio, en la ciudad de Lima, a fin de aprobar los referidos POAs. Este hecho motivó que el segundo día del taller, los representantes de la sociedad civil y gobiernos regionales se retiraran del local del evento, en actitud de protesta.

Al mismo tiempo, se realizaba la Quinta Reunión del Comité de Coordinación del programa, que entre sus principales acuerdos aprobó los POAs 2007 presentados en el suspendido taller, lo que hizo que el MTC y el MEF, en señal de desacuerdo, no suscribieron el Acta de esta reunión. Asimismo, se acordó la continuación de talleres descentralizados con la participación de los gobiernos regionales, entidades co-ejecutoras y representantes de la sociedad civil, los cuales se llevaron a cabo en la ciudad de Cusco, los días 20 y 21 de junio del 2007¹²¹. En los referidos talleres, se acordó mantener el suspenso de los acuerdos adoptados por el Comité de Coordinación en la reunión del 15 de junio hasta la aprobación de los POAs reformulados (con los aportes de gobiernos regionales y sociedad civil).

De manera paralela al proceso de aprobación de los POAs 2007, en el segundo semestre del 2007, se produjeron dos hitos de repercusión en términos de participación, el primero con la designación del Sr. Dow H. Seiner Kertman en la Dirección Ejecutiva de la UEP y, en segunda instancia, con la incorporación de los Gobiernos Regionales al Comité de Coordinación.

El Sr. Dow Seiner asumía el cargo, en reemplazo del Ing. Julio F. Alegría Galarreta, en medio de un ambiente interno hostil, quien tras haber hecho sus mayores esfuerzos por concretar espacios de apertura al diálogo con la sociedad civil, encontró varios obstáculos al interior del propio programa, en la mayoría de los casos, por efecto de su adscripción al INRENA. La gestión del Sr. Seiner marca una línea divisoria en el programa por su disposición al trabajo con la sociedad civil, lo que hasta antes no había podido concretarse.

¹¹⁸ Carta s/n del 17 de enero del 2010 dirigida al titular de la PCM, Dr. Jorge Del Castillo

¹¹⁹ García Alfredo, Ernesto Ráez Luna y Loyola Escamilo. Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur: Una experiencia de Acción Colectiva Ciudadana ante un Mega Proyecto. ProNaturaleza. Puerto Maldonado. Setiembre de 2008. Página 57.

¹²⁰ En esta sesión, se fijó un cronograma de reuniones descentralizadas en Madre de Dios, Cusco y Puno, para atender la propuesta formulada por los representantes de Madre de Dios -respaldada por los delegados de Cusco y Puno- en que dichos POAs sean reestructurados en forma descentralizada y con la presencia de las entidades ejecutoras que los habían formulado.

¹²¹ DAR tuvo acceso al Acta de la Quinta Reunión del Comité de Coordinación del PGAS- CVIS gracias al Coordinador General de GTSCIOS, Ernesto Ráez Luna.

Finalmente, la propuesta de incorporar a los gobiernos regionales en el Comité de Coordinación fue recogida tras más de diez meses de perseverantes manifiestos y acciones por parte del GTSCIOS conjuntamente con los Gobiernos Regionales ante la UEP, siendo materializado a través de la Resolución Suprema N° 161-2007-PCM del 06 de septiembre del 2007. No obstante, ello marca una nueva etapa entre la relación de los gobiernos regionales con la sociedad civil, dado que la relación se aminoró y hasta distanció, pese al trabajo en conjunto anteriormente realizado.

Las dos sesiones antes descritas, fueron los momentos más relevantes de la participación del Consejo Consultivo en el desarrollo del CAF/INRENA, pues no volvió a reunirse en dicho año. La tercera reunión no se realizó sino hasta el 2008. En el 2009 no se llevó a cabo ninguna reunión. Esta situación relatada, aunada al hecho de que el Consejo carecía de facultades vinculantes hizo que en la praxis no se canalizara una participación genuina, pese a que los objetivos de su creación dieran la impresión de ser una instancia de participación.

2.4.3 TRANSPARENCIA

2.4.3.1 CONDICIONES INICIALES

En el Perú, la transparencia y el acceso a la Información Pública se encuentran reguladas desde el 2002 por normas específicas que promueven la transparencia de los actos del Estado y el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en la Constitución Política¹²².

En el 2004, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental estableció que la gestión ambiental se regía por la garantía al derecho de información ambiental y la participación y concertación, a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales. Ello se veía complementado con el principio de transparencia regulado en la Ley General del Ambiente, que señalaba que toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento.

Asimismo, en el marco de esta Ley se crearon el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), a cargo del entonces CONAM y el Sistema de Información Ambiental Regional (SIAR). En el primer caso, como una red de integración tecnológica, institucional y humana que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental así como el uso e intercambio de la misma, constituyendo el soporte de los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental. En el segundo caso, el SIAR cumpliría las mismas funciones que el SINIA pero a nivel regional. Estas dos herramientas creadas como mecanismos de difusión de información en materia ambiental eran claves en el apoyo a los procesos de tomas de decisiones para la gestión ambiental a nivel nacional y en los ámbitos regionales. Sin embargo, la implementación de estas herramientas era, por dichas fechas, aún muy primaria.

Entonces, podemos decir que si se contaban con los mecanismos legales para promover transparencia en la gestión de autoridades públicas y, también, en el tema ambiental. Cabe señalar, que una de las experiencias más representativas, en torno a transparencia en la ejecución de un programa para la mitigación de impactos en el Perú, es el referente al proyecto del Gas de Camisea. En este caso, las audiencias públicas financiadas por el BID, pese a no contar con niveles óptimos de transparencia, difundían los avances del proyecto permitiendo el diálogo y cierto intercambio de información entre el Estado, sociedad civil y el BID, a pesar de que no necesariamente se incorporaban los aportes brindados por la sociedad civil.

2.4.3.2 LA TRANSPARENCIA EN EL CAF/INRENA

El hecho de que la UEP se haya instalado en la ciudad de Lima aunada a la exclusión de los gobiernos regionales en el Comité de Coordinación hizo que los actores regionales y locales no estuvieran informados oportunamente de las actividades del programa.

¹²² Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dada por Ley N° 27806, su Reglamento y TUO.

Un gran vacío, en términos de transparencia, fueron los espacios de debate que pudieron haberse generado a fin de someter a opinión y escrutinio público los problemas, avances o logros alcanzados por el programa CAF/INRENA.

Asimismo, la débil promoción de la transparencia en el CAF/INRENA se evidenció por la ausencia de un mecanismo de comunicaciones que permitiera conocer a la sociedad civil de los avances del programa, por lo que, la información no fue fluida ni oportuna.

Es importante tener en cuenta que para lograr ello la UEP como las entidades co ejecutoras deben cumplir con sus políticas institucionales de transparencia.

Finalmente, cabe señalar que la UEP no hizo públicas sus Evaluaciones Físico Financieras, en portales web o a través de otro medio de difusión para poner en conocimiento y difundir sus logros, no contando además estas evaluaciones con información clara y detallada, según los objetivos propuestos por el programa.

2.4.4 COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

2.4.4.1 CONDICIONES INICIALES

La problemática de apalancar el desarrollo sostenible a través de una carretera internacional requiere coordinación multi-sectorial e interinstitucional. Asimismo, es un desafío de coordinación horizontal (entre entidades de envergadura nacional) como vertical (entre niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil). No obstante, esta coordinación fue frecuentemente socavada por la falta de un claro liderazgo institucional, mencionado anteriormente como elemento clave de planificación. Sin una EAE previa no se pudo contar con un mapeo claro de actores presentes en la región para planear una coordinación más efectiva.

El reto de coordinación en el Perú es complicado, aún más, por el proceso todavía en curso de descentralización que no ha terminado de precisar los roles, responsabilidades y recursos de los diferentes gobiernos supranacionales. En el 2006 se realizaron las elecciones regionales por lo cual los intereses de las regiones durante el primer año del programa fueron con fines electorales.

Por estas fechas, si bien el Perú contaba con una autoridad ambiental como el CONAM, creado como ente coordinador máximo en temas ambientales, éste tenía poco peso político e institucional y poco presupuesto, lo que limitaba sus actividades. El SNGA creado por ley en el 2005 presentaba un modelo de coordinación a través del engranaje entre los sistemas nacional, regional y local de gestión ambiental. Si bien, los procesos de conformación de las CAR y CAM (entes focales de estos sistemas de gestión ambiental) ya se habían iniciado antes de la creación de este SNGA, éstos eran aún procesos muy débiles.

Por otro lado, tomando como ejemplo el proyecto Camisea ya se había notado la importancia de la coordinación intersectorial para programas de mitigación de impactos y se había conformado el Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional Camisea - GTCI Camisea¹²³, con la finalidad de coordinar y fortalecer los mecanismos de supervisión, vigilancia y fiscalización de los aspectos ambientales y sociales derivados de la ejecución de este proyecto. Si bien este grupo reunía a instituciones del sector público, no contaba con representantes de la sociedad civil ni de los gobiernos regionales y/o locales, habiendo tenido además un accionar muy débil.

En el caso específico del CVIS, el Estado peruano constituyó varias comisiones de coordinación interinstitucional a fin de dar viabilidad en el corto plazo a este proyecto. Sin embargo, los esfuerzos por implementar estos mecanismos de coordinación quedaron plasmados sólo a nivel de las normas.

Así pues, en marzo del 2005, se conformó el Comité de Coordinación para el Desarrollo de la Infraestructura en Transporte¹²⁴, que tuvo como objetivo encargarse de establecer mecanismos de coordinación entre las diversas

¹²³ Creado por D.S. N° 120 - 2002 - PCM

¹²⁴ Creado por D.S. N° 008-2005-MTC

entidades del Estado vinculadas a la preparación de información y de estudios necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, como el del CVIS y los ejes amazónicos Norte y Centro. Los miembros de este comité fueron el MTC, PROINVERSIÓN, INRENA, INC, COFOPRI, SBN, PETT, OSITRAN y SUNARP; sin embargo, en la praxis este comité no operó, lo que fue hasta recogido en informes de comisiones parlamentarias del Congreso de la República¹²⁵.

Por otra parte, en agosto del 2005, se conformó una Comisión Intergubernamental de Alto Nivel a cargo del entonces Consejo Nacional de Descentralización (CND), contando con participación de representantes de entidades públicas de los tres sectores del gobierno nacional, con el fin de elaborar un plan de desarrollo económico para la Macroregión sur peruana, en forma paralela al inicio de las obras del CVIS. Si bien esta comisión elaboró el referido plan, el nuevo gobierno archivó dicho documento, estando desde hace más de cuatro años sin implementar, lo que además –consideramos- constituye una pérdida de recursos, tiempo y esfuerzos de coordinación invertidos.

Quizás el ejemplo emblemático de la falta de coordinación en el diseño del programa CAF/INRENA, se relacionaba con la problemática de la minería aurífera artesanal (pequeña y mediana minería), la cual era considerada una de las más contaminantes y con claros impactos sociales y ambientales. La condición inicial del programa reflejaba que ésta aún no había sido controlada por el MEM, pero tampoco el presupuesto contemplado para este proyecto en el programa CAF/INRENA fue muy adecuado para incentivar la participación del MEM en la conducción de este proyecto. Se reconoce que el alcance del problema de la minería artesanal quizás superaba la capacidad del programa CAF/INRENA, su diseño denotaba la falta de un mecanismo de coordinación claro entre esta institución sectorial con otros actores estratégicos y la presencia clave del Estado.

2.4.4.2 LA COORDINACIÓN EN EL CAF/INRENA

No se conoció el trabajo del Comité de Coordinación, pese a que esta era la instancia de coordinación multisectorial al interior del CAF/INRENA.

Un hito importante que se suscitó de manera paralela al CAF/INRENA y que nos hace ver la falta de coordinación entre sectores, fue la iniciativa por parte del Estado, en el 2007, de explotar gas en el Parque Nacional Bahuaja Sonene, área natural que formaba parte de las 4 ANPs que el programa apoyaba para reducir la mitigación de los impactos del CVIS. Es importante señalar que esta iniciativa fue detenida gracias a la rápida intervención de los grupos de la sociedad civil, incluido el GTSCIOS, los cuales participaron activamente en esta iniciativa. La relación entre la carretera y la explotación de gas en el Parque Nacional Bahuaja Sonene no fue contemplado en el Programa CAF/INRENA debido a no contar con una temprana EAE.

Asimismo, otro ejemplo de falta de coordinación, es el señalado anteriormente, referido al proyecto de la CHI que pone en manifiesto la falta de coordinación de sectores como el MTC y el MEM, y que produciría un cambio en el trayecto del CVIS generando además una serie de impactos sociales y ambientales.

Posteriormente, en el análisis de los proyectos de este programa podremos ver que faltó también una coordinación entre las propias regiones (Cusco, Puno y Madre de Dios), así como entre los propios gobiernos regionales y la sociedad civil, como mecanismos efectivos para una óptima gestión del programa.

2.4.5 CAPACIDAD DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

2.4.5.1 CONDICIONES INICIALES

En el Perú, ha sido el CONAM la institución que desde el año 1994 ha tenido a su cargo la conducción de la gestión ambiental a nivel nacional. No obstante, el hecho de no contar con rango ministerial hizo que este organismo no cuente con mayor presencia en el aparato político nacional ni poder resolutivo.

¹²⁵En febrero del 2006, tras la dación de la Ley N° 28670 que convalidaba todos los actos realizados por el Estado en torno al CVIS, se exige la conformación de una Comisión de Alto Nivel que estableciera mecanismos de coordinación entre entidades del Estado sobre proyectos de inversión derivados de estos contratos (RS. 051-2006-PCM), sin embargo tampoco se conoce sobre cuáles fueron las actividades de este grupo o los resultados alcanzados.

Por su parte, si bien el INRENA desde 1992, se encargaba de la administración de la gestión de las áreas naturales protegidas del Perú así como de los recursos forestales y de fauna silvestre, venía siendo cuestionado no sólo por su incapacidad a nivel institucional, sino también por las serias denuncias de corrupción por tala ilegal de madera.

La gestión social en el Perú ha estado en manos de varias carteras al interior del Estado, como el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Asimismo, el INDEPA de reciente creación en el 2005 se encargaba de velar por la protección y regulación de políticas a nivel nacional para los pueblos indígenas y afroperuanos. Ésta era una institución nueva, que nació con el pasivo de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA), desactivada por comprobados actos de corrupción en el régimen de Alejandro Toledo.

Esta debilidad pública para la gestión ambiental y social ha sido un problema que poco a poco ha tratado de remediarse. Esta debilidad acompaña también a los gobiernos regionales y locales, cuyas oficinas de gestión de recursos naturales, antes del inicio del programa CAF/INRENA, estaban iniciando sus tareas en el tema ambiental y las capacidades eran pocas. Hay que tener en cuenta que recién desde el año 2002, se inicia el proceso de descentralización en el Perú, con la creación de los gobiernos regionales y la transferencia de funciones sectoriales por parte del gobierno central a éstos.

La entidad encargada del proceso de descentralización fue el Consejo Nacional de Descentralización (CND), que desde el 2003 funcionaba como organismo independiente y descentralizado adscrito a la PCM, que tuvo por función conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, el CND fue desactivado y absorbido por la Secretaría de Descentralización de la PCM en el 2008, dejando un vacío en esta área de capacitación institucional. Fue poco lo que aportó el CND en este proceso.

Por dichas fechas, los gobiernos regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno en donde se implementaría el CAF/INRENA no habían iniciado aún su proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Este proceso se inició en el 2007 con la acreditación de los requisitos mínimos que demandaba el cumplimiento de la ejecución de estas funciones. En líneas generales, el proceso de descentralización se encontraba en un término aún incipiente en el Perú.

Uno de muchos problemas anteriores al programa CAF/INRENA que exponía la falta de capacidad de gestión ambiental y social del Estado, era el de minería ilegal, en donde la falta de coordinación, de control y de presencia estatal en la zona, presentaba un panorama de desgobierno total.

2.4.5.2 LA CAPACIDAD DE GESTIÓN EN EL CAF/INRENA

Desde un inicio del CAF/INRENA, se evidenciaron los problemas en torno a la capacidad de gestión de las entidades co- ejecutoras y del propio INRENA para poder lograr los objetivos planteados.

Un ejemplo de ello, es que el MEF en su informe de viabilidad de febrero del 2006, señaló que dadas las características del programa, su sede central debía establecerse en la ciudad de Cusco, o eventualmente en alguna ciudad de las regiones del programa, lo que ayudaría a consolidar el proceso de descentralización de las capacidades institucionales locales de la gestión ambiental. Si bien se llegó a instalar una sede alternativa en la ciudad de Puerto Maldonado, su escaso tiempo de vigencia no apoyó a estos fines ni revertió la situación anterior a su constitución¹²⁶.

¹²⁶ De acuerdo a lo señalado por la propia UEP, esta sede regional no logró sobrevivir más que algunos meses, por problemas técnicos como fallas con las redes de Internet, demora en los sistemas virtuales, etc.,

Asimismo, la falta de capacidad de gestión de muchas de las instituciones co-ejecutoras y de los propios gobiernos regionales hizo que las actividades no se cumplieran o se atrasaran en su ejecución, tal y como veremos más adelante en los proyectos relativos a minería aurífera y pueblos indígenas.

Si bien el proyecto 09 de este programa buscaba fortalecer las capacidades de gestión ambiental y social de los gobiernos regionales, el problema radica en cómo medir los resultados de un eventual mejoramiento o no de la gestión ambiental, dado que no se establecieron adecuados indicadores de seguimiento y evaluación.

Finalmente, es importante mencionar que en enero de 2010 se aprobó por DS N° 004-2010-PCM, el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y el Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales que tiene como objetivo mejorar la gestión pública con un enfoque de resultados, eficiencia, eficacia y transparencia en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado. Creemos importante la implementación de esta herramienta en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de dichos gobiernos supranacionales.

2.4.6 RENDICIÓN DE CUENTAS: DÉBIL CULTURA DE GESTIÓN POR RESULTADOS

2.4.6.1 CONDICIONES INICIALES

En el Perú existen varias normas que regulan la rendición de cuentas como una obligación del Estado y un derecho de los ciudadanos por participar en los asuntos públicos, como nuestra Carta Magna de 1993, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Marco del Presupuesto Participativo, por citar las más relevantes.

Ha sido justamente una característica en la formulación de los presupuestos participativos, la poca relevancia que las autoridades locales y población en general le daban a la temática ambiental, en la mayoría de los casos por desconocimiento y por cuanto les resultaba más importante la inversión en proyectos u obras de infraestructura. Asimismo, no era novedoso que en muchos de los gobiernos regionales su CAR estuviese desarticulada o que los gobiernos locales aún no contaran con una CAM, tal y como sucedió a inicios del CAF/INRENA.

2.4.6.2 LA RENDICION DE CUENTAS EN EL PROGRAMA CAF/INRENA

El programa CAF/INRENA no contó desde su diseño con mecanismos claros de rendición de cuentas, que fomentasen el control social.

Las Evaluaciones Físico Financieras que la UEP elaboraba, de manera semestral o anual, eran los instrumentos que reportaban los avances de la ejecución física y financiera del programa. Sin embargo, no fueron difundidas para conocimiento de la población. Así por ejemplo, hubiera sido importante que se difundiera la evaluación semestral del 2008, la cual marcó un notable cambio en el reporte de actividades, a diferencia de sus predecesoras, dado que incluyó un diagnóstico situacional por cada proyecto, mencionó los problemas que habían existido en su implementación además de efectuar un análisis cuantitativo y cualitativo. En palabras de Vanessa Vereau Ladd, ex - Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales del MINAM: *“La incorporación de estos aspectos en las evaluaciones fue necesario, ante el evidente retraso de actividades del programa, dado que ello ayudaba a sincerar los problemas que dificultaban su ejecución e implementación”*¹²⁷.

En el siguiente cuadro resumimos las principales características de los diferentes evaluaciones oficiales que tuvo el CAF/INRENA.

¹²⁷ Entrevista con Vanessa Vereau Ladd, ex - Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales del MINAM, en reunión realizada el 04 de diciembre del 2009.

CUADRO N°27: Características de las evaluaciones físico financieras del CAF/INRENA

AÑO	DETALLE
2007	No se elaboró una evaluación físico financiera, sólo un informe de avance, en el cual se señaló que no se llevaron a cabo actividades , por las descoordinaciones existentes en el momento.
2008	Si bien el POA no tuvo una óptima estructura, es de resaltar que en esta evaluación se incluyó un análisis situacional de cada proyecto en el que se indicaba el avance, los problemas en la implementación y las expectativas para el siguiente ejercicio pero no se trabajó en base a los indicadores del Proagua ni en el logro de los objetivos del mismo. En el avance cualitativo realizado , se detallaron las tareas ejecutadas por regiones [varias diferentes] no existiendo un orden, de acuerdo a los componentes y sus actividades correspondientes. En el avance cuantitativo realizado, se elaboró un Cuadro de Seguimiento y Evaluación de dicho POA.
2009 (al Primer semestre)	En el avance cualitativo, la descripción de las actividades ha sido realizada de manera desordenada y no en función de lo programado en su POA. No se realizó un avance cuantitativo en esta evaluación.

Elaboración propia.

Del mismo modo, tampoco se realizó un monitoreo del programa, en función al marco lógico elaborado en su estudio de pre inversión. En el caso de los gobiernos regionales, estos presentaron sus avances a la UEP y al Comité de Coordinación, y también difundieron sus resultados a través de Audiencias Públicas Regionales, aunque con información limitada.

Por su parte, la UEP reportó de manera interna sus avances a la CAF, MINAG, MEF y Contraloría General de la República, sin embargo, esta información no fue de carácter público.

2.5 EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA

La evaluación final fue una actividad establecida en el marco del proyecto I0 del CAF/INRENA. Esta evaluación es un insumo fundamental de este programa, pues no sólo permitirá conocer los logros conseguidos en cuanto a la mitigación de impactos indirectos del CVIS, sino que también capitalizará las lecciones aprendidas, con el objeto de informar y orientar cualquier etapa posterior exitosa. Siendo además, un importante instrumento de rendición de cuentas de la UEP y, extensivamente, de las distintas entidades co - ejecutoras.

Sin embargo, la evaluación final que la UEP elaboró adolece de los siguientes problemas:

1. No realizó un análisis de los logros alcanzados por componentes y objetivos, limitándose a señalar sólo las actividades realizadas, sin conectividad o interrelación entre éstas, en varios casos.
2. No ha sido difundida de manera adecuada a la sociedad civil en general, la que aún viene solicitando un real análisis de los logros del programa.

En conclusión, podemos señalar que las condiciones iniciales del Programa CAF/INRENA, no fueron muy favorables, lo que repercutió en un diseño con graves debilidades, como fueron la rotación de los directores ejecutivos, el no cumplimiento de los plazos establecidos, la no participación inicial de los gobiernos regionales, la poca participación de la sociedad civil dentro del gobierno del programa, a pesar de existir un Consejo Consultivo que nunca fue tomado en cuenta, entre otros.

CONCLUSIONES

1. En un contexto de gobernanza, las condiciones generales en las que nace el CVIS y el CAF/INRENA no fueron de las mejores. No obstante, esta situación responde a una mala praxis de los últimos gobiernos de turno que poco hicieron por remediar esta situación progresivamente, ya sea por la desatención o falta de voluntad política. También, el contexto de gobernanza inicial debería haber sido una fuerte llamada para incorporar estos riesgos en la dimensión y enfoque del programa, lo que parece no haberse hecho. El Programa no fue blindado para enfrentar estos retos para su gobernanza.
2. El Programa CAF/INRENA, se puso grandes objetivos, sin embargo no contó con un diseño ideal para cumplir dichas metas ni con capacidad presupuestada para dichas acciones. El diseño del marco lógico del Programa careció de indicadores adecuados, la mayoría de ellos se enfocó en actividades y no tomó en cuenta principios de gobernanza; donde hubo indicadores o medidas de verificación innovadores, lamentablemente no se implementaron.
3. Para lograr un resultado de gobernanza, es importante que desde el diseño se especifiquen indicadores que relacionen el programa en general y los proyectos con principios como transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, capacidad de gestión, etc. Eso no se dio en el presente programa. Asimismo, es un elemento clave para que posteriormente esos indicadores productos del diseño puedan ser medidos y evaluados en el marco del análisis de un buen desempeño.
4. Los aspectos novedosos del programa fueron minimizados por la poca capacidad de gestión de los co ejecutores, ello se evidencia no sólo por los retrasos en las actividades, sino por los cambios institucionales existentes lo cual debilitó la ejecución de las acciones. Los gobiernos regionales aún estaban en proceso de transferencia de funciones, por lo que, muchos órganos aún estaban con una debilidad interna. Si bien el programa mismo se proponía apoyar a dichos gobiernos regionales y locales, al tener dichos órganos muchas actividades a su cargo se necesitó de un fortalecimiento previo al desarrollo del programa.
5. La inoperatividad del Consejo Consultivo y la poca participación de la sociedad civil en la estructura de gobierno, así como el enfoque centralista de la misma, generó que se afectaran principios de gobernanza como lograr una verdadera participación de la sociedad civil, problemas en la coordinación entre diversos actores relacionados con el proyecto IOS.
6. Los instrumentos claves para la planificación y rendición de cuentas para el Programa CAF/INRENA como la Línea de Base y EAE no fueron adecuados y oportunos. Por consecuencia, la gobernanza en estas dos áreas fue muy reducida. Carecía de una puntualidad necesaria y una activa participación de la sociedad civil y esto incidió en una participación debilitada por la falta de evidencia actualizada de resultados.
7. El MINAM cumple un rol fundamental en lo que se refiere a la continuidad de un programa similar o de mayor alcance al CAF/INRENA. La consolidación del liderazgo y autoridad del MINAM en ejecutar un programa como CAF/INRENA en ausencia de una entidad de planificación nacional, representa una oportunidad de llenar un vacío de peso político que es un factor imprescindible para su éxito.
8. Si bien la coordinación entre los distintos sectores ejecutores y los gobiernos regionales fue un proceso lento y complicado, no obstante, sentó las bases para cualquier trabajo en un programa posterior, en donde el compromiso de las autoridades locales es fundamental.

EVALUACION DE CUATRO PROYECTOS EMBLEMÁTICOS DEL “CAF/INRENA”

En el presente capítulo realizamos nuestra evaluación del CAF/INRENA, a nivel de la ejecución de cuatro de sus proyectos: “Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Ambiental y Social de los Gobiernos Regionales y Locales y Promoción de la Participación de la Sociedad Civil”, “Mejora de la Gestión de Cuatro Áreas Naturales Protegidas y Creación de Nuevas Áreas”, “Fortalecimiento de la Identidad Cultural y Protección de las Tierras de los Pueblos Indígenas” y “Mejoramiento de la Gestión Ambiental en la Producción Aurífera”. En principio, se describe los componentes y actividades de cada proyecto, y se comparan los resultados conseguidos con los resultados esperados y los medios de verificación propuestos en su marco lógico. A continuación, nuestro análisis comparará el desempeño del CAF/INRENA con el marco de gobernanza propuesto en el Capítulo II.

PROYECTOS PRIORIZADOS

De los nueve proyectos temáticos del CAF/INRENA, decidimos priorizar nuestro análisis en sólo cuatro de ellos. En el cuadro que se muestra a continuación, presentamos las razones que justifican la priorización realizada.

La priorización realizada no merma la importancia y la interrelación de los demás proyectos que formaron parte del CAF/INRENA, como es el caso del proyecto referido al Ordenamiento Territorial, proceso que consideramos de especial importancia y base para la implementación de cualquier programa de desarrollo, a nivel nacional o regional, sobretodo, en la Amazonía.

CUADRO N° 28: Proyectos priorizados para la evaluación de CAF/INRENA

PROYECTOS % del monto total del programa (incluye los gastos recurrentes)	JUSTIFICACIÓN	INDICADORES (MARCO LÓGICO CAF/INRENA)
<p>Proyecto 09: Fortalecimiento de las Capacidades de la Gestión Ambiental y Social de los Gobiernos Regionales y Locales y Promoción de la Participación de la Sociedad Civil.</p> <p>US\$ 1' 380,300.00 Millones (7.76%)</p>	<p>Los gobiernos regionales se constituyen en las máximas autoridades en cada región, cumpliendo un rol de suma importancia a través de las funciones administrativas, técnicas, económicas y las sectoriales que le han sido delegadas, en el marco del proceso de descentralización.</p> <p>El proyecto 09 debió incidir en el fortalecimiento de las capacidades regionales de gestión ambiental y social y aportar al incipiente proceso de descentralización. El proyecto, además, era la más clara promesa de fortalecimiento de la democracia participativa en el ámbito de influencia del CVIS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la capacidad técnica de las Gerencias Regionales Ambientales. - Mayor número de instituciones de la sociedad civil participando en el monitoreo de impactos ambientales.
<p>Proyecto 02: Mejora de la Gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Creación de ANPs.</p> <p>US\$ 5' 173, 192.00 Millones (29.08%)</p>	<p>El CVIS eleva el riesgo sobre un conjunto de áreas naturales protegidas de valor global, en un ámbito donde ya operan cultivos de coca para el tráfico ilícito de drogas, minería informal, tala ilegal de madera, e invasiones de colonos. El acceso mejorado a estas áreas representa una de las amenazas de impacto negativo más evidentes y graves del CVIS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 100% de las áreas naturales protegidas cuentan con planes de uso y manejo de recursos y se cuenta con recursos adecuados para su gestión e implementación.
<p>Proyecto 08: Fortalecimiento de la Identidad Cultural y Protección de las Tierras de los Pueblos Indígenas.</p> <p>US\$ 450,000.00. (2.53%)</p>	<p>Según el MEF, en el ámbito del CVIS se encuentran asentadas 277 comunidades, de las cuales, 258 son comunidades campesinas y las 19 restantes son comunidades nativas (18 en Madre de Dios y 1 en Quispicanchis-Cusco).</p> <p>Al verse siempre las poblaciones indígenas notablemente afectadas con el desarrollo de los convencionales proyectos de infraestructura de transporte, consideramos de suma importancia analizar el apoyo de este proyecto a la seguridad de los territorios indígenas influenciados por la Carretera Interoceánica Sur</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la participación de los indígenas en la toma de decisiones dentro de la comunidad. - Reducir los casos de delincuencia dentro de los pueblos indígenas. - Incrementar los niveles de ingresos familiares en los pueblos indígenas.
<p>Proyecto 04: Mejoramiento de la Gestión Ambiental en la Producción Aurífera en el Ámbito de Influencia del Eje Vial Interoceánico Sur.</p> <p>US\$ 372,000.00 (2.09%)</p>	<p>La minería de oro aluvial, de lejos, es la actividad más erosiva, social y ambientalmente, en el ámbito de la Carretera Interoceánica Sur. El impacto por contaminación de aguas, deforestación, conflictos sociales y corrupción que genera la minería en este ámbito aconseja poner especial atención en este proyecto, sobre todo porque nos permite tener una visión clara de las consecuencias que trae consigo la falta de planificación territorial y la coordinación institucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de contaminación ambiental producida por la pequeña minería y la minería artesanal en el tiempo. - Nivel de informalidad en las regiones de Cuzco, Puno y Madre de Dios. - Nivel de presencia del Ministerio en la zona.

Elaboración propia.

Fuente: Estudios de Pre- factibilidad de los proyectos 02, 04, 08 y 09 del CAF/INRENA.

3.1 “FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL” -PROYECTO 09-

3.1.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Aproximadamente desde hace unos ocho años, el Perú viene atravesando un proceso de descentralización¹²⁸ consistente en la conformación de regiones¹²⁹ y en la transferencia de las competencias sectoriales (del gobierno central) a dichos gobiernos regionales. En este sentido, la actual división política y administrativa del Perú reconoce cuatro tipos de unidades administrativas: regiones, departamentos, provincias y distritos. Las unidades administrativas más pequeñas son los distritos cuyos municipios tienen competencias y recursos propios, aunque dependen en cierto grado de los municipios provinciales, a los que pertenecen. Los municipios provinciales son el segundo nivel en esta jerarquía; el conjunto de estos municipios conforman cada departamento. A su vez, cada departamento conforma una región (salvo el Callao y Lima). En el Perú existen 26 gobiernos regionales.

El proceso de transferencia de funciones sectoriales (competencias, recursos y personal) se desarrolla por medio de la gradual acreditación de los gobiernos regionales y locales los cuales deben cumplir los requisitos mínimos que demandan sus nuevas funciones¹³⁰. Los gobiernos regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno, recién fueron acreditados en el 2007, para la transferencia de funciones sectoriales en materia ambiental y de ordenamiento territorial¹³¹. En el siguiente cuadro se detallan dichas funciones, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 53° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹³²:

CUADRO N° 29: Funciones en materia ambiental y ordenamiento territorial

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y **políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial**, en concordancia con los planes de los gobiernos locales;
- b) Implementar el **sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales**;
- c) Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas;
- d) **Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas**;
- e) Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles;
- f) Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia;
- g) Participar en el diseño de los proyectos de conformación de macrorregiones;
- h) **Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción**. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales;
- i) Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas; y,
- j) Preservar y administrar, **en coordinación con los gobiernos locales**, las reservas y áreas naturales protegidas regionales que están comprendidas íntegramente dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares, conforme a Ley.

¹²⁸ Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783

¹²⁹ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, dada por Ley N° 27867. Los Gobiernos Regionales que funcionan en las circunscripciones departamentales. Las verdaderas regiones se conformarán cuando, vía referéndum, se logren integrar dos o más departamentos en una primera etapa y luego se podrán incorporar las provincias colindantes que así lo decidan.

¹³⁰ Ley del Sistema Nacional de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.

¹³¹ Las competencias de los gobiernos regionales en los temas de gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental son compartidas con los otros niveles de gobierno. En el tema de ordenamiento territorial, los gobiernos regionales tienen competencia exclusiva dentro de su jurisdicción.

¹³² En el artículo 73° numeral 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades se establecen las materias de competencia municipal referidas a Protección y Conservación del Ambiente: 3.1. Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales; 3.2. Proponer la creación de áreas de conservación ambiental; 3.3. Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles; 3.4. Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones; 3.5. Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.

En el 2008 se certificó el cumplimiento de los requisitos generales de estos tres gobiernos regionales para acceder a la transferencia de las funciones sectoriales incluidas en el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007". Fue recién en diciembre del 2009, que se declaró concluida la efectivización del proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia ambiental y de ordenamiento territorial a dichos gobiernos regionales¹³³. Por ello, el proceso de transferencia ha sido paralelo con la marcha de este proyecto¹³⁴.

3.1.2 EJECUCIÓN DEL PROYECTO

El objetivo central de este proyecto fue mejorar la capacidad de gestión ambiental de los gobiernos regionales y locales y la participación de la sociedad civil en el manejo de los impactos ambientales y sociales en la zona de influencia del CVIS. Este proyecto tuvo como actores claves:

- a) Las Gerencias de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente de los gobiernos regionales de Cusco, Puno y Madre de Dios, quienes fueron las encargadas de conducir este proyecto;
- b) Los gobiernos locales¹³⁵ de las regiones de Cusco, Puno y Madre de Dios asentados en el ámbito de influencia del CVIS¹³⁶;
- c) GEAS Interoceánica Sur del MINAM, aunque en las evaluaciones de la Unidad Ejecutora del programa (UEP) no hacen mención a este último; y,
- d) La sociedad civil, representada por empresarios y productores; agrarios, laborales y vecinales; colegios profesionales; organizaciones de mujeres; ONGs; Universidades e institutos superiores; organizaciones campesinas y nativas¹³⁷.

Los convenios de Ejecución por Encargo suscritos con los gobiernos regionales fueron celebrados a fines del 2007^{138 139}. El Informe de Avance del año 2007 emitido por la UEP, señala que durante dicho año no se efectuaron actividades debido -principalmente- a las descoordinaciones existentes en ese momento. El personal del proyecto entrevistado, en las tres regiones, coincidió mayoritariamente en indicar que los procedimientos administrativos entre la UEP y los gobiernos regionales retrasaron, en gran medida, la ejecución de sus actividades.

En cada región, se contrató a un equipo responsable y un Coordinador General, con el encargo de¹⁴⁰:

- a) Elaborar, presentar, socializar y validar el Plan Operativo Anual (POA);
- b) Ejecutar el proyecto, en función al POA;
- c) Elaborar reportes, avances y rendiciones de metas físicas y financieras;
- d) Dirigir y organizar los eventos programados por el proyecto (talleres y cursos de capacitación);
- e) Monitoreo y Seguimiento de las tareas del proyecto, físicas, financieras y administrativas; y,
- f) Coordinar con los gobiernos locales y la sociedad civil para el financiamiento de los perfiles de proyectos, formación y organización de las Unidades de Gestión Ambiental y Social (o Unidad Ambiental Municipal), y otras actividades relacionadas con el proyecto.

¹³³ Decreto Supremo N° 300-2009-EF del 16 de diciembre de 2009

¹³⁴ En tanto durase el proceso de transferencia de competencias sectoriales, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y demás normas pertinentes, el Poder Ejecutivo, a través de sus dependencias, seguiría ejecutando aquellas que aún no habrían sido transferidas a los gobiernos regionales y gobiernos locales, disposición ampliada hasta el 31 de diciembre del 2009.

¹³⁵ De acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades, dada por Ley N° 27972, son órganos de gobierno local las municipalidades provinciales y distritales.

¹³⁶ El proyecto ha trabajado con algunos gobiernos locales no necesariamente asentados en el ámbito de influencia del CVIS, como el caso de Huaró, Lucre y Oropesa en Cusco y Ayaviri, Nuñoa y Antauta en Puno, por citar algunos ejemplos.

¹³⁷ Estudio de prefactibilidad del proyecto 09.

¹³⁸ Los contratos de Ejecución por Encargo suscritos entre el entonces INRENA y los Gobiernos Regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno -que fueron proporcionados a DAR (ante la solicitud de acceso a la información formulada) no contienen una fecha precisa de suscripción, con excepción del año. No obstante, en la Memoria 2008 de la Región Puno, se indica que el contrato fue suscrito el 31 de octubre del 2007. Ver <http://proyecto9puno.org/docs/memoria2008.doc>

¹³⁹ Entrevista sostenida en la ciudad de Puno, con el Ing. Ebed Paredes, Coordinador General del Proyecto 09 en la Región Puno, el 02 de octubre de 2009.

¹⁴⁰ Convocatoria Pública para Profesionales y Técnicos realizada por el Gobierno Regional de Madre de Dios, el 30 de enero de 2009.

GEAS INTEROCEÁNICA SUR

Esta instancia jugó un importante rol en la ejecución de este proyecto. Nació dentro del seno del entonces Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), como una herramienta estratégica de apoyo al CAF/INRENA en este proyecto y en el referido al establecimiento de la UEP. En algunos documentos oficiales, se le denominaba “instrumento de gestión”.

A fines de noviembre del 2006, el INRENA y el CONAM suscribieron un Convenio de Ejecución por Encargo con el objetivo de encargar al CONAM la ejecución física y financiera de la EAE del CVIS. Este convenio fue modificado a través de una Adenda mediante el cual también se le encarga al CONAM, la Evaluación Final del Programa (proyecto 10) así como las actividades de Fortalecimiento de las Redes o Espacios de la Sociedad Civil para el seguimiento y monitoreo ambiental (Tercer y Cuarto componentes del proyecto 09).

Geas Interoceánica Sur es definido como un “proceso de intervención con estrategia operativa y de planificación orientada a articular y empoderar a los actores claves regionales, locales y la sociedad civil, a fin de establecer un modelo de gestión ambiental y social para el mejoramiento de la calidad de vida y promoción del desarrollo sostenible, soportado en espacios de coordinación y concertación; en el proceso de descentralización”¹⁴¹.

La implementación del Geas Interoceánica Sur se ha efectuado a través de tres líneas de acción:

- 1) La Red de Nodos.
- 2) La Evaluación Ambiental Estratégica – EAE.
- 3) La elaboración de la Línea Base. Estas dos últimas comprendidas dentro del proyecto 10 referido al Establecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa - UEP.

CUADRO N° 30: Organización de red de nodos

Tramo II - Cusco	Tramo III - Madre de Dios	Tramo IV – Puno
NDS Urcos: <ul style="list-style-type: none"> • Quispicanchi • Ccatca • Ocongate • Andahuaylillas • Oropesa • Lucre • Huaro • Carhuayo 	NDS Inambari¹⁴²: <ul style="list-style-type: none"> • Camanti • Marcapata • Inambari 	NDS Azángaro: <ul style="list-style-type: none"> • Azángaro • Asillo • San Anton • Potoni • Lampa
	NDS Puerto Maldonado: <ul style="list-style-type: none"> • Tambopata • Las Piedras • Laberinto 	NDS Macusani: <ul style="list-style-type: none"> • Carabaya • Ajoyani • Ollachea • San Gabán • Ayapata
	NDS Iberia: <ul style="list-style-type: none"> • Tahuamanu • Iberia • San Lorenzo 	

Elaboración propia
Fuente: Presentación Geas Interoceánica Sur- Ing. Víctor Murrieta. Coordinador General

¹⁴¹ Presentación GEAS INTEROCEANICA – Gestión Ambiental y Social en el Corredor Vial Interoceánico Sur. Avances a diciembre 2008. Coordinador General del GEAS INTEROCEANICA. Ing. Víctor Murrieta Panduro.

¹⁴² Este Nodo atiende a dos distritos de Cusco (Camanti y Marcapata) y uno de Madre de Dios (Inambari).

La red de Nodos fue concebida como un instrumento de gestión para la vigilancia y monitoreo participativo, que permite la articulación de los aspectos ambientales y sociales con la participación de los actores locales y regionales comprendidos en el ámbito de las tres regiones. Los “nodistas” eran personal contratado de las propias zonas. El “Nodo”, entonces, se constituye como el espacio geográfico, en el cual interactúan los actores que le dan vida en los aspectos sociales, económicos y ambientales, a fin de poner en práctica las acciones pertinentes para el control ambiental técnico-social participativo. En todo caso, era una forma de organizar a los actores en un espacio predeterminado, para una intervención eficiente en el manejo ambiental y social del área, bajo su competencia¹⁴³. Esta red se conformó a través de los llamados Núcleos de Desarrollo Sostenible (NDS), establecidos en los tramos 2, 3 y 4 del CVIS, conforme se puede apreciar en el Cuadro N° 30.

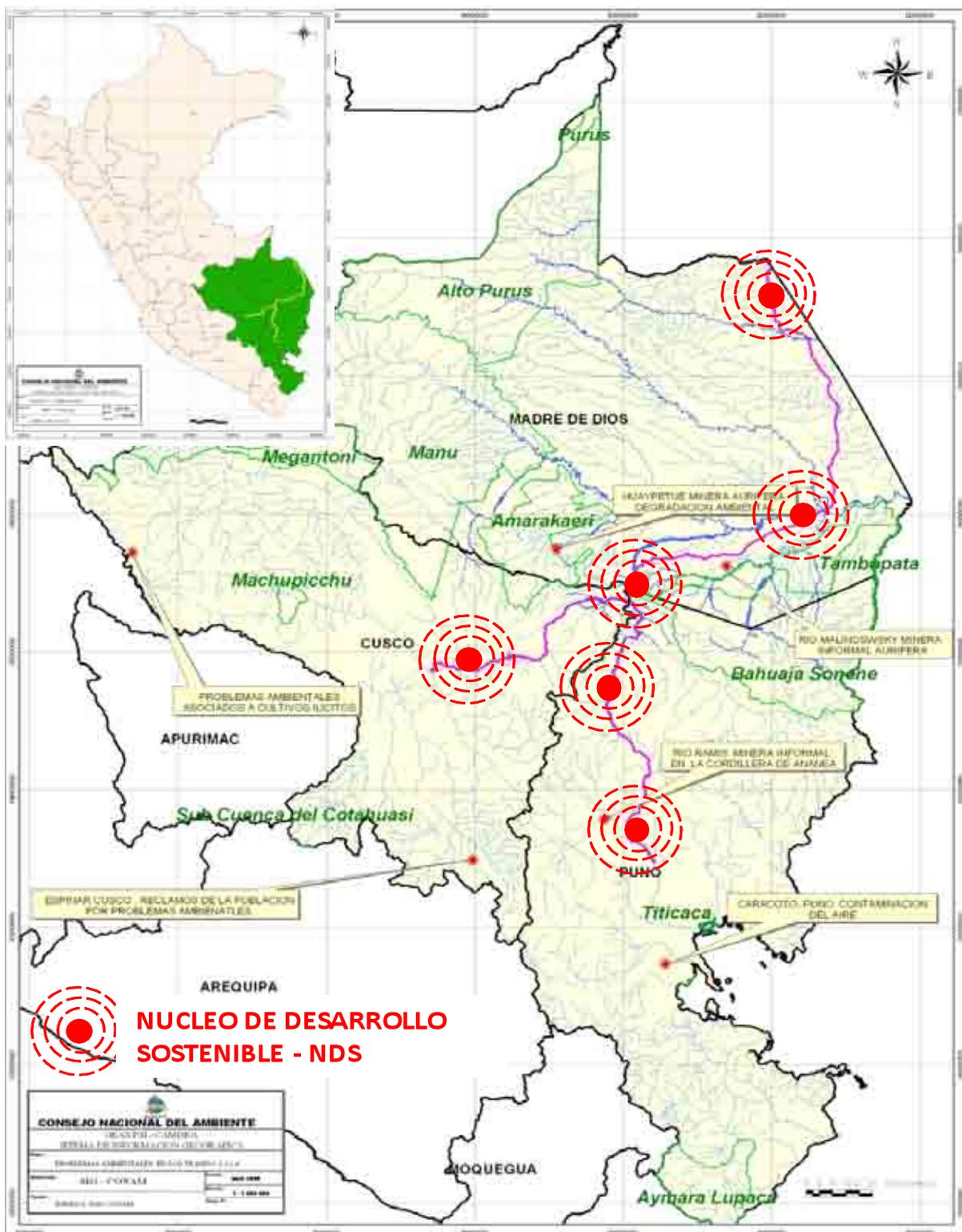
Según el reporte de los tres informes de campo del Geas Interoceánica Sur¹⁴⁴, el personal de estos nodos se encargaba de efectuar visitas de campo -de acuerdo a los seis núcleos de desarrollo- donde levantaban información sobre aspectos socio ambientales y económicos (manejo de residuos sólidos, por ejemplo); identificaban los impactos directos e indirectos ambientales y sociales asociados con la construcción propia de la carretera como el incremento de la deforestación y tala ilegal, o los estragos causados por la explotación informal del oro; identificaban a los actores locales públicos y privados, los proyectos o actividades que se desarrollaban en las localidades; informaban a los gobiernos locales sobre las actividades desarrolladas por el CONAM, entre otros.

El hecho de que estos nodos hayan operado bajo la batuta del Geas Interoceánica Sur sólo durante el 2008, hace que no se conozcan más acciones sobre su desempeño, pues los informes oficiales de la UEP nunca han hecho referencia ni a su existencia y/o gestión. Durante el 2009, Geas Interoceánica Sur atendió las actividades referidas a la Línea de Base y la EAE del CVIS, respectivamente.

¹⁴³ Extraído de los Términos de Referencia de la Adjudicación de Menor Cuantía N° 015-2008-CONAM/OAF-LOG “Servicios Profesionales para la Coordinación de la Gestión Ambiental y Social del Corredor Vial Interoceánica Sur GEAS – INTEROCEANICA”.

¹⁴⁴ Ver <http://www.interoceanicasur.com/vigilancia.htm>

MAPA N° 3: NÚCLEOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: Geas Interoceánica Sur, 2008

3.1.3 PRESUPUESTO

El costo del proyecto ascendió a US\$ 1'380,300 Millón (S/. 4'624,005 N.S.) de los cuales 77.2 % serían aportados por la CAF y 22.8 % corresponderían a la contrapartida nacional. Este presupuesto estaba destinado para atender las actividades de los componentes 1, 2 y 6, dado que las actividades establecidas en los componentes 3, 4 y 5 estaban a cargo del Geas Interoceánica Sur.

Para el cumplimiento de este proyecto, el INRENA suscribió con cada uno de los gobiernos regionales involucrados, los Convenios de Ejecución por Encargo por un monto de US\$ 460, 100 Mil (S/. 1'380,000.000 N.S.), respectivamente. Consideramos que esta cantidad fue insuficiente para la consecución de todas las actividades planteadas. A modo de comparación, en la Municipalidad Provincial del Manu (Madre de Dios) el presupuesto participativo del año 2010 destinó S/. 1'780,138.00 Millón para el fortalecimiento de capacidades, monto superior al otorgado por este proyecto a toda la región de Madre de Dios.

3.1.4 ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PROYECTO, SEGÚN COMPONENTES

Este proyecto contenía seis componentes, los cuales se dividían en actividades específicas. Los seis componentes de este proyecto tomaron en cuenta temas de importancia para la gobernanza, como el fortalecimiento de capacidades de las instancias regionales y locales con competencias en gestión socio ambiental, la coordinación interinstitucional, la generación de centros informativos que apoyarían la transparencia, el fortalecimiento de las instancias de la sociedad civil para el monitoreo de impactos, entre otros.

Componente I: Consolidar la capacidad de gestión ambiental y social de las Gerencias Ambientales Regionales y Locales en Cusco, Puno y Madre de Dios

En el siguiente cuadro se pueden apreciar las actividades de este componente así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico del proyecto¹⁴⁵:

CUADRO N° 31: Actividades del primer componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 45,700.00	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION
a) Consultorías para apoyar el fortalecimiento institucional de las gerencias ambientales en el marco de sus estructuras organizacionales en sus correspondientes administraciones regionales y locales. Análisis del proceso de toma de decisiones sobre temas ambientales, relaciones interinstitucionales con gerencia general y otras gerencias técnicas y autoridades. Análisis de ROF y CAP y recomendaciones y ajustes necesarios. b) Organización de dos talleres con participación de los responsables de las gerencias ambientales y responsables de gerencias generales para considerar e implementar propuestas de mejora de procesos de decisión y fortalecimiento institucional. c) Equipamiento informático y materiales para apoyar proceso de gestión ambiental, incluyendo acciones en campo.	- Gerencias Ambientales operando con niveles de decisión articulados en ROF y CAP institucionales.	- Estudios de consultores - Informes de Unidad Ejecutora - Acuerdos Específicos de Cooperación Interinstitucional.

¹⁴⁵ Estudio de Prefactibilidad del Proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades de la Gestión Ambiental y Social de los Gobiernos Regionales y Locales y Promoción de la Participación de la Sociedad Civil".

El resultado de las actividades planteadas en este componente ha sido la creación de oficinas (o unidades) de gestión ambiental -denominación utilizada en la documentación oficial a la que se ha tenido acceso- en varios de los gobiernos locales asentados en el ámbito de influencia y colindancias del CVIS¹⁴⁶.

Este proyecto apoyó significativamente en la creación de estas áreas de gestión en cada gobierno local a través de las consultorías contratadas. Éstas se encargaron de la elaboración y/o actualización de los documentos de gestión municipal (Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Organización y Funciones (MOF), Cuadro de Asignación de Personal (CAP), entre otros) a efectos de incluir estas unidades en la estructura de las instancias locales y contar con un órgano con funciones y responsabilidades definidas. Esta creación de unidades de gestión ambiental estuvo acompañada de actividades complementarias como el equipamiento informático - logístico de dichas oficinas y la capacitación del personal que se encargaría de estas funciones, con lo que se habría procurado dotar de los elementos esenciales de trabajo a estas instancias.

En cuanto al equipamiento logístico de las Gerencias de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente de los tres gobiernos regionales, en el caso de la región Madre de Dios, el proyecto apoyó en la implementación del nuevo local de dicha Gerencia, tras el incendio ocurrido en julio del 2008 que destruyó las oficinas del gobierno regional de Madre de Dios¹⁴⁷.

09/JULIO/2008. Incendio de las oficinas del GOREMAD

A fines del mes de junio del 2008, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" un tercer paquete de normas que emitía el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la República, dentro del cual se publicó una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. El hecho de que estas normas plantearan serias reformas al ordenamiento jurídico, apuntando a la concentración de las tierras y recursos naturales en manos privadas, así como no haber sido sometidas a procesos de participación ciudadana generó varias protestas a nivel nacional, entre ellas, la suscitada en Madre de Dios como antecedente a lo ocurrido en Bagua, meses después.

En el caso de la región Madre de Dios, apenas unos días después de la publicación de esta Ley (llamada Ley de la Amazonía), la Alianza de Federaciones de Madre de Dios convocó a un paro regional amazónico de 72 horas, con el objeto de hacer pública y notoria su protesta ante las autoridades de gobierno. Sin embargo, luego de movilizaciones pacíficas los primeros días, el tercer día, la protesta social en Madre de Dios se salió de control, dado que numerosos manifestantes (se dice que infiltrados) tomaron la sede del gobierno regional y la incendiaron¹⁴⁸.

Este caso evidencia el déficit de gobernanza de esta región, así como la inconsistencia con el programa CAF/ INRENA. Si bien el programa apoyó en la implementación de una nueva oficina para la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, que fue incendiada, no abordó el problema sustancial que era fortalecer los niveles de gobernanza, debilitada por la desconfianza de la población hacia sus autoridades de gobierno, por la poca presencia en la zona, la falta de consulta en decisiones de trascendencia en sus territorios o por los varios casos de corrupción.

¹⁴⁶ El GEAS INTEROCEÁNICA también apoyó en esta actividad, aunque con un número pequeño de unidades de gestión ambiental (09) - Presentación Ing. Víctor Murrieta Panduro. Coordinador General GEAS INTEROCEANICA

¹⁴⁷ Presentación en Power Point del proyecto 09 -Región Madre de Dios. Setiembre 2009.

¹⁴⁸ Esta situación no era nueva en esta región del Perú, seis años atrás, en el 2002 ya se habían suscitados episodios lamentables de quema de locales públicos como el de la Administración Técnica Forestal de Tambopata del INRENA, frente al inicio del proceso de concesiones forestales por parte del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).



Coordinador General del Proyecto 09, Ing. José Luis Sanchez.

Los resultados obtenidos por el proyecto 09 en cada una de las regiones involucradas, a nivel de gobiernos locales, han sido los siguientes:

- En Cusco se implementó 06 de 07 unidades propuestas en los distritos de Ccatca, Ocongate, Urcos, Ccarhuayo, Marcapata y Camanti (todos de la provincia de Quispicanchis).
- En Puno, se implementó 18 unidades de gestión ambiental.
- En Madre de Dios se instaló unidades de gestión al interior de las municipalidades provinciales de Tambopata y Tahuamanu y en las distritales de Inambari, Huepetuhe, Madre de Dios, Manu y Fitzcarrald, Las Piedras, Iberia y Tahuamanu.

La creación de estas unidades de gestión ambiental constituye un paso inicial para la efectiva aplicación de un sistema local de gestión ambiental, que impulsa la conformación de Comisiones Ambientales Municipales - CAM. Sin la debida constitución de estas instancias, los gobiernos locales operarían sin contar con un órgano con funciones, competencias y responsabilidades claras para afrontar los temas ambientales, como el manejo de residuos sólidos que se ha visto incrementado a raíz del aumento del número de vehículos en las vías de transitabilidad, por citar un ejemplo.

Uno de los problemas advertidos en la ejecución de este proyecto fue el bajo grado de conocimiento o la falta de compromiso por parte de la población, e incluso de las propias autoridades locales, con la problemática socio ambiental de su jurisdicción, por considerarlo un tema de competencia del gobierno central y/o regional y no local o por sus mismas particularidades de vida¹⁴⁹. Así pues, la situación anterior a la creación y funcionamiento de estas unidades de gestión en varios de los gobiernos locales apoyados por el programa nos da cuenta de la ausencia del rubro socio ambiental en sus agendas así como la falta de instrumentos de gestión. Por ejemplo, en el 2006, las municipalidades de los distritos de Catcca (Cusco) y José Domingo Choquehuanca (Puno) no contaban siquiera con una CAM instalada.

Componente 2: Fortalecer los canales de coordinación interinstitucional al nivel regional y local en Cusco, Puno y Madre de Dios.

A través de este componente, el proyecto buscaba establecer mecanismos y procedimientos comunes y coordinados entre los distintos organismos públicos descentralizados, de forma que se garantice un adecuado seguimiento

¹⁴⁹ Entrevista sostenida con el Ing. Ebed Paredes, Coordinador General del Proyecto 09 – Región Puno, el 02 de octubre de 2009, en la ciudad de Puno.

y control de las actividades a ser desarrolladas por los concesionarios durante la construcción y operación del Corredor Vial¹⁵⁰. En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este componente así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico del proyecto:

CUADRO N° 32: Actividades del segundo componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 86,500.00	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION
a) Organizar tres talleres de sensibilización a las autoridades regionales, provinciales y locales sobre procesos e instancias de coordinación sobre el tema. b) Establecer un Sistema de Coordinación y Seguimiento intra regional de los impactos directos e indirectos ambientales y sociales de CVIS. c) Establecer páginas Web regionales. d) Adquirir equipo informático y software de apoyo.	- Sistema de Coordinación y Seguimiento Intrarregional sobre impactos directos e indirectos en operación en los tres gobiernos regionales.	- Informes de los Gobiernos Regionales - Informe de la UEP - Páginas Web funcionando

En la práctica, el proyecto no llegó a establecer el(os) Sistema(s) de Coordinación y Seguimiento propuesto, único indicador de este componente. Tampoco se reporta respecto a la adquisición de los equipos informáticos y de software de apoyo a dicho sistema.

La información oficial, en algunos casos, es imprecisa, y en otros, es desordenada. Por ejemplo, mientras que el estudio de prefactibilidad del proyecto propuso sólo la realización de tres talleres de coordinación con autoridades, la evaluación final del programa reporta 152 talleres de sensibilización realizados en la ciudad de Puno para autoridades públicas, ONGs y sociedad civil en general y un curso de “Legislación Ambiental” en Madre de Dios dirigido a autoridades regionales y locales, concesionarios forestales y castañeros; sin precisar los resultados.

En cuanto a la creación de las páginas web regionales, las regiones de Cusco y Puno implementaron portales web; pero en la parte final del proyecto. Ambos portales contienen apenas algunos datos generales sobre el programa y el proyecto¹⁵¹.

Componente 3: Fortalecer las redes o espacios de concertación de la sociedad civil para el seguimiento y monitoreo ambiental.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar las actividades de este componente así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico del proyecto:

CUADRO N° 33: Actividades del tercer componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 156,500.00	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION
a) Fortalecer las CARs regionales como espacio de participación de la sociedad civil en estrecha coordinación con las autoridades regionales y locales. b) Diseñar un plan de seguimiento, vigilancia y alerta temprano del estado de los recursos naturales en el marco de las CARs regionales. c) Prestar asesoramiento técnico a las organizaciones regionales y locales de la sociedad civil, con la finalidad de fortalecer sus capacidades de monitoreo y seguimiento ambiental.	- CARs operando como redes de concertación. - Plan de seguimiento, vigilancia y alerta temprano en funcionamiento. - Organizaciones capacitadas	- Informes de las CARs regionales. - Informes del plan. - Encuestas y entrevistas de organizaciones de la sociedad civil.

¹⁵⁰ Estudio de Prefactibilidad de Proyecto 09

¹⁵¹ Ver <http://www.regioncusco.gob.pe/programainteroceanica/componentes.php>

En las actividades de este componente se contó con el apoyo del Geas Interoceánica Sur. Este componente permitiría fortalecer las capacidades de las instituciones de la sociedad civil y su interrelación con las entidades responsables de la supervisión y monitoreo del corredor vial, de forma que se pueda construir canales de comunicación y confianza transparentes, que facilite el diálogo entre todos los actores¹⁵². La evaluación final del programa no reporta mucha de las actividades realizadas en el marco de este proyecto.

Una de las actividades planificadas en este componente ha sido el fortalecimiento de las Comisiones Ambientales Regionales – CARs, que de acuerdo a ley son las “instancias de gestión ambiental, de carácter multisectorial, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental regional y de promover el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado”¹⁵³. Si bien en las regiones apoyadas por el programa, ya existían CARs creadas con anterioridad, dichas comisiones no contaban con la relevancia o el peso de sus primeros años. Con la creación del MINAM en el 2008, se modificó su funcionamiento, pasando a ser órganos dependientes directamente de los gobiernos regionales e incorporando al MINAM como parte de las mismas, lo que ha conllevado a procesos de adecuación¹⁵⁴. En el siguiente cuadro, podemos apreciar el estado administrativo de las CARs de las regiones de Cusco, Madre de Dios y Puno.

CUADRO N° 34: Estado de las comisiones ambientales regionales al 2009

INSTITUCIÓN	DPTO	NORMA DE CREACIÓN POR EL CONAM	FECHA	ESTADO ACTUAL (SEGÚN D. LEG. 1013)
Gobierno Regional de Cusco	Cusco	DCD N° 002-98-CD/ CONAM	15-abr-98	En proceso de adecuación
Gobierno Regional de Madre de Dios	Madre de Dios	DCD N° 003-98-CD/ CONAM	15-jul-98	En proceso de adecuación
Gobierno Regional de Puno	Puno	DCD N° 003-02-CD/ CONAM	03-ene-02	OR N° 002-2009-GRP-CR

Fuente: MINAM www.minam.gob.pe

El apoyo del proyecto a estas tres CARs ha sido limitado y distinto en las tres regiones:

- En Puno, esta actividad fue ejecutada recién en el 2009. Se buscó fortalecer la CAR para que tenga una interrelación directa con las CAM de los gobiernos locales. Al interior de la CAR se había formado un grupo de monitoreo y vigilancia ambiental para el seguimiento al tramo 4 del CVIS¹⁵⁵
- En Madre de Dios, financió el estudio de perfil del proyecto “Sistema de Información Ambiental de Madre de Dios (SIAR - MDD)” como apoyo a la CAR. Sin embargo, esta CAR permanecería inactiva¹⁵⁶.
- En Cusco, no ha habido trabajo reportado^{157 158}.

¹⁵² Estudio de prefactibilidad del proyecto 09.

¹⁵³ El reglamento de la Ley del SNGA añade que estas CARs están conformadas por las instituciones y actores regionales con responsabilidad e interés en la gestión ambiental de la región y tienen las siguientes funciones generales: a) Ser la instancia de concertación de la política ambiental regional y actuar en coordinación con el Gobierno Regional para la implementación del sistema regional de gestión ambiental, b) Elaborar participativamente el Plan y la Agenda Ambiental Regional que serán aprobados por los Gobiernos Regionales, c) Lograr compromisos concretos de las instituciones integrantes sobre la base de una visión compartida, d) Elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental y la ejecución de políticas ambientales, e) Facilitar el tratamiento apropiado para la resolución de conflictos ambientales, f) Contribuir al desarrollo de los sistemas locales de gestión ambiental.

¹⁵⁴ Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, cuyo artículo 17° establece la aprobación de las CAR por el Gobierno regional correspondiente.

¹⁵⁵ Entrevista realizada al Ing. Ebed Paredes, Coordinador General del Proyecto 09 en la Región Puno. 02 de octubre del 2009.

¹⁵⁶ Entrevista realizada al Ing. Juan Carlos Flores, Coordinador GTSCIOS Región Madre de Dios. 26 de octubre del 2009.

¹⁵⁷ Entrevista realizada al Ing. Abel Caballero, Coordinador General del Programa en la Región Cusco. 16 de diciembre del 2009.

¹⁵⁸ En la reunión de Coordinadores del GTSCIOS 2010, llevada a cabo en la ciudad de Cusco el 25 de febrero del 2010, Carmen Giusti y Ronald Catpo (ACCA) miembros del GTSCIOS Cusco ratificaron el débil funcionamiento de esta CAR y señalaron el poco apoyo para su funcionamiento por el propio Gobierno Regional de Cusco.

Siendo las CARs el órgano más importante de participación de los actores regionales del sector público, privado y sociedad civil, y en el marco de la cual se conciben las herramientas de gestión ambiental regional, su falta de funcionamiento es un claro indicador de la ausencia de participación y de la mala implementación de los sistemas ambientales de estas regiones, situación que evidentemente el CAF/INRENA no ayudó a revertir.

La falta de eficacia de estas CAR (que data de años), hizo que en el escenario de gestión ambiental surjan actores preocupados por la problemática ambiental, como el Grupo de Trabajo de Sociedad Civil para la Interoceánica Sur (GTSCIOS). Sin embargo, el proyecto y el programa no buscaron conjugar esfuerzos con estos actores, siendo el dinamismo de estos espacios impulsado por voluntad propia de sus integrantes, tal y como lo han manifestado los coordinadores del GTSCIOS¹⁵⁹.

Otras actividades realizadas en el marco de este componente han sido la creación de Comisiones Ambientales Municipales (CAMs)¹⁶⁰ y el apoyo en la elaboración de instrumentos de gestión ambiental local, como el Diagnóstico Ambiental, Plan de Acción Ambiental, Agenda Ambiental, Política Ambiental y los planes integrales de gestión de residuos sólidos (PIGARS). La mayoría de los municipios, apoyados por el proyecto, instalaron sus CAM, conformadas por miembros de instituciones públicas, organizaciones de base, sector privado y sociedad civil en general. Esto, permitió el consecuente apoyo en la elaboración de los citados instrumentos de gestión, siendo los gobiernos locales de la región Puno, los que cuentan con la mayor cantidad de instrumentos elaborados.

Uno de los logros alcanzados por este proyecto fue la obtención de la Certificación Gestión Ambiental Local Sostenible (GALS) 2008 promovida por el MINAM, a favor de nueve municipalidades distritales, de la municipalidad provincial de Carabaya (Puno) y la municipalidad provincial de Quispichanichis (Cusco)¹⁶¹.

Creemos que la contribución del CAF/INRENA a la creación de CAMs y a la Certificación GALS ha sido un aporte significativo en la mejora de la gestión ambiental local. Sin embargo, la vigencia de estos espacios de participación y la implementación de los instrumentos de gestión ambiental generados, deben ser monitoreadas y evaluadas.

Desafortunadamente, ninguna de las evaluaciones de la UEP informa sobre el desempeño de las CAMs apoyadas por el CAF/INRENA. Por declaraciones de funcionarios regionales conocemos que en algunos casos estas comisiones no funcionan adecuadamente, por la falta de atención de las propias autoridades locales¹⁶², lo que ha disminuido las reuniones periódicas que tuvieron durante el 2008¹⁶³. En otros casos, por información del MINAM, se conoce que se vienen implementando algunos instrumentos de gestión. Así por ejemplo, la Municipalidad Distrital de San Gabán, elaboró su Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos (PIGARS) con el apoyo del programa (Resolución de Alcaldía N° 302-2008/MDSG/A) y cuenta a la fecha con un sistema de manejo de residuos (recolección, barrido de calles, disposición final)¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Reunión sostenida en la ciudad de Cusco el 25 de febrero del 2010.

¹⁶⁰ CAMs son instancias de gestión ambiental, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental municipal, promover el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado y articular sus políticas ambientales con las Comisiones Ambientales Regionales y el CONAM (hoy MINAM). Son presididas por el Alcalde y están integradas por los principales actores de las localidades (instituciones públicas, organizaciones de base, autoridades políticas, etc.).

¹⁶¹ El proceso de Certificación GALS es un proceso aplicable desde el corto plazo, gradual y dinámico iniciado por el CONAM, con tres (03) grados o niveles: Nivel inicial - GALS I: Adecuación normativa e institucional. Nivel Intermedio - GALS II: Desempeño institucional y capacidades de gestión. Nivel Avanzado - GALS III: Crecientes impactos y resultados en la realidad local a cada nivel de certificación también corresponderían beneficios y oportunidades proporcionales. Los objetivos de esta certificación apuntan: a) Otorgar certificación oficial a las Municipalidades insertadas en procesos de desarrollo sostenible, b) Responder a las demandas de orientación de las Municipalidades que trabajan por la protección del ambiente y la mejora de la calidad de vida de sus pobladores, c) Establecer criterios de medición objetivos de la gestión ambiental y evaluar el desempeño de los gobiernos locales en vías al desarrollo sostenible, d) Respalda el proceso de descentralización y reforzar los nuevos roles y competencias de los gobiernos locales, e) Ayudar a afianzar la gobernabilidad local: enfoque integral del desarrollo y gestión local eficiente, participativa, concertadora y transparente. En suma, busca centralmente institucionalizar la gestión ambiental en los gobiernos locales del Perú. Presentación de Arturo Caballero Luna, ex - Gerente de Gestión Territorial del Consejo Nacional del Ambiente, 2005.

¹⁶² Declaraciones del Gerente de Recursos Naturales y Gestión de Medio Ambiente del Gobierno Regional de Puno, Ing. Lucio Mamani Ticona. <http://www.radioondaazul.com/?c=noticia&id=6739>

¹⁶³ Entrevista realizada al Ing. Ebed Paredes, Coordinador General del Proyecto 09 en la Región Puno. 02 de octubre del 2009.

¹⁶⁴ Ver <http://www.sigresol.pe/2009/menu.php#>

Finalmente, como parte de estas actividades, se conformaron grupos técnicos especializados para abordar temas ambientales: en Puno, se conformaron 19 grupos técnicos locales para la elaboración de PIGARS; en el caso de Cusco, se conformaron 7 grupos enfocados en los temas de residuos sólidos, agro biodiversidad y parientes silvestres, educación ambiental, forestación y reforestación, biocomercio, recursos hídricos y fauna silvestre. Asimismo, en esta región se conformaron comités comunales de recursos naturales en las comunidades: un comité provincial en Quispicanchis, seis comités distritales en Urcos, Ccatcca, Carhuayo, Ocongate, Marcapata y Camanti y 83 comités comunales en estos seis distritos, los cuales reportan talleres para el fortalecimiento de capacidades, sin mayor información.

En lo que atañe a los planes de seguimiento, vigilancia y alerta temprana que debieron haberse elaborado, el informe final de la UEP indica que sólo una de las tres regiones diseñó este plan, sin embargo, no hay mayor información sobre el contenido del mismo, del grado de participación de actores en la elaboración de dicho documento, o de su implementación.

Componente 4: Desarrollar programas de capacitación ligados a conceptos, herramientas y habilidades de gestión ambiental para planificar, desarrollar y evaluar programas y proyectos ambientales.

Al igual que en el caso anterior, las actividades de este componente fueron impulsadas por el Geas Interoceánica Sur. En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este componente así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico del proyecto:

CUADRO N° 35: Actividades del cuarto componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 228,400.00	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION
a) Organizar cursos y pasantías orientados a mejorar el conocimiento y las capacidades de las autoridades regionales y gerencias ambientales sobre planeamiento, gestión y evaluación ambiental. b) Organizar cursos y seminarios sobre gestión de ANPs, reservas y preservación de recursos naturales y la biodiversidad, con participación de instituciones de la sociedad civil y representantes de comunidades nativas y campesinas. c) Organizar pasantías para conocer programas y proyectos exitosos que demuestren la aplicación de instrumentos de gestión ambiental y social. d) Prestar asesoramiento técnico a las organizaciones regionales y locales de la sociedad civil, con la finalidad de fortalecer sus capacidades de monitoreo y seguimiento ambiental. e) Alquilar locales, equipos y adquirir materiales requeridos para apoyar el desarrollo de los cursos y seminarios.	- Autoridades regionales y locales capacitados. - Personal profesional y técnico de las Gerencias Ambientales regionales y locales capacitados	- Contenido de cursos y seminarios. - Informes de Pasantías - Informes de la UEP

Al respecto, se elaboró un Programa de Asistencia Técnica (PAT), cofinanciado con el Programa STEM (USAID), el cual ofrecía capacitación en la formulación de perfiles de proyectos de inversión pública para la gestión ambiental integral, en tres temas, siendo un de ellos la gestión integral de residuos sólidos. Sus fines estaban orientados a mejorar las capacidades de los funcionarios de los gobiernos locales en la elaboración de perfiles de proyectos ambientales de inversión pública (por lo menos 50% de las municipalidades representados con 1 profesional que haya concluido los talleres) y en la formulación de proyectos en materia ambiental (7 a 10 perfiles de proyectos formulados). Este programa estaba integrado por cuatro módulos (identificación, formulación, evaluación y sustentación final), tras cuyo término, los participantes sustentaban el perfil de proyecto ambiental que habían formulado. El MEF, participó durante todo este proceso de capacitación. Según reporte del GEAS Interoceánica Sur, en este programa participaron representantes de los gobiernos regionales, locales y sociedad civil¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Programa de Asistencia Técnica sobre Formulación de Perfiles de Proyectos de Inversión Pública para las Municipalidades en el Ámbito del CVIS comprometidas para mejorar su Gestión Ambiental local. CONAM, USAIS, Geas Interoceánica en coordinación con el MEF 2008

La exigencia en la elaboración de estos perfiles de proyectos fue sólo su contenido ambiental. Pues no se exigió que éstos guardasen una relación con la mitigación de los impactos indirectos generados por el CVIS. En el siguiente cuadro se indican algunos de los proyectos reportados por el GEAS que fueron incorporados en los presupuestos participativos del año 2009 y su estado actual:

CUADRO N° 36: Proyectos ambientales en presupuestos participativos 2009¹⁶⁶:

REGIÓN	PROYECTO	ESTADO ACTUAL
Madre de Dios: Aprobado en taller regional Provincia de Tambopata y Tahuamanu (9 proyectos)	1. Tratamiento de cárcavas los Pioneros en el distrito de Tambopata. COD SNIP 75285/Presupuesto S/. 548,606.00	Perfil aprobado por la OPI Madre de Dios (MDD) en abril del 2008, con un presupuesto de S/. 281,975.00 N.S., en un plazo de cuatro meses, con beneficio para 12, 937 habitantes.
	2. Recuperación y conservación de aguas – Tahuamanu. COD SNIP 74770/ Presupuesto S/. 817,390.00	Perfil en modificación por la OPI MDD desde junio del 2008. La población afectada es el 60% de los habitantes de la prov. de Tahuamanu, cuya población se estima en 4,500 habitantes.
	3. Mejoramiento y Ampliación de la gestión integral de Residuos Sólidos municipales de Puerto Maldonado. COD SNIP 75901/Presupuesto S/. 5'835,443.00	El estudio de prefactibilidad de este proyecto ha sido observado por la OPI MDD en febrero del 2010. Los beneficiarios directos vienen hacer 56,382 personas que constituyen toda la población de Puerto Maldonado. El presupuesto estimado asciende a s/. 7 ' 381,319.00 N.S.
	4. Limpieza y Mejoramiento de Canales Colectores y Cuenca de la ciudad de Puerto Maldonado. COD SNIP 75429	Perfil en modificación por la OPI MDD desde marzo del 2008. Con un presupuesto de S/. 280,193.00 N.S.
	5. Mejoramiento de capacidades de los productores mineros para disminuir la contaminación ambiental en la Provincia Tambopata. COD SNIP 62745/Ppto: S/. 2'222,799.00	Perfil aprobado por la OPI MDD en noviembre del 2009. Busca la práctica de explotación minera mejorada en la cuenca de río Madre de Dios (conformado por la sub-cuencas de Colorado, Tambopata, Inambari y el sector medio y bajo de Madre de Dios), beneficiando a una población de 13,467 personas.
Cusco: Provincia de Quispicanchis	1. Fortalecimiento de Capacidades para la Educación y Comunicación Ambiental para el Desarrollo Sostenible de Quispicanchis. Código SNIP 137758.	Este perfil ha sido aprobado en noviembre del 2009 por la OPI de la Municipalidad Provincial Quispicanchis – Urcos. Este perfil de proyecto fue el ganador de este concurso de iniciativas de conservación del CAF/ INRENA. Con un presupuesto de S/. 151,774.00 N.S.

Fuente: Geas Interoceánica Sur. DAR ha incorporado el estado actual de estos proyectos.

En el caso de Cusco, GEAS hace mención a otros tres proyectos con la denominación de priorizados: “Manejo integral de los residuos sólidos”; “Reforestación en la provincia de Quispicanchis” y “Zonificación Ecológica y Económica de Quispicanchis”. No citan proyectos de la región Puno. La evaluación final del programa no hace referencia a alguno de estos proyectos, ni a su ejecución.

En el marco de este componente, también se desarrolló varios talleres y pasantías asociados a los temas de preservación de los recursos naturales y biodiversidad o gestión municipal y gobernabilidad. En algunos casos, se comisionó a determinado personal a participar en cursos vinculados a estos temas pero organizados por otras instituciones. En el Anexo mencionan algunos de los talleres y pasantías llevados a cabo en el marco de este proyecto.

¹⁶⁶ Presentación en power point del Geas Interoceánica Sur.

Las actividades realizadas podrían haber constituido un aporte a la construcción de la capacidad institucional, sin embargo, en la praxis, sólo han sido actividades dispersas sin una visión global orientada a contrarrestar los impactos indirectos del CVIS. En la mayoría de los casos, no se ha realizado un análisis de los resultados o impactos de estas capacitaciones en el logro del objetivo de este componente.

Es importante enfatizar que todas las capacitaciones realizadas en el marco de este componente debieron haber estado encabezadas por un plan de acción, elaborado en función de la problemática ambiental y social vinculada a los impactos del CVIS. Esta situación hubiera permitido contar con un reporte detenido e integral sobre el apoyo de las distintas capacitaciones en el objetivo final del proyecto. Asimismo, muchas de estas actividades hubieran podido ser conjugadas con las iniciativas impulsadas por el sector privado y la sociedad civil en el mismo ámbito de influencia del CVIS, a fin de sumar esfuerzos de trabajo.

Componente 5: Implementar centros de información sobre los alcances, beneficios e impactos directos e indirectos, de la construcción y operación del CVIS.

El objetivo de este componente era dar respuesta a la demanda de información sobre el proyecto vial, por parte de las poblaciones, sociedad civil y otras entidades públicas, mediante centros de información¹⁶⁷. El estudio de prefactibilidad del proyecto no especificó la forma de organización o la estructura de estos centros. En el siguiente cuadro se pueden apreciar las actividades de este componente así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico del proyecto:

CUADRO N° 37: Actividades del quinto componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 57,700.00	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION
a) Organizar con la participación de instituciones de la sociedad civil, Centros de Información sobre el CVIS, en las capitales de los departamentos y provincias vinculadas directamente a la construcción y operación de la carretera interoceánica sur. b) Capacitar al personal de los Centros de información responsable del manejo de la información. c) Elaborar y difundir folletos e información sobre los alcances, beneficios e impactos del CVIS. d) Adquirir equipo informático, software y materiales requeridos.	<ul style="list-style-type: none"> - Centros de Información instalados y operando en capitales departamentales y provincias (en número de 10) - Población y comunidades indígenas informadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Encuestas a comunidades Indígenas. - Encuestas a pobladores de área de influencia del CVIS.

El informe final de la UEP reporta actividades distintas por cada región. En Puno se realizaron varias publicaciones acerca de los beneficios del CVIS (1000 folders, 2000 juegos del ámbito del CVIS, 2500 boletines, folletos, 1000 trípticos) así como sensibilización a través de medios de comunicación masiva (spots radiales y 12 publicaciones televisivas). En el caso de Cusco se implementó una Red del Sistema de Información del CVIS que capacitó a trabajadores, y se utilizó avisos radiales para la difusión de las actividades del programa. En Madre de Dios, fueron reportadas como centros de información las once unidades de gestión ambiental implementadas dentro de sus gobiernos locales. En ningún caso se hizo referencia al proceso de co-organización de dichos centros con la sociedad civil. Los diez centros señalados en el marco lógico del proyecto no han sido reportados.

La evaluación final del programa sólo da cuenta de las capacitaciones dirigidas al personal de los centros de información en la región Madre de Dios, según se detallan a continuación:

¹⁶⁷ Estudio de prefactibilidad del proyecto 09.

CUADRO N° 38: Capacitaciones realizadas en el marco del proyecto

NOMBRE	LUGAR	PARTICIPANTES	RESULTADOS INDICADOS POR LA UEP
03 capacitaciones en Manejo, Uso y aplicaciones de equipos de posicionamiento global GPS "Navegador".	Iberia	Responsables de UGAS de Iñapari, Iberia y San Lorenzo.	
	Tambopata	Gobiernos locales de Tambopata, Las Piedras y Laberinto.	
	Inambari	Municipalidades de Inambari, Madre de Dios y Huepetuhe.	
Manejo y Uso de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor		Si bien este curso estuvo dirigido a agricultores, también se contó con la participación de representantes de UGAS	
Curso Básico e Intermedio de ARC GIS	Puerto Maldonado	Responsables de UGAS de los gobiernos locales, equipos técnicos de las Gerencias de Recursos Naturales y estudiantes de la UNAMAD.	
Diplomado en Ordenamiento Territorial- cofinanciado con el proyecto 01 "Plan de Ordenamiento Territorial"	Puerto Maldonado	Gobiernos locales	Se indica su importancia en razón de que los procesos de ZEE son el camino para el ordenamiento territorial y horizonte de la región.

El que sólo se mencionara la creación de diez centros y no su forma de organización o estructura, permitió que, por ejemplo, unos folletos se reporten como relevantes al componente, cuando sólo son actividades aisladas y no centros de información. La ausencia de un componente integral de comunicaciones, del que careció el programa, repercutió en esta situación.

Componente 6: Establecer un mecanismo financiero para atender pequeños proyectos e iniciativas de conservación por parte de la sociedad civil.

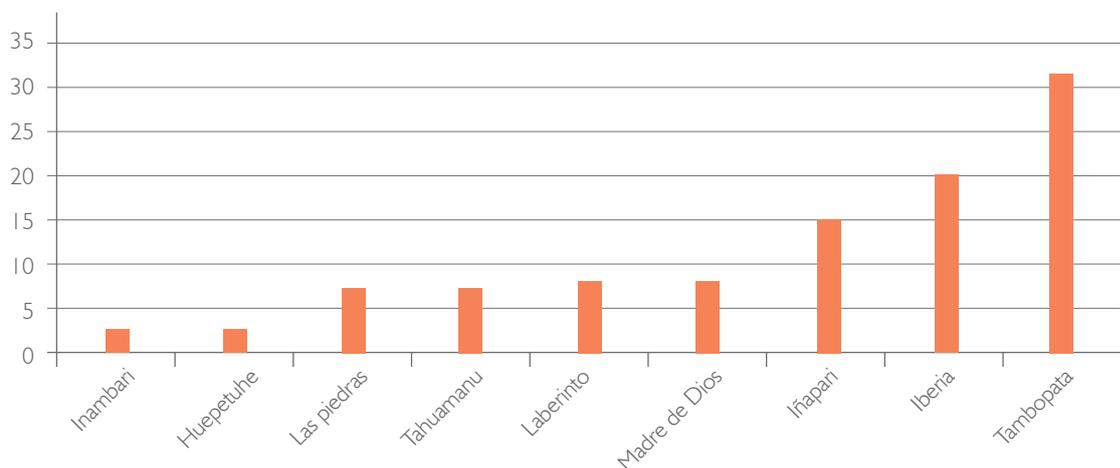
En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este componente así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico del proyecto:

CUADRO N° 39: Actividades del sexto componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 805,500.00	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION
a) Seleccionar a entidad especializada encargada de operar y administrar mecanismo financiero para atender pequeños proyectos e iniciativas de la sociedad civil en el área de influencia indirecta del proyecto de la carretera interoceánica sur. b) Organización de tres talleres para la difusión de los criterios y alcance del mecanismo financiero. c) Realizar un estudio para el apalancamiento y gestión de recursos financieros complementarios no reembolsables.	- Mecanismo financiero operando y atendiendo demanda de instituciones de la sociedad civil.	- Informe de Administrador del Fondo - Número de proyectos aprobados - Encuestas a beneficiarios - Informe de UEP.

Es la región Madre de Dios la que mayores resultados (fondos) ha conseguido en este componente. En las regiones de Cusco y Madre de Dios se han impartido talleres (entre el 2008 y 2009) con el objeto de informar a la población y a las autoridades locales sobre la existencia de este mecanismo para la atención de pequeños proyectos asociados a la conservación en el ámbito de influencia del CVIS.

Si bien este componente estuvo dirigido íntegramente a la sociedad civil, según el tenor del contenido de su estudio de prefactibilidad, en la práctica atendió proyectos o iniciativas de conservación propuestos -en su mayoría- por los gobiernos locales. En Madre de Dios, se han reportado veinte proyectos financiados; en el caso de Cusco un número de nueve proyectos. Los temas de estos proyectos principalmente han incidido en materia ambiental. En el cuadro adjunto se puede apreciar (en porcentajes) los proyectos atendidos en los diferentes gobiernos locales de la región Madre de Dios.



3.1.5 APLICACIÓN DE CRITERIOS DE GOBERNANZA

En esta sección procederemos a medir la consistencia entre la implementación de los componentes y actividades diseñados y ejecutados en el marco de este proyecto con los criterios de gobernanza que forman parte del marco que hemos planteado en el Capítulo II.

A) PLANIFICACIÓN

En el diseño de este proyecto se recogieron actividades concordantes con los objetivos planteados, sobre todo teniendo en cuenta el incipiente proceso de descentralización, por ello, el fortalecimiento de capacidades de gestión socio- ambiental, la compenetración de la (desarticulada) sociedad civil a través de los sistemas ambientales regionales y locales así como el financiamiento de proyectos de conservación eran acciones acertadas. Sin embargo, en este diseño faltó claridad -por ejemplo- en la forma como se medirían los resultados, como el apoyo a la generación de capacidades de los programas de capacitación que se impartirían, teniendo en cuenta que no sólo era una cuestión de fortalecer sino, en algunos casos, hasta de generar capacidades.

Consecuentemente, uno de los primeros problemas identificados ha sido la forma cómo se han analizado el cumplimiento de los logros. A pesar de que existió un marco lógico contenido en el estudio de prefactibilidad de este proyecto que indicaba que las evaluaciones de la UEP serían los medios de verificación, las evaluaciones oficiales a las que se tuvo acceso no realizan un análisis y evaluación en función del citado marco lógico.

Asimismo, en el diseño se debió haber contemplado las diferencias existentes entre las regiones, la forma en cómo se venía abordando la gestión ambiental y social, así como los intereses de las mismas, lo cual debió haberse reflejado en las actividades planteadas, a fin de que se mejore el trabajo coordinado entre gobiernos regionales, instituciones públicas, privadas y sociedad civil, y se identifiquen las prioridades para la gestión de cada región. Esto también hace evidente la falta que hizo una línea de base inicial, que tome en cuenta estos aspectos como insumo básico para la evaluación de resultados y logros obtenidos por el proyecto.

Por ello, consideramos que en un proceso de planificación gran parte del éxito dentro su implementación y resultados finales radica en la secuencia en tiempo de la identificación, intervención y ejecución de varios de sus componentes. Vale decir de la creación previa de insumos que orienten la toma de decisiones (línea base, indicadores de resultados

más que de actividades, mapeo de actores, zonificación territorial, EAEs, etc.) y la implementación de actividades previas que garanticen el resultado esperado (capacitación a nivel institucional como también a nivel comunidad, mecanismos de acceso de información y participación temprana, mecanismos de coordinación intersectorial e interregional, etc.).

En este sentido, un programa referido al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales locales, en términos de planificación, debe contar mínimamente con:

- Una Línea de Base, antes de la ejecución de las actividades propias y un mapeo de actores, con información sobre las debilidades, fortalezas y necesidades de la gestión regional y local que se pretende fortalecer, acompañada de indicadores de seguimiento y evaluación.
- Mecanismos sólidos de monitoreo, que permitan acompañar el trabajo realizado y medir la eficacia, lo que en el caso específico debería ser aplicado a las Unidades de Gestión Ambiental creadas al interior de municipios provinciales y distritales, la gestión de las CAMs y en la implementación de los instrumentos de gestión local creados en el seno de las mismas.

B) TRANSPARENCIA

Este proyecto buscó promover mecanismos de transparencia a través de la creación de páginas web en los tres gobiernos regionales así como con la instalación de centros de información co-organizados con sociedad civil. Consideramos adecuadas estas dos alternativas, dado que las páginas webs contribuyen a mejorar la disponibilidad de información por parte del Estado, no resultan -en todos los casos- el mecanismo de difusión más adecuado, si el público objetivo no tiene las condiciones de acceso a este servicio, es el caso de gran parte de la población asentada en el ámbito de influencia del CVIS con altos niveles de pobreza y extrema pobreza, lo que reducía sus posibilidades de acceso al servicio de internet.

Ahora bien, fueron dos de un total de tres las páginas webs que se implementaron (Cusco y Puno), las mismas que contenían información bastante limitada sobre el programa, apenas unos datos generales, teniendo (en algunos casos) fallas de sistema que no permitían su acceso, restringiendo con ello su utilidad, dado que la información que se pone a disposición de los usuarios debe ser, mínimamente, actual (en el tiempo) y oportuna.

En el caso de los centros de información propuestos, si bien fueron un acertado mecanismo alternativo para la difusión de información; los reportes oficiales no dan cuenta de su creación, sino que reportan la elaboración de diversas publicaciones (folletos, boletines, etc.), las cuales han quedado como actividades aisladas y sin eco, pues las poblaciones de estas regiones, mayoritariamente, desconocen de los resultados alcanzados por este proyecto¹⁶⁸.

En este sentido, consideramos que un proyecto similar debe contar, con un componente integral y sólido de comunicaciones, que permita una efectiva difusión de la información generada a nivel de sus distintas entidades co- ejecutoras y retroalimentado por información proveniente de fuentes como el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y de los Sistemas Ambientales Regionales (SIAR).

¹⁶⁸ Esta ha sido una de las principales conclusiones de los varios talleres regionales realizados por DAR, en septiembre del 2009 en la ciudad de Puerto Maldonado, en mayo del 2010 en Cusco, en junio del 2010 en Puerto Maldonado y en julio del 2010 en Puno, en los que se contó con participación de autoridades regionales y locales, representantes de organizaciones de base y sociedad civil en general.

C) PARTICIPACIÓN

Este proyecto incorporó acciones vinculadas a la participación ciudadana, a través de tres acciones concretas: el apoyo a las CARs y CAMs a fin de que operen como redes de concertación, la capacitación a las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer sus capacidades de monitoreo y seguimiento ambiental y, finalmente, mediante el financiamiento de iniciativas o proyectos de conservación.

Sin embargo, los resultados alcanzados no han logrado cumplir los objetivos deseados. Una de las primeras debilidades reportadas en este aspecto fue la falta de interés a la problemática ambiental por parte de las poblaciones y autoridades locales. En el caso de las CARs, el apoyo del programa no consiguió que estos espacios funcionaran de manera constante, no lográndose una participación activa por parte de sus miembros. En el caso de las CAMs, el hecho de que el proyecto no haya implementado un monitoreo tras su creación a su gestión y a la implementación de los instrumentos de gestión ambiental creados con apoyo del programa, hace que los esfuerzos realizados puedan verse perdidos. Hay que tener en cuenta que desde enero del 2011 serán las nuevas autoridades electas las que estarán al frente de estas instancias de concertación.

En cuanto a las capacitaciones a la sociedad civil, si bien se reportaron algunos talleres; en la mayoría de los casos, no se detalló el contenido de los mismos, ni los resultados. Ello no permite evidenciar el grado de participación de la sociedad civil ni las capacidades fortalecidas para el monitoreo y seguimiento ambiental.

El establecimiento de un mecanismo financiero para atender iniciativas o proyectos de conservación constituyó en sí, un incentivo económico para mejorar la gestión ambiental local. Ese es uno de los aciertos de diseño del CAF/INRENA. Sin embargo, más que promover la participación de la sociedad civil, que era uno de los objetivos de este proyecto, fueron los municipios locales los beneficiados con esta iniciativa.

En términos de participación, consideramos que un proyecto similar debe:

- Propiciar canales de participación ciudadana, desde el diseño de un proyecto o programa de inversión, incluyendo a las poblaciones indígenas asentadas en esta área.
- Fortalecer los espacios oficiales de participación ciudadana existentes, como las CARs y CAMs.
- Integrar a los grupos de sociedad civil de la zona de influencia del proyecto, de nivel regional y local, como el Grupo de Trabajo para la Sociedad Civil de la Interoceánica Sur.

D) COORDINACIÓN

Fue buena la iniciativa de generar un Sistema de Coordinación y Seguimiento Intraregional de los impactos ambientales y sociales del CVIS, en el sentido de propiciar canales de coordinación al interior de los propios gobiernos regionales. Sin embargo, este diseño de coordinación fue limitado por no incluir mecanismos que incorporaran a la sociedad civil. Lamentablemente, estos sistemas no llegaron a instalarse, con lo que los objetivos de coordinación se vieron frustrados.

Por otra parte, la ausencia de un mecanismo de coordinación interinstitucional hizo que el proyecto no uniera esfuerzos con otras iniciativas similares impulsadas por la sociedad civil y/o el sector privado en el mismo ámbito de influencia del CVIS, como el programa de gobernanza local que viene siendo implementado por la iniciativa iSUR en los tramos 2 y 3.

Asimismo, como señalamos anteriormente, el hecho de que las CARs no hayan tenido un rol protagónico hace que la coordinación también se vea debilitada en estos espacios.

En este sentido, consideramos que en términos de coordinación, un proyecto de fortalecimiento de capacidades regionales y locales debe:

- Elaborar un mapeo de actores con influencia directa e indirecta, así como sistematizar todas las iniciativas que están siendo implementadas en el área de influencia como también las que están en planificación o preparación (privadas y públicas).
- Buscar sinergias con otras iniciativas impulsadas por la sociedad civil y/o el sector privado en el ámbito de influencia del proyecto.
- Monitorear los espacios de concertación y coordinación implementados en el contexto de los sistemas ambientales regionales y locales.
- Contar con un pacto político entre fuerzas estatales, privadas y sociedad civil a fin de conjugar propuestas y esfuerzos, no duplicar los mismos, basados en una agenda de trabajo orientada no sólo a la mitigación de impactos del CVIS sino también al fomento del desarrollo sostenible

E) CAPACIDAD DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

En términos de capacidad de gestión, este proyecto se presentaba como un reto pero también como una oportunidad, dado el contexto de descentralización por el que atravesaban los gobiernos regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno. Ello debido a que las capacidades regionales y locales eran aún incipientes en aspectos técnicos y, sobretodo, en materia ambiental.

En este sentido, el proyecto buscó acertadamente fortalecer las gerencias de recursos naturales de los gobiernos regionales (con personal y logística) y apostó por la creación de unidades de gestión ambiental en los municipios provinciales y locales, como un primer paso en este proceso. Sin embargo, la falta de una línea de base que captara la situación inicial de estas gerencias ambientales y locales así como un mecanismo de monitoreo que evalúe el impacto del desarrollo de estas capacidades, han sido grandes ausentes en el diseño e implementación de este proyecto.

En cuanto a las capacitaciones, un detalle a mencionar es que la mayoría de los cursos impartidos se focalizaron sólo en materia ambiental y no social, siendo una variable de suma importancia que no debe ser relegada en el tratamiento de los impactos generados por el CVIS.

Asimismo, creemos que uno de los principales problemas que se debe afrontar en el tema de capacidades, es la alta rotación de personal en el sector público, lo que genera que todas las capacitaciones y otras acciones de fortalecimiento se vean debilitadas, ya que se pierden las capacidades instaladas.

Finalmente, consideramos que la capacidad de gestión socio- ambiental implica también el diseño y ejecución de políticas públicas eficaces y eficientes, siendo muy difícil de medir el apoyo del programa -en este aspecto- debido a la falta de un sistema de monitoreo de las actividades impulsadas. Este análisis tampoco ha sido realizado por la UEP en ninguno de sus reportes oficiales a los que se tuvo acceso.

En este sentido, creemos que un proyecto de esta naturaleza, en términos de capacidad de gestión socio ambiental debe:

- Contar antes del inicio de sus actividades, con una línea de base que registre la situación inicial de las entidades que serán sujetas a fortalecimiento.
- Considerar que el fortalecimiento de las capacidades técnicas, de planificación y operativas de los gobiernos regionales y locales son fundamentales para garantizar la sostenibilidad en el control y mitigación de los impactos ambientales y sociales del CVIS.
- Implementar mecanismos de monitoreo que evalúen el impacto del desarrollo de estas capacidades.

F) RENDICIÓN DE CUENTAS

Si bien el marco legal del Perú, en el contexto del proceso de descentralización, establece algunos mecanismos de rendición de cuentas como las Audiencias Públicas Regionales. Este proyecto no incorporó en su diseño ni en su implementación actividades asociadas a la rendición de cuentas, a fin de que la sociedad civil pudiese conocer con certeza el uso efectivo de los fondos destinados al proyecto y la gestión desarrollada por sus ejecutores. Los gobiernos regionales sólo estaban obligados a elaborar y presentar informes trimestrales de su gestión para su evaluación, a cargo de la UEP.

Creemos que esto fue un desacierto, por el mismo hecho de que uno de los objetivos de este proyecto era promover la participación de la sociedad civil.

3.1.6 RESUMEN DE MATRIZ DE INDICADORES DE GOBERNANZA O BUEN GOBIERNO PROYECTO 9 – FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
Planificación	<p><u>Componente 1:</u> Consolidar la capacidad de gestión ambiental y social de las Gerencias Ambientales Regionales y Locales en Cusco, Puno y Madre de Dios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gerencias Ambientales operando con niveles de decisión articulados en ROF y CAP institucionales. 	<p>Regular En las tres regiones se ha reportado la instalación de unidades de gestión ambiental al interior de sus municipios provinciales y locales, incluso con equipamiento logístico, lo que constituye un paso elemental de apoyo a las autoridades regionales y locales. Sin embargo, el hecho de que no se haya implementando una línea de base, antes de la ejecución de estas actividades, dificulta la medición de los resultados alcanzados por el programa lo que va ligado a la ausencia de un mecanismo de monitoreo al desarrollo de las capacidades instaladas.</p>
	<p><u>Componente 3:</u> Fortalecer las redes o espacios de concertación de la SC para el seguimiento y monitoreo ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de seguimiento, vigilancia y alerta temprano en funcionamiento. 	<p>Malo El informe final indica que sólo una de las tres regiones diseñó el plan de seguimiento, vigilancia y alerta temprano, sin embargo, no hay mayor información sobre el contenido del mismo o del grado de participación de actores.</p>
	<p><u>Componente 2:</u> Fortalecer los canales de coordinación interinstitucional a nivel regional y local en Cusco, Puno y Madre de Dios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer páginas web regionales. 	<p>Malo Dos de los tres gobiernos regionales crearon portales web, aunque con información limitada sobre el programa y en la parte final del mismo. El Geas Interoceánica Sur creó una página web, de poca difusión y con información sin actualizar.</p>
Transparencia	<p><u>Componente 5:</u> Implementar Centros de Información sobre los alcances, beneficios e impactos directos e indirectos, de la construcción y operación del CVIS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Centros de Inf. en las capitales de dptos. y provincias. - Organizar con participación de SC - Elaborar y difundir folletos e información sobre el CVIS. 	<p>Regular Si bien en el estudio de prefactibilidad de este proyecto se indicó que la organización de estos centros de información debería ser con participación de la sociedad civil, en la praxis, no fue así. El informe final de la UJEP reporta que en Puno se realizaron varias publicaciones acerca de los beneficios del CVIS (folders, juegos, boletines, folletos y trípticos) y sensibilización a través de medios de comunicación masivo (TV). En el caso de Cusco se señala que se implementó una Red del Sistema de Información del CVIS que capacitó a trabajadores de la Gerencia de RRINGMA y del municipio en Microsoft Project y Sistema S10, asimismo se elaboró y difundió publicaciones. También se desarrolló una base de datos geográfica del tramo II. Respecto a MDD, se indica que los centros de información están constituidos por las unidades de gestión ambiental creadas en once de sus distritos. Los folletos u otros materiales de difusión fueron acciones aisladas. Se evidenció la falta de un componente integral de comunicaciones que permitiera la difusión de los resultados del programa a nivel sectorial e intrarregional.</p>

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
Participación	<p>Componente 3: Fortalecer las redes o espacios de concertación de la SC para el seguimiento y monitoreo ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CARs y CAMs operando como redes de concertación. - Organizaciones de la SC capacitadas para fortalecer las capacidades de monitoreo y seguimiento ambiental. 	<p>Regular El apoyo del programa a las CARs ha sido mínimo (salvo Puno). El programa apoyó, en gran medida, la conformación de las CAMs en los gobiernos locales así como a la formulación de sus instrumentos de gestión ambiental. Sin embargo, no se implementaron mecanismos de seguimiento a la gestión de dichas CAMs. Si bien se reportan algunos talleres de capacitación, no se detalla el contenido de los mismos, el grado de participación de la sociedad civil, ni los resultados en cuanto al fortalecimiento de sus capacidades para el monitoreo y seguimiento ambiental.</p>
	<p>Componente 6: Establecer un mecanismo financiero para atender pequeños proyectos e iniciativas de conservación por parte de la sociedad civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismo financiero operando y atendiendo demanda de instituciones de la sociedad civil. 	<p>Malo El diseño de este mecanismo estuvo orientado a promover la participación de la sociedad civil, sin embargo, en su implementación se optó por atender iniciativas formuladas por los gobiernos locales de la zona.</p>
Coordinación	<p>Componente 2: Fortalecer los canales de coordinación interinstitucional al nivel regional y local en Cusco, Puno y Madre de Dios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar tres talleres de sensibilización a las autoridades regionales, provinciales y locales sobre procesos e instancias de coordinación sobre el tema. - Establecer un Sistema de Coordinación y Seguimiento Intrarregional de los impactos directos e indirectos ambientales y sociales de CVIS. - Establecer páginas Web regionales. - Adquirir equipo informático y software de apoyo. 	<p>Malo Si bien no se llegaron a instalar los Sistemas de Coordinación y Seguimiento Intrarregional, que era el principal indicador del marco lógico de este proyecto, en las regiones de Puno y Cusco se reportaron talleres en un número mayor a los indicados en su marco lógico, no obstante, no se mencionan los resultados obtenidos o los acuerdos adoptados en estas reuniones de coordinación. El establecimiento de dos páginas web poco aportó al fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.</p>
	<p>Componente 3: Fortalecer las redes o espacios de concertación de la sociedad civil para el seguimiento y monitoreo ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los CARs regionales como espacios de participación de la sociedad civil en estrecha coordinación con las autoridades regionales y locales. - Diseñar un plan de seguimiento, vigilancia y alerta temprana del estado de los recursos naturales en el marco de los CARs regionales. 	<p>Regular El apoyo del programa a las CARs ha sido mínimo (salvo la región Puno). No obstante, un mayor apoyo puede evidenciarse con el trabajo desarrollado a nivel de CAMs, con representatividades públicas, privadas y sociedad civil locales así como con los instrumentos de gestión ambiental elaborados en el marco de estas comisiones. En este caso, la ausencia de un monitoreo puede hacer peligrar los resultados alcanzados a nivel de estas comisiones.</p>

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
Capacidad de Gestión Socio-Ambiental	Componente 1: Consolidar la capacidad de gestión ambiental y social de las Gerencias Ambientales Regionales y Locales en Cusco, Puno y Madre de Dios.	<ul style="list-style-type: none"> - Gerencias Ambientales operando con niveles de decisión articulados en ROF y CAP institucionales. 	<p>Regular Si bien el proyecto apoyó en la instalación de unidades de gestión ambiental en los municipios provinciales y locales, es evidente la falta de un mecanismo de monitoreo que evalúe el impacto del desarrollo de estas capacidades.</p>
	Componente 4: Desarrollar programas de capacitación ligadas a conceptos, herramientas y habilidades de gestión ambiental para planificar, desarrollar y evaluar programas y proyectos ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades regionales y locales capacitados. - Personal profesional y técnico de las Gerencias Ambientales regionales y locales capacitados 	<p>Regular La mayoría de los cursos impartidos en el marco de este proyecto se focalizaron sólo en el desarrollo de capacidades en materia ambiental y no social, tan importante en el tratamiento de la mitigación de los impactos generados por el CVIS.</p>
Rendición de Cuentas	No se identificaron componentes ni actividades en este proyecto		<p>Malo Este proyecto no incorporó en su diseño y, consecuentemente, en su implementación actividades asociados a la rendición de cuentas, a fin de que la sociedad civil pudiese conocer con certeza el uso efectivo de los fondos destinados al proyecto y la gestión desarrollada por sus ejecutores.</p>

3.1.7 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE GOBERNANZA

En el Cuadro N° 40 hemos procedido a graficar los resultados de la evaluación de nuestra matriz de gobernanza aplicada.

En este cuadro se ha procedido a incorporar con un símbolo (X) el resultado (malo, regular y bueno) de cada uno de los principios aplicados en la evaluación de gobernanza de este proyecto. La sumatoria de estos símbolos arroja un número total por cada criterio de evaluación, lo que comparado con el número de total de símbolos utilizados, nos refleja el grado de aporte del proyecto al fortalecimiento de la gobernanza.

CUADRO N° 40: Resultados de evaluación del proyecto 09

PRINCIPIO	BUENO (LOGRA GOBERNANZA)	REGULAR (HACIA LA GOBERNANZA)	MALO (NO PROMUEVE GOBERNANZA)
Planificación		X	X
Transparencia		X	X
Participación		X	X
Coordinación		X	X
Capacidad de Gestión		XX	
Rendición de Cuentas			X
II	0	06	05

En resumen, consideramos que los resultados generales del proyecto analizado no han logrado generar gobernanza en la zona de influencia del CVIS. Sin embargo, consideramos que existen acciones que deben ser rescatadas y fortalecidas ante un eventual nuevo programa, de naturaleza similar al CAF/INRENA.

3.1.8 CONCLUSIONES

1. Este proyecto fue una iniciativa importante debido al trabajo desplegado con los gobiernos regionales y locales, si tenemos en cuenta aún el joven proceso de descentralización del Perú, donde recién las regiones de Cusco, Madre de Dios y Puno, a finales de diciembre de 2009, coincidentemente con el final del CAF/INRENA, culminaron su transferencia de funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial.
2. El presupuesto asignado fue insuficiente para la consecución de todas las actividades planteadas.
3. La creación de Unidades de Gestión Ambiental en los gobiernos locales, la conformación de Comisiones Ambientales Municipales (CAM) y la generación de sus principales instrumentos de gestión ambiental han sido logros importantes de este proyecto.
4. Pese a los esfuerzos de este proyecto, no se pudo concretar el fortalecimiento de las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) de las tres regiones, tampoco hubo un monitoreo a las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) creadas ni a la implementación de sus instrumentos de gestión ambiental. Así, si bien el CAF/INRENA resalta como uno de sus más grandes logros, la Certificación de "Gestión Ambiental Local Sostenible GALS" 2008 otorgada por el MINAM a diez municipalidades apoyadas por el programa, el hecho de no contar con un sistema de Monitoreo y Evaluación e incluso con una temprana Línea de Base, impidió efectuar un seguimiento a la gestión de aquellas y a los instrumentos de gestión creados. El sistema de coordinación interregional y la organización de centros de información no se concretaron.

3.2 “FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS INFLUENCIADAS POR EL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR” -PROYECTO 02-

3.2.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Nadie puede negar la importancia que revisten las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) en la conservación de la gran diversidad biológica que alberga nuestro país. Las Áreas Protegidas en el Perú se encuentran organizadas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

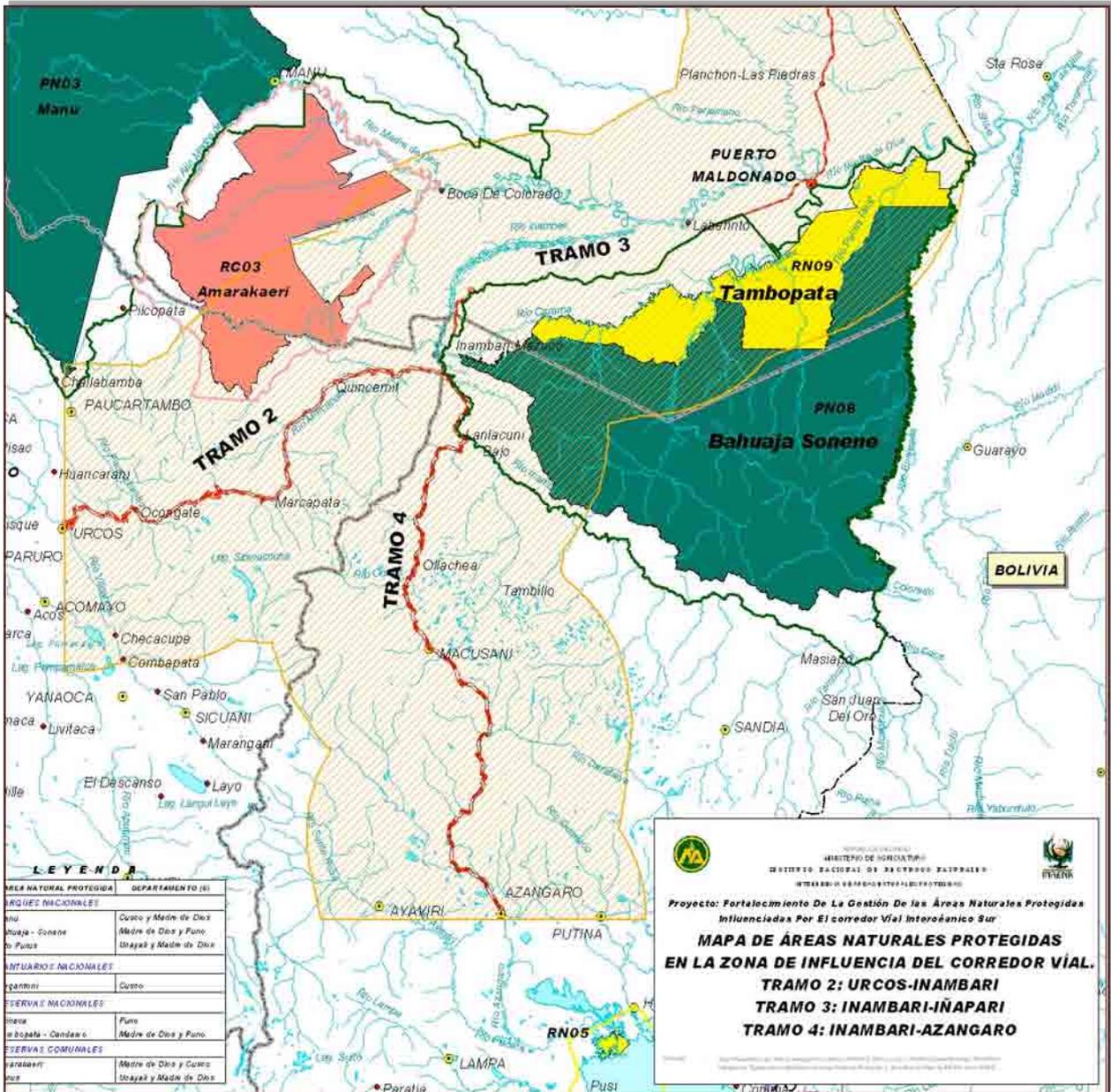
Los tramos 2, 3 y 4 del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) serían construidos en zonas muy cercanas al territorio de varias ANPs: el Parque Nacional Bahuaja Sonene, la Reserva Nacional de Tambopata, la Reserva Comunal Amarakaeri, el Parque Nacional del Manu, la Reserva Nacional de Titicaca y el Parque Nacional Alto Purús (por citar las más aledañas), caracterizadas por albergar importantes muestras de diversidad biológica, algunas únicas en el hemisferio y por constituir oportunidades de desarrollo local a las poblaciones aledañas (por ejemplo, el ecoturismo).

Expertos en la materia advertían, entonces, sobre los impactos negativos que podrían derivarse de la operación del eje vial en las aludidas ANPs. Marc Dourojeanni en su Estudio de Caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía Sur del Perú (2006) señalaba que: “(...) con la mejora de la Carretera Interoceánica se corría el riesgo de que algunas de esas áreas protegidas sean invadidas y degradadas (...). La experiencia ha sido, en todas las carreteras asfaltadas en la Amazonía, que las áreas protegidas vecinas han sido degradadas a una velocidad y con una intensidad mucho mayor que antes de la mejora de la vía. Por ello, en todos los proyectos de transporte terrestre del Brasil y de otros países se incluyen medidas compensatorias obligatorias a favor de las áreas protegidas afectadas.”

En este contexto, el CAF/INRENA enfocó uno de sus proyectos hacia el Fortalecimiento de la Gestión de las ANPs influenciadas por dicho eje vial. Entre los principales impactos o problemas indicados en el estudio de prefactibilidad de este proyecto, destacan: la mayor facilidad para la extracción ilegal de recursos maderables y no maderables, ocupación ilegal de tierras para agricultura, migración y conformación de nuevos centros poblados, alteración del paisaje natural producto del mayor flujo vehicular, alteración del ecosistema producto de la movilización de tierras, uso de recursos no renovables (cascajo y hormigón) para la nivelación y afirmado, compactación de suelo, mayor presión por parte de la población para el aprovechamiento de recursos naturales que muchas veces se realiza de manera insostenible, finalmente incremento no planificado de visitantes a las áreas protegidas.

El referido proyecto buscaría fortalecer las acciones de protección y conservación de la diversidad biológica de la zona de influencia del corredor vial (tramos 2, 3 y 4), a través de la gestión de cuatro (04) ANPs: la Reserva Nacional de Tambopata, el Parque Nacional Bahuaja Sonene, la Reserva Comunal Amarakaeri y la Reserva Nacional de Titicaca, ubicadas en las regiones de Madre de Dios, Puno y Cuzco, con altos niveles de biodiversidad y un alto grado de endemismo, en las que a la vez, existe una importante presencia de pueblos indígenas que hacen uso de los recursos naturales. Asimismo, el proyecto consideró el Corredor de Conservación Vilcabamba - Amboró, un territorio virtual de conservación a gran escala, promovido hace una década por Conservación Internacional (CI), que se extiende entre el sureste peruano y el noroeste boliviano.

MAPA N° 04: Áreas naturales protegidas en la zona de influencia del CVIS



Fuente: SERNANP – MINAM, 2009

3.2.2 EJECUCIÓN DEL PROYECTO

La dirección e implementación de este proyecto estuvo a cargo del extinguido INRENA a través de su Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP) y de las jefaturas de las cuatro ANPs involucradas (en los subproyectos 01 y 04), contando con una Coordinadora Técnica General con sede en la ciudad de Lima¹⁶⁹.

Tras la extinción del INRENA y la fusión por absorción de su IANP al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) del Ministerio del Ambiente (MINAM), la Coordinación Técnica de este proyecto estuvo a cargo del SERNANP. No obstante, fue la UEP la que estuvo ejecutando el referido proyecto, según consta en el Acta de Acuerdo sobre Ejecución del Proyecto de junio del 2009.

3.2.3 PRESUPUESTO

El monto de inversión del proyecto ascendió a US\$ 2'228,230.00 (S/. 7'464,571.00) de los cuales el 88.9 % serían aportados por la CAF y el 11.1 % corresponderían a la contrapartida nacional. Asimismo, se destinó US\$ 2.944.962 del Tesoro Público para gastos recurrentes.

Consideramos que este presupuesto fue bastante subestimado e insuficiente, si tenemos en cuenta que el CVIS como toda carretera podría traer consigo impactos indirectos negativos de gran consideración sobre las áreas naturales asentadas en su ámbito de influencia, facilitando el acceso a invasores, sean agricultores, madereros o mineros ilegales o la llegada de turistas en números que superen las posibilidades de las áreas. Para cualquier supuesto, era fundamental que este proyecto vial estuviese acompañado de una fuerte inversión en áreas naturales protegidas, en especial, de un aumento de su presupuesto operativo¹⁷⁰. El presupuesto mínimo requerido en el 2005 era un poco más de US\$ 8 millones, el CAF/INRENA (en sus tres años de vigencia) bordeaba la mitad de este monto.

A diferencia de otros países de la región, el Perú era conocido por sus bajísimas inversiones en biodiversidad. Si bien el CVIS era un proyecto bandera del gobierno de turno, la inversión realizada para la gestión de las áreas naturales del ámbito de influencia fue mínima en comparación con la inversión de esta obra. En Brasil, por ejemplo, las obras de infraestructura son una oportunidad importante para mejorar el sistema de áreas naturales, ya sea implementándolo o aumentándolo, pues existe la obligación de que las obras que tengan un impacto ambiental significativo destinen no menos del 0,5% del valor total de la obra a compensar su impacto ambiental. Este valor es integrado a un fondo de compensación, el cual es usado para crear nuevas áreas o para apoyar el manejo de las existentes prioritariamente en el área de influencia de la obra.

3.2.4 ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PROYECTO, SEGÚN COMPONENTES O SUBPROYECTOS

Este proyecto estaba subdividido en cuatro subproyectos, según se detalla a continuación:

SUBPROYECTO 01: FORMULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE LAS ANPs EXISTENTES

En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este subproyecto así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico:

¹⁶⁹ Mediante el proceso de selección de la Contratación Administrativa de Servicios N° 001-2010-SERNANP se convocó a la plaza de Coordinador Institucional del Programa Interoceánico Sur, resultando seleccionado José Carlos Nieto Navarrete, cuya función principal es la gestión técnico - administrativa del Programa y de las cuatro ANP en su ámbito. Asimismo, desde el 01 de marzo del 2010 este Coordinador ha asumido la encargatura de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene (Resolución Presidencial N° 033-2010-SERNANP).

¹⁷⁰ Dourojeanni, Mac y Ricardo Quiroga. "Gestión de Áreas Protegidas para la conservación de la biodiversidad. Evidencias de Brasil, Honduras y Perú". BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Junio, 2006.

CUADRO N° 41: Actividades del primer subproyecto

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 477.130	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos de elaboración de propuestas de planes de uso operativo, turísticos, de vigilancia comunitaria y otros para ANP. - Organización de talleres participativos de concertación con participación de gobiernos regionales. - Aprobación, publicación y difusión de los planes aprobados. - Talleres de Sensibilización de los planes. 	<ul style="list-style-type: none"> - 04 Planes maestros de Reserva Nacional Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene, Reserva Comunal Amaraeri y Reserva Nacional Titicaca. - 04 Planes de uso turístico Reserva Nacional Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene, Reserva Comunal Amaraeri y Reserva Nacional Titicaca, aprobados, publicados y parcialmente implementados. - 04 planes de manejo de recursos naturales para la Reserva Nacional Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene, Reserva Comunal Amaraeri y Reserva Nacional Titicaca, aprobados y publicados. - 04 planes de vigilancia comunitaria para la Reserva Nacional Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene, Reserva Comunal Amaraeri y Reserva Nacional Titicaca, aprobados y publicados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planes publicados (documentos). - Actas de los talleres de elaboración y sensibilización de la población local

En relación al proceso de elaboración del Plan Maestro, éste es liderado por el Jefe del ANP, de manera concertada con el Comité de Gestión, gobiernos regionales y locales, los pobladores locales debidamente organizados, y las instituciones públicas y privadas vinculadas al ANP. Estos planes eran aprobados por el titular de la IANP del INRENA (actualmente SERNANP).

Al respecto, la evaluación de la UEP del 2008 reportó el apoyo del programa en la edición y diseño del Plan Maestro de la Reserva Comunal Amaraeri¹⁷¹ ¹⁷². En el caso de los planes maestros de las tres ANPs restantes se indicó que se encontraban en proceso de elaboración, contando con términos de referencia aprobados para la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene, estando sólo pendiente la contratación de los consultores. En el caso de la Reserva Nacional de Titicaca, se indicó que su plan maestro venía siendo elaborado vía el Proyecto GPAN¹⁷³ y que el programa había apoyado en el proceso participativo (realización de trece talleres). Las evaluaciones posteriores de la UEP no contienen mayor detalle sobre estos procesos de elaboración, ni sobre el grado de involucramiento de la población y las autoridades locales. No hay mención de actas de talleres con poblaciones locales.

En vista de que varios de los plazos de estos planes maestros se encontraban vigentes, al inicio de la implementación de este proyecto¹⁷⁴, esta actividad de actualización fue considerada inoportuna por parte de la sociedad civil (GTSCIOS).

Por su parte, los planes de vigilancia comunitaria buscaban organizar a las poblaciones nativas y campesinas aledañas a las cuatro ANPs con equipos e implementos necesarios para realizar actividades de vigilancia y supervisión de los recursos naturales, ante el incremento de la actividad minera y las zonas amenazadas por la construcción de la carretera. Su elaboración, entonces, demandaba espacios de participación de la población local. Las evaluaciones oficiales de la UEP reportan que al primer semestre del 2009 estaban concluidos los planes del Parque Nacional Bahuaja Sonene y de la Reserva Comunal Amaraeri. En cambio, el plan de la Reserva Nacional del Titicaca

¹⁷¹ Esta información coincidía con el estudio de pre factibilidad de este proyecto y lo indicado por la Coordinadora General de este proyecto. Aunque la evaluación al primer semestre del 2009 informaba erróneamente haber apoyado en la elaboración de este plan.

¹⁷² La sociedad civil (GTSCIOS) que participó de la elaboración de este plan, afirma que el mismo habría sido elaborado bajo el apoyo de otro proyecto y el CAF/INRENA sólo habría financiado su publicación.

¹⁷³ El Proyecto Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas (GPAN), es uno de los proyectos de conservación más grandes del Perú. Tiene como finalidad contribuir a la conservación de la diversidad biológica de importancia global y promover la participación de la sociedad civil y el sector privado en la gestión de las áreas protegidas. El Proyecto pretende mejorar el estado de conservación de los principales recursos naturales priorizados en las áreas de su ámbito de intervención, mediante la ejecución de prácticas sostenibles de desarrollo local, inversiones en conservación, equipamiento, fortalecimiento de las Jefaturas de las áreas protegidas y desarrollo de documentos específicos de gestión. Ver http://www.profanonpe.org.pe/gpan/info_gen.htm

¹⁷⁴ De acuerdo a la Ley de ANP, Ley N° 26834 y al Reglamento de Areas Naturales Protegidas (D.S. N° 038-2001-AG), los planes maestros se actualizan cada cinco años.

se encontraba en proceso. Al igual que en el caso anterior, tampoco existe un informe detallado del nivel de participación y compromiso de las poblaciones en estas acciones de vigilancia¹⁷⁵.

Respecto a los Planes de uso turístico, los reportes oficiales dan cuenta que en el caso de la Reserva Comunal Amaraeri y el Parque Nacional Bahuaja Sonene se encontraban en un 50% y 20% de elaboración, en tanto que el Plan de uso turístico de la Reserva Nacional Tambopata ya había sido concluido y aprobado. En el caso de la Reserva Nacional del Titicaca, se indica que el programa sólo apoyó en el proceso participativo (realización de talleres) de socialización de este plan.

En cuanto a los planes de manejo, los reportes oficiales dan cuenta de la elaboración del plan de manejo de la castaña para la Reserva Nacional de Tambopata (en vías de implementación). En el caso del Parque Nacional Bahuaja Sonene se menciona la actualización del programa de manejo de recursos potenciales para aprovechamiento. En el caso de la Reserva Nacional del Titicaca se destaca la elaboración del plan de manejo de totorales, llacho y avifauna. Respecto a la Reserva Comunal Amaraeri sólo se informa acerca de la realización de un taller y entrevistas en la Comunidad Diamante para la elaboración de planes de manejo de Crisneja y Castaña.

En el siguiente cuadro, podemos observar el nivel de avance, respecto a los documentos de gestión que debieron haber sido formulados, en el marco de este subproyecto:

CUADRO N° 42: Planes implementados en el marco del proyecto 02

Área Natural Protegida	Fecha de Plan Maestro	Plan Maestro elaborado y/o actualizado	Plan de Uso Turístico y Recreativo	Plan de Manejo de Recursos Naturales	Plan de Vigilancia Comunitaria
Parque Nacional Bahuaja Sonene	R.J. N° 141-2003-INRENA (30.09.2003)	En proceso	En proceso	En proceso	Elaborado
Reserva Nacional Tambopata	R.J. N° 141-2003-INRENA (30.09.2003)	En proceso	Concluido R.P N° 108-2009-SERNANP	Plan de manejo de Castaña	En proceso
Reserva Comunal Amaraeri	No contaba	Editado y publicado R.J.332-2008-INRENA	En proceso	En proceso	Elaborado
Reserva Nacional Titicaca	R.J. No. 467-2002-INRENA (20.12.02) ¹⁷⁶	En proceso (Proyecto GPAN)	En proceso (apoyo en talleres)	Plan de manejo de totorales, llacho y avifauna	En proceso

Fuente: Evaluaciones Físico -Financieras de la UEP y presentación en power point del proyecto, 2009
Elaboración propia

Como se puede apreciar, más de la mitad de los documentos previstos no fueron concluidos.

SUBPROYECTO 2: ORGANIZACIÓN PARA LA GESTIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CORREDOR DE CONSERVACIÓN VILCABAMBA – AMBORÓ (CCVA)¹⁷⁷

El CCVA fue una iniciativa de planificación de la conservación a gran escala, promovida por CI a principios de siglo, que convocó a un conjunto de instituciones públicas y privadas de Bolivia y Perú. Se extiende sobre el territorio

¹⁷⁵ Según la Coordinadora General de este proyecto. Ing. Martha Chumpitaz se contrató a una consultora para que evalúe la situación en las cuatro ANPs, la que concluyó la falta de dichos planes en todas estas ANPs. Los productos elaborados por esta consultora han sido una estructura del contenido de estos planes de vigilancia comunitaria, cómo se debe evaluar, contenido de un plan operativo y el perfil del consultor que debe ser contratado para estos fines. Por ello, era sumamente importante que los jefes de cada ANP cuenten con conocimientos suficientes, para conducir el proceso de inducción a estos consultores. Entrevista realizada el 16 de octubre del 2009.

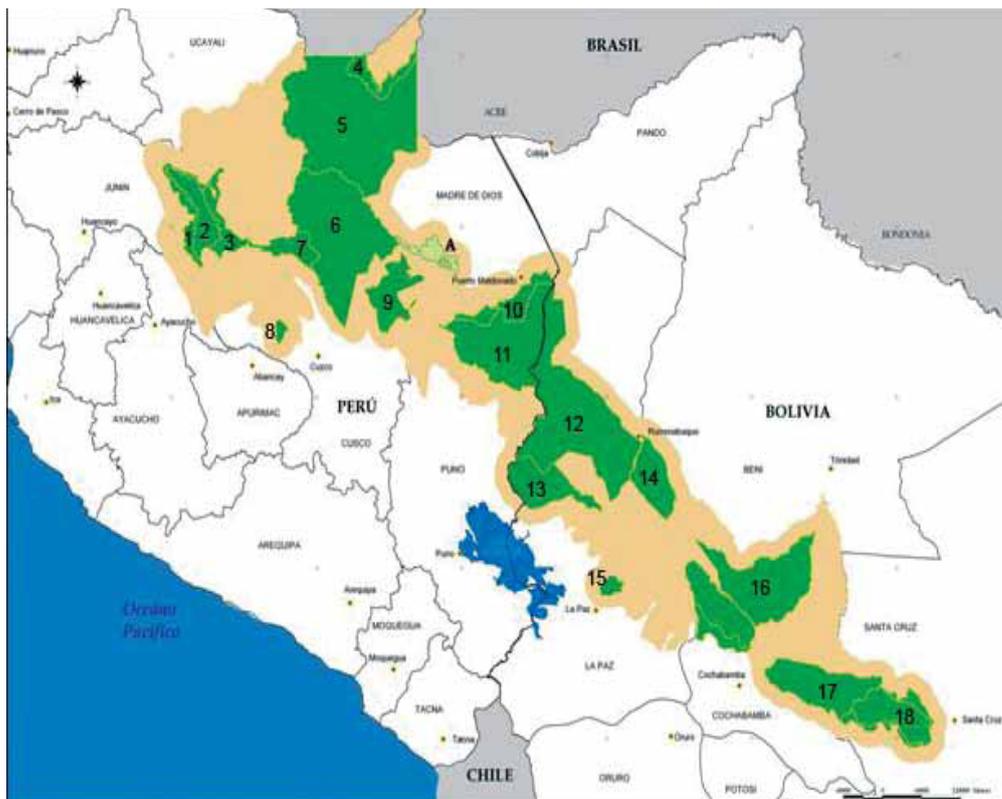
¹⁷⁶ Plan Maestro actualizado.

¹⁷⁷ Se entiende por corredor de Conservación a la estrategia de gestión y planificación ambiental de un espacio geográfico que puede atravesar fronteras regionales y nacionales para integrar Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de influencia con el fin de fomentar el desarrollo sostenible. El Corredor Vial Interoceánico Sur y sus impactos sobre el Corredor de Conservación Vilcabamba – Amboró, presentación de Gustavo Suárez de Freitas. Noviembre, 2005.

del Perú y Bolivia, a lo largo del “hotspot” de las yungas tropicales y ecosistemas andinos y amazónicos vecinos¹⁷⁸. Cubre 30 millones de Ha. Comprende diecisiete (17) áreas naturales protegidas de los sistemas nacionales de ambos países, sus zonas de amortiguamiento, además de otros tipos de áreas de conservación. Hacia el año 2006, la iniciativa ya se había debilitado, incluso en el seno de CI; pero INRENA encontró apropiado reactivarla¹⁷⁹. En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este subproyecto así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico:

CUADRO N° 43: Actividades del segundo subproyecto

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 27,600	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Talleres Técnicos para la elaboración de la estrategia de conservación - Elaboración de estrategia para la gestión integral del CCVA. - Aprobación del documento de gestión del CCVA por las tres regiones. - Aprobación del documento de gestión por Decreto Supremo. - Elaboración de la estrategia de financiamiento para el CCVA. - Elaboración de la estrategia de comunicación del CCVA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Corredor de Conservación Vilcabamba Amboró establecida y articulada con los planes de ordenamiento territorial - 01 Estrategia para la gestión del CCVA elaborada, aprobada mediante D.S., adoptada por autoridades regionales y locales. - 01 Estrategia de financiamiento para el CCVA. - 01 Estrategia de comunicaciones para el CCVA. - 01 Comité de coordinación para el CCVA establecido y operando con activa participación de GR, GL y sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Expediente Técnico del Corredor Vilcabamba - Amboró, parte peruana (documento). - Actas de los talleres de elaboración de estrategia de creación del corredor. - Norma de creación del corredor Vilcabamba Amboró, parte peruana. - Estrategia de Gestión, Estrategia de Comunicaciones y estrategia de Financiamiento (documentos). - Norma de creación de Comité de Coordinación - Actas del Comité de Coordinación.



1. Reserva Comunal Ashaninka; 2. Parque Nacional Otishi; 3. Reserva Comunal Machiguenga; 4. Reserva Comunal Purus; 5. Parque Nacional Alto Purus; 6. Parque Nacional Manu; 7. Santuario Nacional Megantoni; 8. Santuario Histórico Machupicchu; 9. Reserva Comunal Amarakaeri; A. Concesión de Conservación Los Amigos; 10. Reserva Nacional Tambopata; 11. Parque Nacional Bahuaja – Sonene; 12. Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi; 13. Área Natural de Manejo integrado Apolobamba; 14. Reserva de Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas; 15. Parque Nacional Cotapata; 16. Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro Sécore; 17. Parque Nacional Carrasco; 18. Parque Nacional y Área Natural de Manejo integrado Amboró.

¹⁷⁸ En nuestro país, fue Conservación Internacional quien lideró la elaboración de esta estrategia.

¹⁷⁹ A raíz del debilitamiento de esta iniciativa, varios miembros del GTSCIOS insistieron en que los fondos de este sub proyecto debían ser destinados a la gestión de las ANP y no a este subproyecto. Ernesto Ráez Luna, Coordinador General del GTSCIOS.

El CVIS atravesaría las cabeceras septentrionales andinas de la Amazonía Suroccidental y el Corredor de Conservación Vilcabamba –Amboró (CCVA). El estudio de pre- factibilidad señalaba que en este ámbito binacional se venían desarrollando, proyectos de cooperación internacional que buscaban estrechar coordinaciones entre las administraciones de ANP en Perú y Bolivia, con la finalidad de seguir fortaleciendo acciones de conservación. Este estudio indicaba, además, como algunas alternativas de desarrollo sostenible en el CCVA: el manejo de los recursos naturales (entre ellos, el cultivo de café orgánico, rescate y desarrollo de medicinas naturales, aprovechamiento planificado de fauna silvestre) y el ecoturismo, albergues ecoturísticos administrados en parte o totalmente por comunidades.

En el siguiente cuadro hacemos un breve recuento de las acciones realizadas en este subproyecto, según los reportes oficiales:

CUADRO N° 44: Actividades reportadas respecto a la organización para la gestión y desarrollo sostenible del CCVA

EVALUACIÓN UEP	AVANCES
2007	Inicio de la revisión de la estrategia proporcionada por la sociedad civil, para el reconocimiento del CCVA, en lo que corresponde al ámbito del territorio nacional, desde el complejo Vilcabamba ubicado en los límites de los departamentos Junín y Cusco, el cual comprende el Parque Nacional Otishi, Reserva Comunal Ashaninka y Reserva Comunal Machiguenga, pasando por el Santuario Nacional Megantoni, Parque Nacional Manu, Reserva Comunal Amarakaeri y finalizando en la Reserva Nacional Tambopata. Asimismo, se señaló que a partir de este documento se definirían acciones concretas con respecto a la minería ilegal y deforestación, así como los mecanismos y acciones para el reconocimiento del corredor como una estrategia de conservación de la diversidad biológica.
2008	No se informó sobre actividades realizadas.
Primer Semestre 2009	Señaló que en el mes de agosto se tendría la estrategia del CCVA en su versión final, validada por las autoridades locales y la sociedad civil.
Setiembre 2009	En esta reunión del Comité de Coordinación se indicó que el fortalecimiento de la propuesta de Estrategia del CCVA se encontraba en proceso.
Evaluación Final	Se informa sobre dos eventos llevados a cabo en julio y diciembre del 2009, con el objeto de aprobar el Comité de Coordinación del CCVA y la estrategia de conservación del CCVA, las cuales han sido aprobadas a fines de diciembre del 2009 mediante dos resoluciones presidenciales del SERNANP.

Fuente: Evaluaciones físico- financieras de la UEP
Elaboración propia

La evaluación final del programa indica que el Taller Nacional “Fortalecimiento de la Estrategia de Conservación Vilcabamba Amboró realizado el 15 y 16 de julio del 2009 en la ciudad de Cusco tuvo como resultados: la propuesta de una norma legal que garantice la creación del CCVA, la generación de una propuesta de financiamiento, un taller binacional para la implementación de la estrategia, la conformación de un comité de coordinación, entre otros. Esta estrategia fue aprobada mediante la Resolución Presidencial N° 23 I-2009-SERNANP del 30 de diciembre del 2009. La versión aprobada no ha sido difundida.

Al respecto, por información de miembros del GTSCIOS que participaron de este evento¹⁸⁰, se conoce de la notoria improvisación con que se desarrolló el mismo, lo que guardaría relación con el hecho de que varios de los puntos indicados como resultados de este taller por parte de la UEP son idénticos a los “indicadores” del marco lógico de este subproyecto y no responden a objetivos definidos para este taller, como puede ser la retroalimentación de la estrategia actualizada a partir del debate con sociedad civil.

¹⁸⁰ Opiniones y comentarios de miembros del GTSCIOS en la Reunión de Coordinadores Regionales y Nacional del GTSCIOS sostenida en la ciudad de Cusco el 24 y 25 de febrero del 2010.

Por otra parte, respecto a la reunión convocada el 11 de diciembre del 2009, en la ciudad de Puno, se señala que tuvo como objeto la conformación del Comité de Coordinación del CCVA, como espacio de consulta, diálogo y concertación que promueva las actividades relacionadas a la gestión del CCVA. Este Comité de Coordinación fue constituido a través de la Resolución Presidencial N° 224-2009-SERNANP del 23 de diciembre del 2009, integrado por el SERNANP, los gobiernos regionales de Cusco, Madre de Dios y Puno, así como por los gobiernos locales y organizaciones representativas de la sociedad civil involucradas.

El Acta de Conformación del comité de coordinación (a la que se tuvo acceso) señalaba la participación de algunos actores no incluidos en la resolución de su constitución, como los comités de gestión de las ANP, los ejecutores de los contratos de administración del área de influencia y representantes del sector empresarial. Asimismo, la relación de participantes a esta reunión da cuenta de apenas sólo dos representantes de sociedad civil (Instituto Machu Picchu y Comité de Gestión del Parque Nacional Otishi) ante un total de 19 representantes de entidades del sector público.

Los miembros del GTSCIOS que participaron de este evento, nos indicaron que su convocatoria no fue realizada con suficientes días de antelación.

En ambos casos, consideramos que sus procesos no fueron debidamente implementados, muestra de ello son los dos únicos talleres realizados en el 2009, sin resultados de fondo y como una mera formalidad a la expedición de las resoluciones del SERNANP de finales del 2009. No hay mayor información oficial sobre estos procesos, pese a que uno de los indicadores del Comité de Coordinación era su pleno funcionamiento con activa participación de los gobiernos regionales, locales y sociedad civil.

Finalmente, ninguno de los reportes indica información respecto a la elaboración de las estrategias de Financiamiento y de Comunicaciones para este Corredor, también planteadas en el marco lógico de este subproyecto.

SUBPROYECTO 3: ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA CREACIÓN DE NUEVAS ÁREAS PROTEGIDAS EN LOS BOSQUES DE NIEBLA Y OTROS ECOSISTEMAS RELEVANTES

La Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento establecen que los gobiernos regionales cuentan con la facultad de establecer y gestionar áreas protegidas de carácter regional complementarias al SINANPE, las cuales estarán bajo su administración exclusiva. En este contexto, surge este subproyecto ante las debilidades de los gobiernos regionales para llevar a cabo esta función.

De acuerdo al estudio de prefactibilidad, el INRENA a través de su IANP tenía previsto desarrollar una estrategia de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales en temas de gestión de áreas protegidas; cuyo objetivo sería brindar capacitación específica para la gestión de áreas protegidas y asesoría técnica para la elaboración de los expedientes de creación de áreas regionales. En este sentido, las actividades a realizar incluían la elaboración de propuestas para el establecimiento de áreas de conservación complementaria y la constitución de nuevas áreas protegidas. En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este subproyecto así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico:

CUADRO N° 45: Actividades del tercer subproyecto

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 199,500	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de expedientes técnicos (incluyendo identificación de las áreas prioritarias, estudios de tenencias de tierra y levantamiento cartográfico). - Desarrollo de Sistema de evaluación y monitoreo de propuestas de creación de áreas complementarias presentadas por los gobiernos regionales y locales. - Organización de talleres con los gobiernos regionales y locales para la articulación de propuestas con los planes de ordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> - 04 Propuestas de establecimiento de áreas de conservación complementarias (regional, local o privada). - Nuevas áreas naturales protegidas establecidas, articuladas con planes de ordenamiento territorial y con la Reserva de Biosfera del Manu y el CCVA. - 06 talleres - 06 programas de asistencia técnica 	<ul style="list-style-type: none"> - Expediente Técnico para el establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas (documento). - Normas de creación de nuevas áreas protegidas (documento). - Testimonio fotográfico. - Actas de los talleres de articulación de propuestas.

En el informe anual del 2007 se informó que la IANP del INRENA había iniciado la capacitación a los gobiernos regionales y locales de Cusco y Madre de Dios en aspectos relacionados a gestión de áreas naturales protegidas, a fin de fortalecer sus capacidades para una adecuada gestión de las áreas de conservación regional y/o local que estarían en proceso de establecimiento.

La evaluación final da cuenta de la elaboración de cuatro expedientes técnicos para la constitución de áreas de conservación regional: el Corredor biológico Marcapata Camanti y el Ausangate en la región Cusco, el Lago Valencia en la región Madre de Dios y el Lago Arapa en la región Puno. Sin embargo, el CAF/INRENA no pudo cumplir con la creación de estas áreas, dado que dichas propuestas aún se encuentran pendientes de aprobación en la Dirección de Desarrollo Estratégico del SERNANP.

En lo que atañe a la creación de un Sistema de Evaluación y Monitoreo de propuestas de creación de áreas complementarias, ninguno de los reportes oficiales hace mención a este aspecto.

Por otra parte, la evaluación final es el único documento oficial que hace mención a los talleres y cursos de capacitación realizados en el marco de este subproyecto, según el siguiente detalle:

CUADRO N° 46: Talleres realizados en el marco de este subproyecto

NOMBRE	LUGAR Y FECHA	OBJETIVOS
Taller "Establecimiento de Áreas de Conservación Regional"	Puerto Maldonado- Noviembre 2007	Presentar la visión regional de la conservación de la biodiversidad para establecer áreas de conservación regional en su ámbito.
	Cusco- Diciembre 2007	
	Puno- Marzo 2008	
Reunión Técnica sobre áreas prioritarias de conservación en el ámbito de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS	Cusco- Julio 2008	Compartir información sobre áreas prioritarias para la conservación en los ámbitos 2, 3 y 4 del CVIS, con el fin de identificar encuentros y posibles sinergias.
Curso de Capacitación "Influencia de las Variables Ambientales y Determinación del Sistema Cartográfico en el Desarrollo de los Ecosistemas de la Región Cusco"	Cusco- Abril 2009	Dirigido al equipo técnico del gobierno regional de Cusco.
Curso de Capacitación "Normatividad en el Establecimiento de Áreas de Conservación Regional- Región Cusco"	Cusco- Mayo 2009	
Curso de Capacitación "Valorización Económica de la Oferta Ambiental para el Desarrollo Sostenible de la Región Cusco"	Cusco- Junio 2009	
Curso de Capacitación "El SERNANP Una Nueva Institucionalidad para las Áreas Naturales Protegidas".	Agosto 2009	Participación del equipo técnico encargado de elaborar la propuesta de ACR Lago Arapa, con la participación de 41 asistentes.

Elaboración propia

Al igual que los procesos de otros subproyectos, en este caso, tampoco se han indicado los resultados de estos talleres, ni siquiera se han difundido sus actas para conocer el grado de articulación de los actores regionales y locales con estas propuestas, pese a ser éste un indicador de su marco lógico.

SUBPROYECTO 04: EQUIPAMIENTO Y PLENA OPERATIVIDAD DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL ÁREA DE INFLUENCIA INDIRECTA DEL PROYECTO CARRETERO

Este subproyecto incluía un conjunto de actividades que serían financiadas con recursos del presupuesto regular del Estado, con el objeto de mejorar la gestión y plena operatividad de las cuatro ANP, a través del equipamiento y el desarrollo de aspectos, como el monitoreo de la diversidad biológica, acciones de control y protección, saneamiento físico legal, promoción del manejo de recursos con población local, apoyo al funcionamiento de los comités de gestión de las áreas protegidas y educación ambiental.

En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este subproyecto así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico:

CUADRO N° 47: Actividades del cuarto subproyecto

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 4'468,962.00 (US\$ 1'524.000 -gastos propios y US\$ 2'944.962 – g. recurrentes)	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Recursos para equipamiento e infraestructura de ANPs. - Establecimiento de Unidad de Coordinación en la IANP para monitoreo y seguimiento de actividades en las cuatro ANP. - Diseño de estrategia financiera para asegurar plena operatividad de las ANPs en el área de influencia del eje vial. - Puesta en marcha de la estrategia por INRENA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tesoro público asigna fondos requeridos durante fase de construcción y operación del CVIS. - Presupuesto del INRENA incrementado de acuerdo a necesidades de las cuatro ANPs. - Compromiso ante la CAF por parte del Estado cumplido. - 04 ANP operando eficientemente - 01 Informe de estrategias financieras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto del INRENA incrementado durante el año 2006 y siguientes años por parte del Estado. - Presupuesto de las áreas protegidas financiado con recursos del tesoro público.

Este subproyecto surge debido al poco presupuesto que el Estado asignaba a las ANP. Así pues, el estudio de prefactibilidad de este proyecto señala que, durante el año 2005, el presupuesto asignado por el Estado peruano para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas ascendió a S/. 21 ' 579,089 Nuevos Soles (US\$ 6.2 millones), de los cuales S/. 5 ' 385,063 (US\$ 1.5 millones) provenían de Recursos Ordinarios, S/. 2 ' 435,395 (US\$ 0.7 millones) de Recursos Directamente Recaudados y S/. 13 ' 758,631 (US\$ 3.9 millones) de la Cooperación Internacional.

Los citados recursos no permitían cubrir las necesidades y requerimientos para una gestión adecuada de las áreas naturales protegidas. Las principales actividades que debían ser atendidas eran el monitoreo de la diversidad biológica, acciones de control y protección, saneamiento físico legal, promoción del manejo de recursos con las poblaciones locales, apoyo al funcionamiento de los comités de gestión, educación ambiental, entre otros.

El Informe Nacional 2005 Áreas Naturales Protegidas señala que desde 1995 al 2005, la tendencia en el financiamiento global del sistema de ANPs fue creciente, sin embargo, de acuerdo con el estudio del Centro Mundial para el Monitoreo de la Conservación (WCMC) se tiene que el financiamiento del SINANPE aún estaba muy por debajo de los presupuestos citados en dicho estudio. Así, mientras que en promedio los países desarrollados asignan US\$ 20/Ha, el promedio de financiamiento para los países en desarrollo está en el orden de US\$ 1,57/Ha y, en el caso en específico del Perú, el financiamiento por hectárea en el 2004, llegó a US\$ 0, 65/Ha.

El "Análisis de las Necesidades de Financiamiento del SINANPE 2005 - 2014" (al que hace referencia el estudio de prefactibilidad), señala que se requiere de aproximadamente S/. 8 ' 228,587.00 Millones anualmente para

realizar una adecuada gestión de las cuatro ANP involucradas en el proyecto. Sin embargo, los recursos financieros asignados durante el 2005 para la operación de las cuatro áreas ascendían sólo a S/. 669,340.00 Mil, existiendo un déficit de S/. 7' 559,247.00 Millones que debían ser cubiertos, a fin de garantizar la implementación de los procesos de gestión y operación. Ver Cuadro N° 48.

CUADRO N° 48: Necesidades de financiamiento de las cuatro ANP involucradas (en Nuevos Soles)

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	EXTENSIÓN EN KM ²	PRESUPUESTO APROBADO 2005 POR INRENA	NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO ANUAL ESCENARIO MÍNIMO	DÉFICIT DE FINANCIAMIENTO AÑO 2005
Parque Nacional Bahuaja Sonene	10,914	267,500	1,402,949	-1,135,449
Reserva Nacional Tambopata	2,746	194,000	2,284,949	-2,090,949
Reserva Nacional Titicaca	362	207,840	2,259,062	-2,051,222
Reserva Comunal Amarakaeri	4,023	0	2,281,626	-2,281,626
Total	18,046	669,340	8' 228,587	-7' 559,247

Fuente: Estudio de Prefactibilidad DAR ha incorporado la sección referida a Extensión.

En el 2005, el SINANPE contaba con muy poco personal administrativo (estimado en cerca de 25,000 Ha/persona). Asimismo, el número de guardaparques era insuficiente para el área del territorio protegido (cada guardaparque debería vigilar 60, 000 Ha)¹⁸¹. Si bien el presupuesto del INRENA en lo que atañe a ANPs, a partir del 2006, comenzó a incrementarse, en función de los compromisos asumidos por el Estado, estos aún no eran suficientes.

De acuerdo a la información contenida en las evaluaciones físico- financieras de la UEP y por la entonces Coordinadora General del proyecto, los gastos incurridos en los primeros meses del programa cubrieron servicios básicos y deudas pendientes de estas cuatro ANPs así como el pago de remuneraciones del personal operativo de las mismas. A partir de fines del 2007 en adelante, se inicia el equipamiento de áreas naturales con botes, equipos de campo, uniformes, motos, computadoras, etc.¹⁸².

La recesión acontecida en el 2008, motivó que el entonces Ministro de Economía y Finanzas, Luis Valdivieso -a fines de dicho año- dispusiera el recorte presupuestal a los diferentes pliegos institucionales, situación que afectó al CAF/INRENA. Por ello, en el primer semestre del año 2009 no se ejecutaron muchas actividades (adquisiciones y consultorías) por la falta de desembolsos.

La UEP reconoce en su evaluación final que existen 19 ANPs a nivel nacional que no cuentan con recursos para su gestión, que si bien han sido reconocidas, en estas áreas no se realiza ninguna acción de protección y conservación de la diversidad biológica. Esto indica la necesidad de inversiones más significativas, en la que intervengan varias fuentes de financiamiento. Finalmente, señala que entre el SERNANP y el programa se han invertido 4 millones de soles en las cuatro ANPs consideradas.

Por nuestra parte, consideramos que el apoyo a la gestión de las ANP es de vital importancia, frente a los impactos o amenazas crecientes que hay en su entorno, la que está viendo afectada por la minería aurífera ilegal, tala ilegal y cultivos de coca por ejemplo en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata.

¹⁸¹ Las Áreas Naturales Protegidas del Perú. Informe Nacional 2005. Abril 2006.

¹⁸² Reunión sostenida el 16 de octubre del 2009 con la Ing. Martha Chumpitaz, Coordinadora General del proyecto de "Gestión de Áreas Naturales Protegidas".

3.2.5 ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La elaboración de esta estrategia fue una condición especial prevista en el contrato suscrito con la CAF. Al respecto, los reportes oficiales dan cuenta que en el 2009 se efectuaron dos consultorías: a) diseño de la Estrategia y Sostenibilidad Técnica – Administrativa; y, b) diseño de la Estrategia Financiera.

Al igual que en la mayoría de los documentos de gestión elaborados en el marco de este proyecto, no se han difundido los resultados de estas estrategias¹⁸³.

OTRAS ACTIVIDADES

En el marco de este subproyecto, se llevó a cabo la elaboración de varios documentos, según el siguiente detalle:

- Evaluación de Impactos en el Eje Vial Interoceánico Sur en las ANPs y áreas propuestas de interés de protección y conservación.
- Actualización de la Base Gráfica de Infraestructura y revisión de la zonificación de las ANPs.
- Evaluación socioeconómica de los impactos eje vial interoceánico sur en las ANPs y áreas propuestas de interés de protección y conservación.
- Evaluación de flora y fauna de impactos eje vial interoceánico sur en las ANPs y áreas propuestas de interés de protección y conservación.
- Evaluación ambiental de impactos eje vial interoceánico sur en las ANPs y áreas propuestas de interés de protección y conservación.
- Procesamiento e interpretación de imágenes satelitales en el marco del Proyecto Interoceánico Sur.
- Diseño de una Estrategia de Intervención Multisectorial con acciones concertadas para mitigar las amenazas a la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene y sus zonas de amortiguamiento.

Pese a la importancia de estos documentos, el programa no hizo público su contenido.

3.2.6 APLICACIÓN DE CRITERIOS DE GOBERNANZA

En esta sección procederemos a medir la consistencia entre la implementación de los componentes y actividades diseñados y ejecutados en el marco de este proyecto con los criterios de gobernanza que forman parte del marco que hemos planteado en el Capítulo II.

A) PLANIFICACIÓN

En general, un análisis del marco lógico de este proyecto nos permite evidenciar que muchas de las actividades planteadas no guardaron relación con las amenazas que el CVIS podría traer consigo en las 4 ANP, como la invasión de mineros ilegales, la tala ilegal o la proliferación de cultivos de coca.

Si bien, el componente referido a la elaboración y/o actualización de los planes maestros y otros planes para las cuatro áreas naturales protegidas comprendidas en este proyecto, fue una iniciativa en materia de planificación, los resultados alcanzados no han sido muy auspiciosos. Al inicio de este proyecto, existían planes maestros vigentes para 3 de las 4 ANP consideradas. Al término del proyecto, al menos 2 planes maestros están desactualizados y sin decisiones conocidas para actualizarlos, por parte del SERNANP.

¹⁸³ Sin embargo, la Carta N° 26 I-2010-DAR/Energía, del 04 de agosto del 2010, DAR solicitó todos estos documentos al SERNANP, los cuales fueron posteriormente remitidos.

El proceso de aprobación y articulación de la Estrategia de Conservación del CCVA fue otra acción que pudo verse enmarcada en el campo de la planificación, puesto que un corredor de conservación constituye, en esencia, una estrategia de gestión y planificación ambiental de un espacio geográfico que puede atravesar fronteras regionales y nacionales para integrar ANP y sus zonas de influencia con el fin de fomentar el desarrollo sostenible. No obstante, el hecho de ser una iniciativa anacrónica y trunca, que recibía un tibio interés incluso por parte de sus propios promotores internacionales, hizo que se perdiera de vista este efecto.

En términos de planificación, consideramos que un proyecto referido al fortalecimiento de la gestión de áreas naturales protegidas debe contar, fundamentalmente, con un efectivo mecanismo de monitoreo en la gestión de las mismas, que permita medir los impactos que generan las presiones como el CVIS, a través de las capacidades y desempeño.

B) TRANSPARENCIA

Este proyecto no contempló actividades ligadas a generar mecanismos de difusión de información, por ello se desconoce el contenido de varios de los procesos y documentos elaborados en el marco del mismo. Así por ejemplo, no existe difusión de los procesos de participación local que demandaba la elaboración de los planes maestros y de los planes de vigilancia comunitaria.

Si bien gracias a los medios electrónicos como las páginas web, la disponibilidad de información sobre la gestión de las áreas protegidas ha mejorado mucho, en este caso, ni el INRENA (IANP) o el SERNANP en sus respectivos portales web han brindado información sobre este proyecto.

En este sentido, consideramos que un proyecto de naturaleza similar, en términos de transparencia debe tener en cuenta:

- Su ente ejecutor (SERNANP), dando cumplimiento a lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública, deberá informar a la ciudadanía sobre las distintas actividades realizadas en el marco del proyecto. Esta información no requiere ser extensiva, pero sí oportuna y actualizada.
- Formar parte de un sistema integral de comunicaciones creado a nivel del programa, a fin de conjugar esfuerzos y retroalimentar la información generada por las distintas entidades co-ejecutoras. En este caso, por ejemplo, como parte de las actividades de este sistema, se pueden fomentar la realización de campañas informativas (incluso entre varias entidades), con llegada a localidades de difícil accesibilidad.

C) PARTICIPACIÓN

El marco legal que regula las ANP en el Perú promueve la participación de actores nacionales, regionales y locales en la gestión de éstas áreas a través de distintos espacios, procesos y mecanismos. En este sentido, este proyecto con la elaboración y/o actualización de los planes maestros de las áreas naturales buscaba propiciar la participación informada de los actores vinculados a las mismas.

No obstante ello, en ninguno de los informes oficiales se analizó los procesos de participación realizados en el marco de la elaboración y/o actualización de los planes maestros o cualquiera de los otros tres planes, ni del grado de involucramiento de las poblaciones e instancias locales, como los Comités de Gestión. Apenas, se informa respecto al apoyo del programa en los procesos participativos de la Reserva Nacional Titicaca. Del mismo modo, tampoco se ha hecho mención a las actas de los talleres realizados en el marco de estos procesos, pese a haber sido establecidos como indicadores en su marco lógico.

Con relación al proceso participativo que debió haber demandado la aprobación de la estrategia de gestión del CCVA consideramos lo realizado como acciones insuficientes para fines de un proceso participativo, la última evaluación realizada por la UEP indica sólo la realización de un taller nacional y una reunión para fines de conformar el Comité de Coordinación.

En términos generales, este proyecto no realizó una evaluación del grado de participación de las poblaciones locales, incluido los pueblos indígenas.

Un proyecto de esta naturaleza, en términos de participación, debe entonces, promover y fortalecer la participación de los actores locales, los que deben ser parte de estos procesos desde su diseño. Ello implica la implementación de mecanismos que generen una sólida interacción entre estos actores y el Estado.

D) COORDINACIÓN

En términos de coordinación, este proyecto no ha tenido muchos resultados. Los informes oficiales no han hecho mayor referencia ni analizan los talleres de coordinación que debieron haberse realizado conjuntamente con las autoridades regionales y locales, a fin de articular las propuestas de áreas de conservación regional con los POT.

Este proyecto tampoco buscó conjugar esfuerzos con otras iniciativas de conservación implementadas en el ámbito de influencia del CCVA, impulsadas por el sector privado y/o por ONGs de la zona. Así pues, este proyecto no ha sido la única iniciativa que ha buscado orientar acciones para el desarrollo sostenible del CCVA, dado que desde el 2008 viene implementándose la Iniciativa de Conservación y Desarrollo Sostenible “Interoceánica Sur - Integrando Conservación y Desarrollo (ISUR)” por instituciones del sector privado y ONGs, buscando incrementar los ingresos de los pobladores de la zona de influencia de los tramos 2 y 3 del CVIS, propiciando el ordenamiento territorial, la articulación de sus actividades a la economía regional, la conservación de los recursos naturales, la valoración por el patrimonio natural y cultural y contribuyendo al mantenimiento de la conectividad ecológica del CCVA¹⁸⁴. Asimismo, ProNaturaleza viene desarrollando un proyecto complementario denominado “Promoviendo la participación de la sociedad civil y el monitoreo en el campo para mitigar los impactos sociales y ambientales de la Carretera Interoceánica Peruana en el Corredor de Conservación Vilcabamba – Amboró”, financiado por Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF).

En este sentido, un programa de naturaleza similar -en términos de coordinación- debe buscar sinergias con otras iniciativas o proyectos de conservación en la región, con el objeto de que no se dupliquen esfuerzos ni se pierdan inversiones significativas en capital humano y otros recursos.

¹⁸⁴ Esta iniciativa es un emprendimiento conjunto de empresas, peruanas y brasileñas (Odebrecht y CONIRSA) y organizaciones no-gubernamentales internacionales y locales (Conservación Internacional) y Pro Naturaleza para aportar al desarrollo sostenible de la zona de influencia directa e indirecta del CVIS, contribuyendo a la consolidación del CCVA. La estrategia general de la Iniciativa está basada en la creación de Núcleos de Desarrollo Locales, en cinco puntos estratégicos a lo largo del corredor vial (Ccatca, Marcapata, Quincemil, Puerto Maldonado e Iberia), con la finalidad que éstos sean los promotores de negocios productivos sostenibles y que coordinen acciones para viabilizar y fortalecer concesiones y áreas de conservación privadas en puntos de conectividad biológica previamente estudiados y siempre en estrecha concertación con las comunidades locales. Ver http://www.odebrecht.com.pe/docs/isur_resumen-ejecutivo.pdf

E) CAPACIDAD DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Las evaluaciones oficiales reportan el apoyo del programa en la capacitación a las autoridades regionales en gestión y formulación de expedientes de áreas de conservación regional. Sin embargo, no se indican los resultados y el impacto de estos cursos en el desarrollo de capacidades. Si bien al inicio del proyecto, las diferencias con los gobiernos regionales dificultaron esta tarea. Sin embargo, posteriormente ha existido activa colaboración del proyecto con los gobierno Regionales, en la maduración de sistemas regionales de conservación.

Por otra parte, si bien el financiamiento brindado por el programa ayudó a apalear algunos de los problemas “recurrentes” de las ANPs (remuneraciones del personal operativo, falta de equipamiento logístico e infraestructura, etc.), este monto no ha sido suficiente para poder asegurar la efectiva operatividad de las mismas ante el crecimiento de las amenazas de su entorno. Al inicio del Proyecto, los fondos CAF permitieron mejorar los recursos disponibles a las ANP, actualizar equipos y contratar personal. Sin embargo, estos recursos fueron recortados a medio camino (al menos para el PN Bahuaja Sonene) y obligaron a una drástica reducción del personal, de modo que la situación de las ANP fue más grave que al principio.

Son varias las potenciales amenazas que afrontan las ANPs en este ámbito del CVIS, como la minería, tala ilegal de madera y los cultivos de coca, la que en los últimos años han visto extender sus cifras y ámbito, llegando a las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Nacional de Tambopata y que son un indicador de la aún débil capacidad del Estado por superarlos.

Consideramos entonces que un proyecto similar debe apostar por fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras y operativas de las ANP cuya gestión busca sea integral y eficiente.

Ante la implementación de un nuevo programa, se hace urgente la necesidad de contar con una Línea de Base que incorpore cual es la situación institucional de los actores del sector público analizado con el fin de poder medir posteriormente los resultados de las capacidades generadas de una manera objetiva.

F) RENDICIÓN DE CUENTAS

Este proyecto tampoco incorporó en su diseño, menos aún en su ejecución, actividades relacionadas a la rendición de cuentas, de modo que se conociera la inversión del programa en cada una de las cuatro ANPs apoyadas así como la gestión desarrollada por las jefaturas de las mismas.

3.2.7 RESUMEN DE MATRIZ DE INDICADORES DE GOBERNANZA O BUEN GOBIERNO PROYECTO 02 - MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (ANPS) Y CREACIÓN DE NUEVAS ÁREAS PROTEGIDAS.

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
PLANIFICACIÓN	<p>Subproyecto 1: Formulación de instrumentos de planificación para la gestión de ANPs existentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 04 Planes maestros - 04 Planes de uso turístico aprobados, publicados y parcialmente implementados. - 04 planes de manejo de recursos naturales, aprobados y publicados. - 04 planes de vigilancia comunitaria, aprobados y publicados. 	<p>Malo El programa logró concluir menos de la mitad de los documentos de planificación previstos para las cuatro áreas naturales apoyadas.</p>
PLANIFICACIÓN	<p>Subproyecto 2: Organización para la gestión y desarrollo sostenible del Corredor de Conservación Vilcabamba-Amboró (CCVA).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CCVA establecido y articulado con los planes de ordenamiento territorial - 01 Estrategia para la gestión del CCVA elaborada, aprobada mediante D.S., adoptada por autoridades regionales y locales. - 01 Estrategia de financiamiento para el CCVA. - 01 Estrategia de comunicaciones para el CCVA. - 01 Comité de coordinación para el CCVA operando con activa participación de GR, GL y sociedad civil. 	<p>Malo En la vida útil de este proyecto, oficialmente sólo se han reportado dos eventos. Si bien el SERNANP ha expedido las normas de reconocimiento tanto de la estrategia de conservación como del comité de coordinación del CCVA, se perdió la oportunidad de haber realizado un proceso programático y debidamente consensuado con autoridades regionales, locales y sociedad civil. Los informes oficiales tampoco mencionan ningún trabajo realizado con órganos de competencia regional en ordenamiento territorial.</p>
TRANSPARENCIA	<p>No se identificaron subproyectos ni actividades</p>		<p>Malo Este proyecto no contempló actividades ligadas a generar mecanismos de difusión de información, por ello se puede evidenciar la gran cantidad de procesos y documentos de los que no se conoce ni su contenido. Durante la vigencia del CAF/INRENA, ni el INRENA (IANP) o el SERNANP en sus respectivos portales web han brindado información sobre este proyecto. Un componente integral de comunicaciones a nivel del CAF/INRENA hubiera evitado las situaciones antes descritas.</p>

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
PARTICIPACIÓN	<p>Subproyecto 1: Formulación de instrumentos de planificación para la gestión de ANPs existentes. Actividad: Elaboración y/o actualización de planes maestros y planes de vigilancia comunitaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de los talleres de elaboración y sensibilización de la población local 	<p>Malo En ninguno de los informes oficiales del programa, se hace referencia a los procesos de elaboración de estos instrumentos ni el grado de involucramiento de las poblaciones y autoridades locales. Apenas, se informó que para el caso de la Reserva Nacional Titicaca que el programa apoyó en los procesos participativos. Tampoco se ha hecho mención a las actas de los talleres realizados e el marco de estos procesos, pese a haber sido establecidos como indicadores en su marco lógico.</p>
	<p>Subproyecto 2: Organización para la gestión y desarrollo sostenible del Corredor de Conservación Vilcabamba-Amoró (CCVA). Actividad: Elaboración de estrategia participativa para la gestión integral del CCVA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de los talleres de elaboración de estrategia de creación del corredor. - Actas del Comité de Coordinación. 	<p>Malo En la última evaluación realizada por la UEP se indica sobre dos eventos realizados con relación a la estrategia de conservación y su comité de coordinación, sin embargo, no se informa respecto a la participación y/o al grado de articulación establecido entre actores públicos, privados y sociedad civil en general con el objeto de validar la propuesta así como el consenso para la conformación de su comité. Así por ejemplo, el Acta de Conformación del 11 de diciembre de 2009 no dice nada al respecto.</p>
	<p>Subproyecto 2: Organización para la gestión y desarrollo sostenible del Corredor de Conservación Vilcabamba-Amoró (CCVA). Actividad: Mecanismo de coordinación para la gestión del CCVA (Perú)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de los talleres de elaboración de estrategia de creación del corredor. - Actas del Comité de Coordinación. 	<p>Malo El proyecto no conjugó esfuerzos con otras iniciativas de conservación en el ámbito de influencia del CCVA, impulsadas por el sector privado y por ONGs de la zona.</p>
COORDINACIÓN	<p>Subproyecto 3: Elaboración de estudios para la creación de nuevas áreas protegidas en los bosques de niebla y otros ecosistemas relevantes. Actividad: Organización de talleres con los gobiernos regionales y locales para la articulación de propuestas con los planes de ordenamiento territorial (POT).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de los talleres de articulación de propuestas 	<p>Regular En los informes oficiales no se ha hecho referencia a los talleres de coordinación con las autoridades regionales y locales, a fin de articular las propuestas de áreas de conservación regional con los POT.</p>
	<p>Subproyecto 4: Asignación de recursos financieros para asegurar la operatividad de las ANPs en el área de influencia indirecta del proyecto CVIS.</p>	<p>Diseño de una Estrategia de Intervención Multisectorial con acciones concertadas para mitigar las amenazas a la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahúaja Sonene y sus zonas de amortiguamiento.</p>	<p>Malo Los reportes oficiales no brindan información respecto a la elaboración de este documento.</p>

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
CAPACIDAD DE GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL	<p><u>Subproyecto 3:</u> Elaboración de estudios para la creación de nuevas áreas protegidas en los bosques de niebla y otros ecosistemas relevantes.</p> <p><u>Subproyecto 4:</u> Asignación de recursos financieros para asegurar la operatividad de las ANPs en el área de influencia indirecta del proyecto CVIS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres <ul style="list-style-type: none"> - 04 ANP operando eficientemente 	<p>Regular Las evaluaciones oficiales reportan el apoyo del programa en la capacitación a las autoridades regionales en gestión y formulación de expedientes de áreas de conservación regional. Sin embargo, no se indican los resultados y el impacto de estos cursos en el desarrollo de capacidades.</p> <p>Regular Si bien el financiamiento brindado por el programa ayudó a apalear algunos de los problemas "recurrentes" de las ANPs (remuneraciones del personal operativo, falta de equipamiento logístico e infraestructura, etc.), este monto no ha sido suficiente para poder asegurar la efectiva operatividad de las mismas. El avance de la minería y tala ilegal en varias de estas ANPs son un claro indicador de esta situación y de la débil aún capacidad de gestión.</p>
RENDICIÓN DE CUENTAS	No se identificaron componentes ni actividades		<p>Malo Este proyecto tampoco incorporó en su diseño, menos aún en su ejecución, actividades relacionadas a la rendición de cuentas, de modo que se conociera la inversión del programa en cada una de las cuatro ANPs apoyadas así como la gestión desarrollada por las jefaturas de las mismas.</p>

3.2.8 RESULTADO DE LA EVALUACION DE GOBERNANZA

En el siguiente cuadro hemos procedido a sistematizar los resultados de la evaluación de nuestra matriz de gobernanza aplicada.

CUADRO N° 49: Resultados de evaluación del Proyecto 02

PRINCIPIO	BUENO (LOGRA GOBERNANZA)	REGULAR (HACIA LA GOBERNANZA)	MALO (NO PROMUEVE GOBERNANZA)
Planificación			XX
Transparencia			X
Participación			XX
Coordinación		X	XX
Capacidad de Gestión		XX	
Rendición de Cuentas			X
II	0	03	08

Consideramos que los resultados generales del proyecto 02 no contribuyeron a promover la construcción de gobernanza en la zona de influencia del CVIS, mucho de ello se debe a los pocos canales de transparencia existente, lo cual no hace que los aspectos positivos puedan conocerse.

3.2.9 CONCLUSIONES

1. El proyecto "Mejora de la Gestión de Áreas Naturales Protegidas -ANPs" fue uno de los que contó con mayor presupuesto dentro del CAF/INRENA (S/. 7'464,571.00 Millones N.S., incluyendo gastos recurrentes), pese a ello este monto ha sido insuficiente para asegurar la operatividad satisfactoria de las cuatro áreas apoyadas por el programa, ni para atender a las amenazas específicas relacionadas con el CVIS.
2. El apoyo brindado por el programa al soporte logístico, infraestructura y el pago de remuneraciones y honorarios del equipo humano de estas cuatro áreas protegidas fue importante para la supervivencia de las ANP; pero no para su desarrollo estratégico de cara al CVIS.
3. El deficiente diseño causal del proyecto y la poca capacidad de gestión por las Jefaturas de ANPs y la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP) del INRENA hizo que muchas de las actividades se iniciaran con retraso y, en algunos casos, se ejecutasen con cierto apresuramiento. Tras la conclusión del programa, son varias las actividades que quedaron pendientes, como la aprobación oficial de los expedientes técnicos de las cuatro áreas de conservación regional propuestas (Marcapata- Camanti, Ausangate, Lago Valencia y el Lago Arapa) y la aprobación de la actualización de los planes maestros de la Reserva Nacional Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene y el de la Reserva Nacional Titicaca. Asimismo, sigue pendiente aún el compromiso de informar sobre el grado de mejoramiento de la gestión de estas cuatro áreas protegidas, a partir del apoyo brindado por el CAF/INRENA.

3.3 “FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL Y PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS” -PROYECTO 08-

3.3.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

En términos sociales, un proyecto de la magnitud del CVIS podría generar impactos en los pueblos indígenas asentados en el ámbito de influencia, como la invasión de sus tierras por parte de agricultores, madereros y mineros; el desplazamiento de poblaciones, invasión de territorios (inclusive en áreas protegidas) y la generación de conflictos entre ellos, por citar algunos casos. En este sentido, este proyecto buscó fortalecer la identidad cultural y protección de las tierras de estos pueblos indígenas.

La población del área de influencia del CVIS estaba conformada por comunidades nativas y campesinas localizadas en los 28 distritos adyacentes a las provincias de Manu, Tahuamanu y Tambopata en Madre de Dios; Carabaya, Azángaro y Lampa en Puno; y Quispicanchis en Cusco, abarcando 277 comunidades, de las cuales 24 son comunidades nativas de Madre de Dios y 253 comunidades campesinas en Puno y Cusco, que hacen un aproximado de 19,390 familias, con 96,950 beneficiarios. En el siguiente cuadro se puede apreciar el detalle de estas comunidades:

CUADRO N° 50: Pueblos indígenas asentados en el area de influencia del CVIS

Región	Provincia	Comunidad Nativa y/o Campesina	Lengua
Madre de Dios	Manu	Tayakome	Machiguenga
		Yomibato	
		Barranco Chico	Amarakaeri/Kisambaeri/ Sapiteri
		Boca Isiriwe	Harakmbet
		Diamante	Piros / Macgiguenga
		Isla de los Valles	Yine Yínero
		Palotoa Teraro	Machiguenga
		Puerto Luz	Amarakaeri
		Shipetiari	Machiguenga
		San José Karene	Amarakaeri
	Tahuamanu	Bélgica	Arawak
	Tambopata	Arazairi	Arazaeri
		Shiringayoc	Kisamabaeri/toyen/Amahuac
		Boca Inambari	Amarakaeri
		Kotsimba	Pukirieri
		Machiguenga	Machiguenga
		Boca Pariamanu	Amahuaca
		Puerto Arturo	Kiwcha Runa
		Palma Real	Huarayo
		Infierno	Huarayo
Sonene		Exe.Exa	
Tres Islas	Shipibo/Exe-Exa		
El Pilar	Shipibo,Conibo ,Exe Exa		
San Jacinto	Exe-Exa		
Puno	Carabaya	21 Comunidades Campesinas	
	Azángaro	166 Comunidades Campesinas	
	Lampa	04 Comunidades Campesinas	
Cusco	Quispicanchis	62 comunidades campesinas	

Fuente: Estudio de prefactibilidad del proyecto 08
Elaboración: DAR

3.3.2 EJECUCIÓN DEL PROYECTO

La ejecución de este proyecto estuvo a cargo del INDEPA. El 07 de diciembre del 2006, el INRENA y el INDEPA celebraron el respectivo Convenio de Ejecución por Encargo para dar inicio a las actividades de este proyecto, con un plazo de vigencia de tres (03) años. Este convenio fue modificado en dos ocasiones: la primera, en julio del 2007, tras la fusión del INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) siendo el MIMDES quien asumía la ejecución de este proyecto; y, la segunda, en septiembre del 2008, tras haber quedado sin efecto la fusión del INDEPA al MIMDES y haberse dispuesto sólo su adscripción a dicho ministerio.

De manera paralela a la ejecución de este proyecto, el INDEPA ha sufrido varias reformas impulsadas por el gobierno, que en menos de tres años, hizo que sea fusionado, adscrito y transferido al MIMDES, para finalmente formar parte de la PCM.

CAMBIOS INSTITUCIONALES DEL INDEPA

El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano – INDEPA fue creado en nuestro país a través de la Ley N° 28495¹⁸⁵ en abril del 2005, como organismo público adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar su cumplimiento, así como de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

La creación de INDEPA en el año 2005 fue producto de las demandas planteadas por los pueblos y organizaciones indígenas a lo largo de muchos años. La creación del INDEPA constituye la respuesta del Estado frente a la necesidad de establecer una nueva relación con los pueblos indígenas y afroperuano, a fin de contribuir a fortalecer la democracia y la gobernabilidad en nuestro país. Su rango ministerial fue el reconocimiento de la transversalidad de la cuestión indígena, y daba la potestad de coordinar directamente con todos los Ministerios para la implementación de políticas públicas al nivel nacional.¹⁸⁶

Es conocido que el INDEPA ha sido una institución bastante debilitada desde inicios de su creación muestra de ello es la fusión con el MIMDES dispuesta por el actual gobierno en el 2007, antes de haber siquiera cumplido dos años, lo que le hizo perder su autonomía. Ello ocurrió, pese a no habersele brindado suficiente apoyo (medios necesarios) y sin políticas claras en materia indígena, lo que impidió que este instituto cumpliera a cabalidad con su papel. Sin embargo, tras más de ocho meses, en diciembre del 2007, el gobierno decidió retractarse con esta medida; hasta que en marzo del 2008 acordó la adscripción del INDEPA al MIMDES como un Organismo Público Descentralizado (OPD), en atención a la afinidad de funciones del INDEPA con las funciones de promoción y desarrollo social de los grupos vulnerables del MIMDES.

Fue poco lo que se consiguió con esta adscripción, el debilitamiento institucional seguía siendo una característica del INDEPA, ello se evidencia con su ausente papel en los lamentables sucesos ocurridos el 05 de junio del 2009 en el llamado Baguazo, lo que a fines de dicho mes, obligó al gobierno a disponer una urgente reorganización de este instituto.

En palabras de la ex Ministra en la cartera de Mujer y Desarrollo Social, Nidia Vilchez, el INDEPA fue debilitado cuando fue absorbido por el MIMDES y cuando fue creado nuevamente como un Organismo Público Descentralizado (OPD): “La reforma que se hizo en el 2007 debilitó al INDEPA y el mismo año el

¹⁸⁵ Mediante el artículo tercero de esta Ley se dispuso la desactivación de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano – CONAPA (creada por D.S N° 111-2001-PCM del 05 de octubre del 2001 y modificada por D.S. N° 012-2003-PCM del 13 de febrero del 2003).

¹⁸⁶ Pronunciamiento público de sociedad civil del 15 de marzo del 2007. Ver <http://www.servindi.org/actualidad/1762>

Congreso volvió a darle rango de ley a esta institución. Necesitamos instituciones fuertes y sólidas y que tengan un rol protagónico y sean interlocutores válidos, como lo hace el ministro del Ambiente”. Explicó que su recomposición buscaba precisar sus competencias y ámbito de trabajo¹⁸⁷.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, también ha emitido su opinión respecto a la situación institucional que afronta el INDEPA, la Defensora del Pueblo, Dra. Beatriz Merino, el pasado 19 de enero del 2010, exhortó ante la comisión parlamentaria que investiga los sucesos ocurridos en Bagua y Utcubamba sobre la necesidad de reorganizar el INDEPA y fortalecerlo, ya que era necesario contar con una fuerte institucionalidad estatal indígena. Al respecto, destacó la notoria ausencia de una representativa y activa entidad rectora en materia indígena, durante el conflicto amazónico. “Ese es el papel que debió jugar el INDEPA, una entidad que ha sido objeto de un proceso de debilitamiento constante. No será posible avanzar sin una institucionalidad que vele desde el Estado por los intereses, expectativas, así como por los derechos de los pueblos indígenas y que, gradualmente, se gane su confianza,” sostuvo Merino¹⁸⁸.

El fortalecimiento de esta entidad es necesario además, con miras a la implementación del mecanismo de consulta a las comunidades establecido por el Convenio 169 de la OIT.

En resumen, llama la atención, las medidas de reforma adoptadas por el gobierno con esta institución, su adscripción a la PCM dispuesta en febrero último ha ocurrido casi tres años después, de haberse decretado por primera vez su fusión al MIMDES, pese a que en su ley de creación del 2005 éste era un organismo adscrito a la PCM. Esta misma Ley disponía que las principales funciones del INDEPA debieran estar vinculadas a la coordinación de políticas públicas sobre pueblos indígenas, lo cual nunca se ha cumplido. En el siguiente cuadro, se pueden apreciar las varias reformas por las que ha atravesado este Instituto, desde su creación hasta la fecha y que, en definitiva, también han repercutido en la conducción del proyecto 08 del PGAS – CVIS, conforme detallaremos en líneas subsiguientes:

CUADRO N° 51: Normas vinculadas a la estructura del INDEPA

NORMA	FECHA DE EXPEDICIÓN	CONTENIDO
Ley N° 28495 ¹⁸⁹	07 de abril del 2005	Se crea el INDEPA como OPD multisectorial, adscrita a la PCM.
Decreto Supremo N° 001-2007-MIMDES	22 de febrero del 2007	Dispuso la fusión del INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
Ley N° 29146	13 de diciembre del 2007	Dejó sin efecto el D.S. N° 001-2007-MIMDES, restituyendo la Ley N° 28495, Ley del INDEPA.
Decreto Supremo N° 001-2008-MIMDES	01 de marzo del 2008	Adscribe el INDEPA al MIMDES
Decreto Supremo N° 006-2009-MIMDES	24 de junio del 2009	Declara en reorganización el INDEPA, por un plazo de sesenta (60) días ¹⁹⁰ .
Decreto Supremo N° 022-2010-PCM	10 de febrero del 2010	Se adscribe al INDEPA a la PCM, en un plazo de noventa (90) días de adecuación.

Elaboración propia

Es por estos motivos, que el proyecto referido al “Fortalecimiento de la Identidad Cultural y Protección de las Tierras de los Pueblos Indígenas incluidos dentro de la zona de influencia del Eje Vial Interoceánico Sur” le fue encargado al INDEPA.

¹⁸⁷ Palabras brindadas el 25 de junio del 2009, luego de la dación del D.S. 006-2009-MIMDES que declaró en reorganización el INDEPA, tras los penosos incidentes de Bagua. Ver <http://ideeleradio.blogspot.com/2009/06/nidia-vilchez-reorganizacion-del-indepa.html>

¹⁸⁸ Presentación del informe institucional de la Defensoría del Pueblo sobre las actuaciones defensoriales antes, durante y después del conflicto en Bagua y Utcubamba – Amazonas. Congreso de la República.

¹⁸⁹ Ley reglamentada mediante Decreto Supremo N° 065-2005-PCM.

¹⁹⁰ Esta reorganización obedeció al invisible papel asumido en el Conflicto del 05 de junio del 2009 (Bagua y Utcubamba, Amazonas).

3.3.3 PRESUPUESTO

El costo de este proyecto ascendía a US\$ 450,000 Mil (S/. 1'507,500 MillónNS), de los cuales 70 % serían aportados por la CAF y 30 % corresponderían a la contrapartida nacional. Es importante tener en cuenta que los objetivos de este proyecto señalaban la elaboración de tres documentos importantes como un Plan de Desarrollo Indígena, un Protocolo de Acceso a Comunidades Nativas y a Reservas Territoriales de Pueblos en Aislamiento Voluntario, y la elaboración de un Mecanismo de Solución de Conflictos los cuales necesitaban la realización previa de talleres participativos con los pueblos indígenas.

3.3.4 ANALISIS DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PROYECTO, SEGÚN COMPONENTES

COMPONENTE 01: PROMOCIÓN DEL BIENESTAR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SU IDENTIDAD CULTURAL EN EL EJE VIAL DE LA CARRETERA INTEROCEÁNICA SUR.

Este componente estuvo destinado a la elaboración de un plan integral de desarrollo que permita la implementación de programas y proyectos en beneficio de los pueblos indígenas, los que debieron tener una participación efectiva en conjunto con los sectores competentes, a fin de atender sus necesidades económicas, sociales, salud, culturales, así como garantizar sus derechos sobre sus tierras y la preservación de los recursos naturales existentes en sus territorios. En el siguiente cuadro se puede apreciar las actividades e indicadores establecidos en el marco lógico de este proyecto¹⁹¹:

CUADRO N° 52: Actividades del primer componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 137,500	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Apoyo en la elaboración y ejecución de un Plan de Desarrollo Indígena y Fortalecimiento de la Identidad Cultural.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar 08 talleres participativos con poblaciones indígenas. - Elaborar 01 plan de desarrollo indígena. - Elaborar 01 informe de ejecución del plan. 	<p>Indicadores inmediatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registro de asistentes a las capacitaciones. <p>De indicadores de mediano plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo y seguimiento. - Tests anuales de retención de los conocimientos adquiridos en las capacitaciones.

Las actividades de este componente se centraron en la realización de talleres participativos y consultorías. Así, para fines del 2008, se reportó el gasto de más de la mitad del presupuesto asignado a este componente (58%), pese a que no se había iniciado la ejecución del Plan de Desarrollo Indígena. En el Cuadro N° 53 se indican algunos de los talleres realizados hasta dicha fecha. Finalmente, la evaluación final de la UEP señala que se realizaron 40 talleres participativos en Cusco, Puno y Madre de Dios.

Talleres realizados en el marco del Proyecto 08.



Coordinador General del Proyecto 08, Ing. Juan Macazana Tello

¹⁹¹ Estudio de Pre factibilidad del proyecto "Fortalecimiento de la Identidad Cultural y Protección de las Tierras de los Pueblos Indígenas"

CUADRO N° 53: Talleres para el Plan de Desarrollo Indígena 2008¹⁹²

DETALLE	REGION	LUGAR	FECHA
a) Talleres de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de los Pueblos Indígenas.	Madre de Dios	Pto. Maldonado	18/03/2008
	Cusco	Ocongate	24/11/2008
	Cusco	Ccatcca	22/12/2008
	Puno	Macuzani	19/11/2008
	Puno	San Anton	20/12/2008
	Madre de Dios	Tambopata	27/11/2008
b) Taller del Diagnóstico Situacional de las Comunidades con fines de Planteamientos de Desarrollo.	Madre de Dios	Mazuko	2/04/2008
	Puno	Asillo	29/04/2008
	Cusco	Quince Mil	23/04/2008
c) Capacitación sobre los derechos ciudadanos de los Pueblos Indígenas.	Madre de Dios	Pto. Maldonado	27/11/2008
d) Taller sobre la Promoción de Sistemas de Protección de la Biodiversidad de los Recursos Naturales del Acceso Carretero.	Puno	San Antón	20/12/2008
e) Capacitación sobre la Identidad e Interculturalidad de los Pueblos Indígenas.	Cusco	Ocongate	24/11/2008
	Cusco	Ccatcca	22/12/2008
	Puno	Macuzani	19/11/2008
f) Taller sobre Planificación y Elaboración de Perfiles de Proyectos de Desarrollo Sostenible.	Madre de Dios	Mazuko	2/04/2008
	Puno	Asillo	29/04/2008
	Cusco	Quincemil	23/04/2008
	Puno	San Antón	20/12/2008

Sin embargo, no se ha hecho público cuál fue el grado de involucramiento de los pueblos indígenas, ni de las autoridades públicas en dichos talleres, ya que en los reportes oficiales de la UEP no se analiza la calidad de dicha participación, y si efectivamente los aportes fueron tomados en cuenta para el documento -finalmente-elaborado. Así por ejemplo, en el Taller realizado por DAR en la ciudad de Puerto Maldonado, el 03 de junio del 2010, la representante de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Madre de Dios, manifestó su desconocimiento sobre el proceso de elaboración de este Plan de Desarrollo Indígena a cargo del INDEPA, resaltando la falta de coordinación por parte de este Instituto.

Los medios de verificación establecidos en el marco lógico fueron el registro de asistentes a las capacitaciones, las actas de creación de las organizaciones de base e informes de actividades, registros de miembros de las organizaciones de base de indígenas creados y el registro de las reuniones comunales, sin embargo, en ninguno de los reportes oficiales de la UEP se hizo referencia a estos documentos.

La evaluación final del programa reporta la elaboración de un Plan de Desarrollo Indígena, con cuatro ejes de desarrollo y con el siguiente contenido: marco legal, un diagnóstico social cultural, estrategias de participación, identificación y evaluación de impactos negativos y positivos e indicadores para el monitoreo y evaluación de resultados en el horizonte planteado al 2019. No obstante, a la fecha no se ha realizado la presentación pública de este Plan de Desarrollo, ni tampoco la aprobación del mismo por parte del INDEPA. Asimismo, quedó pendiente la actividad referida a la ejecución de este Plan.

¹⁹² Evaluación Física Financiera del Programa CAF/INRENA, 2008.

COMPONENTE 02: PROTECCIÓN A TIERRAS DE COMUNIDADES NATIVAS Y RESERVAS TERRITORIALES PARA POBLACIONES EN AISLAMIENTO.

Este componente tenía como finalidad elaborar un Protocolo de acceso a las tierras y las reservas indígenas para la protección de las poblaciones en aislamiento voluntario. Buscaba controlar y regular el ingreso a las tierras de las reservas indígenas, por parte de terceros.

Cabe indicar que en la fecha de elaboración del presente proyecto, aún no se había emitido ni Ley para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, dada por Ley N° 28736, ni su Reglamento (Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES), los cuales precisaron que las reservas indígenas eran tierras delimitadas por el Estado en favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, para proteger sus derechos, hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos.

En este sentido, fueron cuatro las actividades planteadas para este componente:

CUADRO N° 54: Actividades del segundo subproyecto

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 132,000	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Protección a tierras de comunidades nativas y reservas territoriales para poblaciones en aislamiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Formular 01 protocolo de acceso a la reserva territorial. - Elaborar 02 informes para participar en el diseño de nuevos accesos carreteros. - Elaborar 02 informes de coordinación con el PETT y CCNN. - Elaborar 01 informe de articulación con los planes de ordenamiento territorial regional y local. 	<p>De indicadores inmediatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registro de asistentes a las capacitaciones. - Actas de creación de las organizaciones de base e informe de actividades. <p>De indicadores de mediano plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo y seguimiento: - Informes de actividades de las organizaciones de base de indígenas creados. - Registro de miembros de las organizaciones de base de indígenas creados. - Registro de las reuniones comunales.

Vale decir que este componente sólo fue de aplicación en la región Madre de Dios, dado que en la zona de influencia del CVIS sólo se encuentra ubicada la Reserva Territorial de Madre de Dios (pueblos Mashco Piro y desconocidos) creada por Resolución Ministerial N° 0427-2002-AG del 25 de abril del 2002. No existen tampoco propuestas de creación de otras reservas en este ámbito de influencia.

Los reportes oficiales señalan que se realizaron 27 talleres para el diagnóstico y elaboración del referido protocolo de acceso; sin embargo, no se precisaron los aportes recogidos en los talleres y si se concluyó con este documento.

Los reportes oficiales dan cuenta de la realización de 25 talleres para el diseño del acceso carretero; sin embargo, la evaluación final no se hace referencia al producto final o a los trabajos de campo efectuados.

En lo que atañe a la tercera actividad, sólo se reportaron seis (06) reuniones de coordinación con COFOPRI dado que era el encargado del proyecto de titulación de tierras y se encargaba de saneamiento físico legal de los territorios de las poblaciones indígenas involucradas dentro del área de influencia del CVIS; sin embargo no se indicó los resultados de estas reuniones. No obstante, los resultados oficiales a cargo del COFOPRI dan cuenta del apoyo efectuado a dos comunidades nativas en Madre de Dios (Masenahua y Puerto Azul) en su proceso de titulación.

Si bien otras de las actividades planificadas fue la articulación con los planes del Ordenamiento Territorial, los reportes oficiales no señalan información al respecto.

COMPONENTE 03: ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE UN MECANISMO DE PREVENCIÓN Y MANEJO DE CONFLICTOS ENTRE INDÍGENAS Y DEMÁS ACTORES SOCIALES.

A través de este componente, el proyecto esperaba desarrollar un mecanismo de prevención y manejo de conflictos, a fin de evitar situaciones violentas o traumáticas en caso de encuentros fortuitos, de forma de proteger a los pueblos indígenas y no contactados, de situaciones que puedan alterar su identidad cultural, las condiciones de salubridad, su situacional nutricional, su hábitat, entre otros.

CUADRO N° 55: Actividades del tercer subproyecto

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 180,500	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Protección a tierras de comunidades nativas y reservas territoriales para poblaciones en aislamiento.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar 04 talleres de sensibilización. - Elaborar 01 informe de coordinación con los mecanismos de prevención y solución de conflictos. - Elaborar 03 mecanismos de prevención y solución de conflictos. - Elaborar 03 informes de coordinación del Proyecto. 	<p>Indicadores inmediatos: Texto del reglamento</p> <p>Indicadores de mediano plazo: Monitoreo y seguimiento: Registros semanales de quejas de maltratos en la comunidad. Encuestas a las mujeres. 3 y 4</p> <p>De indicadores inmediatos: Registro de asistentes al programa de capacitación.</p> <p>Indicadores de mediano plazo: Estadísticas generales. Monitoreo y seguimiento: Encuestas</p>

Para este componente se realizaron veinticinco (25) talleres, sin embargo tampoco se hace referencia al contenido de estos. Asimismo, de acuerdo a la Evaluación Final del Programa, no se logró elaborar el mecanismo de prevención y solución de conflictos. Cabe señalar, que para la segunda actividad se reportaron hasta julio de 2009, seis reuniones de coordinación entre los gobiernos regionales, gobiernos locales, y las comunidades indígenas sobre la Prevención y Solución de Conflictos. Sin embargo, no se señala la coordinación entre el INDEPA y Defensoría del Pueblo de Madre de Dios para desarrollar conjuntamente este tema. Finalmente, al no contar con un mecanismo de prevención y solución de conflictos tampoco se logró cumplir con la implementación del mismo.

Sin embargo, el porcentaje ejecutado del presupuesto para esta actividad, hasta julio del 2009, ya era de un 98% quedando pendiente sólo un taller.

El marco lógico de este proyecto indicaba como medios de verificación el texto del reglamento de este mecanismo, el cual no existe a la fecha, así como los registros semanales de quejas de maltratos en la comunidad y encuestas a las mujeres, los cuales no fueron implementados, el registro de asistentes al programa de capacitación y estadísticas generales, no informadas en los reportes oficiales de la UEP.

3.3.5 APLICACIÓN DE CRITERIOS DE GOBERNANZA

A) PLANIFICACIÓN

Un análisis del marco lógico de este proyecto evidencia que no se contaron con mecanismos claros para medir los resultados y el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Consideramos que promover la elaboración de un Plan de Desarrollo Indígena ha sido una actividad importante que debió ser priorizada y elaborada de una manera clara y transparente. Este plan debió ser producto de un análisis de la situación social, económica y ambiental de los pueblos indígenas de las tres regiones del ámbito del CVIS. En ese sentido, era necesario identificar previamente las problemáticas de dichas poblaciones y los proyectos que apoyen a generar desarrollo. Una línea de base social previa hubiera contribuido en este aspecto.

Otro punto elemental es la articulación de este plan con los planes de desarrollos regionales, locales, e incluso con los planes de las federaciones indígenas de la zona (Plan de Vida y Plan Operativo Anual)¹⁹³.

Si bien el INDEPA reportó la conclusión de este Plan ante la UEP, no se ha hecho una presentación formal del mismo. La conducción de este proyecto por parte de un debilitado INDEPA ha sido determinante en su efectividad, por lo que, consideramos que se debe contar con un fortalecimiento técnico de capacidades previo.

En este sentido, consideramos que un proyecto orientado a los pueblos indígenas debe contener, en términos de planificación:

- Difundir el Plan de Desarrollo Indígena que elaboró el INDEPA.
- Articular el Plan de Desarrollo Indígena elaborado con los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional que viene elaborando el CEPLAN.
- Fortalecimiento de la autoridad rectora de los pueblos indígenas a nivel nacional (capacidades, presupuesto, entre otros).
- Línea de Base Social (se puede tomar como insumo la Línea de Base elaborada por el Programa CAF/INRENA).

B) TRANSPARENCIA

Este proyecto no generó instrumentos que generaran la publicidad de sus actividades, así pues no se han conocido los avances de este proyecto ni los resultados oficiales del plan de desarrollo indígena, el protocolo de acceso a las reservas indígenas y el mecanismo de solución de conflictos sociales, que eran los principales resultados que buscaba obtener este proyecto. Ni siquiera la web institucional del INDEPA contaba con información respecto al programa.

En diciembre del 2008, por ejemplo, a través de un pronunciamiento público, la Alianza de Federaciones de Madre de Dios denunció graves irregularidades en torno al CAF/INRENA, demandando información sobre las actividades realizadas durante los años 2006 y 2007 y del proceso de aprobación de los POAS 2008, donde se habría obviado la participación de la sociedad civil¹⁹⁴.

¹⁹³ <http://fenamad.org.pe/gestion2.htm>

¹⁹⁴ Pronunciamiento de la Alianza de Federaciones de Madre de Dios, de 19 de diciembre

La poca disposición al diálogo con la sociedad civil por parte del INDEPA, ha sido también un elemento advertido, así por ejemplo, cuando DAR -como parte de este estudio- solicitó una entrevista inicial con el Área de Protección, Desarrollo Económico y Ambiental del INDEPA se pudo ver la poca predisposición en brindar información sobre el tema, por parte de su representante¹⁹⁵.

En este sentido, sugerimos algunas recomendaciones para un proyecto similar:

- El INDEPA debe mejorar sus mecanismos de transparencia y acceso a la información pública. Estas acciones deben estar conectadas a un Sistema Robusto de Comunicaciones del ámbito de la IOS.
- Realizar talleres de difusión de información dirigidos, a fin de que los pueblos indígenas, tomen conocimiento de las acciones y avances realizados en torno al proyecto.

C) PARTICIPACION

Si bien la norma de creación del CC del CAF/INRENA dispuso la designación de dos representantes de gremios indígenas, por AIDSESEP y CONAP, llamó la atención que estas propias organizaciones no tengan conocimiento ni información respecto al desarrollo de este programa¹⁹⁶.

En lo que atañe a este proyecto, podemos señalar que todos sus componentes contemplaron una actividad ligada a la participación de las poblaciones indígenas. Así, la elaboración del plan de desarrollo indígena, protocolo de acceso de tierras y el mecanismo de prevención y solución de conflictos demandaba la necesaria intervención de estas poblaciones, a fin de involucrarse en los procesos que finalmente redundarían en su bienestar y progreso local, conforme lo dispuesto en el artículo 7º del Convenio 169 de la OIT que señala que: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

Sin embargo, varias de las organizaciones indígenas consultadas por DAR señalaron desconocer los resultados de los talleres (e incluso actividades) realizadas en el marco de este proyecto. Por ejemplo, FENAMAD aduce distanciamiento y falta de convocatoria por el INDEPA, señalaron que participaron a través de la Alianza de Federaciones de Madre de Dios, durante la etapa de planificación del programa; sin embargo, posteriormente los esfuerzos decayeron. Asimismo, informaron que el programa apenas contribuyó con la mitigación de los impactos indirectos y que este proyecto sólo sirvió para justificar determinados gastos. Por estas razones, consideran que no cumplieron con los objetivos planteados ni con la gobernabilidad en la zona de influencia del CVIS¹⁹⁷.

En ese sentido, nuestras recomendaciones son las siguientes:

- El proceso de participación de los pueblos indígenas debe ser previo a cualquier proyecto que se pretenda realizar y que comprenda temas de desarrollo.
- La representatividad de los pueblos indígenas en procesos participativos es clave. Asimismo, se debe involucrar la participación activa en los organismos de toma de decisión del programa.

¹⁹⁵ Reunión de Presentación de BICECA y del Programa CAF-INRENA con el señor Héctor Valer, Área de Protección, Desarrollo Económico y Ambiental.

¹⁹⁶ Carta de fecha 12 de mayo de 2010 dirigida por el Sr. Oseas Babaran Sanchez, Presidente del CONAP, a DAR.

¹⁹⁷ Carta FENAMAD.

- En relación a la elaboración de instrumentos de gestión para pueblos indígenas (plan de desarrollo indígena, por ejemplo) es necesario que exista una coordinación previa con las comunidades y federaciones correspondientes, los talleres no deben ser sólo meras actividades para el cumplimiento de actividades sino que se debe analizar si realmente se están tomando en cuenta los aportes de los pueblos indígenas.

D) RENDICIÓN DE CUENTAS

Este proyecto no contó con actividades destinadas a apoyar o fortalecer la rendición de cuentas. Esta situación ha generado que no se hayan difundido de manera oficial, los resultados e informes de los talleres realizados y de algunas consultorías contratadas. Tampoco se contempló ninguna variable referida a este componente, a través del cual las poblaciones locales puedan efectuar el control social de las distintas actividades de este proyecto.

Por ello es importante tomar en cuenta lo siguiente:

- Inclusión de componentes que promuevan la rendición de cuentas.
- Fortalecer las capacidades de control social de las poblaciones indígenas.
- Mejoramiento de las herramientas de rendición de cuentas del Estado, por ejemplo, actualización de páginas web, talleres de difusión de avances, atención adecuada de las solicitudes de acceso a la información pública.

E) COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Dado los diferentes resultados que tenía previsto este proyecto, se necesitaba contar con una coordinación clara y eficiente entre distintos actores. Sin embargo, esta situación no se suscitó en la praxis. En el siguiente cuadro se resumen el estado de los distintos grados de coordinación de este proyecto:

CUADRO N° 57: Situación de la coordinación en el marco del Proyecto 08

ACTORES	DETALLE
INDEPA – Entes ejecutores del Programa y la UEP	Hasta octubre de 2009, la propia UEP señalaba la falta de coordinación que se tuvo con el INDEPA y, a su vez, de éste con los otros co- ejecutores (MINEM, MINAM, Gobiernos Regionales, etc.)
INDEPA – Comunidades Nativas y Campesinas	FENAMAD tiene una mala opinión de la forma en que el INDEPA ejecutó este proyecto. CONAP no conoce de las actividades realizadas ¹⁹⁸ . AIDSESEP no respondió sobre la consulta realizada ¹⁹⁹
INDEPA y Sociedad Civil sobre IOS	La sociedad civil no conoce de las acciones realizadas por este proyecto, lo que presupone una falta de coordinación.

Elaboración DAR

¹⁹⁸ Carta de respuesta de CONAP, ante solicitud de acceso a la información formulada por DAR.

¹⁹⁹ Carta N° XXX-2010-DAR/Energía del 23 de marzo del 2010

La UEP reconoce que el INDEPA no coordinaba con ninguna otra entidad co-ejecutora del programa, ni siquiera con los gobiernos regionales, pese a que todos los talleres reportados, que constituyen su más sobresaliente actividad realizada, fueron llevados a cabo en las regiones.

El INDEPA, por su parte, reporta coordinación con los gobiernos regionales y locales, sin embargo, no documenta estos niveles de coordinación ni los resultados alcanzados. Esta falta de coordinación se hace evidente -por ejemplo- en la ausencia total de información de personal de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Madre de Dios del Plan de Desarrollo Indígena^{200,201}. Estas gerencias pudieron ser grandes aliados para el INDEPA.

En ese sentido, creemos necesario lo siguiente:

- Implementar mecanismos de coordinación eficientes entre las autoridades rectoras y los gremios representativos de los pueblos indígenas.
- Articular acciones con la Defensoría del Pueblo y con las oficinas de Desarrollo social de los Gobiernos Regionales.
- Conjugar esfuerzos en la elaboración de planes con actividades definidas y en la generación de reuniones periódicas.

F) CAPACIDAD DE GESTIÓN

El análisis del marco lógico evidencia que no existieron actividades ni componentes orientados a fortalecer la capacidad de gestión ni del INDEPA ni de los pueblos indígenas. Incluso, si bien dentro del programa había un proyecto dedicado al fortalecimiento de la sociedad civil, en donde se incluyen los pueblos indígenas, tampoco se concretaron actividades para el apoyo a estas poblaciones.

Es importante recordar que el INDEPA tiene como objetivo general, incrementar el acceso a los servicios y beneficios que brinda el Estado a la población indígena en las mismas condiciones que el resto de la población, el proteger las reservas territoriales de los pueblos en aislamiento voluntario y en contacto inicial, así como incrementar las capacidades de la población indígena para la defensa de sus derechos, y desarrollo con identidad de los pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, entre otros. Estas son competencias básicamente sociales y no ambientales, por lo que, la coordinación con otras instituciones especializadas en la materia, se vuelve fundamental.

Las constantes reformas institucionales que sufrió el INDEPA por disposición del gobierno, motivaron que exista un debilitamiento en su capacidad institucional, que, evidentemente, repercutió en el programa. Esta situación se vio reflejada en la conducción que tuvo este programa, casi en el anonimato los dos primeros años, lo cual si bien varió en el curso de los siguientes meses, no tuvo un mayor impacto en los resultados alcanzados, a decir de la Dirección Ejecutiva.

La realización de talleres no fue suficiente para cumplir con las expectativas del proyecto. El hecho de que no se ejecutarán acciones de coordinación con entidades co- ejecutoras de suma trascendencia para afrontar temas paralelos en territorios indígenas, como el saneamiento físico legal de sus tierras, la lucha contra el avance de la minería aurífera y tala ilegal, la superposición con lotes de hidrocarburos (Reserva Comunal Amarakaeri) son notorias debilidades de las que padeció este proyecto y claros indicadores de la falta de capacidad de su gestión.

²⁰⁰ La Gerencia Regional de Desarrollo Social lidera las acciones que busca el desarrollo social en madre de Dios, para asegurar a la población con igualdad de oportunidades y una cultura de paz a partir de espacios de concertación de multisectorial diseñando, articulando y ejecutando políticas, para el adecuado funcionamiento de programas de lucha contra la pobreza y justicia social, familiar, sexual. Brindando el apoyo a la población organizada, para garantizar su participación en el desarrollo Regional, asegurando políticas y acciones concretas, para que la asistencia social se torne productiva para la región con protección y apoyo real a los sectores sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad.

²⁰¹ Taller de Validación DAR realizado en la ciudad de Puerto Maldonado el 03 de junio del 2010.

Cabe señalar, que ya el INDEPA había demostrado la mala capacidad de gestión que tenía en el tema de la generación e implementación de Planes de Protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, tal es el caso de la Reserva Territorial Nahua Kugapakori Nanti, la cual contaba con un plan de protección sin implementar. Asimismo, durante el período de la gestión de este proyecto, existieron quejas de la FENAMAD en relación a la forma de trabajo del INDEPA en relación a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de Madre de Dios, así como la falta de reconocimiento de los promotores indígenas de la FENAMAD y ORAU²⁰².

Para un proyecto similar, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- Fortalecimiento previo de capacidades de las autoridades rectoras de los pueblos indígenas, a fin de no repetir falencias advertidas y se cuenten con herramientas que en realidad puedan ser de utilidad a las poblaciones indígenas asentadas en dichas áreas.
- En tema de capacidad de gestión, se hace necesario evaluar el presupuesto otorgado del INDEPA a fin de analizar si es el presupuesto óptimo para realizar los compromisos asumidos en la protección de los pueblos indígenas.

²⁰² <http://fenamad-indigenas.blogspot.com/> Artículo: Organizaciones Indígenas se reúnen en Puerto Maldonado para ejecutar acciones conjuntas a favor de pueblo indígenas en aislamiento. Viernes 18 de junio de 2010

3.3.6 RESUMEN DE MATRIZ DE INDICADORES DE GOBERNANZA O BUEN GOBIERNO PROYECTO 8 – FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL Y PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
Transparencia	El proyecto no identifica componentes dirigidos estrictamente a generar transparencia de las actividades a realizar.	No se señalan actividades específicas sobre transparencia, pero debemos tener claro que todos los procesos para la elaboración de los documentos propuestos por este proyecto debieron hacerse con la participación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.	Malo Ante la falta de un Sistema Integral de Comunicaciones que apoye a ser más transparente los procesos, así como las debilidades por parte de instituciones como INDEPA en el tema de transparencia, creemos que la transparencia por parte de este ente ejecutor no fue positivo.
Participación	Componente 01 : Promoción del bienestar de los pueblos indígenas y su identidad cultural en el eje vial de la carretera interoceánica sur <u>Actividad: Realización de talleres participativos</u> con poblaciones indígenas y otros actores. Componente 2: Protocolo de Acceso a las Tierras de las Comunidades Nativas y Reservas Territoriales para Poblaciones en Aislamiento Voluntario. <u>Actividad: Participar</u> en el diseño del nuevo acceso carretero para evitar impactos en Reservas Comunales	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar 08 talleres participativos con poblaciones indígenas. - Elaborar 01 plan de desarrollo indígena - Elaborar 01 informe de ejecución del plan <ul style="list-style-type: none"> - Formular 01 protocolo de acceso a la reserva territorial - Elaborar 02 informes para participar en el diseño de nuevos accesos carreteros - Elaborar 02 informes de coordinación con el PETT y CCNN - Elaborar 01 informe de articulación con los planes de ordenamiento territorial regional y local 	Regular Se realizaron 40 talleres participativos a pueblos indígenas para la elaboración del Plan de Desarrollo Indígena, sin embargo hasta fines del 2009 no se conocía de este instrumento. Asimismo, no se ha realizado un análisis sobre la calidad de esta participación. La UEP no ha hecho un análisis de cómo estos talleres apoyaron en la realización de ese Plan. Regular Si bien se realizaron 27 talleres participativos, no se conoce a la fecha de la calidad de la participación en los mismos. Se conoce del contenido que debía tener este protocolo, sin embargo no se cuenta con información sobre el documento, el mismo que es de vital importancia para la protección de las PIAY. No se elaboraron los 02 informes para participar en el diseño de nuevos accesos carreteros, tampoco se conoce la articulación que se tuvo para realizar el documento con el tema de ordenamiento territorial.
	Componente 3: Elaboración y Ejecución de un Mecanismo de Prevención y Manejo de Conflictos entre Indígenas y demás actores sociales. <u>Actividad: Organización de talleres de sensibilización</u> sobre solución de conflictos entre poblaciones indígenas y demás actores sociales.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar 04 talleres de sensibilización - Elaborar 01 informe de coordinación con los mecanismos de prevención y solución de conflictos - Elaborar 03 mecanismos de prevención y solución de conflictos - Elaborar 03 informes de coordinación del Proyecto 	Malo Se realizaron 25 talleres participativos pero no se hace un análisis de la calidad de los mismos ni se señala si se abordó el Mecanismo de Prevención y Manejo de Conflictos.

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
Coordinación	<p>Componente 2: Protocolo de Acceso a las Tierras de la Comunidades Nativas y Reservas Territoriales para Poblaciones en Aislamiento Voluntario Actividades: Coordinación con el PETT y CCNN para el saneamiento físico legal de los linderos referenciados. Articulación con los planes de Ordenamiento Territorial Regional y Local.</p> <p>Componente 3: Elaboración y Ejecución de un Mecanismo de Prevención y Manejo de Conflictos entre Indígenas y demás actores sociales. Actividad: Articular mecanismo de prevención y solución de conflictos con competencias de la Defensoría del Pueblo en Madre de Dios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formular 01 protocolo de acceso a la reserva territorial - Elaborar 02 informes para participar en el diseño de nuevos accesos carreteros - Elaborar 02 informes de coordinación con el PETT y CCNN - Elaborar 01 informe de articulación con los planes de ordenamiento territorial regional y local - Realizar 04 talleres de sensibilización - Elaborar 01 informe de coordinación con los mecanismos de prevención y solución de conflictos - Elaborar 03 mecanismos de prevención y solución de conflictos - Elaborar 03 informes de coordinación del Proyecto 	<p>Malo De acuerdo a lo señalado por la propia UEP el rol del INDEPA en el desarrollo del programa no se caracterizó por la coordinación con los otros miembros del programa. Asimismo, de acuerdo a la FENAMAD el rol de este proyecto en temas de coordinación fue mínimo por lo que tampoco hubo una coordinación adecuada. El Protocolo de acceso se elaboró por consultoría. Hasta fines del 2008 no se había realizado ningún avance en el tema de coordinación con COFOPRI para el tema físico legal.</p> <p>Malo Para una buena planificación es necesario además que exista una coordinación adecuada entre las entidades responsables de esto. No se ha informado sobre la elaboración de este mecanismo, no se ha hecho público, tampoco se informó sobre el nivel de coordinación existente con la Defensoría del Pueblo de Madre de Dios.</p>
Capacidad de Gestión Socio-Ambiental	<p>El proyecto no identifica componentes sobre capacidad de gestión.</p>	<p>El proyecto no identifica componentes sobre capacidad de gestión</p>	<p>Malo La capacidad de gestión fue un vacío enorme en este proyecto, teniendo en cuenta sobre todo la debilidad del INDEPA para poder asumir el reto de llevar de una manera coherente y eficaz los objetivos de este proyecto. Asimismo, el rol del INDEPA ha sido muy criticado por el mal trabajo que ha realizado en la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, entonces poner a esta institución a cargo de este proyecto sin tener un fortalecimiento previo de sus capacidades ha sido y será un gran problema en iniciativas futuras.</p>

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
Planificación	<p>Componente 01: Promoción del bienestar de los pueblos indígenas y su identidad cultural en el eje vial de la carretera interoceánica sur. Actividad: Elaboración del plan de desarrollo indígena, programas y proyectos. Ejecución del plan de desarrollo indígena, con apoyo del Estado, los concesionarios del eje vial y la cooperación internacional.</p> <p>Componente 2: Protocolo de Acceso a las Tierras de la Comunidades Nativas y Reservas Territoriales para Poblaciones en Aislamiento Voluntario. Actividad: Formulación de Protocolo de Acceso a la Reserva Territorial y Acciones Legales contra Infractores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar 08 talleres participativos con poblaciones indígenas. - Elaborar 01 plan de desarrollo indígena - Elaborar 01 informe de ejecución del plan <ul style="list-style-type: none"> - Formular 01 protocolo de acceso a la reserva territorial - Elaborar 02 informes para participar en el diseño de nuevos accesos carreteros - Elaborar 02 informes de coordinación con el PETT y CCNN - Elaborar 01 informe de articulación con los planes de ordenamiento territorial regional y local 	<p>Malo Se elaboró un Plan de Desarrollo Indígena, el mismo que no es reconocido por la FENAMAD de Madre de Dios. Y tampoco es conocido por la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Madre de Dios. No se ha informado a cerca de la ejecución de este Plan de Desarrollo.</p> <p>Malo De acuerdo a lo señalado por la propia UEP el rol del INDEPA en el desarrollo del programa no se caracterizó por la coordinación con los otros miembros del programa. Asimismo, de acuerdo a la FENAMAD el rol de este proyecto en temas de coordinación fue mínimo por lo que tampoco hubo una coordinación adecuada. El Protocolo de Acceso se elaboró por consultoría pero no se conoce su contenido.</p>
Rendición de Cuentas	No se identificaron componentes ni actividades	No se identificaron componentes ni actividades	<p>Malo Este proyecto no cuenta con un componente de Rendición de Cuentas que permita que la sociedad civil pueda obtener información clara y detallada sobre el proceso de avance del proyecto, ni para que se pueda participar activamente en el mismo.</p>

3.3.7 RESULTADO FINAL

Consideramos que los resultados generales del proyecto 8 aun están muy lejos de lograr la construcción de gobernanza en la zona de influencia del CVIS.

CUADRO N° 58: Resultado final gobernanza Proyecto 08

PRINCIPIO	BUENO (LOGRA GOBERNANZA)	REGULAR (AVANCE HACIA LA GOBERNANZA)	MALO (NO PROMUEVE GOBERNANZA)
Transparencia			X
Participación		XX	X
Rendición de Cuentas			X
Coordinación			XX
Planificación			XX
Capacidad de Gestión			X
10	0	02	08

3.3.8 CONCLUSIONES

1. Las actividades planteadas en los componentes no fueron suficientes, los medios de verificación no fueron los más idóneos, por las sencillas razones de que los productos esperados involucrarían procesos de participación local en las que se requería de una constante y permanente trabajo de información y capacitación así como coordinación con otras instancias.
2. En los tres componentes de este proyecto sólo se han reportado talleres con las poblaciones indígenas para la elaboración del Plan de desarrollo indígena, Protocolo de acceso carretero y el Mecanismo de solución de conflictos previstos. Según la Evaluación Físico- Financiera de la UEP al primer semestre del 2009, para el mes de octubre del 2009 se contaría con los tres documentos.
3. El problema más agudo que ha enfrentado este proyecto ha sido de concepción y de un uso de los recursos destinados, lo que se vio agravado por la fragilidad institucional del INDEPA y su irrelevancia terminal.
4. Las actividades realizadas por este proyecto no lograron que los pueblos indígenas asentados en el ámbito de influencia del CVIS puedan diseñar e implementar iniciativas comunitarias de desarrollo, generar capacidades organizativas dirigidas a la protección de sus territorios y a la prevención y mitigación de conflictos derivados de la construcción de la carretera interoceánica.

3.4 MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LA PRODUCCIÓN AURÍFERA EN EL ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL EJE VIAL INTEROCEÁNICO SUR -PROYECTO 04-

3.4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Como bien lo indicamos en el Capítulo I, la informalidad que se ha generado en torno a la minería aurífera artesanal en regiones como Madre de Dios se ha venido incrementando durante la última década, especialmente por el aumento del precio del oro, el cual se ha multiplicado cuatro y media veces²⁰³. Asimismo, si bien los impactos de la minería aurífera aluvial, como la contaminación de los ríos y la deforestación, no han sido causados directamente por la carretera Interoceánica Sur, pues esta actividad era ya un pasivo preexistente en la zona, dichos impactos si han podido verse acrecentados por efectos del asfaltado de esta vía.

Correspondía al Ministerio de Energía y Minas (MEM), en su condición de institución encargada de tutelar la actividad minera a nivel nacional, velar por la aplicación y cumplimiento de la Ley de la Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, dada por Ley N° 27651 (21.01.2002), que regulaba las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros (PPM) y pequeños mineros artesanales (PMA), como aquellas que se sustentan en la utilización intensiva de mano de obra como fuente de generación de empleo y beneficios colaterales productivos en las áreas de influencia que generalmente son las más apartadas y deprimidas del país, buscado por ello la promoción de la formalización²⁰⁴.

El siguiente cuadro resume el contexto de la actividad minera, en el ámbito de influencia del CVIS (antes del inicio de las obras) y que fue recogido en el estudio de prefactibilidad de este proyecto, debiendo ser atendido por el mismo²⁰⁵.

CUADRO N° 59: Problemas identificados en el Proyecto 04

N°	DESCRIPCIÓN
01	Informalidad de los pequeños productores mineros y pequeños mineros artesanales: Falta de incentivos apropiados para su formalización; débil presencia del Estado en las zonas donde se realiza la actividad minera; desconocimiento de la normatividad aplicable; no existe articulación entre los planes de ordenamiento territorial intersectorial.
02	Funciones no transferidas a las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM): Descoordinación entre el MEM y las DREM de Puno, Madre de Dios y Cuzco; capacidad técnica, económica y logística insuficiente de parte de las DREM de Cuzco, Madre de Dios y Puno.
03	Aplicación de tecnologías que no implican mayor cantidad de impactos ambientales potenciales por parte de los PPM y PMA: Desconfianza ante la adopción de nuevas tecnologías aplicadas en la actividad minera aurífera; escasa capacitación de los PPM y PMA por parte de la autoridad competente; desconocimiento de nuevas tecnologías; falta de responsabilidad y conciencia ambiental y social por parte de los PPM y PMA.

Fuente: Estudio de prefactibilidad

A través de este proyecto, se decidió atender al desorden causado por el boom minero, a través de dos objetivos específicos: a) Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales del Cusco, Puno y Madre de Dios, a fin de que sean los encargados de promover la formalización de la pequeña minería y minería artesanal; b) Avanzar las acciones que se han iniciado por parte del gobierno central en relación con la formalización de la pequeña minería, a través de la capacitación, fiscalización e incentivos, a fin de mejorar el cuidado del medio ambiente en el desarrollo de sus actividades.

²⁰³ Según datos de Kitco Inc., uno de los mayores vendedores mundiales de oro. Ver www.kitco.com

²⁰⁴ Sin embargo, debido a la desnaturalización de la figura del PPM y del PMA, ya que se han venido presentando personas jurídicas formadas por otras personas jurídicas que quieren aprovecharse de dichos beneficios, así como porque la minería artesanal ha venido desarrollándose a través de condiciones inseguras de trabajo, utilizando métodos de explotación y prácticas no sustentables y que van contra el medio ambiente y, por último, debido a que los Gobiernos Regionales tienen competencias en relación a la minería artesanal y pequeña minería, se dio el Decreto Legislativo N° 1040, de fecha 25 de junio de 2008.

²⁰⁵ Estudio de Prefactibilidad del proyecto "Gestión Ambiental en la Producción Aurífera en el ámbito de influencia del Corredor Vial Interoceánico Sur".

En este sentido, uno de los indicadores contemplados en el marco lógico de este proyecto fue la reducción efectiva de la contaminación producto de la pequeña minería y minería artesanal. La información que se describe en el siguiente cuadro nos permitirá evaluar la eficacia de este proyecto en el cumplimiento de su fin y propósito planteados.

CUADRO N° 60: Marco lógico del Proyecto 04

	LÓGICA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
FIN	Disminución de la pobreza de la población localizada en la zona de influencia de la Red Vial Interoceánica Sur.	Reducción efectiva de la contaminación ambiental producto de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal aurífera en el ámbito de influencia del Eje Vial Interoceánico Sur	Datos del PBI regional Informe del MEM Informe de Gobiernos Regionales y Locales.
PROPOSITO	Mejorar la Gestión Ambiental en la pequeña minería y minería artesanal aurífera en el ámbito de influencia del Eje Vial Interoceánico Sur	Nivel de contaminación ambiental producida por la pequeña minería y la minería artesanal en el tiempo. Nivel de informalidad en las regiones de Cuzco, Puno y Madre de Dios. Nivel de presencia del Ministerio en la zona	Reportes de monitoreo de calidad de agua y efluentes. Reportes de campañas de salud realizadas por DIGESA en las zonas. Informe de Inspecciones realizadas por el MEM a la zona.

Elaboración propia
Fuente: Estudio de Prefactibilidad Programa CAF/INRENA.

3.4.2 EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Este proyecto tuvo como entidad ejecutora al Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM), y a la Dirección General de Minería (DGA). Asimismo, contaba como actores relevantes con las Direcciones Regionales de Energía y Minas de los gobiernos regionales de Madre de Dios, Puno y Cusco. Además de ello, esperaba contar con la participación de los pequeños productores mineros y pequeños mineros artesanales en la implementación de pilotajes.

Según su estudio de prefactibilidad, el plazo concebido para este proyecto fue de dos (02) años, a diferencia del resto de los proyectos del CAF/INRENA.

En marzo del 2007, se firmó el Convenio de Ejecución por encargo entre el INRENA y el MEM, el cual nunca fue ejecutado, siendo un año después resuelto -aunque la resolución figure de común acuerdo- por problemas de coordinación entre el MEM y la UEP, y por un supuesto desinterés del MEM de llevar a cabo este proyecto²⁰⁶.

Ante esta situación, fue recién en el primer semestre del 2008 que se firmaron Convenios de Ejecución por encargo con los gobiernos regionales de Madre de Dios, Cusco y Puno, con el objeto de encargar la ejecución física y financiera de este proyecto, a través de sus Direcciones Regionales de Energía y Minas.

3.4.3 PRESUPUESTO

Este proyecto contó con un presupuesto de US\$ 372, 000 Mil, de los cuales US\$ 210, 000 Mil fueron otorgados por la CAF y US\$ 162, 000 Mil por el gobierno del Perú.

El presupuesto entregado a cada gobierno regional para la ejecución de este proyecto, fue establecido en los respectivos convenios de ejecución por encargo, los que refieren los siguientes presupuestos, en moneda nacional.

²⁰⁶ Declaraciones de Dow Seiner, entonces Director Ejecutivo de la UEP CAF/INRENA. Entrevista realizada el 21 de octubre del 2009.

CUADRO N° 61: Presupuesto otorgado a gobiernos regionales

GOBIERNO REGIONAL	CAF	ORDINARIOS	TOTAL
Madre de Dios	S/. 281 400.00	S/. 217 080.00	S/. 498 480.00
Cusco	S/. 162 810.00	S/. 211 050.00	S/. 373 230.00
Puno	S/. 162 810.00	S/. 211 050.00	S/. 373 230.00

Elaboración Propia.

Fuente: Convenio de Ejecución por encargo INRENA - Gobiernos Regionales

Como vemos se otorgó un mayor presupuesto a Madre de Dios, probablemente por la problemática situación de dicha región. No obstante, no conocemos la fórmula utilizada para el cálculo de estos montos.

Cabe señalar que a pesar de ser la minería aurífera uno de los problemas con mayores impactos en la zona de influencia del CVIS, éste fue uno de los proyectos con menor presupuesto del programa CAF/INRENA, lo que de acuerdo a la propia UEP era contradictorio²⁰⁷.

3.4.4 ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS, SEGÚN LOS COMPONENTES DEL PROYECTO

Uno de los grandes retos en la implementación de ese proyecto, dada la magnitud de los fines planteados, fue su conducción por parte de las DREM, quienes aún se encontraban en un incipiente proceso de instalación de capacidades técnicas. Asimismo, la UEP señaló que una de las trabas para lograr la formalización fue la desconfianza de los pequeños mineros a este proceso de formalización.

COMPONENTE I: FORMALIZAR A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES MINEROS (PPM) Y A LOS PEQUEÑOS MINEROS ARTESANALES (PMA).

En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este componente, así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico:

CUADRO N° 62: Actividades del primer componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 180,000	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar a los PPM y PMA para que se formalicen. - Fortalecer la presencia del Estado en las zonas donde se realiza la actividad minera. - Difundir la normatividad aplicable a la PPM y PMA y proponer el uso de los nuevos dispositivos legales. - Coordinación intersectorial en materia de ordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> - 01 línea de base - 01 dispositivo legal - 01 sistema de control y seguimiento - 06 talleres - 01 modulo implementado - 03 equipos - 04 eventos 	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de concesiones del INACC. - Estadísticas del Sistema de información Ambiental de la DGAAM. - Estadísticas de la Dirección General de Minería

Con relación al incentivo en la formalización de los PMA, el número planteado para las regiones fueron de: Cusco (200), Madre de Dios (250) y Puno (48), un total de 498, cantidad pequeña, si consideramos las cifras estimadas que se manejaban por dichas fechas. Así por ejemplo, sólo en Madre de Dios, de acuerdo a estudios realizados,

²⁰⁷ Evaluación Física y Financiera 2008. Página 88.

aproximadamente 12,000 personas dependen directamente de esta actividad, en tanto, 30,000 personas lo hacen indirectamente mediante actividades colaterales²⁰⁸.

En el Perú, el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal se encuentra regulada por la Ley de la Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, dada por Ley N° 27651 que va más allá de sólo la expedición de títulos mineros, pues involucra varios aspectos, que se pueden resumir en: adquisición del título de la concesión minera (identificación del área y solicitud de concesión ante el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET); contar con constancia de PPM y PMA; efectuar el pago de derecho de vigencia y contar con la certificación ambiental para el inicio de actividades de exploración y explotación. Este último requisito es de suma importancia, porque permitirá que el ejercicio de la actividad minera se ajuste a estándares ambientales previstos en la legislación de la materia.

Minería aurífera en Madre de Dios.



Ernesto Ráez Luna

Es en este contexto que este proyecto también apoyó a las actividades de seguimiento para la obtención de la Certificación Ambiental (Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental Sd, PAMA), tal y como se muestra en el siguiente cuadro para la región Madre de Dios:

CUADRO N° 63: Actividades de seguimiento –Madre de Dios

ACTIVIDADES	CANTIDAD
Notificaciones para regularización de presentación de PAMAs	180
Notificaciones para regularizar su formalización y/o para la presentación de sus Estudios Ambientales	166
Evaluaciones de Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)	30
Evaluaciones de Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIAs) y Declaración de Impacto Ambiental (DIA)	2
Evaluación de Términos de Referencia (TDR)	13
Aprobación de PAMA	10
Aprobación de DIA	3

Fuente: Presentación Iberia. Reunión de Coordinación. DREM Madre de Dios

²⁰⁸ Estudio Caritas, Cooperación, Abril 2009.

Pese a las cifras antes señaladas, los reportes oficiales no precisan el número real de PMA formalizados y con certificación ambiental para esta región. En líneas generales, los resultados de este componente no señalan claramente cuántos PMA apoyados por el proyecto, cuentan con certificación ambiental para poder ejercer las actividades de exploración y/o explotación, tal y como se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 64: Resultados de la formalización

REGIONES	N° DE MINEROS TITULADOS (Logro del Programa como Formalización)	CERTIFICACIÓN AMBIENTAL (a julio 2009)
Cusco	296	10 (PAMA) y 3 (DIA)
Puno	15	15
Madre de Dios	195	Sus informes no señalan esta información.

Elaboración propia

Fuente: Presentación de la DREM Puno, Cusco y Madre de Dios- Reunión de Iberia. Julio 2009

Un detalle que cabe señalar es que la unidad de medida de los mineros formalizados, a excepción de la región Puno, fue la solicitud para la concesión minera (petitorio minero)²⁰⁹, lo cual consideramos inadecuado y hasta contradictorio con los objetivos planteados por este proyecto, ya que para las actividades de exploración y/o explotación es de vital importancia contar con el respectivo licenciamiento ambiental antes del inicio de sus actividades.

Otro de los problemas advertidos en la ejecución de este componente fue el tiempo que demora la formalización (entre un año y dos años y medio) así como sus costos, que oscilan en un monto aproximado de S/. 5,500.00 Mil, originando el agrupamiento de mineros para estos fines.

Con relación a la línea base planteada como un indicador de este componente, ninguno de los reportes oficiales señala algo respecto a su elaboración.

Por otra parte, en lo que concierne a la actividad referida al fortalecimiento de la presencia del Estado en las zonas donde se realiza la minería se realizó talleres, visitas de campo y capacitaciones en las tres regiones. Sin embargo, no se ha realizado un análisis sobre cuáles han sido los resultados, es decir, si esto ha favorecido o no en la mitigación de impactos indirectos, lo que constituye un vacío no absuelto en ningún informe presentado por la UEP.

Al respecto, las DREM reportan como actividades más importantes, las visitas de campo de inspección y fiscalización, talleres de capacitación para la formalización, y en temas como el mercurio y cianuro, actividades de coordinación, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

²⁰⁹ Evaluación Final del PGAS CVIS 2010.

CUADRO N° 65: Actividades realizadas por las DREM (Agosto 2009)

REGIÓN	ACTIVIDADES IMPORTANTES	NÚMERO	LUGARES
PUNO ²¹⁰	Participación en la Inspección y Fiscalización de la DREM Puno	7	Cojata, Rinconada (2), Ananea (2), Cerro Espinal Pan de Oro
	Encuentro de Fortalecimiento de las DREM Puno, Cusco y Madre de Dios	2	-----
	Módulos de Capacitación para la formalización y otros	20	Ancoccala, Phara, Potoni, CP Carlos Gutiérrez, San Antón, Crucero, Lampa, Azángaro, Progreso, Ajoyani, Ollachea, San Gabán (2), Juliaca, Puerto Manoa (2), Lechemayo, Loromayo, Ituata, Ayapata.
	Capacitación y sensibilización población en general	2	San Antón y Azángaro
CUSCO	Fortalecer la Presencia del Estado	25 24 96	Se ha dado presencia del Estado En: Camanti, 3; Ccatca, 11; Ccarhuayo, 5; Ocongate, 3 y marcapata, 1. y 1 visita inspectiva a los PPMs en Quincemil.
MADRE DE DIOS	Fiscalizaciones	169	Tambopata (50)- 36 bragas y 5 dragas notificadas; Inambari (38)- 10 derechos mineros notificados; Huepetuhe (61)- 134 operaciones; Laberinto (14) y Madre de Dios (6).

Con relación a la actividad referida a la difusión de **la normatividad** aplicable, si bien el proyecto desarrolló varios talleres no se conoce el impacto de los mismos en las poblaciones. Asimismo, los reportes oficiales de la UEP no han hecho referencia a ninguna propuesta de dispositivo legal para mejorar la situación de la minería en esta región, que era uno de los indicadores planteados en el marco lógico de este proyecto.

Respecto a la **generación de coordinación intersectorial** en materia de ordenamiento territorial, ninguna de las evaluaciones o reportes ha indicado mayor información sobre esta actividad, la cual consideramos fue una iniciativa importante que debió haber sido concretada, sobretodo porque el problema minero y sus impactos económicos, ambientales y sociales dependen de un cúmulo de esfuerzos de distintas instituciones nacionales, tales como el MEM, MINAM, Ministerio de Trabajo, SUNAT, Ministerio del Interior, por citar algunos.

²¹⁰ En el caso de la DREM Puno, el alcance del proyecto se extendió a la Cuenca del Río Ramis, dado que la contaminación por minería se originaba especialmente en cinco distritos (río arriba).

El Ministerio del Ambiente y la iniciativa de formalización minera

El 05 de noviembre del 2009, el MINAM conformó un Grupo de Trabajo Nacional que se encargaría de tratar el tema de ordenamiento minero en la región de Madre de Dios, cuyos temas a trabajar serían: la suspensión de los petitorios, zonas de exclusión minera, dragas y formalización de minería en Madre de Dios, este último punto coincidente con una de las actividades del CAF/INRENA. Este grupo estaría conformado por representantes del MINAM, la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (FENAMARPE), la Secretaria de Coordinación de la PCM, el Viceministerio de Minas del MEM y el Congreso de la República a través de su representante de Madre de Dios²¹¹. Dos semanas después, fue incorporado el representante del Gobierno Regional de Madre de Dios²¹². Finalmente, fueron incorporados los representantes del Comité de Gestión de la Reserva Nacional de Tambopata, la Federación Nativa del Río Madre de Dios y sus Afluentes (FENAMAD), la Federación Agraria Departamental de Madre de Dios (FADEMAD) y la Asociación de Productores Agrícolas del Lavadero de Malinowski (APAYLON)²¹³.

Apenas en la primera reunión, el 23 de noviembre de 2009, los representantes de las federaciones de mineros artesanales (FEDEMIN y FENAMARPE) abandonaron la mesa de trabajo, alegando que la agenda no contemplaba sus necesidades y demandas.

Como podemos apreciar, el retiro de los gremios representativos de los mineros del grupo nacional convocado por el MINAM en noviembre del 2009, era ya una clara señal de la falta de concertación y coordinación preexistente sobre la situación minera artesanal entre el Estado y actores directos.

Posteriormente, como resultado de la segunda reunión de trabajo, el 30 de noviembre del 2009, se conformó el Sub Grupo Técnico de Trabajo para el Ordenamiento Minero, integrado por especialistas del MINAM, INGEMMET, MEM, GOREMAD y por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAG; quienes a través de reuniones periódicas en Lima y Puerto Maldonado, trabajo de campo y el respectivo intercambio de información, tendrían la responsabilidad de elaborar una propuesta de ordenamiento minero, en base al Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica (ZEE).

Por su parte, el gobierno regional de Madre de Dios (GOREMAD) decidió declarar de necesidad e interés Regional la Formalización y Reordenamiento de la Minería en la región de Madre de Dios, conformando un grupo integrado por miembros del GOREMAD, el FEDEMIN, FENAMARPE y la FENAMAD, disponiendo un año para su trabajo, el cual podía ser prorrogable²¹⁴.

Luego, el 18 de febrero del 2010, el Ejecutivo declaró de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en la región Madre de Dios, con las siguientes etapas: a)

²¹¹ Resolución Ministerial N° 234-2009-MINAM, de fecha 05 de Noviembre de 2009. Sin perjuicio de la conformación dispuesta, esta norma dispuso la convocatoria de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, INGEMMET, Dirección de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI) y el GOREMAD. Asimismo, permitía la participación de representantes de otros organismos con competencia en el tema.

²¹² Resolución Ministerial N° 248-2009-MINAM del 19 de noviembre del 2009.

²¹³ Resolución Ministerial N° 260-2009-MINAM del 03 de diciembre del 2009.

²¹⁴ Ordenanza Regional N° 039-2009-GRMDD/CR del 21 de diciembre de 2009.

Suspensión de los petitorios mineros; b) Establecimiento de zonas de exclusión minera; c) Prohibición del uso de dragas y artefactos similares de diverso tipo que operan en los ríos; d) Fortalecimiento del proceso de formalización de las actividades mineras auríferas en las zonas donde se permitirá dicha actividad; e) Recuperación de las zonas degradadas por la minería aurífera informal o ilegal; y, f) Apoyo al GOREMAD para el cumplimiento de sus funciones respecto a la pequeña minería y minería artesanal²¹⁵.

El hecho de que esta norma generase confusión en Madre de Dios, hizo que el MINAM sostuviera reuniones el 25 de febrero y el 02 de marzo, con FADEMAD, FENAMAD y asociaciones mineras, acordando precisar algunos aspectos de la misma, como la definición de dragas, emitiendo la Resolución Ministerial N° 038-2010- MINAM el 17 de marzo del 2010. Pese a ello, los representantes de los gremios artesanales convocaron a un paro indefinido desde el 04 de Abril de 2010, el cual tuvo eco en otras regiones del Perú como Arequipa e Ica, cobrando 6 víctimas y 27 personas heridas²¹⁶.

La incontrolable situación de la minería en esta región del país es un indicador clave de la falta de coordinación intersectorial e interinstitucional por las que atraviesan varias de las instituciones del Estado peruano. Las disintas movilizaciones y protestas suscitadas reflejan el déficit de gobernanza existente en esta región del país. Consideramos que el programa CAF/INRENA poco aportó en el tema de la formalización minera y en revertir los impactos generados por ésta, lo que de alguna manera se ha visto reflejado en las medidas adoptadas por el MINAM desde fines del año pasado. Las últimas normas dispuestas por el Ejecutivo proveen importantes niveles de coordinación, sin embargo, el hecho de que no se hayan establecido los mecanismos o una estrategia transectorial e interinstitucional concreta, a fin de apoyar al GOREMAD, hace que se puedan caer en los mismos problemas del proyecto minero del CAF/INRENA²¹⁷.

COMPONENTE 2: TRANSFERENCIA DE FUNCIONES A LAS DIRECCIONES REGIONALES DE ENERGÍA Y MINAS.

Este componente se enfocaba en fortalecer acciones vinculadas al proceso de transferencia de funciones sectoriales, en materia de energía y minas, de acuerdo a lo regulado en el artículo 59° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, según se indica a continuación:

CUADRO N° 66: Funciones en materia de Energía, Minas e Hidrocarburos

<p>a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.</p> <p>b) Promover las inversiones en el sector, con las limitaciones de Ley.</p> <p>c) Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.</p> <p>d) Impulsar proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano rurales, así como para el aprovechamiento de hidrocarburos de la región.</p>	<p>Asimismo, otorgar concesiones para minicentrales de generación eléctrica.</p> <p>e) Conducir, ejecutar, supervisar y cooperar en programas de electrificación rural regionales, en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural.</p> <p>f) Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.</p> <p>g) Inventariar y evaluar los recursos mineros y el potencial minero y de hidrocarburos regionales.</p> <p>h) Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.</p>
---	--

²¹⁵ El 18 de febrero de 2010, se publicó el Decreto de Urgencia N° 012-2010.

²¹⁶ El Comercio. 5 de abril de 2010. Artículo: Paro de mineros informales deja seis muertes.

²¹⁷ En mayo de 2010, el ministro del Ambiente, Antonio Brack, y la ministra de Trabajo, Manuela García, instalaron en Puerto Maldonado el Grupo de Trabajo para la Formalización Minera, en cumplimiento del D.U. 012 -2010, con lo que se viene tratando de mejorar la coordinación entre los sectores del Estado y los mineros artesanales.

Así pues, las actividades de este componente, sus indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 67: Actividades planteadas en el segundo componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 80,000	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la comunicación entre el MEM y las DREM de Puno, Madre de Dios y Cuzco. - Fortalecer las capacidades técnicas, económicas y logística de las DREM de Puno, Madre de Dios y Cuzco. 	<ul style="list-style-type: none"> - 01 proyecto piloto - 12 talleres de capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes del MINEM - Informes de Gobiernos Regionales. - Informe de UEP

Si bien, cuando se elaboró este proyecto aun se encontraban en proceso de transferencias de funciones sectoriales, los procesos de transfiencia de los tres gobiernos regionales, cabe indicar que antes de su inicio en el primer semestre del 2008 los procesos de transfiencia de los tres gobiernos regionales ya se encontraban concluidos, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 68: Proceso de transferencia de funciones sectoriales

REGIÓN	ESTADO	NORMA	FECHA
Madre de Dios	Concluido	Resolución Ministerial N° 046-2008-MEM/DM	02.02.2008
Cusco	Concluido	Resolución Ministerial N° 009-2008-MEM/DM	16.01.2008
Puno	Concluido	Resolución Ministerial N° 009-2008-MEM/DM	16.01.2008

Elaboración propia

Al respecto, las actividades desarrolladas en este componente fueron la realización de tres encuentros de fortalecimiento de las DREMs en cada una de las tres regiones, lo cual consideramos insuficiente ya que las relaciones entre las tres DREM deben ser un proceso continuo y sostenido, a fin de fortalecer la coordinación entre éstas. En relación a las acciones del MEM, los reportes oficiales -más allá de alguna reunión- no indican un apoyo progresivo a las DREM.

Con relación al apoyo de las capacidades técnicas, económicas y logísticas, las evaluaciones dan cuenta que este proyecto apoyó a las tres Direcciones Regionales con la adquisición de equipos y en la contratación de personal. Sin embargo, la temporalidad de estas contrataciones, hace que las acciones desarrolladas sean limitativas y no permanentes, ni sostenibles. En el siguiente cuadro se pueden apreciar algunas de las contrataciones y adquisiciones efectuadas, con el apoyo del proyecto, en cada región:

CUADRO N° 69: Capacidades técnicas, económicas y logísticas

REGIÓN	PERSONAL CONTRATADO	EQUIPOS LOGÍSTICA
MADRE DE DIOS	4 personas (Coordinador, 2 ingenieros y un asistente administrativo)	03 Computadoras, 01 Impresora Láser, 01 Laptop, 02 Carpas, 01 Proyector Multimedia, 02 Bolsas de dormir, 01 Pantalla Ecrám, 01, Mesa de trabajo, 01 Cámara Digital Sony, 05 Escritorios, 01 GPS, 03 Estantes, 01 Camioneta 4 x 4 y 24 sillas de madera.
CUSCO	Abogado, Chofer, personal para charlas de capacitación	1 camioneta, 3 PCs, 2 Laptops, 1 Proyector, 1 filmadora, 2 cámaras fotográficas, 2 GPS, 1 impresora, 1 ECRAN, 1 Brújula, sillas, 1 escritorio, 1 módulo de computadora.
PUNO	No se señala información	Escritorios con sus respectivos sillones, 03 computadoras, 02 Impresoras, cámaras fotográficas digitales.

Elaboración propia

Fuente: Presentación Iberia SET 2009 y Evaluación Física Financiera 2008.

Si bien uno de los indicadores de este componente fue la elaboración de un proyecto piloto para el fortalecimiento de estas capacidades, no hay información respecto a este indicador en alguno de los reportes o evaluaciones oficiales.

Creemos que si bien el proceso de transferencia pudo haberse visto fortalecido por el CAF/INRENA; la falta de conducción del proyecto en general por parte del MEM, aunado a la precaria situación de las DREM hizo que este proceso se viera reducido al apoyo con la adquisición de equipos.

COMPONENTE 3: APLICACIÓN DE TECNOLOGÍAS QUE IMPLICAN MENOR CANTIDAD DE IMPACTOS AMBIENTALES POTENCIALES POR PARTE DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES MINEROS Y A LOS MINEROS ARTESANALES.

Al ser la reducción efectiva de la contaminación ambiental producto de la actividad minera uno de los indicadores establecidos en el marco lógico de este proyecto, este componente buscó la aplicación de tecnologías limpias que redujeran los impactos ambientales causados por esta actividad.

En el siguiente cuadro se detallan las actividades de este componente, así como los indicadores y medios de verificación propuestos en el marco lógico:

CUADRO N° 70: Actividades planteadas en el tercer componente

ACTIVIDADES Inversión: US\$ 112,000	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Establecimiento de un Proyecto Piloto de Tecnologías Limpias, para la Producción Aurífera – Puno, Cuzco y Madre de Dios, tales como la introducción de cuidados ambientales en el proceso existente y promover el uso de tecnologías diferentes al uso de mercurio (ejm. concentración gravimétrica, físico químicas, cianuración, entre otras).	<ul style="list-style-type: none"> - 01 proyecto piloto - 01 informe final de trabajo 	Estadísticas de las DREM de Madre de Dios, Puno y Cuzco y del MINEM.

Las acciones realizadas, en el marco de este componente se resume en talleres de información, elaboración de perfiles de proyectos de inversión pública²¹⁸ (los que en algunos casos fueron presentados al proyecto 9 para su financiamiento) y en adquisición de 2 sistemas de colectores de mercurio instalados en Puerto Maldonado y Huepetuhe. En este último caso se firmó además un Convenio para la recuperación del mercurio en las tiendas acopiadoras de oro con talleres descentralizados en coordinación con GOREMAD y el ECODATA-EPA.

A pesar de las acciones realizadas no se logró la implementación de proyectos de tecnologías limpias en ninguna de las tres regiones, que haya contribuido a la reducción de la contaminación de las aguas y del medio ambiente, por efecto de la minería. Si bien fue buena esta iniciativa de aplicar tecnologías limpias, consideramos que estas actividades deben contar con presupuesto significativo y con una estrategia para su implementación y seguimiento.

Sabemos que todo proceso de cambio, es lento y paulatino sin embargo creemos que debe estar enmarcada en una estrategia del Estado, lo que no sucedía a inicios del programa en el 2006 y que al parecer se ha iniciado en el 2009 con las acciones tomadas por el MINAM.

²¹⁸ Por ejemplo los proyectos “Implementación de Energías Limpias en el proceso de recuperación de oro en el distrito de Ccarhuayo”, “Obtención biogas a través de biodigestores en el CVIS tramo II”, “Reforestación del sector Runicolca y Piñapampa del distrito de Andahuayllillas”, “Fortalecimiento de las Capacidades de la PPM y PMA auríferas en el ámbito de influencias del eje vial Interoceánico Sur II.

3.4.5 APLICACIÓN DE CRITERIOS DE GOBERNANZA

A) PLANIFICACIÓN

Desde el inicio del proyecto podemos decir que no se tuvo una buena planificación, en primer lugar, porque no se contaba con una línea base previa del problema de la minería artesanal ni tampoco se contó con un análisis real del costo que demandaría este proyecto. Sin un presupuesto adecuado y sin una línea de base, la ejecución se vería limitada.

Cabe señalar que para planificar una estrategia para la solución al tema minero artesanal ilegal, se necesita también la confluencia entre los actores más importantes como son el MINEM, MINAM, gobiernos regional, con una intervención importante también de la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, creemos fundamental el apoyo a la generación de un ordenamiento territorial, que señale claramente las zonas para la explotación minera artesanal, eso significa apoyar la generación de un catastro, y en general de un Plan de Ordenamiento Territorial implementado que no permita la superposición de derechos y la destrucción de bosques. Ahora bien, podemos decir que el proyecto efectivamente señalaba que era necesario coordinar en temas de ordenamiento territorial, sin embargo, como ya sabemos esto no se logró efectivamente, ya que recién durante el 2009, el MINAM empezó a coordinar estos temas. Finalmente, creemos, que hubiera sido necesario incluir actividades claras de seguimiento y monitoreo a las actividades realizadas, para lo cual el apoyo de la sociedad civil hubiera sido fundamental.

B) TRANSPARENCIA

Si bien el proyecto contempló talleres de capacitación, así como acciones de difusión de la normativa, creemos que las acciones de transparencia también deben incluir mecanismos de difusión de los logros alcanzados, de información de las acciones generales del proyecto, presentación de avances, problemática, entre otros. En ese sentido, este proyecto no contenía un mecanismo para difundir dicha información. Eso también debido a no contar con un Componente de Comunicaciones Robusto a nivel de programa.

En ese sentido, creemos necesario lo siguiente a fin de mejorar la transparencia en este tema:

- Mejorar los mecanismos de transparencia de las DREM (página web con información clave, mejora en las solicitudes de acceso a la información pública). Asimismo, continuar con talleres y con campañas de difusión para la población local adyacente al eje del CVIS.
- Mejorar mecanismos de transparencia de los propios Gobiernos Regionales
- Promover que el MEM también mejore su información sobre minería aurífera
- Apoyar la generación de información del tema a través del MINAM.

C) CAPACIDAD DE GESTIÓN SOCIO -AMBIENTAL

Este proyecto tenía un fuerte componente de fortalecimiento de las capacidades técnicas, económicas y logísticas de las DREM de Puno, Madre de Dios y Cusco. Sobre todo porque dichas instituciones se encontraban absolutamente desamparadas y sin un apoyo necesario para empezar a desarrollar sus actividades.

En ese sentido, en el cuadro adjunto podremos observar algunos de los problemas que tenían las DREM en temas de capacidad de gestión, de acuerdo a las opiniones de los Coordinadores del Proyecto 04.

CUADRO N° 75: Capacidad de gestión en el Proyecto 04

Las DREM no estaban bien implementadas antes del Programa CAF/INRENA. El gobierno regional con la poca capacidad logística y técnica no va a poder controlar la pequeña minería, entonces se necesita intervención conjunta del MINEM y del gobierno regional, empezar un proceso de formalización y definir competencias. (UE)		
MADRE DE DIOS	CUSCO	PUNO
Desembolsos tardíos.	Desembolsos tardíos.	Administrativamente dependen de la DREM Puno pero financieramente se depende del Programa CAF/INRENA. Iniciaron las actividades tardíamente.
Los mineros necesitan capacitación (más del 80% del PBI de Madre de Dios proviene de la minería).	La minería informal divide a las comunidades, ello también por la falta de oportunidades de trabajo y la mala distribución de los recursos.	Se propuso brindar talleres en zonas que salen del marco de la IOS pues en la práctica son en estos lugares en donde se origina la contaminación a los recursos hídricos a los habitantes pertenecientes al perímetro del proyecto.
Fondos destinados fueron muy limitados (la compra de una camioneta se llevó más del 50% presupuestado). El proyecto no empezó con orden administrativo.	No contaban con la logística necesaria para iniciar el trabajo el MINEM debió apoyarlos, pero no lo hizo porque el administrador de los fondos iba a ser el gobierno regional, la DREM se hizo parte del gobierno regional de Cusco.	Sabemos que la ciudadanía en Lima y otros lugares del Perú desconocen o saben poco sobre el proyecto que venimos realizando, a comparación de las poblaciones de esa área
Sólo había un fiscalizador en la DREM. La Dirección de Medio Ambiente no contaba con personal, el Programa contrató un ingeniero ambiental y también un abogado (éste sólo inicialmente).	-----	-----

Elaboración propia.

Fuente: Entrevistas con Coordinadores Proyecto 04 Cusco, Puno y Madre de Dios

En ese sentido, ante el análisis de la capacidad de gestión de este proyecto podemos señalar que el principal problema fue el bajo presupuesto del mismo lo que impidió que se realicen actividades efectivas, asimismo las serias deficiencias en la administración de recursos y en desembolsos también fueron algunos ejemplos. Hay que tener en cuenta la dependencia económica existente entre las DREM y el Programa CAF/INRENA, lo que hace que al desaparecer el programa el apoyo presupuestario se pierda y las acciones se detengan, por ello es importante el compromiso de los gobiernos regionales en su apoyo presupuestal a las DREM.

Asimismo, si bien el apoyo del Programa CAF/INRENA se enfocó en la contratación de personal para las DREM, esto no fue suficiente, por ejemplo, en el caso de Puno para hacer el seguimiento a toda la cuenca del tramo 4 del CVIS, sólo trabajan 5 personas incluido el chofer, lo cual es muy limitado para el seguimiento a los mineros y poder cumplimiento efectivamente los objetivos del programa²¹⁹.

En ese sentido, podemos decir que si bien si se apoyo logísticamente y administrativamente a las DREM, sólo se quedó en ese primer paso pues aún estos órganos son muy débiles y su apoyo es muy reducido para la labor que significa apoyar en la mitigación de impactos de la minería y de un proyecto como el CVIS.

A continuación presentamos un cuadro resumen de las propuestas para un siguiente programa, en temas de capacidad de gestión que creemos deberían ser posteriormente discutidas y analizadas.

²¹⁹ Entrevista a Felipe Cutipa, Coordinador General del proyecto 4.

CUADRO N° 76: Propuestas para una segunda etapa del programa

COORDINADORES PROYECTO 04		
MADRE DE DIOS	CUSCO	PUNO
Requieren un mayor apoyo e incidencia en el tema de fiscalización.	Supervisión y fiscalización.	Tecnología limpia: cianuración a través de la capacitación. Curso entre Sunat, Aduanas, Ministerio del Interior, DREM Puno.
Requieren mayor personal de campo.	Fortalecimiento de capacidades, el tema volvería a cero, porque las comunidades podrían olvidarse de la información que les fue proporcionada (incluso apoyarlos), el proceso debe ser progresivo, a largo plazo (hay casos de 40 años para explotación de recursos naturales	Además de ello, se les enseña a los pobladores sobre qué es exportación, qué exportamos, etc:
Requieren equipos para medir las emisiones del mercurio.	Implementar un sistema de gestión ambiental (tecnologías limpias), incidir en la seguridad e higiene minera	-----
Capacitación para el personal sobre temas ligados.	Incidir en el fortalecimiento de capacidades de la pequeña minería/ minería artesanal, lo cual implicaría un beneficio del recurso mineral más un valor agregado.	-----
Reforma legislativa con énfasis en la realidad socioeconómica de la región. resoluciones de alcaldía que ordenen el registro de las tiendas comerciales de oro que hay en la ciudad de Puerto Maldonado y otras	Una debilidad es la desconfianza de las poblaciones, que hoy día te pueden decir que sí y mañana más tarde no.	-----
Adquirir medidores del mercurio, que tienen un costo aproximado de US\$ 14,000.00. Para fiscalizar se necesita de muchos equipos (sonómetro, equipos para ver la calidad del agua).	-----	-----
Incluir el tema de normas de seguridad y de higiene ocupacional para los mineros.	-----	-----

Elaboración propia.

Fuente: Entrevistas con Coordinadores Proyecto 04 Cusco, Puno y Madre de Dios

D) COORDINACIÓN

Creemos que el proyecto tiene dos actividades importantes relacionadas al tema de coordinación, el primero referente a la coordinación entre el MEM y las DREM, y la otra de la coordinación intersectorial en el tema de Ordenamiento Minero. Sin embargo, carece de un componente de coordinación entre el Estado y las organizaciones de mineros artesanales, así como con la sociedad civil en general. En ese sentido, el proyecto no presentó una estrategia de coordinación clara entre dichos actores, esta ausencia de coordinación generó que a fines del 2009 se iniciará todo un proceso en donde el MINAM tomó las riendas de la problemática de Madre de Dios con una serie de propuestas.

Por ello, el MINAM debió enfrentar posteriormente los problemas generados entre las organizaciones de mineros, gobiernos regionales y las autoridades de los sectores involucrados. En ese sentido, el proyecto debió apoyar una política del estado sobre formalización de los mineros artesanales, con el fin de apoyar verdaderamente a la mitigación de este impacto indirecto, y no con actividades desconectadas que no cuentan con la fuerza política necesaria para poder lograr el cumplimiento de los objetivos.

Asimismo, la falta de coordinación también se dio al interior del propio proyecto en donde no hubo una articulación de este proyecto con el proyecto 2 por ejemplo referente a ANPs, por lo que se tenía a un grupo trabajando en algo y al otro totalmente desarticulado, por lo que no hubo actividades o acciones transversales que permitieran una articulación entre los proyectos.

En ese sentido se puede proponer lo siguiente:

- Continuar con la mejora de la coordinación entre el MEM y las DREM
- Fortalecer la coordinación entre las tres DREM elaborando un Plan de Trabajo conjunto.
- Fortalecer la coordinación entre las DREM y los Gobiernos Regionales
- Fortalecer la coordinación entre los mineros artesanales y las DREM
- Generar vínculos para relacionarse con las actividades de las ONGs en el tema de minería aurífera.
- Apoyar los procesos iniciados por el MINAM y el GOREMAD para el ordenamiento minero en Madre de Dios.

E) PARTICIPACIÓN

En el proyecto no se especifica claramente, cuáles son los indicadores o componentes de participación de la sociedad civil. Sin embargo, creemos que la participación se puede analizar tanto por los talleres realizados como en el proceso de formalización de los mineros artesanales. En relación a la participación de los mineros, podemos señalar que ésta se dio básicamente para titular sus concesiones pero el compromiso se rompe al momento de tener que empezar con el tema de la licencia ambiental.

En ese sentido, creemos que la participación debería darse sobre todo en el apoyo al seguimiento y monitoreo de las actividades de las DREM relacionadas a minería aurífera, así como en lograr la participación activa de los propios mineros artesanales.

F) RENDICIÓN DE CUENTAS

El proyecto no contó con mecanismos específicos de rendición de cuentas. Sin embargo, cabe señalar que es importante que las DREM rindan cuentas de manera clara, no sólo al MINAM o a la UEP, sino también a la población en general.

En ese sentido, se hace importante evaluar los avances señalados por las DREM como por ejemplo el avance del 54% de las actividades (S/.670, 070.00)²²⁰, en un periodo de apenas medio año, sobre todo cuando en el desarrollo de las actividades no se hace un seguimiento de los objetivos general del programa y de sus indicadores.

Es así que al finalizar el Programa CAF/INRENA la ejecución de gastos fue el siguiente:

CUADRO N° 77: Presupuesto Proyecto 04 (Evaluación Final) - en nuevos soles

Fte. Fto.	Costo Total	2006	2007	2008	2009	Total	%
	1 246, 200.00	00.00	3 900.00	550, 553.40	704 308.13	1 258 761.53	101%
Ordinarios	542, 700.00	00.00	3 900.00	89, 357.22	443 945.49	537 202.71	99 %
CAF	703, 500.00	00.00	00.00	461 196.18	260 362.64	721 558.82	103%

Como vemos, se ejecutó más del presupuesto asignado, sin embargo, como veremos más adelante muchas de las actividades no se cumplieron a cabalidad. Por ello, creemos necesario que se sinceren los costos del presupuesto para la problemática aurífera y sus implicancias en el CVIS, esto se tiene que realizar en coordinación con los gobiernos regionales y con un apoyo significativo de otros sectores como el MINAM.

²²⁰ Evaluación Física y Financiera 2008 Programa CAF/INRENA

3.4.6 RESUMEN DE MATRIZ DE INDICADORES DE GOBERNANZA O BUEN GOBIERNO PROYECTO 4 – MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LA PRODUCCIÓN AURÍFERA EN EL ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL EJE VIAL INTEROCEÁNICO SUR.

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
Transparencia	No se identificaron componentes ni actividades	No se identificaron componentes ni actividades	Malo El proyecto no contó con actividades ni indicadores que apoyen a la generación de una política de transparencia. En ese sentido, las actividades realizadas son poco conocidas. Por ello es necesario que las DREM y los gobiernos regionales mejoren sus instrumentos para la transparencia.
Participación	Componente 1.: Formalizar a los pequeños productores mineros y a los mineros artesanales. Actividades: Incentivar a los PPM y PMA para que se formalicen, Fortalecer la presencia del Estado en las zonas donde se realiza la actividad minera. Difundir la normatividad aplicable a la PPM y PMA y proponer el uso de los nuevos dispositivos legales, Coordinación intersectorial en materia de ordenamiento territorial.	01 línea de base, 01 dispositivo legal, 01 sistema de control y seguimiento, 06 talleres, 01 modulo implementado, 03 equipos y 04 eventos.	Regular Si bien la participación de los mineros artesanales en el proceso fue fundamental consideramos que aún el avance es poco para el logro de una participación clara.
Coordinación	Componente 1.: Formalizar a los pequeños productores mineros y a los mineros artesanales. Actividades: Incentivar a los PPM y PMA para que se formalicen, Fortalecer la presencia del Estado en las zonas donde se realiza la actividad minera, Difundir la normatividad aplicable a la PPM y PMA y proponer el uso de los nuevos dispositivos legales, Coordinación intersectorial en materia de ordenamiento territorial.	01 línea de base, 01 dispositivo legal, 01 sistema de control y seguimiento, 06 talleres, 01 modulo implementado, 03 equipos, 04 eventos.	Malo La coordinación entre las DREM y los mineros artesanales se ha dado poco a poco, sin embargo esto aún no ha dado resultados concretos ya que la mayoría de mineros no tiene aprobado su licencia ambiental. Asimismo, existe un vacío en las relaciones entre los gobiernos regionales y la sociedad civil. La serie de conflictos suscitados ponen en evidencia la falta de coordinación existente. Es importante rescatar el importante papel del MINAM en ello.
	Componente 2.: Transferencia de funciones a las Direcciones Regionales de Energía y Minas. Actividades: Fortalecer la comunicación entre el MEM y las DREM de Puno, Madre de Dios y Cuzco, Fortalecer las capacidades técnicas, económicas y logística las DREM de Puno, Madre de Dios y Cuzco.	01 Proyecto piloto, 12 Talleres de capacitación	Malo La coordinación ha sido muy débil no existió una buena coordinación entre el MEM y las DREM. Y las coordinaciones entre las DREM se dieron sobre todo en tres eventos pero no se conoce la elaboración de un plan de trabajo conjunto.

PRINCIPIOS DE GOBERNANZA	COMPONENTE DEL PROYECTO	INDICADORES DEL PROYECTO	EVALUACIÓN (MALO, REGULAR, BUENO)
	<p>Componente 2: Transferencia de funciones a las Direcciones Regionales de Energía y Minas. Actividades: Fortalecer la comunicación entre el MEM y las DREM de Puno, Madre de Dios y Cuzco. Fortalecer las capacidades técnicas, económicas y logística las DREM de Puno, Madre de Dios y Cuzco.</p>	<p>01 proyecto piloto, 12 talleres de capacitación</p>	<p>Regular Poco presupuesto cómo para apoyar en la mejora de la gestión de las DREM y también se apoyó en el tema logístico. No existe la sostenibilidad de presupuesto de las DREM ni tampoco de personal.</p>
Capacidad de Gestión Socio-Ambiental	<p>Componente 3: Aplicación de tecnologías que implican menor cantidad de impactos ambientales potenciales por parte de los pequeños productores mineros y a los mineros artesanales. Actividades: Establecimiento de un Proyecto Piloto de Tecnologías Limpias, para la Producción Aurífera – Puno, Cuzco y Madre de Dios, tales como la introducción de cuidados ambientales en el proceso existente y promover el uso de tecnologías diferentes al uso de mercurio (ejm. concentración gravimétrica, físico químicas, cianuración, entre otras).</p>	<p>01 proyecto piloto, 01 informe final de trabajo</p>	<p>Malo La aplicación de tecnologías limpias exige que las DREM cuenten con una adecuada capacitación en el tema, así como la capacitación de los propios mineros artesanales lo cual no fue suficiente.</p>
Planificación	<p>Componente 1.: Formalizar a los pequeños productores mineros y a los mineros artesanales. Actividades: Incentivar a los PPM y PMA para que se formalicen, Fortalecer la presencia del Estado en las zonas donde se realiza la actividad minera. Difundir la normatividad aplicable a la PPM y PMA y proponer el uso de los nuevos dispositivos legales. Coordinación intersectorial en materia de ordenamiento territorial.</p>	<p>01 línea de base, 01 dispositivo legal, 01 sistema de control y seguimiento, 06 talleres, 01 modulo implementado, 03 equipos y 04 eventos.</p>	<p>Malo El proyecto no logró mejorar la situación en la planificación del tema minero, aún quedan muchos vacíos y tareas pendientes. Se realizaron acciones para cambiar esta situación por parte del MINAM pero no como producto del Programa CAF/INRENA.</p>
Rendición de Cuentas	<p>No se identificaron componentes ni actividades</p>	<p>No se identificaron componentes ni actividades</p>	<p>Malo El proyecto no contó con mecanismos específicos de rendición de cuentas, más bien se torna necesario que las DREM informen sobre sus actividades y avances a la población en general.</p>

3.3.7 RESULTADO FINAL

Consideramos que los resultados del proyecto 04 aun están muy lejanos del logro de la gobernanza en el territorio del CVIS.

CUADRO N° 78: Resultado final Gobernanza Proyecto 04

PRINCIPIO	BUENO (LOGRÓ A LA GENERACION DE GOBERNANZA)	REGULAR (AVANCE HACIA GOBERNANZA)	MALO (NO PROMUEVE GOBERNANZA)
Transparencia			X
Participación		X	
Rendición de Cuentas			X
Coordinación			XX
Planificación			X
Capacidad de Gestión		X	X
08	0	02	06

3.4.8 CONCLUSIONES

1. No se cumplieron con los objetivos señalados en el marco lógico de este proyecto. La degradación del territorio y la contaminación por mercurio no se ha logrado mitigar. El proyecto 4 trató de realizar algunas acciones pero no existió suficiente coordinación intersectorial ni interinstitucional como para lograr acciones definidas. No se lograron los resultados esperados que son minimizar la minería ilegal en la zona, la mayor representatividad del ministerio en la zona, y minimizar la contaminación ambiental.
2. El poco tiempo que se le dio a este proyecto (02 años) no fue suficiente para una adecuada implementación de las actividades planteadas.
3. Asimismo, el poco presupuesto para este proyecto se hizo evidente cuando fue necesario la elaboración de una línea de base clara con indicadores sociales, ambientales e institucionales que evidenciaran también cuanto sería el presupuesto adecuado para un proyecto como éste.
4. La falta de acción del MEM y la desatención por parte del Estado durante los primeros años del proyecto hicieron que las acciones que se pudieron desarrollar por parte del proyecto 4 no fueran generadoras de cambio. Recién durante el 2009, a través de las acciones del MINAM fue que el tema de la minería fuera discutida en los altos niveles de gobierno, tomando acciones y propuestas para cambiar y mejorar las condiciones actuales de la minería artesanal.

PROPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LOGRAR GOBERNANZA EN LA AMAZONÍA A TRAVÉS DE UNA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE SOSTENIBLE

Tras el análisis de gobernanza aplicado en los Capítulos anteriores, en la presente sección presentamos propuestas a partir de las lecciones aprendidas, para un mejor diseño e implementación de programas similares o de mayor alcance al CAF/INRENA.

4.1 DE LA MITIGACIÓN HACIA EL DESARROLLO

El proyecto del CVIS vino acompañado por una serie de promesas para el desarrollo económico y social de varias de las regiones de la macroregión sur peruana, entre ellas, Cusco, Puno y Madre de Dios. El Programa CAF/INRENA tuvo como objetivo ayudar a mejorar la calidad de vida de la población local, sin embargo, los proyectos que formaron parte del mismo no estuvieron enfocados en temas productivos, servicios sociales o de infraestructura complementaria. Apoyar a que esto se logre es un fin primordial que debería contener cualquier segunda fase.

Siguiendo ejemplos como la de la carretera BR 163 en Brasil (Cuiaba a Santarem) creemos que si bien es importante la realización de un programa para la mitigación de impactos, éste debe estar integrado a la búsqueda del desarrollo sostenible en la zona de influencia del CVIS a fin de lograr una mejora en el aspecto económico, social y ambiental de las poblaciones locales.

Propuesta 1. Cambio de Paradigma: Hacia un nuevo horizonte

Es necesario tener una visión que vaya más allá de la sola mitigación de impactos por ello es importante conectar este tema con el crecimiento y desarrollo local. En ese sentido, se debe pensar en el desarrollo de proyectos productivos sostenibles para las regiones. Un primer paso es analizar las propuestas en torno a programas como: Apoyo a la Producción Sostenible Rural, Apoyo a los Servicios Básicos en Áreas Urbanas, Saneamiento y titulación de tierras, Desarrollo Urbano, Infraestructura Vial e Hídrico Comunitario, entre otros.

4.2 PLANIFICACIÓN: UNA AUSENCIA HABITUAL

Es muy común en el Perú decir que los proyectos o los programas públicos que se ejecutan no cuentan con una debida planificación. Esta posición no ha sido gratuita, y es que impulsar obras o programas como respuesta a determinadas coyunturas y no a través de un sistema organizado de planificación, muchas veces ha traído consigo un balance de consecuencias negativas. En el caso que nos ocupa, el gobierno peruano generó muchas expectativas en la población de la macro región sur al inicio de las obras de la Carretera Interoceánica Sur, cuyo contexto de viabilidad -como lo hemos detallado en el Capítulo Primero- presentó muchos retos.

Hemos optado por diferenciar nuestras recomendaciones respecto a este tema, en dos ámbitos: externo e interno.

4.2.1 PLANIFICACIÓN EXTERNA: NECESIDAD DE CONTAR CON UN SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION OPERATIVO

La falta de un sistema de planificación nacional, que conjugue los intereses del gobierno central y sus gobiernos supranacionales (gobiernos regionales y locales) a tenido un impacto en el desempeño y coordinación de los proyectos como el CVIS.

Por ello, se hace necesario fortalecer al CEPLAN y concluir con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional en el que se deben enmarcar los grandes proyectos de infraestructura.

Asimismo, creemos necesario que estos proyectos y sus programas de gestión de desarrollo deben estar claramente conjugados con la Política Nacional del Ambiente y con el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA) 2010-2021, que actualmente viene siendo trabajado por el MINAM. Cabe señalar, que uno de los objetivos de la Política Nacional del Ambiente, es justamente consolidar la gobernanza ambiental y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a nivel nacional, regional y local.

El PLANAA en preparación cuenta con un Eje (3) sobre Gobernanza Ambiental, el cual propone una serie de temas relacionados a Institucionalidad, Cultura, educación y ciudadanía ambiental e Inclusión Social de la Gestión Ambiental, los cuales debe ser recogidos en el diseño de programas similares al CAF/INRENA.

Propuesta 2: Sistema de Planificación operativo

El proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Estratégico debe contar con la participación concertada de todos los sectores nacionales y, por supuesto, de los gobiernos regionales y locales del país, de modo que este Plan conjugue, de manera armónica y eficiente, los diversos programas que se implementen a nivel nacional respondiendo a los intereses que tenemos como nación, los objetivos vertebrales en los aspectos económicos, ambientales y sociales y la manera en la que debemos priorizarlos.

4.2.2 PLANIFICACIÓN INTERNA

En este acápite se presentan propuestas que inciden en aspectos claves para el diseño de un programa similar al CAF/INRENA.

4.2.2.1 PRESUPUESTO: VALORANDO LA INVERSIÓN EN SOSTENIBILIDAD

Desde algunos meses antes de la aprobación oficial del CAF/INRENA, expertos en la materia advirtieron que el presupuesto que le había sido asignado no ayudaría -en gran medida- a mitigar los impactos que originaría o

agravaría el CVIS. La CAF fue consciente de esta situación, sin embargo, justificó el monto del financiamiento -paradójicamente- en la limitada capacidad institucional local para manejar mayores recursos.

El programa CAF/INRENA tuvo un presupuesto por debajo del dos por ciento del valor estimado -en dichas fechas- de la Carretera Interoceánica Sur. Ello hizo que el presupuesto asignado no se adecue a la magnitud de la inversión necesaria y por resultado que la mayoría de las acciones previstas sean insuficientes y limitadas frente a los potenciales riesgos del ámbito de influencia del CVIS.

En el Perú, pese a los varios proyectos de infraestructura que se han venido ejecutando en los últimos años, aún no se cuentan con estándares que sirvan de guía para una adecuada escala porcentual entre el costo total de una obra de infraestructura y la inversión necesaria para su programa de mitigación. Se conoce que para carreteras tradicionales (sin impactos o grandes pasivos ambientales) el costo de mitigación de impactos directos e indirectos oscilan entre 0.5% hasta el 3% del valor la inversión del proyecto. Sin embargo, una comparación de proyectos de carreteras amazónicas que comparten algunas características de riesgos socio-ambientales con el CVIS de Perú sugiere una inversión en programas de mitigación y desarrollo entre el 3% y 20% del valor de la inversión del proyecto.

Este vacío normativo/técnico amerita un inmediato y exhaustivo debate, más aún cuando desde mayo del 2009 ha cobrado vida la Política Nacional de Ambiente, instrumento que rige como componente transversal en las distintas políticas y programas sectoriales regionales y locales en nuestro país y que establece los objetivos prioritarios y estándares nacionales en materia ambiental.

Un programa como el CAF/INRENA que sólo contó con el apoyo financiero del Estado y de la CAF, no será suficiente para mitigar los impactos indirectos, por lo que, es necesario contar con un programa de mayor alcance y con un mayor financiamiento, sobre todo teniendo en cuenta que el CVIS atraviesa áreas de gran fragilidad ambiental y social, en regiones con altos índices de pobreza y que continúan así, a pesar de la construcción de la carretera.

En este sentido, es necesario un Programa de Mitigación de impactos que sea integrado con apoyo del Estado y de las IFIS, sobre todo de aquellas que hacen seguimiento y apoyan a IIRSA al ser el CVIS un proyecto emblemático de esta iniciativa. Con ello no sólo se estaría apoyando la mitigación de impactos del CVIS sino también la mitigación de impactos en la Amazonía. Pero más aún, es necesario desarrollar nuevos conceptos como el de Infraestructura de Transporte Sostenible (ITS) que incorpore en todas las fases de su planificación e implementación una visión de prevención de impactos, más allá de programas de mitigación, que sirvan como motor del desarrollo local.

Propuesta 3: Un adecuado Presupuesto

- Crear una mesa de expertos que coadyuve en la definición del monto adecuado para un nuevo programa, la cual podría ser financiada por el Estado, con el apoyo de IFIS o de otra fuente de cooperación local e internacional. A partir de esta mesa, se expondrían lineamientos o estándares generales para programas de mitigación en el Perú.
- De acuerdo a las cifras que manejan países como Brasil, y propuestas señaladas por especialistas como Marc Dourojeanni, consideramos que el 10% del costo total del proyecto vial es un monto razonable para la mitigación de los impactos indirectos que genere o agrave, durante un período inicial de vigencia de la carretera.

4.2.2.2 DURACIÓN: VISIÓN DE MEDIANO/LARGO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD

El programa CAF/INRENA fue diseñado para ser ejecutado en tres años, tiempo bastante limitado -teniendo en cuenta que el plazo de las propias obras de la carretera era mayor (pues recién culminarán entre diciembre del 2010 y marzo del 2011), a lo que hay que agregar las metas ambiciosas propuestas en sus diferentes proyectos. Aunado a ello, este plazo, en la práctica, se vio reducido a un año y medio. Entonces, sin incentivos para ir a la par con el proceso de construcción, la inversión en mitigación quedó relegada.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la duración de este tipo de programas no debe verse supeditada a la etapa de construcción de las obras, sino que también debe extenderse a la etapa de operación.

Propuesta 4: Horizonte Sostenible

La duración de un programa socioambiental debe ser mayor al de la construcción misma del proyecto de infraestructura (etapa de operación de la carretera), pudiendo analizarse la posibilidad que se inicie con anterioridad a las obras. Asimismo, esta situación debe guardar relación con las actividades contenidas en sus proyectos, a fin de garantizar continuidad y sostenibilidad de los resultados alcanzados.

Finalmente, teniendo en cuenta el tiempo de concesión de la obra (25 años en el caso de la IOS), consideramos que el plazo de un nuevo programa debería ser de 10 años con dos etapas de 5 años. Este último plazo, superior a lo que dura el período de un gobierno regional y a la duración de la construcción de la obra.

4.2.2.3 BASES PARA UNA SÓLIDA PLANIFICACIÓN: LÍNEA BASE Y EAE.

El programa CAF/INRENA se caracterizó por iniciar sus actividades sin contar con estudios de Línea de Base (LB), menos aún con una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), instrumentos previos necesarios para una adecuada planificación. Este contexto ha generado, por ejemplo, que en el caso de la Línea de Base, no se puedan medir los resultados alcanzados con efectividad por el programa, dado que no existe una recolección de datos de la situación anterior a su ejecución. En el caso de la EAE, su temprana elaboración hubiera coadyuvado a evitar la ejecución de medidas contraproducentes por otros sectores nacionales con influencia en la zona, como el otorgamiento de la concesión temporal para el proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari por parte del Sector Energía y Minas, el cual de declararse viable inundaría más de 100 Km. de esta carretera.

El Programa elaboró estos dos instrumentos en su etapa final, además los procesos de elaboración de éstos revistieron muchas deficiencias, ya sea por la mínima participación de la sociedad civil, la escasa difusión de información, entre otros aspectos. Hasta la fecha no se han difundido de manera oficial, el contenido y los resultados de estos documentos.

La falta de elaboración de estos instrumentos en la etapa inicial del programa es, entonces, otro indicador de la ausencia de una adecuada planificación.

Propuesta 5: Línea de Base y EAE²²¹ anterior al inicio de actividades

La línea de base es fundamental para cualquier actividad de monitoreo como el de impactos indirectos. Por ello, es necesario que la misma cuente o se actualice con información primaria. Asimismo, debe contar con indicadores de medición de los impactos sociales y ambientales, así como de los impactos económicos e institucionales y tener claro cuáles son las implicancias en los diferentes tramos que la carretera atraviesa.

El contenido mínimo de una EAE para el CVIS (o proyectos similares) debe contar con un diagnóstico realista de la capacidad institucional, un área de influencia adecuadamente definida así como un análisis de opciones alternativas. El proceso de una EAE debe iniciarse junto con el proceso iterativo de planificación de PPP, integración con las políticas o estructuras existentes, con efectiva transparencia y participación ciudadana. Las inversiones en planes, programas y políticas deben mantener coherencia con el plan de acción producido por la EAE. La OEFA y la Dirección de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM juegan un rol importante en el seguimiento e implementación de la EAE del CVIS.

Es importante que estos instrumentos puedan ser utilizados como insumos para cualquier programa posterior similar que se ejecute en este ámbito de influencia.

4.2.2.4 ESTRUCTURA DE GOBIERNO E INSTITUCIONALIDAD: UEP CON AUTONOMÍA FUNCIONAL ADMINISTRATIVA, TÉCNICA Y ECONÓMICA

El programa CAF/INRENA no tuvo una bien diseñada estructura de gobierno, su unidad ejecutora estuvo adscrita al INRENA, en tanto, su CdC y CCC estuvieron presididos por un debilitado CONAM.

La similitud de las entidades integrantes de su CdC y CC generó cierta confusión y malestar en la sociedad civil, por el hecho de que no se podía ser juez y parte en la toma de decisiones. La falta de incorporación de los gobiernos regionales en el CdC fue una gran debilidad inicial que tuvo este programa. La falta de capacidad vinculante y las escasas reuniones de su CC, instancia focal para la participación de miembros de la sociedad civil, Estado y sector privado, que no sesionó en todo el 2009 es otro ejemplo de la defectuosa estructura de gobierno planteada, y ejemplo de la poca predisposición para abrir este espacio por parte del Estado.

La experiencia del programa CAF/INRENA nos enseña que adscribir el desarrollo de un programa a una entidad como el INRENA, organismo público descentralizado (OPD) del MINAG, no fue una adecuada medida adoptada por el gobierno. Su poco peso político, la falta de autonomía y carácter transectorial fueron limitantes contundentes en su gestión. Muestra de ello es, por ejemplo, la tibia convocatoria que tenía hacia otros sectores coejecutores.

Todas estas evidencias son indicadores de la mala planificación realizada, así también -por ejemplo- no se contó con una evaluación detallada de la capacidad institucional de las entidades que estarían al frente de este programa y del compromiso de las mismas por que se respete la participación de la sociedad civil en la estructura de gobierno.

²²¹ Desde fines de septiembre del 2009, se ha regulado en el Perú, la EAE como una herramienta de planificación de carácter preventivo y obligatorio para la elaboración de Planes, Políticas y Programas.

Propuesta 6: Gobierno Efectivo por Liderazgo Institucional con Control Social

- Consideramos que la Unidad Ejecutora u órgano encargado de la ejecución de un programa de la naturaleza del CAF/INRENA debe ser asignada a una institución autónoma, incluso transectorial, de modo que cuente con poder de convocatoria a los distintos sectores integrantes de su esquema de gobierno y pueda direccionar con una visión integral los distintos proyectos y actividades del programa, como por ejemplo la Presidencia de Consejo de Ministros - PCM. El MINAM es otra alternativa, por sus competencias en la gestión ambiental a través de los tres niveles de gobierno.
- La UE para su efectivo desenvolvimiento, debe tener autonomía funcional, administrativa, técnica, económica, presupuestal y financiera, ya que será un ente que operativizará diferentes proyectos y coordinará con diversos ejecutores, por lo que debe ser un ente sólido y solvente. Asimismo se le debe dotar de expresas prerrogativas, competencias y funciones que le permitan vincular a las entidades co-ejecutoras de los diferentes proyectos.
- **Las instancias** orgánicas deben ser diferenciadas evitando duplicidad de roles y funciones a fin de hacerlas eficientes y eficaces. Asimismo, deben contar con reglas de protocolo que aclaren responsabilidades y consecuencias (sistema de incentivar y sancionar el cumplimiento).
- **Incentivos:** El presupuesto para el gobierno de UEP y la participación efectiva de sus miembros no debe ser subestimado. Un próximo programa debe incluir una **cooperación técnica** previa al inicio de sus actividades, dedicado a fortalecer las capacidades para cumplir con las expectativas del nuevo esquema del gobierno y la negociación de un **pacto político** para garantizar su cumplimiento.
- Los gobiernos regionales cumplen un rol fundamental en la implementación de este tipo de programas. Por ello, deben contar con una adecuada capacidad de gestión y coordinación con los otros sectores involucrados.
- En toda estructura de gobierno, la participación de la sociedad civil es clave, por ello ésta debe establecerse en tres niveles: a) En el más Alto Nivel de toma de decisiones, b) Apoyo en la implementación del programa; y, c) Seguimiento del programa. Lo importante es que las opiniones de la sociedad civil puedan ser tan vinculantes y tomadas en cuenta en el desarrollo del programa, como la de otros miembros integrantes de esta estructura.
- La creación de una **veeduría como una figura de Seguimiento y Monitoreo en un próximo programa** es una alternativa importante que debe ser valorada y analizada. Como un órgano independiente a la estructura de gobierno, esta veeduría garantizaría la transparencia en la gestión, la participación ciudadana y el cumplimiento cabal de las actividades del programa. Se puede tomar como referente el sistema de veeduría creado en el proyecto Pasto Mocoa, en Colombia, en donde el sistema es financiado con apoyo del BID.
- Para la segunda etapa, es necesaria una reforma del esquema de gobierno con incorporación de actores claves como el CEPLAN.

CUADRO N° 78: Propuesta de estructura de gobierno

Estructura	Rol	Función	Características	Integrantes
Comité de Coordinación	Espacio de toma de decisiones	Tomar decisiones estratégicas para la gestión del Programa	Espacio de concertación interinstitucional	MINAM, MEF, MTC, MINAG, PCM, Ministerio de la Cultura (INDEPA), gobiernos regionales, gobiernos locales y organizaciones de la Sociedad Civil.
Unidad Ejecutora (UE)	Director-Ejecutor	Ejecuta y dirige	Unidad técnica transectorial con independencia administrativa, técnica, funcional y presupuestal	Por definir de acuerdo a diseño (contenido) del Nuevo programa
Entidades Ejecutoras	Ejecutor	Ejecutan los Proyectos	Constituido por las entidades responsables de la ejecución de los Proyectos	Depende de los Proyectos: DGFFS (MINAG) SERNANP (MINAM) COFOPRI Gobiernos Regionales
Entidades de Apoyo	Apoyo	Apoyan la ejecución de Proyectos de manera indirecta	Apoyan la ejecución de Proyectos de manera indirecta	CEPLAN, MINAM (Dirección General de Ordenamiento Territorial), PCM (Secretaría Nacional de Descentralización) y la sociedad civil
Veeduría/Sistema de Vigilancia y Monitoreo	Observador-Garantista	Contribuyen a la transparencia y prevención de conflictos	Son instituciones autónomas	Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Sociedad Civil.

4.2.2.5 OTRAS PROPUESTAS EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN

Propuesta 7: Planificación Fortalecida

Un programa de similar naturaleza al CAF/INRENA debe tener en cuenta mínimamente en su proceso de diseño:

- Contar con proyectos definidos desde una **perspectiva regional, participativa y descentralizada**, que busque la satisfacción de las necesidades locales. Para estos fines, además deberá nutrirse de los planes de desarrollo regionales y locales y de los planes de ordenamiento y ZEE regionales y locales, basados en escenarios de uso sostenible con amplia pertenencia local y compromisos de seguimiento en la implementación.
- Contar con un marco lógico con metas/indicadores de resultados y no sólo de actividades, inclusive en áreas específicas como el fortalecimiento de la rendición de cuentas y de transparencia del programa mismo²²².
- Contar con actividades de monitoreo y evaluación de los resultados del programa, que sean participativos con representación de las comunidades afectadas y con adecuada capacitación para asegurar la calidad de estas acciones.
- Garantizar mecanismos claros y eficaces de retroalimentación de aprendizaje con evidencia de resultados en la planificación local, regional y nacional. Así mismo, este mecanismo debe contemplar un fuerte componente de comunicaciones para informar a la población de los avances, logros, y dificultades presentadas en el programa (UEP, Gobiernos Regionales, CAF, Coejecutores).
- Para garantizar la calidad de evidencia del efecto de la carretera con los objetivos macros, es necesario contar con instrumentos de medición como encuestas de una muestra significativa y representativa de hogares en el área de influencia (ex ante, medio plazo y post hoc²²³).

²²² BIC (2009). Rendición de Cuentas en el BID y Banco Mundial (Tabla 5, p. 49 <http://www.bicusa.org/es/Article.aspx?id=11081>)

²²³ Por ejemplo, encuestas de 1000 - 2000 hogares del área de influencia (con posibles grupos referentes en Brasil y Bolivia también) permitirán un nivel de confianza estadística necesaria para datos de utilidad. Un ejemplo de este tipo de encuesta fue utilizado por el Programa de Caminos Rurales financiado por el Banco Mundial

4.3 TRANSPARENCIA: POCA TRANSPARENCIA DEL PROGRAMA Y SOBRE TODO DE LOS IMPACTOS DEL CVIS

El programa CAF/INRENA careció desde su diseño de un componente integral de comunicaciones y de difusión de información. Es así que no contó con instrumentos básicos de transparencia. El Geas Interoceánica Sur, por ejemplo, si bien contó con una página web sobre el programa, esta no se encontraba debidamente actualizada. Tampoco existieron espacios de debate sobre los logros, avances o problemas del programa CAF/INRENA en los que se generasen opinión pública sobre la mitigación de impactos indirectos del CVIS. En ese sentido, no se logró que la sociedad civil estuviera lo suficientemente informada del proceso, sus avances y pueda efectivamente participar en éste.

Propuesta 8: Componente de Comunicaciones

La ejecución de un programa de esta naturaleza debe promover mayor conocimiento entre las poblaciones locales de las oportunidades y riesgos del proyecto de infraestructura, por ello consideramos que se debe contener un componente integral y articulado de comunicaciones entre la UEP, sus instancias de gestión, las unidades co-ejecutoras del programa y los gobiernos regionales y locales, mediante el que se expongan los avances, procesos y resultados del mismo¹²⁴.

Algunas recomendaciones para este componente son:

- Campañas de difusión por radio, televisión, etc. coordinado entre la sede principal y las regiones involucradas y en idiomas comprensibles para las poblaciones locales.
- Páginas web institucionales adecuadas y actualizadas (información clara y oportuna sobre evaluaciones realizadas, avances de logros de metas y objetivos, POAS, avances por proyectos)
- Centros de Información operativos con programas activos de difusión y coordinación con Veedurías/ mecanismos de control social, instalados en los gobiernos locales del ámbito de influencia del CVIS.
- Gobiernos regionales y locales capaces de informar sobre el programa en audiencias públicas con información clara y ordenada.
- Retroalimentación periódica con resultados de consultas y encuestas de evaluación

Otras propuestas alternativas o complementarias.

- Crear convenios o nexos con las redes de periodistas ambientales de cada región, a fin de que puedan coadyuvar en la difusión de los logros del programa. Incluso, para estos fines, se podrían realizar unos talleres de capacitación temprana.
- Fomentar espacios de debate para someter a la opinión pública el grado de apoyo del programa en la mitigación de los impactos indirectos del CVIS, lo cual permitirá una retroalimentación constante de la información.
- No debe perderse de vista, el fortalecimiento del SINIA y de los SIARs (en varios casos, aún sin implementar) con la información generada por estos programas.
- Es necesario que las instituciones financieras internacionales u otro cooperante que apoye en el financiamiento de estos programas cuente también con altos estándares de transparencia, promoviendo la difusión de información desde su web institucional hasta la creación de espacios

¹²⁴ Un referente pueden ser los criterios del Banco Mundial a través de su enfoque de proyectos Desarrollo Dirigido por Comunidades - CDD, la siguiente información sobre World Bank Community Driven Development (CDD) Design Principles en la siguiente página web: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCDD/0,,contentMDK:20309102~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430161,00.html>; Alianzas Rurales Proyecto del Banco Mundial en Bolivia <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=322279&menuPK=322312&Projectid=PI11863>

oficiales de diálogo. El ejemplo del BID, con las audiencias públicas del proyecto Camisea, puede ser una alternativa a seguir.

- Los gobiernos regionales deben orientar acciones para el fortalecimiento de sus Sub – Gerencia de Desarrollo Institucional encargada del portal de Transparencia, como un medio que promueva la difusión de información a la población en general.

4.4 PARTICIPACIÓN

4.4.1 La participación ciudadana en programas de gestión ambiental y social y su rol en los Sistemas de Gestión Ambiental

El CAF/INRENA comprendió -en su diseño- un proyecto específicamente destinado a la promoción de participación de la sociedad civil. Sin embargo, en su implementación, pocos han sido los avances en el tema de lograr una verdadera participación, que incluya también a los pueblos indígenas, cuyo rol es importante.

Propuesta 9: Participación de pueblos indígenas

- Proceso Adecuado de Participación y Consulta de acuerdo al Convenio 169. Los talleres que se realicen no deben ser sólo meras presentaciones sino espacios de decisión.
- Participación activa de las federaciones indígenas desde la fase de diseño del programa.
- Fortalecimiento de las capacidades de las federaciones indígenas, a fin de que éstas también apoyen al seguimiento de las actividades del programa.
- Análisis previo de los Planes de Desarrollo o Planes de Vida de las comunidades indígenas.

Asimismo, consideramos que es necesario lograr el fortalecimiento de las CAR y CAM, como espacios de participación de la sociedad civil, lo que implica el compromiso de los gobiernos regionales y locales para apoyar e implementar sus instrumentos de gestión ambiental. El MINAM como máxima autoridad ambiental juega un rol importante en el seguimiento del cumplimiento de dichos instrumentos. En este contexto, la certificación ambiental es un proceso importante que debe ser promovido a fin de contribuir al fortalecimiento del sistema de gestión ambiental local. Sin embargo, es importante que esto vaya unido a un apoyo presupuestal, logístico y de personal para poder realizar dichas actividades, sin estas condiciones los instrumentos de gestión elaborados no apoyarán en lo absoluto a la mitigación de impactos del CVIS.

Por ello, creemos que no sólo basta con crear estos instrumentos sino también con implementarlos y para ello no sólo es necesario tener autoridades informadas y capacitadas y con apoyo de infraestructura y de presupuesto, sino también a la sociedad civil con capacidades para afrontar el reto de apoyar en la creación de dichos instrumentos, a través de una óptima participación. Por ello, si bien en el diseño del CAF/INRENA se contemplaron componentes ligados a la promoción de la participación de la sociedad civil, en la implementación del mismo no se cumplieron.

Si bien la participación de los gobiernos regionales se tornó fundamental en la implementación del CAF/INRENA, era evidente que sus áreas ambientales no estaban lo suficientemente implementadas para poder lograr un buen desempeño.

Del mismo modo, existen espacios como el GTSCIOS que albergan a ONG en las tres regiones. Si bien, el interés de este grupo importante de la sociedad civil se enfocó en el seguimiento del programa los primeros años y luego

este esfuerzo se vio debilitado, creemos que es primordial que se trabaje conjuntamente con el grupo a fin de apoyar las iniciativas derivadas de la misma.

Propuesta 10: Empoderamiento de las CAR y CAM

- Realizar un mapeo de las instituciones de la sociedad civil que vienen apoyando en el tema de gestión ambiental local, a fin de poder hacer sinergias con el apoyo que dará el programa.
- Programa permanente de capacitación de gobernanza local participativo.
- Dotar de presupuesto para la realización de las reuniones de las CARs y CAMs.
- Seguimiento por parte de los gobiernos regionales y de la sociedad civil al cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental.

De las lecciones aprendidas del CAF/INRENA podemos enfatizar que es indispensable la participación conjunta de la sociedad civil (ONGs, pueblos indígenas, organizaciones de base, etc.) y también de los gobiernos regionales y locales. No sólo basta con que estos actores participen como meros espectadores sino que se debe cumplir mínimos requisitos a fin de lograr una participación eficiente.

En ese sentido, estaríamos simplemente adecuándonos a lo señalado ya por la Ley General del Ambiente, para el fomento y adecuada participación ciudadana: (i) Alcanzar información previa pertinente, en lenguaje y formato accesible y culturalmente adecuado para los destinatarios, (ii) Mantenimiento de registro de resultados, (iii) Ciclos de retroalimentación transparente.

Un tema importante que rescatar es la preocupación de la sociedad civil por el valor que se les da a la realización de los talleres ya sean para el diseño, o durante la implementación del programa o para la presentación de resultados. Dicha preocupación se basa en que no necesariamente la asistencia significa que están de acuerdo con lo propuesto en dichos talleres por lo cual, siempre es necesario dejar claro las expectativas del taller, cuáles han sido las preocupaciones presentadas y hacer transparente dicha información.

A fin de propiciar la participación de la sociedad civil es necesario que en la estructura de funcionamiento de un nuevo programa se cuente con reglas claras de funcionamiento, que sean cumplidas y monitoreadas. Asimismo, es necesario contar con un mayor presupuesto para las acciones de apoyo, respaldado por un seguimiento al cumplimiento de los compromisos establecidos en el Programa.

Propuesta 11: Reglas mínimas de participación

- a) Realizar la presentación pública y difundir los resultados de la evaluación final de programas de gestión ambiental y social pre existente (como el CAF/INRENA), de manera cuantitativa y cualitativa, lo que reflejará su grado de avance y las acciones que aún necesitan fortalecer.
- b) Contar con información clara acerca de programas de gestión ambiental y social implementados en forma previa o por lo menos contar con información o guía presentada por el Estado de cuáles serían las prioridades a trabajar, sobre las que ellos puedan discutir, proponer y dialogar con la sociedad civil (la idea es ir ya con una propuesta y no empezar de cero en las reuniones).
- c) La invitación a los talleres debe darse de manera oportuna y con envío previo de la información a analizar, con una anticipación alrededor de 15 días como mínimo, siendo sobre todo en temas que son para proponer y discutir.
- d) Al haber existido poca participación de la sociedad civil con anterioridad, es necesario que el Estado también presente cuáles cree que son los vacíos importantes que faltan trabajar. Asimismo, se debe dar oportunidad a la sociedad civil no sólo de presenciar una presentación del Estado, sino también de poder presentar un estado de las necesidades existentes en cada una de las zonas.

Mecanismo de Participación en el Marco del Programa de Gestión Socio ambiental.

Tipo (cuál)	Momento (cuándo)	Mecanismo (cómo)	Finalidad (para qué)	Fundamento (por qué)	Resultado (logro)
Consulta a PPII	Previo a la aprobación	Taller(es) de Consulta con OI representativas	Garantizar el derecho de los PPII a ser consultados sobre proyectos y decisiones que los involucren y/o puedan afectar: y a influir en la toma de decisiones	La consulta a los PPI es un derecho reconocido por la legislación que el Estado debe cumplir (rol garantista)	<ul style="list-style-type: none"> • La SC participa en la toma de decisiones. • Se crea un clima favorable de co-responsabilidad con la SC en el diseño y éxito del Programa
Participación Ciudadana	Previo a la aprobación	Talleres de presentación de Propuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la toma de decisión y aportar en el diseño del Programa (selección de proyectos a ejecutar, alcances, componentes y actividades) • Garantizar el estado de derecho 	La participación es un derecho consagrado en la Constitución Política del Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Se obtiene legitimidad social y reducen potenciales conflictos socio-ambientales en la ejecución al involucrar a los actores, conocer sus preocupaciones y trabajar en las soluciones. • Se potencian esfuerzos e iniciativas locales (estatales, privadas y SC) • Se garantiza la transparencia, la Rendición de cuentas y la Coordinación • Se propicia el control del desempeño y monitoreo
	Durante su Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en el Consejo Consultivo • Sistema de monitoreo independiente • Talleres de socialización de avances 	Contribuir a la eficiencia de la gestión (control del desempeño, monitoreo, retroalimentación y articulación) <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la transparencia, rendición de cuentas, estado de derecho, respeto de derechos y de participación, y el desarrollo sostenible • Dotar de legitimidad social la ejecución del Programa 		
	Al Término	Taller(es) de presentación de resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Validar y contrastar logros obtenidos mediante procesos de devolución • Garantizar la transparencia y rendición de cuentas (auditoría social) 		

Del mismo modo, es necesario que instituciones como la Contraloría General de la República puedan participar en el seguimiento de la calidad de gasto, en el caso del análisis del presente programa no se ha contado con información sobre las auditorías realizadas por dicha institución. Asimismo, es necesario que el MEF haga público los informes en donde se evalúa al Programa y se indica los logros del mismo.

4.4.2 Mecanismos de prevención de conflictos

Una adecuada participación ciudadana en los procesos, acompañada de un diálogo claro entre autoridades y sociedad civil evita la generación de conflictos sociales. Durante la implementación del CAF/INRENA se suscitaron varios incidentes y conflictos sociales, que si bien no fueron generados por causa directa de la Carretera Interoceánica, si repercutieron en su ámbito de influencia, como el acaecido en la Reserva Comunal Amarakaeri por el Lote 76 con la petrolera Hunt Oil- Repsol, o el incendio de las oficinas del Gobierno Regional de Madre de Dios en julio del 2008 tras la dación de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Incluso, ahora se mantiene como un conflicto latente en la región Puno, el que pueda derivarse del proyecto de la Central Hidroeléctrica Inambari.

Propuesta 12: Prevención de conflictos

- En este sentido, anticipando la eventualidad de nuevos conflictos posibles, un nuevo programa debería contemplar mecanismos adecuados de solución de controversias y prevención de conflictos entre el Estado, organizaciones indígenas, locales y sociedad civil, y terceros (empresas), así como apoyar al cumplimiento de los objetivos previstos y las acciones planteadas en su diseño.
- Compromiso de fortalecimiento anterior institucional en participación y resolución de conflictos por cooperación técnica. Antes del inicio del proyecto, se debe analizar cuales son las instituciones claves que necesitan ser fortalecidas a fin de cumplir con los objetivos del Programa (INDEPA, CEPLAN, Direcciones Regionales, entre otros). Generar mecanismos de solución de conflictos entre Estado, organizaciones indígenas locales, sociedad civil y terceros (empresas).

4.5 COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL: Problema conocido pero no resuelto

Consideramos que la coordinación en el CAF/INRENA debió realizarse entre las propias instituciones del Estado, así como entre éstas y la sociedad civil, con un rol fundamental de los gobiernos regionales y locales. La institución que hasta antes de la creación del MINAM tenía la característica de transectorial era el CONAM, sin embargo a pesar de los esfuerzos de esta institución por tratar de coordinar acciones entre los diferentes sectores, el poco peso político de esta institución no generó los resultados deseados, en el trabajo coordinado entre sectores.

Asimismo, a pesar de que la Presidencia de Consejo de Ministros -PCM era un ente transectorial y con peso político, no cumplió un rol de suficiente intervención, vemos la participación de la Secretaría de Descentralización de la PCM como miembro del Consejo Consultivo.

Si bien el Programa CAF/INRENA trató a través de la propia estructura de sus órganos, mejorar la coordinación entre sectores, gobiernos regionales y sociedad civil, consideramos que ésta no se cumplió a cabalidad. En primer lugar, porque si bien las actividades de los POAS fueron coordinadas entre sectores y gobiernos regionales, la sociedad civil no tuvo el mismo nivel de intervención en las decisiones, sobre todo por la falta de acción del Consejo Consultivo.

En el proyecto minero, por ejemplo, se contemplaron actividades para lograr mejorar la coordinación. Sin embargo, su gestión es un claro ejemplo de falta de coordinación intersectorial; siempre el tema de minería aurífera artesanal ha sido bastante criticado, sobre todo por el poco interés que tuvo el Estado en tomar medidas rápidas y eficientes para solucionar el problema.

En este sentido, consideramos que buenas estrategias de coordinación, dependen en primera instancia de la elaboración de un mapeo claro de actores y una línea de base que presentara los temas institucionales, lo cual no se realizó.

Propuesta 13: Sistema de coordinación operativo

- Contar con un Sistema de Coordinación Interregional operativo y confiable, sustentado en un pacto inter-institucional a fin de que exista un compromiso para la coordinación pública y con sociedad civil.
- Este sistema deberá contar con una armonización de estándares, base de datos, equipo y capacidad de comunicación ágil, insumos para subsidiar actividades de coordinación y procedimientos para la toma de decisiones colectivas.
- Fortalecer a las instituciones de gobierno con competencias en la protección de los pueblos indígenas, para una adecuada alimentación de los mecanismos de coordinación con estas poblaciones y sus gremios representativos, para facilitar mayor coordinación con pueblos indígenas en el AIF-CVIS.
- Contratar una consultora para negociar un pacto inter-institucional a fin de que exista un compromiso para la coordinación pública y con la sociedad civil.
- Es necesario que todos los sectores involucrados se comprometan a actuar de manera articulada para lograr las acciones de mitigación de impactos indirectos del CVIS.

4.6 CAPACIDAD DE GESTIÓN AMBIENTAL

El Programa CAF/INRENA estaba orientado a fortalecer capacidades de varios actores de la gestión pública, apoyando en la contratación del personal y en temas logísticos y de infraestructura (gerencias de recursos naturales regionales). Sin embargo, el problema subyace en la sostenibilidad de esos equipos y del personal contratado, debido al término del programa.

El análisis del CAF/INRENA nos ha permitido advertir que son varias las instituciones con competencias en el tema, que se encuentran debilitadas. Ante esta situación, es necesario fortalecer dichas instituciones de manera anticipada. Cabe señalar, que el incipiente proceso de descentralización fue un factor que influyó también en la débil gestión que tuvieron algunos organismos ejecutores.

Propuesta 14: Fortalecimiento previo de instituciones competentes

- Cooperación técnica previa dedicada al fortalecimiento básico de preparación para una gestión eficaz y eficiente.
- Fortalecimiento de capacidades a las CARs y CAMs en el marco del cumplimiento del SNGA.
- Propiciar el efectivo funcionamiento de Grupos Técnicos al interior de las CAR y CAM.
- Fortalecimiento de capacidades del SERNANP en la gestión, protección y control de las Áreas Protegidas y otras zonas de uso restrictivo (metodologías costo/beneficio incorporando servicios ecosistémicos; capacidad sensora remoto; modelaje espacial de escenarios de usos; inventario científico actualizado; sistema y herramientas para medir efectos en biodiversidad; recursos humanos; materiales didácticos para educación social).
- Articular objetivos con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales, elaborado por la PCM (aprobado en enero del 2010)¹²⁵.
- Fondo para incentivar conservación en proyectos productivos, investigación, turismo, etc. consistente con POT y ZEE.
- Pacto político con los gobiernos regionales, para la sostenibilidad de las capacidades generadas por el programa (por ejemplo, personal permanente).
- Fortalecimiento a las DREM y monitoreo de los resultados en la mitigación de impactos.
- Promover las buenas prácticas en las actividades productivas de la población.
- Fortalecer las capacidades de la sociedad civil para la gestión ambiental.
- Contar con una gestión de riesgos: Los nuevos proyectos deben estar enfocados en el contexto del cambio climático, vulnerabilidad de servicios ambientales, entre otros. Fomentar la creación de nuevas ACRs.
- Conclusión de los proyectos iniciados en la primera etapa (y continuidad en una eventual segunda etapa).

4.7 RENDICION DE CUENTAS

El diseño del Programa CAF/INRENA no incluyó componentes importantes de Rendición de Cuentas, en ese sentido es importante que el diseño de cualquier nuevo programa debe contar con mecanismos de rendición de cuentas para la Unidad Ejecutora, MINAM, instituciones ejecutoras, gobiernos regionales y locales. Es importante señalar, que se han realizado acciones de rendición de cuentas a nivel horizontal entre programa, gobiernos regionales y CAF, sin embargo, esto no se ha dado a nivel de difusión de avances a la población.

¹²⁵ Decreto Supremo N° 004-2010-PCM.

La importancia fundamental de la rendición de cuentas para la gobernanza sugiere que el programa debe aspirar a aportar el fortalecimiento a una cultura que espera "accountability" de sus instituciones públicas y privadas como derecho. Este proceso de rendición de cuentas debe tener como base un mecanismo importante de difusión de las actividades del programa para aportes y recomendaciones (relacionados con la transparencia). Por ello, la participación de actores claves en el proceso de evaluación y monitoreo de resultados del programa es vital. Así como es necesaria la creación de mecanismos de rendición de cuentas, es fundamental fortalecer los ya existentes, por ello es importante también generar capacidades para poder participar en la evaluación y monitoreo de resultados del programa.

Los graves vacíos en términos de transparencia estuvieron de la mano con la falta de rendición de cuentas, las evaluaciones físico financieras no fueron difundidas adecuadamente. Asimismo, la falta de un análisis adecuado del programa en función de los logros y objetivos de cada uno de los proyectos y la difusión de éstos generó grandes problemas en el tema de rendición de cuentas.

El éxito de experiencias en la implementación de veedurías en proyectos de países de la región como es el caso de Colombia (Pasto- Mocoa), hacen necesario que se pueda pensar en la posibilidad de implementar para el CVIS una Veeduría Social Independiente, en la cual la participación de la sociedad civil (ONG, organizaciones indígenas, entre otros) sea básica para lograr el cumplimiento de un programa de gestión social y ambiental y que sirva para poder hacer recomendaciones sobre el monitoreo y la evaluación. La creación de una Veeduría depende mucho de cuál sea la forma de participación que se plantee para el esquema de gobierno de un próximo programa. Sin embargo, lo que se tiene que priorizar es básicamente que la estructura permita transparencia y participación.

Propuesta 15: Mecanismos eficientes de Rendición de Cuentas

- Un primer paso es poder contar con metas/indicadores y marco lógico concretos de fortalecimiento de la rendición de cuentas. Luego, asegurar los instrumentos de medición adecuados, que permitan medir los logros del programa no sólo por actividades sino también por objetivos cumplidos. Este sistema necesita mecanismos claros y eficaces de retroalimentación en planificación local, regional, nacional. En ese sentido, este Sistema de Monitoreo debe apoyar en el fortalecimiento de la rendición de cuentas, teniendo en cuenta que debe informar a la población de los avances, logros, y dificultades presentadas en el programa (UEP, gobiernos regionales, CAF, Co-ejecutores), y en la mitigación de impactos indirectos del CVIS.
- Este Sistema de monitoreo debe contar con la participación de la sociedad civil y también de los Grupos de Trabajo de la Sociedad Civil IOS, para ello es necesario un fortalecimiento previo de las capacidades de dichos actores.
- Evaluar la Gestión del Programa con recomendaciones vinculantes (Informes semestrales de monitoreo y evaluación y resultados difundidos para análisis y recomendaciones).
- Con base a la información generada en las evaluaciones de la gestión, se debe analizar la posibilidad de implementar mecanismos para incidir en las decisiones financieras (desembolsos) cuando estos programas no están cumpliendo o respondiendo a sus objetivos.
- Panel de expertos externos (Convocados para aconsejar la implementación de los planes y acuerdos).
- Evidenciar los resultados de las Auditorías Externas Anuales realizadas a estos programas.

4.8 CONCLUSIONES FINALES: HACIA UNA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE SOSTENIBLE

Creemos que para construir un escenario de gobernanza en la Amazonía es necesario que el diseño de programas similares al CAF/INRENA tengan como cimiento, criterios e indicadores medibles de gobernanza, las aplicadas en el presente estudio pueden servir como referente, sin embargo, no son excluyentes. Los puntos abordados en este estudio, no sólo buscan servir para lograr la gobernanza en un caso específico sino también para otros programas financiados por las IFIS y por los gobiernos nacionales.

Asimismo, es necesario tener una mirada integrada de los tramos de las carreteras y sus impactos, así como de las relaciones con otros países - en el caso específico del CVIS con Brasil. En ese sentido, y tras nuestras propuestas, formulamos algunas recomendaciones generales para la promoción de un transporte sostenible en la Amazonía y de los programas de mitigación de impactos indirectos:

1. Nuestra primera recomendación apuesta por el **Cambio de Enfoque de Mitigación hacia Desarrollo Sostenible**, la cual nace de la conclusión general que el programa CAF/INRENA subestimó -de manera significativa- el costo de lograr la gobernanza y evitar el resultado de “Business as Usual”. Cualquier segunda fase de inversión en la macroregión sur o en el área de influencia del CVIS, debe ampliar los alcances del enfoque, de aquel orientado sólo a evitar daños o mitigar. Este cambio filosófico implica, en primer lugar, una apreciación del entorno de un proyecto tan complejo como el CVIS y, evidenciado por un trato más efectivo de los impactos indirectos y acumulativos. Este cambio significa apostar por un compromiso político, económico y técnico negociado con antelación a una fase de inversión, por superar los entrampamientos en asegurar un plan de desarrollo integral, adecuadamente presupuestado, políticamente garantizado, sincero respecto a las asimetrías y desigualdades que existen en la región, y visionario en su alianza con todos los socios estratégicos para este gran proyecto.
2. **El presupuesto global debe reflejar una visión integral de desarrollo sostenible**, definido no solamente por el costo de mitigar los impactos socio-ambientales y económicos sino también promoviendo el desarrollo sostenible nacional, regional y local. Es necesario interconectar acciones de mitigación con inversiones en desarrollo sostenible. Un programa integral debe contar con análisis de las mejoras económicas que supuestamente traería consigo el proyecto carretero, un análisis previo económico y de las acciones que realiza el Estado para que éstas mejoren. Las inversiones en la mitigación de impactos indirectos deben ir de la mano con inversiones en productividad, servicios básicos, comercialización, crédito, infraestructura secundaria, y el fortalecimiento institucional constante. Nuestro presupuesto mínimo estimado para financiar estas actividades oscila en el orden de los US\$ 100- 150 Millones para un período de 5-10 años. Un nuevo programa no puede estar supeditado a una sola institución financiera, sino tiene que estar respaldado por la coordinación de varias instituciones a nivel nacional e internacional, con un eficiente mecanismo de coordinación entre ellas.
3. Apostamos por una **Planificación Participativa e Integral** en la toma de decisiones, con un claro liderazgo institucional, sustentada en una Línea de Base y una EAE calificada, con un sólido sistema de Monitoreo y Evaluación. En cuanto a la estructura de los órganos de gobierno, se proponen lineamientos mínimos a ser considerados en una nueva estructura de gobierno del programa. Ante la necesidad de fortalecer algunas instituciones co-ejecutoras, antes del comienzo de un nuevo programa (etapa de transición), se plantea el establecimiento de un proceso y fondos con capacidad/responsabilidad.
4. El éxito del CVIS para la generación de desarrollo depende de la pertenencia amplia de la obra que se logre por la **participación efectiva en todas las etapas del proyecto**. Esto requiere que las entidades formuladoras y encargadas del diseño de estos programas analicen previamente las reales capacidades, fortalezas y debilidades de las instituciones que tendrán la conducción de los mecanismos novedosos de consulta y participación contemplado en el programa. Las experiencias demuestran que entidades



Aldo Santos / Pronaturaleza

debilitadas, sin autonomía y dependientes no logran resultados auspiciosos. Por otro lado, se debe contar con una sociedad civil que pueda ser constante en el seguimiento y apoyo en la implementación del Programa, es sabido que existen momentos cumbres de participación, y otros en los que éstos disminuyen. Por ello los programas deben contar con un procedimiento para asegurar la sostenibilidad de los procesos y de la participación de las poblaciones locales y sociedad civil en general. En este sentido, es necesario gestionar **una cooperación técnica previa** a la ejecución del programa para fomentar una capacitación a la sociedad civil y los otros actores claves para cumplir con su roles en el esquema del gobierno del Programa.

5. Para una efectiva **Coordinación**. Proponemos soluciones más creativas para la generación de compromisos técnicos políticamente garantizados, entre las distintas entidades co- ejecutoras, a modo de lograr un pacto interinstitucional previo a un nuevo programa para incentivar o sancionar la coordinación esperada.
6. Creemos que la **Transparencia** se verá fortalecida con la necesaria puesta en marcha de un componente integral y robusto de comunicaciones, que priorice la difusión de la gestión institucional e interinstitucional de un nuevo programa, a fin de mejorar los flujos informativos con las poblaciones locales.
7. En términos de **Rendición de Cuentas**, proponemos evaluaciones oficiales difundidas y validadas en las regiones involucradas entre otros mecanismos que garanticen el buen gobierno del programa, así como el establecimiento de un mecanismo de **veeduría ciudadana** mediante el cual los gobiernos regionales puedan incidir en las decisiones financieras de las instituciones financieras.
8. Consideramos que la **Capacidad de Gestión Ambiental y Social** debe seguir concentrándose en el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales como ejes conductores del desarrollo local, de la mano con un sistema de Monitoreo y Evaluación a fin de medir la eficacia de estas instituciones y de los objetivos planteados.
9. El programa CAF/INRENA constituye un primer esfuerzo del Gobierno peruano por conjugar sinergias a nivel de gobiernos regionales y locales, sentando las bases para la ejecución de un programa de mayor magnitud, como el propuesto. Esperamos que las conclusiones y recomendaciones arribadas en el presente estudio sirvan al Estado (en sus tres niveles de gobierno), las IFIs y la sociedad civil, para iniciar la discusión sobre cómo lograr el desarrollo sostenible, a través de escenarios de gobernanza, en el marco de proyectos de infraestructura de transporte en la Amazonía.

FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. Alencar, Ane y David McGrath (May 2010) O Planejamento Participativo da BR-163: Um Estudo de Caso da Implantação de Grandes Projetos de Infraestrutura Rodoviária na Panamazônia; BICECA (Junio 2010) Directrices y Propuestas Para una Estrategia de Integración y Transporte Sostenible en el BID. www.biceca.org/transportesostenible.
2. Arbós, Xabier y Salvador Giner. La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial. Tercera Edición, Octubre 2002. Madrid.
3. Balbín, Doris y Patricia Patrón, "Carretera Interoceánica Sur- Consideraciones para su Aprovechamiento Sostenible". Asociación Civil Labor. Abril 2008.
4. Bosselmann, Klaus, Rol Engel y Prue Tylor. "Governance for Sustainability. Issues, Challenges and Successes". IUCN, Environmental Policy and Law Paper.
5. Castro, Manuel Fernando. Planificación y Gestión por Resultados del Desarrollo, Marzo 2007.
6. Consejo Nacional de Descentralización. Plan de Desarrollo de los Corredores Económico-Productivos del Sur. 2006.
7. Corporación Andina de Fomento. Informe Para Directorio: Corredor Vial Interoceánico Sur. (Perú -Septiembre, 2005).
8. CAF- Oficina de Políticas Públicas y Competitividad, "Indicadores de Gobernanza en la Región: Realidades y Desafíos".
9. CAF-MINAM-MINAG. Línea de Base de los Impactos Indirectos del Ámbito de Influencia del Corredor Vial Interoceánico Sur. Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur –Tramo 2, 3 y 4. CD Agosto 2010.
10. Davide De Luca Giacomo (2007). "Roads, Development and Deforestation: a review" (June 2007). Documento que expande las contribuciones de K. Chomitz, et al. (2006) "At Loggerheads," World Bank.
11. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. Sistematización y Mapeo de Actores en los Procesos de Deforestación en los Ejes IIRSA Norte y Sur del Perú. Documento de Trabajo. Lima. 2009.
12. Dourojeanni, Marc y Ricardo Quiroga. "Gestión de Áreas Protegidas para la conservación de la biodiversidad. Evidencias de Brasil, Honduras y Perú". BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Junio, 2006.
13. Dourojeanni, Marc J. Estudio de Caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía Sur del Perú. Lima. Junio 2006.
14. Dourojeanni Marc, Alberto Barandiarán y Diego Dourojeanni. Amazonia Peruana en 2021. Explotación de Recursos Naturales e Infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro? Lima. 2009.
15. Filho Suarez, et al. (2006), Nepstad, Kirby et al 2006; Asner, 2005; Asner, 2006; Barreto, 2006; Nepstad 1999.

16. Futuro Latinoamericano y SPDA. Informe del Taller de Consulta Preliminar (03 de junio del 2005) en Lima y del Taller de Consulta Carretera Interoceánica – Componente Perú (27 de junio del 2005). Madre de Dios.
17. Gamboa Balbín, César, Vanessa Cueto y Jimpson Dávila. ¿El Estado Peruano cumplió con Camisea? Diagnostico Final sobre el cumplimiento de los Compromisos del Perú en el Ámbito del Proyecto Camisea. Derecho Ambiente y Recursos Naturales –DAR. Lima 2008.
18. García Altamirano, Alfredo. Elecciones Regionales y Municipales en Madre de Dios 2006: Principales resultados y algunas reflexiones. Noviembre 2006.
19. García Alfredo, Ernesto Ráez Luna y Loyola Escamilo. Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur: Una experiencia de Acción Colectiva Ciudadana ante un Mega Proyecto. ProNaturaleza. Puerto Maldonado. Setiembre de 2008.
20. Governance of Forests Initiative: Indicator Framework. IMAZON, ICV, WRI. Septiembre 2009.
21. Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)- UICN-WCPA. Las Áreas Naturales Protegidas. Informe Nacional 2005. Segunda Edición. Abril, 2006.
22. Jordán Araujo, Glenda. “Gestión Socio Ambiental en la evaluación de proyectos viales en el Perú”. Caso de Pueblo Ccatcca – Quispicanchis- Cusco”. Tesis de Maestría. Diciembre 2008.
23. Lockwood, Michael. Land & Water Australia.
24. Ministerio de Agricultura. “Programa Interoceánico Sur- Puente al Desarrollo Sostenible”. 2008.
25. Ministerio del Ambiente. Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Vial Interoceánico Sur. Lima. 2010.
26. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Monitoreo de Cultivos de Coca- Junio 2006. 2006.
27. Oficina de Gestión Ambiental Transectorial, Evaluación e Información de Recursos Naturales (OGATEIRN) del INRENA. 2000. elaboró un estudio para el proyecto PROCLIM registrando cifras actualizadas de la deforestación a nivel nacional, Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire –PROCLIM.
28. Prats& Catalá, Joan. A los Príncipes Republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el Republicanismo Cívico. Diciembre 2006.
29. Ráez, Ernesto. Monitoreo Independiente y Comunitario en la Carretera Interoceánica Sur. Pro Naturaleza, GTSCIOS y CSA- UPCH. Octubre, 2007.
30. Sagasti, Francisco y Otros. “Democracia y Buen Gobierno. Hacia la Gobernabilidad Democrática en el Perú”. Editorial Apoyo. Tercera Edición. Octubre, 1999.
31. Straface Fernando y Ana Inés Basco, “Estudios de Gobernabilidad del BID. Comparación con otras iniciativas de organizaciones multilaterales y no gubernamentales- Working Paper”-2006.
32. Vásquez, Aramburú, Figueroa y Parodi, 2001 ; Bobadilla, Del Águila y Morgan, 1998; y, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

33. World Bank (2010) "Amazon Dieback". 2009
34. World Bank, "A Decade of Measuring The Quality of Governance - Governance Matters 2007. Worldwide Governance Indicators, 1996-2006".

DOCUMENTOS DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA

1. Estudio de prefactibilidad. Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos indirectos del corredor vial interoceánico sur. Instituto Nacional de Recursos Naturales- INRENA-Unidad Ejecutora del Programa. Consultores (CAF) Pedro Reyes – Fernando Lituma. Lima, Enero 2006.
2. Proyecto de prefactibilidad. Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos indirectos del corredor vial interoceánico sur. Mejoramiento de la Gestión Ambiental en la Producción Aurífera en el ámbito de influencia del eje vial interoceánico sur. Instituto Nacional de Recursos Naturales. Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Asuntos Ambientales y Dirección General de Minería) Lima, Enero 2006.
3. Proyecto de prefactibilidad. Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos indirectos del corredor vial interoceánico sur. Fortalecimiento de la identidad cultural y protección de las tierras de los pueblos indígenas. Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano. Lima, Enero 2006
4. Proyecto de prefactibilidad. Programa para la gestión ambiental y social de los impactos indirectos del corredor vial interoceánico sur. Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Ambiental y Social de los Gobiernos Regionales y Locales y Promoción de la Participación de la sociedad civil en el ámbito de Influencia del Corredor Vial Interoceánico Sur. Instituto Nacional de Recursos Naturales. Unidad Ejecutora del Programa (UEP). Lima. Enero 2006.
5. Proyecto de prefactibilidad. Programa para la gestión ambiental y social de los impactos indirectos del corredor vial interoceánico sur. Fortalecimiento de la gestión de las áreas naturales protegidas influenciadas por el corredor vial Interoceánico Sur. INRENA – Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. Lima. Enero 2006.
6. Planes Operativos Anuales Programa CAF-INRENA 2008 Y 2009. UEP
7. Evaluaciones Físico Financieras del Programa CAF-INRENA 2008 y 2009. UEP
8. Evaluación Físico Financiera Final del Programa CAF-INRENA. UEP. Lima. Julio 2010.
9. Presentaciones realizadas por instituciones Co – ejecutoras del Programa CAF/INRENA. Reunión del Comité de Coordinación. Iberia – Madre de Dios. 31 de Julio de 2009.
10. Presentación GEAS INTEROCEANICA – Gestión Ambiental y Social en el Corredor Vial Interoceánico Sur. Avances a diciembre 2008. Coordinador General del GEAS INTEROCEANICA. Ing. Víctor Murrieta Panduro.
11. Términos de Referencia de la Adjudicación de Menor Cuantía N° 015-2008-CONAM/OAF-LOG "Servicios Profesionales para la Coordinación de la Gestión Ambiental y Social del Corredor Vial Interoceánica Sur - Geas Interoceánica Sur"
12. Presentación Dr. Arturo Caballero Luna, ex - Gerente de Gestión Territorial del Consejo Nacional del Ambiente, 2005.

13. Presentación del Informe Institucional de la Defensoría del Pueblo sobre las actuaciones defensoriales antes, durante y después del conflicto en Bagua y Utcumbamba – Amazonas. Congreso de la República. 2009
14. Pronunciamiento de la Alianza de Federaciones de Madre de Dios, del 19 de diciembre de 2008
15. Directiva de Formulación del Plan de Desarrollo Estratégico Nacional 2010-2021, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 009-2009/CEPLAN/PCD del 24 de enero del 2009.

FUENTES VIRTUALES

1. <http://www.interoceanicasur.com/vigilancia.htm>
2. <http://www.regioncusco.gob.pe/programainteroceanica/componentes.php>
3. <http://fenamad.org.pe/gestion2.htm>
4. <http://www.sigersol.pe/2009/menu.php#>
5. http://www.profonanpe.org.pe/gpan/info_gen.htm
6. http://www.odebrecht.com.pe/docs/isur_resumen-ejecutivo.pdf
7. Declaraciones del Gerente de Recursos Naturales y Gestión de Medio Ambiente del Gobierno Regional de Puno, Ing. Lucio Mamani Ticona. <http://www.radioondaazul.com/?c=noticia&id=6739>
8. Antonio Brack. Ministro del Ambiente.
<http://mercadoenergia.com/mercado/2009/05/12/mineria-informal-genera-us-1200-millones-anuales-en-madre-de-dios-y-no-pagan-impuestos.html>
9. Palabras brindadas el 25 de junio del 2009, luego de la dación del D.S. 006-2009-MIMDES que declaró en reorganización el INDEPA, tras los penosos incidentes de Bagua. Ver <http://ideeleradio.blogspot.com/2009/06/nidia-vilchez-reorganizacion-del-indepa.html>
10. http://www.minam.gob.pe/mn-ilegal/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=69
11. El Comercio. 5 de abril de 2010. Artículo: Paro de mineros informales deja seis muertes.
12. SDPA Actualidad Ambiental. 04 de mayo de 2010.
Ver <http://www.actualidadambiental.pe/?p=5409>.
13. Pronunciamiento público de sociedad civil del 15 de marzo del 2007.
Ver <http://www.servindi.org/actualidad/1762>
14. Declaraciones de la Ministra Nilda Vilchez, MIMDES de fecha 15 de junio de 2009. El Comercio.
Ver <http://elcomercio.pe/noticia/300835/vilchez-reconoce-ausencia-indepa-conflicto>
15. <http://fenamad-indigenas.blogspot.com/> Artículo: Organizaciones Indígenas se reúnen en Puerto Maldonado para ejecutar acciones conjuntas a favor de pueblo indígenas en aislamiento. viernes 18 de junio de 2010.
16. Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional 2010-2021. <http://www.ceplan.gob.pe/documentos.html>

17. BIC (2009). Rendición de Cuentas en el BID y Banco Mundial (Tabla 5, p. 49 <http://www.bicusa.org/es/Article.aspx?id=11081>)
18. World Bank Community Driven Development (CDD) Design Principles. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCDD/0,,contentMDK:20309102~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430161,00.html>
19. Alianzas Rurales Proyecto del Banco Mundial en Bolivia <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=322279&menuPK=322312&Projectid=P111863>
20. Bank Information Center –BIC, Carretera Interoceánica <http://www.bicusa.org/es/Project.10312.aspx>
21. Ráez, Ernesto. Interoceánica Sur: ¿Asfalto o Desarrollo? Presentación en el Congreso de la República. Noviembre, 2007
22. <http://www.planteamientosperu.com/2006/12/denuncias-sobre-tala-ilegal-en-nuestra.html> y <http://www.servindi.org/actualidad/4933>
23. Pronunciamento del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur, Septiembre 2006.
24. Corporación Andina de Fomento – CAF <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=34132&ms=17>

NORMAS LEGALES

1. Ley N° 27446, publicada en el diario oficial El Peruano 23 de Abril de 2001
2. D.S N° 111-2001-PCM del 05 de octubre del 2001.
3. Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783
4. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, dada por Ley N° 27867.
5. Resolución Ministerial N° 549-2002-AG
6. D.S. N° 012-2003-PCM del 13 de febrero del 2003
7. Ley Orgánica de Municipalidades, dada por Ley N° 27972
8. Reglamento de Organización y Funciones del INRENA, aprobado por D.S. N° 002-2003-AG.
9. Ley del Sistema Nacional de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273
10. Decreto Supremo N° 087-2004- PCM. Reglamento de la Ley N° 28273
11. RS. 156-2004-EF del 22 de diciembre del 2004 ratificó el Acuerdo del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN (03.12.04) que dispuso entregar en concesión al sector privado las obras y mantenimiento involucrados en el "Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR"
12. Oficio N° 262-2005-CG/VC del 03 de agosto del 2005 dirigido a PROINVERSIÓN

13. D.S. N° 059-2005-AG
14. Ley reglamentada mediante Decreto Supremo N° 065-2005-PCM.
15. Oficio N° 063-2006-AG-DM de fecha 27 de enero del 2006
16. Ley N° 28750 y Decreto Supremo N° 113-2006-EF
17. Decretos Supremos Nos 022-2006-EF del 22.02.2006 y 057-2006-EF del 05.05.2006 se aprobaron el otorgamiento de la garantía del Gobierno Nacional a las Líneas de Crédito de Enlace a ser acordadas entre la CAF y las empresas Concesionaria Interoceánica Sur Tramos 2, Tramos 3 S.A. e Intersur Concesiones S.A., respectivamente, por un monto total ascendente a los US\$ 200 millones.
18. Informe Técnico N° 019-2006-EF/68.01. El proyecto "Catastro, Titulación y Registro de Tierras en 28 distritos adyacentes al Eje Vial de la Carretera Interoceánica" con Código SNIP 20189, fue declarado viable con anterioridad por la OPI Agricultura mediante Informe Técnico N° 199-2005-AG-OGPA-OI, pasando a formar parte del presente programa.
19. Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente
20. Decreto Legislativo N° 1088 (28.06.08), Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico que se creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
21. Decreto de Urgencia N° 045-2008 del 14 de noviembre del 2008
22. Decreto Supremo N° 181-2008-EF del 31 de diciembre de 2008
23. Resolución Ministerial N° 0649-2008-AG
24. Decreto Supremo N° 071-2009-EF (25.03.09) se establece que la Unidad Ejecutora sería el Ministerio de Agricultura a través del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur."
25. Informe Técnico N° 385- 2009-EF/68.01 del 08 de julio del 2009 emitido por la DGPMSP del MEF al para la ampliación del plazo del programa hasta el 31 de diciembre del 2009.
26. Resolución Ministerial 234-2009-MINAM, de fecha 05 de noviembre de 2009.
27. Decreto Supremo N° 300-2009-EF del 16 de diciembre de 2009
28. Ordenanza Regional N° 039-2009-GRMDD/CR del 21 de diciembre de 2009
29. Decreto de Urgencia N° 012-2010, del 17 de febrero de 2010
30. Resolución Presidencial N° 033-2010-SERNANP

ANEXOS

ANEXO 01: FASES Y REQUISITOS DEL PROYECTO CORREDOR VIAL INTEROCEANICO SUR

EXIGENCIAS LEGALES		DESCRIPCIÓN	APROBACION	CASO DEL CVIS
ANTES DE LA CONCESION				
F	Antecedentes	Contrato de Préstamo suscrito entre la CAF y el Gobierno del Perú el 17 de diciembre de 1998, destinados a financiar los estudios de pre inversión del "Proyecto Interconexión Vial Iñapari- Puerto Marítimo del Sur". Proviás Nacional, en su condición de Unidad Formuladora, elaboró los Términos de Referencia del estudio de prefactibilidad de Análisis de Alternativas.		
A				
S	Estudio de Prefactibilidad	Busca acotar las alternativas identificadas en el nivel del perfil, sobre la base de un mayor detalle de información. Incluye la selección de tecnologías, localización, tamaño y momento de inversión, que permitan una mejor definición del proyecto y sus componentes.	Son aprobados por la OPI sectorial y por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSF) del MEF.	Mediante R.D. N° 328-2003-MTC/20 del 17.07.03, Proviás aprobó el Estudio de Prefactibilidad elaborado por el Consorcio BWAS -BADALLSA, en mérito al Contrato de Estudios N° 1687-2002-MTC/15.02.PRT-PERT. Mediante Informe Técnico N° 103-2003-EF/68.01 del 18.06.03 la DGPMSF dispuso la elaboración del estudio de factibilidad de este proyecto signado con el Código 5103.
P				
R	Estudio de Factibilidad	Establece los aspectos técnicos fundamentales: localización, tamaño, tecnología, calendario de ejecución, puesta en marcha y lanzamiento, organización, gestión y análisis financieros. Se definen los costos estimados del proyecto muy cercanos al estudio definitivo. La experiencia indica que los estudios de factibilidad tienen generalmente márgenes de error de alrededor de 30%.	Son aprobados por la OPI sectorial y por la DGPMSF del MEF.	Mediante R.D. N° 828-2004-MTC/20 del 25.11.2004 PROVIAS aprobó este estudio elaborado por el Consorcio Vial Sur, en mérito al Contrato N° 426-2003-MTC.20. No fue evaluado ni por la OPI Transportes ni por la DGPMSF del MEF.
E				
N	Declaración de viabilidad	Es una condición atribuida expresamente al proyecto de inversión que demuestra su rentabilidad, sostenibilidad y compatibilidad con las políticas sectoriales.	Es otorgada por la DGPMSF del MEF.	Mediante D.S. N° 022-2005-EF del 10.02.2005 se exceptuó a los tramos incluidos en la concesión del proyecto Corredor Interoceánico Perú- Brasil IIRSA Sur de la aplicación de normas del SNIP referidas a la fase de pre inversión, incluida la declaración de viabilidad. Esta excepción surge a propuesta de Proinversión, quien indicó al MTC que este proyecto contaba con estudios avanzados de pre inversión.
I				
Ó				
N				

EXIGENCIAS LEGALES	DESCRIPCIÓN	APROBACION	CASO DEL CVIS
TRAS CONCESION (ANTES DEL INICIO DE OBRAS)			
Proyectos de ingeniería de detalle (PID)	Determinan el presupuesto real y los plazos exactos de ejecución de las obras. Los PID se elaboran en base a información de campo, incorporando con mayor precisión los aspectos referidos a la topografía del terreno, las condiciones climáticas imperantes en la zona (precipitaciones pluviales intensas), calidad de los suelos y geología de la zona, ubicación de las canteras, entre otros.	Son aprobados por el MTC a través de PROVIAS Nacional, antes del inicio de cualquier obra.	En este caso, sólo se contó con PID para 5 km. de 1000 km., (que no fueron aprobados por el MTC), por ello en los contratos de concesión se estableció que la elaboración de los PID quedaba a cargo de los concesionarios.
Estudio de Impacto Ambiental	Busca definir los impactos que genere el proyecto, establecer las medidas de mitigación a niveles aceptables y prevenir el deterioro ambiental que podría causar la operación de las mismas.	Es aprobado por el MTC a través de su Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA).	En este caso, no hubo EIA de la obra en su conjunto. Se optó porque los contratos de concesión facultaran el inicio de las obras mediante la realización de EIAs parciales, según etapas. Los inicios (transitabilidad) contaron con una DIA.

ANEXO N° 02: ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL PROGRAMA CAF/INRENA

ÓRGANO	CONFORMACIÓN	FUNCIONES
Unidad Ejecutora (Dirección Ejecutiva)	Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar y ejecutar las inversiones del programa; - Actuar como secretaria técnica del Comité de Coordinación; - Prestar apoyo al Consejo Consultivo; - Elaborar, con la participación de los co- ejecutores el Plan de Operación General (POG) y los Planes Operativos Anuales (POA) que incluirá un Plan de Adquisiciones; - Realizar los contratos, convenios y licitaciones, según requerimientos del programa; - Organizar el sistema contable que provea la documentación necesaria para verificar las transacciones y que facilite la elaboración oportuna de los estados financieros del programa; y, - Elaborar y presentar las solicitudes de desembolso y de justificación del uso de los recursos y los informes semestrales y anuales, consolidando la información proveniente de los co- ejecutores.
Comité de Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, quien lo presidirá (Hoy MINAM); - Ministerio de Agricultura; - Ministerio de Economía y Finanzas; - Ministerio de Transportes y Comunicaciones; - Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). - Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA)²²⁶. - Gobiernos Regionales de los departamentos de Cusco, Madre de Dios y Puno²²⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer el seguimiento al desempeño de la gestión del Programa de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), proponiendo los ajustes para su mejora, de ser el caso; - Aprobar los Planes Operativos Anuales (POA); - Proponer una tema para la selección del Director Ejecutivo de la UEP mediante un proceso competitivo y transparente; - Aprobar los principales procedimientos e instrumentos de gestión del Programa; - Aprobar las Bases Administrativas de los Fondos Concursables y los Términos de Referencia de las principales consultorías; - Recibir los Informes de Auditoría del Programa.

²²⁶ Este cuadro ha sido elaborado con información extraída del estudio "Diagnóstico de los Impactos Interoceánica Sur en la Región Madre de Dios" de Lourdes Fernández (2009).- PRONATURALEZA, ICAA. Instituto incorporado por el artículo 01° de la R.S. N° 325-2006-PCM, publicada el 01 noviembre de 2006.

²²⁷ De conformidad con el art. 01° de la R.S.N° 161-2007-PCM (06.09.07), se modifica la conformación del Comité de Coordinación, con el fin de incorporar a un representante titular y uno alterno de los Gobiernos Regionales de los departamentos de Cusco, Madre de Dios y Puno, respectivamente.

ÓRGANO	CONFORMACIÓN	FUNCIONES
<p>Consejo Consultivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, quien lo presidirá (MINAM) - Instituto Nacional de Recursos Naturales; - Ministerio de Agricultura; - Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; - Ministerio de Economía y Finanzas; - Ministerio de Energía y Minas; - Ministerio de Transportes y Comunicaciones; - Defensoría del Pueblo; - Consejo Nacional de Descentralización; - Instituto Nacional de Cultura; - Gobiernos Regionales de Cusco, Puno y Madre de Dios; - Dos representantes de los gobiernos locales provinciales del ámbito del proyecto, los cuales serán designados por la Asoc. Municipalidades del Perú; - Dos representantes de organizaciones indígenas, los cuales serán designados por la AIDSESP y la CONAP; - Dos representantes de las ONGs con actividad en el ámbito de ejecución del Programa, los cuales serán designados por acuerdo de las redes nacionales de ONGs que trabajan temática ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Servir como foro de vinculación y consulta con los representantes de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y poblaciones localizadas en el área de influencia del CVIS; - Recibir los planes operativos, informes de ejecución y auditorías para conocimiento; - Proponer recomendaciones para mejorar el desempeño del Programa de gestión ambiental y social de los impactos indirectos del proyecto vial y su coordinación con el proyecto vial.

Fuente: Contrato de Préstamo suscrito con la CAF (Jul. 2006) y R.S. N° 295-2006-PCM (Oct. 2006) / Elaboración propia.

ANEXO N° 03: ACTUACIÓN DE ENTIDADES DEL GOBIERNO CENTRAL AL INTERIOR DEL CAF/ INRENA

ENTIDAD/CONTEXTO	COMITÉ DE COORDINACIÓN	CONSEJO CONSULTIVO	PROYECTOS
<p>Consejo Nacional del Ambiente – CONAM (Hoy MINAM).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Máxima autoridad ambiental nacional sin rango ministerial - Débil institucionalidad. - Sin poder resolutivo. - Poco peso político. - Con el ingreso del MINAM al programa se logra, progresivamente, revertir esta situación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidió este Comité - Falta de liderazgo hasta el ingreso del MINAM. - El MINAM designó oficialmente a su Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales mediante R.M. 069-2008-MINAM (Nov.2008) y, posteriormente, a través de R.M. N° 222-2009-MINAM (Octubre 2009). 		<ul style="list-style-type: none"> - Tuvo a su cargo la elaboración de la Línea de Base del programa y la Evaluación Ambiental Estratégica (proyecto 10) - Apoyó en algunas actividades del proyecto 09 a través del Geas Interoceánica Sur (construcción de redes o espacios de participación de la sociedad civil). - Elaboró el análisis cualitativo de la Evaluación Final del programa.
<p>Ministerio de Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Era uno de los sectores de mayor impulso al desarrollo primario exportador que pregonaba Toledo y continuó García. - El INRENA era una OPD de este sector. 	<p>Miembro integrante</p>	<p>Miembro integrante</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tras la extinción del INRENA, ha asumido la UEP (proyecto 10) y el proyecto referido a ANPs en coordinación con el SERNANP. - Asimismo, a través de su DGFFS conduce el proyecto referido al desarrollo de actividades turísticas y el de concesiones forestales.
<p>Ministerio de Economía y Finanzas</p> <ul style="list-style-type: none"> - A través de su DGPMSP se encarga de conducir el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), por ende, tiene a su cargo la declaratoria de viabilidad de los proyectos de inversión pública (salvo excepciones). - IOS no fue evaluada por SNIP; contó con exoneración del gobierno - Aprobó la viabilidad del CAF – INRENA. 	<p>Participó a través de su DGPMSP</p>	<p>Participó a través de la DGPMSP. No se conocen mayores detalles de su participación.</p>	<p>No tuvo a su cargo ningún proyecto del CAF / INRENA.</p> <p>La UEP rendía cuentas al MEF de manera periódica, en función a los desembolsos realizados por CAF, participaban también la Dirección general de Endeudamiento Público (DGEP) y la Dirección Nacional de Presupuesto (DNP).</p>
<p>Ministerio de Transportes y Comunicaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Era el sector encargado de dar seguimiento a la IOS, a través de PROVIAS, DGASA y DGCT. - Criticado por el inicio de obras de la IOS sólo con un estudio de factibilidad, sin EIA ni evaluación SNIP 	<p>La DGASA participó de este Comité hasta junio del 2009, posteriormente, este encargo fue asumido por la Alta Dirección del MTC.</p>	<p>La DGASA participó de este Consejo hasta junio del 2009, posteriormente, este encargo fue asumido por la Alta Dirección del MTC.</p>	<p>No tuvo a su cargo ningún proyecto del CAF / INRENA.</p>
<p>Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA (hoy extinguido)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tenía dentro de su estructura orgánica al IANIP, IFFS, OGATEIRN e IRH - Duramente criticada por la interferencia política - Sin capacidad institucional para el control y para la implementación de políticas efectivas (caso forestal) 	<p>UEP encabezaba la Secretaría Técnica de este Comité.</p>	<p>Miembro integrante hasta su extinción en diciembre del 2008.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tenía a su cargo la UEP, la cual inicialmente no contaba con autonomía administrativa, financiera ni funcional. - Tuvo a su cargo varios proyectos_ Ordenamiento Territorial (OGATEIRN); ANPs (IANP); desarrollo de actividades turísticas (DGFFS), consolidación de concesiones forestales (DGFFS) y establecimiento de la UEP.

ENTIDAD/CONTEXTO	COMITÉ DE COORDINACIÓN	CONSEJO CONSULTIVO	PROYECTOS
<p>Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) - El INDEPA en dichas fechas era una institución nueva.</p>	<p>Débil presencia, casi desapercibida. No respondieron carta de consulta.</p>	<p>No participó de este Consejo.</p>	<p>Se encargó del proyecto referido al Fortalecimiento de la Identidad Cultural y Protección de las Tierras de los Pueblos Indígenas. No respondieron carta de consulta sobre resultados alcanzados por este proyecto.</p>
<p>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo Es el sector encargado de definir, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar la política de comercio exterior y de turismo.</p>	<p>No se conocen datos sobre su participación.</p>	<p>-----</p>	<p>Coadyuvaría en el proyecto referido al desarrollo de actividades turísticas en el ámbito de influencia del CVIS.</p>
<p>Ministerio de Energía y Minas A nivel nacional, es el sector encargado de conducir la política en asuntos energéticos (hidrocarburos, hidroenergéticos, etc.) y mineros.</p>	<p>-----</p>	<p>Mediante R.M. N° 576-2006-MEM-DM (Nov. 2006) se designó al titular de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. No se conocen mayores datos sobre esta participación.</p>	<p>El convenio de ejecución por encargo con INRENA para conducir el proyecto minero fue resuelto (según fuentes autorizadas, el MINEM no quiso ocuparse de este proyecto por el poco presupuesto destinado).</p>
<p>Defensoría del Pueblo Órgano constitucional autónomo, que a través de sus recomendaciones busca crear conciencia en los poderes públicos respecto de que su actuación debe sujetarse a la legalidad y al respeto de los derechos de los ciudadanos.</p>	<p>-----</p>	<p>Apenas se conoce que participó a través de su Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. No respondieron carta de consulta.</p>	<p>No tuvo a su cargo ningún proyecto del CAF / INRENA.</p>
<p>Consejo Nacional de Descentralización (Hoy Secretaría de Descentralización - PCM) - Organismo independiente y descentralizado, adscrito a la PCM. - Tenía a su cargo la dirección y conducción del proceso de descentralización. - En enero del 2007 fue fusionado a la PCM.</p>	<p>-----</p>	<p>No se conoce papel desempeñado. Tampoco respondieron carta de consulta.</p>	<p>Pese a su importante papel, no tuvo mayor participación en los proyectos conducidos por los gobiernos regionales, como el de fortalecimiento de capacidades de gestión ambiental y social.</p>
<p>Instituto Nacional de Cultura - OPD del Ministerio de educación. - Se encarga de las acciones de protección, conservación y promoción, puesta en valor y difusión del patrimonio y las manifestaciones culturales de la Nación.</p>	<p>-----</p>	<p>Respondieron indicando que la Oficina de Paisaje Cultural que antes era la encargada de ver este tema, había sido absorbida por el MINAM.</p>	<p>No tuvo a su cargo ningún proyecto del CAF – INRENA.</p>

Elaboración propia

ANEXO N° 04: TALLERES, PASANTÍAS Y EVENTOS ORGANIZADOS EN EL MARCO DEL PROYECTO "FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDADES DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES ASENTADOS EN EL ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL CVIS Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL"

REGIÓN	DESCRIPCIÓN	PARTICIPANTES	RESULTADOS INDICADOS EN LAS EVALUACIONES DE LA UEP
CUSCO	Curso de capacitación de ArcGIS en los laboratorios de Telemática en Lima. (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 17 profesionales de gobiernos locales 	No se indica el nombre de los municipios. No hay información sobre los resultados.
	Curso de capacitación en introducción al ArcGIS parte II Telemática- Lima. (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 profesional de la GRRNINGMA. • 1 profesional de la Municipalidad de Quispicanchi. 	No hay información sobre los resultados.
	Taller de capacitación para la elaboración del Plan de Gestión Comunal – en la Comunidad de Tinke. (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 30 comunidades. 	No se indica el nombre ni la ubicación de las comunidades. No hay información sobre los resultados.
	Talleres de sensibilización en Gestión y Manejo de Biodiversidad (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 454 pobladores de 19 comunidades 	No se indica el nombre ni la ubicación de las comunidades. No hay información sobre los resultados.
	Curso de Construcción de base de datos geográficas (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 5 profesionales de gobiernos locales 	No se indica el nombre de los municipios. No hay información sobre los resultados.
	Curso sobre Planeamiento, Gestión y Evaluación Ambiental (EF)	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades regionales y gerencias ambientales 	No se indica el número de funcionarios capacitados. No hay información sobre los resultados.
	Pasantía sobre Planeamiento, Gestión de Recursos Naturales y Evaluación Ambiental (EF)	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios regionales y gerencias ambientales locales 	No se indica el número de funcionarios capacitados. No hay información sobre los resultados.
	Seminarios de Calidad Ambiental (EF)	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad civil, comunidades nativas y campesinas 	No se indica el número de personas ni el nombre y número de comunidades capacitados. No hay información sobre los resultados.
	Pasantía INIA-ANDENES	<ul style="list-style-type: none"> • 10 líderes comunales del distrito de Marcapata • 12 líderes de los distritos de Ocongate, Ccatca y Ccarhuayo 	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración de productos ecológicos. - Uso apropiado de los recursos genéticos de tubérculos andinos (oca, olluco y Nashua), alimentos que se constituyen como alternativas en los programas de desarrollo sostenible. - Conservación Genética de Cultivos Andinos. - Conservación y beneficios de plantas medicinales.
	Pasantía III Curso Internacional de Ecología de la Conservación y Diseño de Sistemas Forestales Sostenibles - Huancayo	<ul style="list-style-type: none"> • 06 profesionales de gobiernos locales de Catca, Ocongate, Lucre, Marcapata y Quispicanchi. • 02 Profesionales del Gobierno Regional Cusco. 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales sensibilizados en temas: <ul style="list-style-type: none"> - Manejo forestal sostenible - Manejo de bosque primarios y secundario - Biología reproductiva - Dendrocronología (estudio de la edad de las plantas)

REGIÓN	DESCRIPCIÓN	PARTICIPANTES	RESULTADOS INDICADOS EN LAS EVALUACIONES DE LA UEP
MADRE DE DIOS	Taller sobre sensibilización en Manejo, Control y Prevención de Quemadas, realizado en el CPM Sudadero, Las Piedras, Abril 2009.	Agricultores, autoridades gubernamentales del gobierno regional, bomberos local, Comisión Multisectorial, Bomberos, Defensa Civil y ONGs.	Según la UEP, al realizarse la quema de bosques en MDD generalmente por fines agrícolas o ganaderos, representa una amenaza inminente al ecosistema que puede originar incendios forestales, por ello, se buscó fortalecer conocimientos e intercambiar experiencias sobre técnicas de prevención para el buen manejo del fuego que permita la transferencia de nuevas tecnologías y nuevos conocimientos.
	Curso- Taller Técnicas de Prevención para el Buen Manejo del Fuego BMF, realizado en Puerto Maldonado y en el sector Madama (Las Piedras). Setiembre 2009.	No se precisan beneficiarios.	No se precisan resultados.
	Curso Taller: Marco Conceptual y Elementos para un Programa Regional Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación de Bosques (REDD) Tres capacitaciones sobre el Uso de la Tierra según su Capacidad de Uso Mayor Arca Pacahuara – Iberia; Mazuko – Inambari y Puerto Maldonado (Tambopata).	178 campesinos de la provincia de Manu, Tahuamanu y Tambopata.	La migración originada por el CVIS ha causado el asentamiento de colonos en el tramo 3 construyendo caminos de penetración, viviendas, chacras, originando deforestación y actividades productivas informales como extracción, recolección etc. E este sentido, el curso buscó capacitar a los pobladores rurales, asociaciones y gremios agrarios en la utilización del suelo según su capacidad de uso mayor.
PUNO	Taller de sensibilización en el Uso, Manejo y Conservación de los recursos naturales del Lago Valencia.	29 pobladores.	Sociabilizar y hacer entender lo importante que es la declaración de interés regional de la conservación del lago Valencia y áreas adyacentes, mostrando los beneficios que traería esta norma a la comunidad.
	Cuatro Cursos de capacitación (EF). Temario: Economía peruana perspectivas y retos; La nueva gestión pública y creación de valor; Política energética y retos; y Medio ambiente y desarrollo sostenible.	• Gerentes Regionales, funcionarios de los Gobiernos Locales y Sociedad Civil.	No se indica el número de funcionarios ni de personas capacitadas.

Elaboración propia

ANEXO N° 05: DEFINICIONES DE PLANES PROPUESTOS EN EL MARCO DEL PROYECTO “MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS AREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL AMBITO DE INFLUENCIA DEL CVIS”

DOCUMENTO	CONTENIDO
Plan Maestro	Principal documento de planificación estratégica del ANP, en el cual se describen los lineamientos para la conservación y protección de los objetos de conservación del área, el documento debe describir objetivos, resultados esperados, indicadores de gestión y presupuesto de implementación. Actualmente tres de las áreas protegidas cuentan con planes maestros aprobados (Tambopata, Bahujaja Sonene y Titicaca) y una (Amarakaeri) en proceso de elaboración, razón por la cual se propone la actualización de dichos documentos en el año 2008.
Plan de Manejo de Recursos Naturales	Documento de gestión específica que permite conducir y regular el aprovechamiento de los recursos naturales renovables al interior de las ANP por parte de la población local. Se elaborarán planes de manejo de castañas, palmeras, recursos maderables y otros.
Plan de Uso Turístico y Recreación	Documento técnico específico donde se definen con mayor detalle los criterios, lineamientos, prioridades y límites del uso turístico del ANP ²²⁸ . Contribuye al ordenamiento de la actividad turística.
Plan de Vigilancia Comunitaria	Los planes de vigilancia comunitaria y acuerdos de vigilancia comunitaria son instrumentos y/o mecanismos en los cuales la población local que realiza algún aprovechamiento de los recursos naturales del ANP se compromete y/o participa en la implementación de acciones de protección y conservación de dichos recursos. Una experiencia exitosa de este mecanismo de participación ciudadana es la implementación del sistema de vigilancia comunitaria implementada en la Reserva Nacional Pacaya Samiria.

Fuente: Proyecto de Prefactibilidad / Elaboración propia

²²⁸ En el estudio de prefactibilidad de este proyecto se indicó que en vista a que otras fuentes cooperantes habían financiado la elaboración de planes de uso turístico y recreativo para Tambopata, Bahujaja Sonene y Titicaca, sólo se está planteando la elaboración del plan correspondiente a la Reserva Comunal Amarakaeri, no obstante, el MEF en su informe de viabilidad si contempló la elaboración de los planes para las otras tres ANPs.

ANEXO N° 06: MATRIZ DE RESULTADOS CONSOLIDADOS DEL TALLER REGIONAL REALIZADO POR DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR) EN LA CIUDAD DE PUERTO MALDONADO, EL 03 DE JUNIO DEL 2010

CRITERIOS DE APLICACIÓN	¿CÓMO FUE?	¿CÓMO DEBE SER?	OBSERVACIONES
P L A N I F I C A C I Ó N	<ul style="list-style-type: none"> * Diseño vertical y centralista. * La propuesta ya estaba elaborada y fue impositiva. * No hubo oportunidad de agregar indicadores, sólo actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> * Descentralizada y participativa. * Contar con una Línea de Base de primera fuente. * Difundir planes en todo el corredor buscando mediante un lenguaje accesible a la población. * Contar con mesos y micro zonificaciones aprobadas. * Contar con un plan de ordenamiento territorial concertado y aprobado. * Gobiernos Regionales y locales deben liderar gobernabilidad y gobernanza, de manera concertada. * Fortalecer la coordinación en gobiernos regionales y locales. * Contar con planes de desarrollo urbano para zonas de expansión urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> * Considerar la efectiva participación de sociedad civil, planes de desarrollo existentes y debe ser realista, considerando aportes técnicos y tiempo adecuado de trabajo. * Se necesita hacer un diagnóstico de las necesidades reales del ámbito de influencia del CVIS. * Se propone que la Unidad Ejecutora del programa cuente con sedes regionales.
DISEÑO - CONTENIDO	<ul style="list-style-type: none"> * La propuesta no consideró el aporte de actores regionales claves y fue desarrollado en gabinete. * Designación de ejecutores a dedo. * A nivel del Estado fue muy sectorial (sólo algunos sectores). 	<ul style="list-style-type: none"> * Diseño de proyectos consensuado, compartido y contextualizado a la realidad local, deben ser elaborados en regiones. * Deben participar no sólo los jefes de Direcciones sino también los técnicos. * Implementar fase de estudio de campo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Implementar mayor difusión y obtención de información real y mayor trabajo de campo, con información actualizada. * Designación de co-ejecutores de acuerdo a competencias institucionales y resultados comprobables.
ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> * Poco funcional y centralista. 	<ul style="list-style-type: none"> * Dinámica, ágil y versátil con participación de las regiones. 	<p>Representativa con mayor involucramiento de los actores clave locales.</p>
TRANSPARENCIA	<ul style="list-style-type: none"> * No hubo transparencia, todas las fases del programa fueron cerradas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Con mayor transparencia y/o con audiencias públicas. * Los documentos y la información que se genere deben ser difundidos públicamente, de manera constante. * Fortalecer espacios de socialización de la ejecución del programa, actividades y presupuesto. * Fortalecer la Sub- Gerencia de Desarrollo Institucional encargada del portal de Transparencia Regional y la difusión de información a la población en general. 	<ul style="list-style-type: none"> * Representativa, con mayor involucramiento de los actores claves. * Empleo de medios de difusión variados (web, radios, TV etc.) * Consolidar información de fuentes nacionales y locales. * Necesaria predisposición para brindar información.
PARTICIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> * Escasa o casi nula (sociedad civil) 	<ul style="list-style-type: none"> * Real y totalmente participativo para poblaciones locales aledañas como para sociedad civil en general. 	<ul style="list-style-type: none"> * Desde las bases hacia los técnicos en los diferentes proyectos, considerar metodología clara en los procesos de consulta. * Los talleres no sólo deben ser meras presentaciones sino espacios de decisión. * Las convocatorias deben ser permanentes y contar con su debido presupuesto.

CRITERIOS DE APLICACIÓN	¿CÓMO FUE?	¿CÓMO DEBE SER?	OBSERVACIONES
C O O R D I N A C I Ó N	<ul style="list-style-type: none"> * No existió una coordinación adecuada, fue dirigida de acuerdo a intereses. 	<ul style="list-style-type: none"> * Efectiva y sin intereses dirigidos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Presentación de avances y socialización de resultados de acuerdo a las competencias de cada sector, a través de análisis de avances periódicos (semestrales). * Los acuerdos deberían ser difundidos a sociedad civil.
	<ul style="list-style-type: none"> * Precaria, irregular y ocasional, casi inexistente. * Cada región trabajó por su cuenta. 	<p>Colegiada (con acuerdos comunes) y sistemática (cada cierto tiempo). Se propone la instalación o designación de un ente coordinador entre regiones.</p>	<p>Esta coordinación podría ser rotativa y podría contribuir al seguimiento y evaluación del programa. No debe ser politizada (partidaria).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> * Fue escasa o casi inexistente. 	<ul style="list-style-type: none"> * Estrecha, transversal y fluida. * Se deben propiciar espacios de difusión, sensibilización e incidencia. * Por ejemplo, apertura de espacios de los Consejos de Coordinación Gerencial de los gobiernos regionales y gobiernos locales con la sociedad civil. 	<p>Las unidades de Gestión Ambiental que el programa implementó deben apoyar en ese trabajo, para ello deben estar activas e interconectadas.</p>
CAPACIDAD DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL		<ul style="list-style-type: none"> * Consolidar la actuación de las CARs y CAMs. * Creación de grupos técnicos dentro de las CARs y CAMs. * Fortalecer las capacidades de sociedad civil en gestión ambiental. * Promover las buenas prácticas en las actividades productivas de la población. 	
I M P L E M E N T A C I Ó N	<ul style="list-style-type: none"> * Tuvo una evidente falta de control y seguimiento. * Estructura administrativa muy burocrática. 	<ul style="list-style-type: none"> * Estructura administrativa ágil y funcional, con sistema de seguimiento y monitoreo. 	
	<ul style="list-style-type: none"> * La CAF no puso interés en este aspecto. * Deficiente por la inestabilidad del director ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Exigir mayor seguimiento y monitoreo de la CAF. * Seguimiento y monitoreo permanente y no manipulado políticamente. * Información de difusión con reuniones presupuestadas de informes trimestrales públicos. * Participación ciudadana en el monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Garantizar el gasto eficiente del préstamo otorgado, considerar el monitoreo financiero externo del gasto. * Los procesos que se inician, deben continuar cuando se cambia de profesionales.

CRITERIOS DE APLICACIÓN	¿CÓMO FUE?	¿CÓMO DEBE SER?	OBSERVACIONES
RENDICIÓN DE CUENTAS	<ul style="list-style-type: none"> * No existió y fue herméticamente llevada. * Justificatoria de resultados ficticios. 	<ul style="list-style-type: none"> * Rendiciones públicas y oportunas. * Contratación de una entidad auditora externa anual como parte del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> * Desembolsos de acuerdo a cumplimiento de metas, gestión por resultados. * Los resultados de la auditoría deben ser difundidos con conferencias de prensa.
TIEMPO	<ul style="list-style-type: none"> * Plazo corto de tres años. * En función a los planes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mediano plazo: 10 años 	<ul style="list-style-type: none"> * No se logró el impacto del programa por el corto tiempo.
MONTO	<ul style="list-style-type: none"> * Insuficiente y sin manejo adecuado (17 millones) * En función a los planes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Bien manejado y optimizado. * Monto para nueva propuesta: 20% del valor de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> * Siempre será insuficiente, se debe optimizar el uso de los recursos, se debe buscar contrapartidas.

Elaboración propia

ANEXO N° 07: MATRIZ DE RESULTADOS CONSOLIDADOS DEL TALLER REGIONAL REALIZADO POR DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR), EN LA CIUDAD DE PUNO, EL 16 DE JUNIO DEL 2010

CRITERIOS	¿CÓMO FUE?	¿CÓMO DEBE SER?	OBSERVACIONES
<p>PLANIFICACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Fue un proceso inadecuado con proyectos definidos desde una perspectiva sectorial, centralista y vertical, que no respondieron a las necesidades regionales. * Programa impuesto por el gobierno central sin atender las demandas regionales, por ello, el rechazo social de las poblaciones locales. * Contó con una asignación presupuestal inadecuada, privilegiando -en magnitud- a las instituciones centrales, sin participación del gobierno regional, gobiernos locales e instituciones privadas, ONGs, usuarios y organizaciones beneficiarias. 	<ul style="list-style-type: none"> * Debe ser un proceso con proyectos definidos desde una perspectiva regional, participativa y descentralizada, que responda a la satisfacción de las necesidades locales, de modo que exista conformidad. 	<ul style="list-style-type: none"> *Debe disponerse de manera inmediata de la evaluación completa de la primera fase del programa. *Debe realizarse un detalle de los equipos, vehículos y bienes a la liquidación de la primera fase. *Debe realizarse un detalle claro de las metas físicas. *Debe realizarse un detalle de la ejecución financiera. *Priorizar los proyectos de desarrollo considerando la problemática de área de influencia.
<p>PARTICIPACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Información inadecuada sin consulta previa. * No se consultó sobre el Convenio OIT 169. * Se pretende desconocer la identidad de los quechuas y aymaras originarias en la selva de Carabaya. * Conflictos de delimitación territorial, se propone q debe ampliarse el servicio de titulación con COFOPRI. * Normatividad actual no protege los recursos naturales, ni respeta los territorios de comunidades nativas y campesinas. * El 2009 aparece el megaproyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari, que afectaría el tramo 4 de la IOS. Por tanto, deben respetarse los tramos inicialmente planteados porque éstos integran y eso es parte del desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Población consultada conforme al Convenio 169 de la OIT. * Respetar la identidad cultural de la selva puneña y de toda la región de Puno. * Propuesta de diálogo e información entre gobierno regional, sociedad civil y empresas. * Articular proyectos de desarrollo turístico y productivo en la zona del CVS, tramo con 4 con observadores. * No se debe cortar ni interrumpir la ejecución del tramo 4 de la IOS. 	<ul style="list-style-type: none"> * El proyecto de ley que modifica la Ley sobre Desplazamientos Forzados para favorecer concesiones de proyectos. * Se ha emitido la Ley de Criminalización en torno a las protestas de las comunidades. * Ley anticonstitucional- derogación inmediata. * Debe derogarse, viola los derechos básicos de los pueblos indígenas (comunidades campesinas y nativas

CRITERIOS	¿CÓMO FUE?	¿CÓMO DEBE SER?	OBSERVACIONES
<p>COORDINACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> * El programa tuvo un funcionamiento incipiente, en cuanto al fortalecimiento del GTSC IOS Puno. * Débil articulación entre organizaciones sociales de base de la IOS y del tramo 4 con el GTSC IOS, Gerencia de Recursos Naturales y Gestión de Medio Ambiente (GRRNINGMA) del Gobierno Regional de Puno y gobiernos locales. * No hubo reuniones periódicas establecidas con actores públicos y privados. * Carencia de presupuesto para funcionamiento de CAR y CAMs. * No hubo coordinación permanente para convocatorias de reuniones públicas sobre avances en temas ambientales de la región. * Desarticulación de sectores, en temas ambientales. * Desarticulación de centros poblados, gobiernos locales y provincias, en temas ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mayor fortalecimiento del GTSC IOS y ampliación de actores. * Articulación y trabajo conjunto entre organizaciones sociales de base de la IOS, del tramo 4 con el GTSCIOS Puno y GRRNINGMA del Gob. Regional de Puno. * Establecer reuniones permanentes (mensuales) con el sector público, ONGs y organizaciones sociales de base. * Destinar presupuesto para funcionamiento de CAR y CAMs del espacio IOS y tramo 4. * Convocatorias públicas para reuniones de trabajo y monitoreo - planes de trabajo para todos los actores. * Articulación de sectores público y privado respecto a temas ambientales. * Sensibilización y fortalecimiento de capacidades de la población: centros poblados, gobiernos locales e instancias como las CAR y CAMs. 	
<p>TRANSPARENCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Sociedad civil desinformada, lo que repercutió en el desinterés en el programa. * Los procesos de formulación, definición de proyectos, asignación presupuestal, gestión pública financiera no son informados a las dependencias públicas y privadas regionales, ni a las organizaciones regionales del área de influencia del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> * Población informada adecuadamente, de manera veraz y transparente, antes, durante y después de la ejecución del programa. * La formulación, definición de los proyectos, asignación presupuestal, gestión física y financiera deben ser informados de manera obligatoria a las dependencias públicas y privadas, regionales y locales. 	<p>Debe existir información y mecanismos de difusión permanente de las acciones de la segunda etapa del programa.</p>

CRITERIOS	¿CÓMO FUE?	¿CÓMO DEBE SER?	OBSERVACIONES
RENDICION DE CUENTAS	<ul style="list-style-type: none"> * Si bien existen informes finales, éstos no determinan el saldo por efecto y por ejercicio, ni el destino de los mismos (revertidos al Estado, CAF, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> * Se deben contar con mecanismos permanentes y transparentes. * Redistribución de saldos no ejecutados por las unidades co-ejecutoras. * Presentación de informes finales por ejercicio, a fin de ver el avance alcanzado. * Auditoría pública al finalizar el proyecto/programa, todos los ejecutores y la sociedad civil deben ser informados de lo que se ha ejecutado. 	
CAPACIDAD DE GESTION AMBIENTAL Y SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> * No se definió una unidad ejecutora autónoma. * No se establecieron oficinas locales y regionales. * No se definió la sede de la UEP (cambios entre Lima y Puerto Maldonado) * No se planificó adecuadamente la ejecución de proyecto. * No hubo personal permanente (contratos intermitentes, no permitieron resultados). * No hubo control de resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> * Creación de una unidad ejecutora autónoma y con sede en el ámbito de influencia de la IOS, la cual deberá ser determinada a través de adecuados criterios técnicos y financieros. * Creación de un directorio interregional, con la participación de representantes de las provincias y distritos ubicados en el eje vial. * La gestión debe estar dirigida por personal adecuado y predispuesto a la ejecución. * Contar con una gestión de riesgos: Los nuevos proyectos deben estar enfocados en el contexto del cambio climático, vulnerabilidad de servicios ambientales, entre otros. * Fomentar la creación de nuevas ACRs. * Conclusión de los proyectos iniciados en la primera etapa (y continuidad en la segunda etapa). 	

Elaboración propia

ANEXO N° 08: PROPUESTA DE MARCO LÓGICO DE PROGRAMA DE MITIGACIÓN Y DESARROLLO CAF/MINAM²²⁹ (2010-2015)

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUACIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$ ²³⁰
<p>P L A N I F I C A C I Ó N</p>	<p>General: No Muy Favorable</p> <ol style="list-style-type: none"> (-) No existe un Plan de Desarrollo de la Amazonía Peruana. (+) Existen Planes de Desarrollo Regional. (-) No existe una autoridad rectora de la planificación nacional (CEPLAN no implementado). No hay Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. No hay un marco legal regulatorio, la toma de decisiones es fragmentada. (+) Existe CAT. (+) Existe marco legal sobre instrumentos de planificación (ZEE, Planes de Ordenamiento Territorial). (+/-) La normativa sobre EAE no era clara, sólo se hacía una vaga referencia a este instrumento en el SEIA. El reglamento recién se expide en el 2009. (i) CONAM contaba con responsabilidades de la actual DGOT de MINAM. (-) CVIS fue exonerado del SNIP; no contó con estudios de definitivos de ingeniería, ni estudio de impacto ambiental. 	<p>Falta de compromiso con monitoreo y evaluación</p> <p>Planificación en el Diseño</p> <ol style="list-style-type: none"> Proyectos definidos desde una perspectiva sectorial, centralista y vertical, que no respondieron a las necesidades regionales. No se priorizó la elaboración de la Línea de Base ni la EAE sino hasta la etapa final del Programa. Se perdió de vista los impactos globales del proyecto²³¹. Los POAs y las Evaluaciones Físico Financieras fueron documentos de planificación interna del programa. Políticas públicas diferentes y no compatibles (MTC continúa la construcción del CVIS, MEM promueve proyecto CHI Inambari, ¿Y el Comité de Coordinación del Programa?) La CAF cuenta con una capacidad muy baja para la planificación. <p>Proyectos</p> <ol style="list-style-type: none"> No se aprobó ninguno de los tres Planes de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Regionales. No se han actualizado la mayoría de los planes maestros de las 4 ANPs del ámbito del CVIS. 	<p>3</p>	<p>Fortalecimiento del sistemas de Monitoreo y Evaluación</p> <p><i>Supuesto operativo para 2011 y 2012, no habrá Plan Nacional de Desarrollo de la Amazonía Peruana²³².</i></p> <p>Planificación en el diseño</p> <p>Debe ser un proceso con proyectos definidos desde una perspectiva regional, participativa y descentralizada, que responda a la satisfacción de las necesidades locales, de modo que exista conformidad.</p> <ol style="list-style-type: none"> Contar con una Línea de Base del Programa CAF INRENA y de una línea de base de la situación previa a este nuevo programa. Implementar el EAE elaborado. Es necesario contar con metas/indicadores y marco lógico concretos de fortalecimiento de la rendición de cuentas y de transparencia²³³. Es necesario contar con instrumentos de medición como encuestas interactivas²³⁴. Mecanismos claros y eficaces de retroalimentación en planificación local, regional, nacional. Mecanismo para informar a la población de los avances, logros, y dificultades presentadas en el programa (UE, Gobiernos Regionales, CAF, Coejecutores) Capacitación para participar en acciones de monitoreo y evaluación de resultados del Programa. Es importante incluir información de los Planes de Desarrollo Regional y Presupuestos Participativos en las propuestas. Incluir insumos del Plan de Corredores Económicos del CVIS e implementar dicho plan en coordinación con el Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> Línea de Base previa, de alta calidad, actualizada y disponible al público. (social, ambiental e institucional) EAE previa y actualizada. Marco lógico del proyecto adecuado Plan M&E robusto y presupuestado Tres encuestas de 1,200 hogares en el área de influencia de monitoreo midiendo satisfacción, cambios en la calidad de vida, migración, conflicto, acceso a servicios, cambios en la calidad de conocimiento, participación, confianza en instituciones, es decir, gobernabilidad, etc. Informes de monitoreo puntual, adecuado y público Evaluación post-hoc riguroso LA UE del Programa debe tener oficinas regionales. Elaboración de un diagnóstico de las necesidades reales del CVIS 	<ol style="list-style-type: none"> (Cuánto cuesta para implementar 3 ZEE regional, 28 ZEE local? -\$2 millones? 2. \$100,000 – Cooperación Técnica. \$500,000 - POT M&E debe ser por lo menos 5% del costo total del proyecto - \$US 5-7.5 millones. <p>Total: \$10 millones</p>

²²⁹ Este cuadro se basa en información de las Evaluaciones Físico Financieras 2007, 2008, 2009 y de las presentaciones (power point) de los Co ejecutores del Programa en la reunión del Comité de Coordinación realizada en la ciudad de Iberia, Madre de Dios, en setiembre de 2009, otorgados por la UEF. Información en base a los avances del Proyecto 9. Proyecto Areas Naturales Protegidas, Proyecto Ordenamiento Territorial, y Proyecto Minería. Seguimiento Línea de Base

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUA- CIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
<p style="text-align: center;">P L A N I F I C A C I Ó N</p>	<p>9. (-) Falta de catastro unificado a nivel nacional, lo que propicia la superposición de distintos derechos.</p> <p>10. (-) Precedente de ZEE San Martín (en área de Cordillera Escalera se superpone lote de hidrocarburos).</p> <p>11. (-) Estándares bajos para M&E</p>	<p>3. No se ha hecho público el Plan de Desarrollo Indígena.</p> <p>Falta de Seguimiento y Monitoreo</p> <p>1. Tuvo una evidente falta de control y seguimiento.</p> <p>2. Estructura administrativa muy burocrática.</p>		<p>Propuestas para el Programa</p> <p>2. Fortalecimiento del trabajo de los Gobiernos Regionales y Locales en la creación de sus instrumentos de planificación (ZEE) y monitorear la implementación de dichos instrumentos.</p> <p>3. Es necesario generar compromiso entre los Gobiernos Regionales para que promuevan el cumplimiento de sus instrumentos de planificación.</p> <p>4. Finalizar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del área de influencia (AIF-CVIS) basado en escenarios del uso sostenible, con amplia pertenencia local y compromisos de seguimiento de la implementación.</p> <p>5. Apoyo a la protección de ANPs a través de la actualización de sus Planes Maestros y comprometer recursos para la implementación de los mismos.</p> <p>Sistema de Seguimiento y Monitoreo</p> <p>1. Estructura administrativa ágil y funcional, con sistema de seguimiento y monitoreo.</p> <p>2. Exigir mayor seguimiento y monitoreo de la CAF.</p> <p>3. Seguimiento y monitoreo permanente y no manipulado políticamente.</p> <p>4. Información de difusión con reuniones presupuestadas de informes trimestrales públicos.</p> <p>5. Participación ciudadana en el monitoreo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis previo de las capacidades de los que serían designados como entes co ejecutores. - ZEE concluidos e implementados. - Evidencia de cumplimiento con los ZEE - Acuerdo local como antecedente del programa - Evidencia de cumplimiento con el acuerdo - POT aprobado, negociado e avanzando en su implementación.. - Catastro nacional actualizado en AIF. - CEPLAN fortalecido. - # talleres de planeación participativa - El seguimiento y monitoreo también debe realizarse en el tema del presupuesto gastado. - Garantizar el gasto eficiente del préstamo otorgado, - considerar el monitoreo financiero externo del gasto. 	

y Evaluación Ambiental Estratégica EAE.

²³⁰ Por definir la proporción por fuente (Instituciones financieras internacionales, Presupuesto nacional, presupuesto de los gobiernos regionales/locales; aportes de empresa privada, de sociedad civil; de financiamiento generado por actividades REDD, etc.)

²³¹ Marc Douroujeanni (2006). Estudio de Caso BICECA sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonia Sur de Perú. Lima. DAR, PRO, Racimos.

²³² Marc Douroujeanni, Diego D. Alberto B. (2010). La Amazonia Peruana en 2021. Lima. DAR, PRO, SPDA, ICCA.

²³³ BIC (2009). Rendición de Cuentas en el BID y Banco Mundial (Tabla 5. p. 49 <http://www.bicusa.org/es/Article.aspx?id=11081>)

²³⁴ Por ejemplo, encuestas de 1000 - 2000 hogares de la área de influencia (Brasil y Bolivia también).

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUACIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
<p style="text-align: center;">P A R T I C I P A C I Ó N</p>	<p>Cultura política de participación ciudadana defensiva y arbitrario.</p> <ol style="list-style-type: none"> (+/-) Mega proyecto Camisea como caso emblemático de participación de la sociedad civil a través de audiencias públicas y seguimiento del proyecto en relación al rol del BID y el Estado. (+) Marco legal para la participación en la gestión ambiental a través de las CARs y CAMs. (-) Falta reglas claras para procesos de consulta (-) El Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT, sin embargo no ha adecuado su legislación nacional a lo dispuestos por este acuerdo internacional. (-) No se han establecido mecanismos de consulta y participación idóneos (previos, libres e informativos) para los pueblos indígenas. 	<p>Poca participación de la sociedad civil en el Programa</p> <ol style="list-style-type: none"> Información inadecuada sin consulta previa. No se informó de acuerdo al Convenio OIT 169. El Proyecto 09 tuvo como meta el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, utilizó como marco el SNGA (CARs y CAMs). Proceso de Certificación de Municipalidades, como proceso importante de participación y generación de instrumentos de gestión ambiental. Es necesario buscar la sostenibilidad y analizar la implementación de instrumentos de gestión. El Comité Consultivo como espacio de información, vinculación y consulta entre actores públicos y privados no funcionó (pocas reuniones, decisiones no vinculantes, falta de voluntad política). No han sesionado desde el 2008 hasta la fecha. Debilidades de la sociedad civil en su capacidad de respuesta ante las necesidades del Programa. El GTSC IOS se creó como iniciativa no producto del Programa, sin embargo, no se abrieron muchos espacios para su participación. 	<p>3</p>	<p>Lograr que el programa promueva la participación adecuada en cada etapa del ciclo, y como práctica rutinaria en las instituciones involucradas.</p> <ol style="list-style-type: none"> Proceso Adecuado de Participación y Consulta de acuerdo al Convenio 169. Los talleres que se realicen no deben ser solo meras presentaciones sino espacios de decisión. Nueva propuesta para un Comité Consultivo Reglas de protocolo que aclara responsabilidades y consecuencias. <ul style="list-style-type: none"> Mayor presupuesto. Capacidad de sancionar falta de cumplimiento. Vínculo con propuesta de veeduría independiente y la presentación de recomendaciones sobre monitoreo y evaluación. Fortalecimiento anterior institucional en participación y resolución de conflictos del por cooperación técnica <ul style="list-style-type: none"> Antes del inicio del proyecto, se debe analizar cuáles son las instituciones claves que necesitan ser fortalecidas a fin de cumplir con los objetivos del Programa. (INDEPA, CEPLAN Direcciones Regionales, entre otros). Generar mecanismos de solución de conflictos entre Estados, organizaciones indígenas, locales y sociedad civil, y terceros (empresas) Fortalecimiento a CARs y CAMs en promover participación en el ciclo del programa <ul style="list-style-type: none"> mapeo local participativo de la sociedad civil organizada (ONGs, Federaciones Nativas, entre otros) a nivel local, regional y nacional. Programa permanente de capacitación de gobernanza local participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Protocolo nuevo del C.C. publicado y validado Reuniones semi- anuales del C.C. (1 fuera de Lima) con representación efectiva Participación efectiva reflejada en la calidad y ejecución de los POAs. # talleres en planeación participativa y res. Conflictos. # alianzas, acuerdos efectivos de promover desarrollo sostenible local con plan viable. # conflictos se reduce. # talleres sobre ciclo de planeación participativo. resultados de los talleres (ej. Personas capacitadas retenidos 1 año después; Existe un plan de consulta del programa. Encuestas de retroalimentación de los beneficiarios del programa. Participación del GTSC y beneficiarios en M&E actividades 	

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUACIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
P A R T I C I P A C I Ó N	<p>6. Gobierno Peruano poco preparado para impulsar mecanismos de veeduría social y ambiental, o de participación relacionados a proyectos complejos o megaproyectos.</p> <p>7. (-/+) Sociedad civil con pericia en temas de desarrollo sostenible, no muy articulado en aspectos no virtuales, en particular entre urbano-rural.</p> <p>8. (-) Falta aún implementar lo dispuesto en la Ley General del Ambiente (2005) con respecto a participación ciudadana en materia ambiental.</p>	<p>7. La participación de los Gobiernos Regionales en el Comité de Coordinación, inicialmente no fue priorizada, ésta se logró gracias al apoyo de la sociedad civil, y se mantuvo durante el programa.</p> <p>8. Recelos y/o desconfianza por parte de los Gobiernos Regionales hacia la sociedad civil por el manejo de proyectos del Programa.</p> <p>Proyectos</p> <p>1. La participación de la sociedad civil en el Proyecto 09 fue mínima, ante las debilidades de las CAR y CAM.</p> <p>2. La participación de las organizaciones indígenas fue mínima (no participación de FENAMIAD en Madre de Dios, desconocimiento por parte del CONAP)</p>		<p>4) Apoyo para fortalecer GTSC (Apoyo logístico para cubrir reuniones y la implementación de sus planes de acción)</p> <p>5) Mayor participación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas (a través de sus federaciones o grupos) en el diseño de los proyectos y en su implementación.</p>	<p>- POA refleja la participación activa de los beneficiarios.</p> <p>-Informe anual en el C.C. de GTSC/CAR/CAM de participación.</p> <p>- Reuniones periódicas con las federaciones nativas (FENAMAD, CONAP) y grupos de las comunidades campesinas.</p>	

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN-TUACIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
<p style="text-align: center;">T R A N S P A R E N C I A</p>	<p>1. (+) Marco legal vigente sobre transparencia en la gestión pública (acceso a la información y difusión pública).</p> <p>2. (+) Existía el SINIA y el SIAR como instrumentos de apoyo al SNGA, el cual promueve la sistematización de la información ambiental.</p> <p>3. (+/-) GTCI Camisea, como ejemplo de transparencia, Audiencias Públicas aunque con ciertas carencias.</p>	<p>Poca transparencia del Programa, y sobre todo de los impactos del CVIS, porque careció desde su diseño de un componente integral de comunicaciones.</p> <p>1. (-) Los Gobiernos Regionales no cuentan con información actualizada sobre los avances realizados en sus páginas web institucionales.</p> <p>2. (-) La UE elaboró Evaluaciones Físico - Financieras, que no fueron publicadas en portales web o en algún otro medio para su difusión y posterior discusión de sus logros. Las Evaluaciones realizadas no cuentan con información clara ni detallada según componentes.</p> <p>3. (+/-) Geas Interoceánica Sur brindó información, pero su web no estuvo actualizada de manera permanente.</p> <p>4. (+) Los coordinadores de proyectos del Programa estuvieron dispuestos a brindar información.</p>	<p>4</p>	<p>Promover mayor conocimiento de las oportunidades y riesgos del CVIS y el programa complementado por el fortalecimiento del componente de comunicaciones (consistente con criterios del BM, dirigido por Comunidades CDD)²³⁵:</p> <p>Primaria:</p> <p>1. Sistema de comunicaciones fuerte y efectivo sobre el CVIS y el Programa funciona para todos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Campañas de difusión por radio, televisión, etc. coordinado entre Lima y las tres regiones. • Páginas web institucionales adecuadas (evaluaciones realizadas, avances de logros de metas y objetivos, POAS, avances por proyectos, información clara, oportuna) • 5 Centros de Información operativos con programas activos de difusión y coordinación con Veedurías/ mecanismos de control social. • Gobiernos Regionales y Locales capaces de informar sobre el programa en audiencias públicas con información clara y ordenados • Retroalimentación de consultas y encuestas de evaluación. 	<p>Supuesto: información es gratis, en un lenguaje accesible, en formatos útiles (ej. mapas), actualizado y disponible previa a decisiones importantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - % personas encuestados que conocen el programa - # campañas de disseminación, spots de radio y televisión - Portales web con información actualizada y con un incremento de visitantes - Centros poseen y difunden información clara, precisa y oportuna e integrada. - Evidencia de solicitudes del público consiguen respuestas. - # audiencias públicas de Gobiernos Regionales que informan sobre avances y resultados del programa. - Resultados de satisfacción y conocimiento del programa son parte del sistema de comunicación - Auditorías incluye componente de transparencia - IFIS cuelgan información sobre el proyecto en sus páginas web. 	<p>\$ 100,000</p> <p>\$ 20,000</p> <p>\$ 50,000</p> <p>\$ 100,000</p> <p>\$ 50,000</p> <p>Total: \$ 320,000</p>

²³⁵ Ver la siguiente información sobre World Bank Community Driven Development (CDD) Design Principles en la siguiente página web: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCDD/0,,contentMDK:20309102~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430161,00.html; Alianzas Rurales Proyecto del Banco Mundial en Bolivia>
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=322279&menuPK=322312&Projectid=P111863>

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUA- CIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
T R A N S P A R E N C I A		<p>5. (-) No existieron espacios de debate sobre los logros, avances o problemas del Programa CAF/INRENA en los que se genere opinión pública sobre la mitigación de impactos indirectos del CVIS.</p>		<p>Secundaria</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Armonización entre instituciones financieras a favor generará espacios de transparencia en el proyecto, coigiando informes en su web, y promoviendo espacios de diálogo. 2. Fortalecimiento del SINIA y SIAR con la información generada por el Programa. 3. Fortalecimiento de la Sub – Gerencia de Desarrollo Institucional encargada del portal de Transparencia Regional y la difusión de información a la población en general. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de Audiencias públicas anuales organizadas por las IFIS con apoyo del GdP para la presentación de los avances anuales del pro - Sub Gerencia de Desarrollo institucional fortalecida (con información actualizada, apoyo logístico y para personal). 	

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUACIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
<p align="center">C O O R D I N A C I Ó N I N T E R I N S T I T U T</p>	<ol style="list-style-type: none"> (-/+)Instituciones trasversales PCM (a nivel de ministerio) y CONAM (coordinación) con débil institucionalidad. (+/-) Conformación del GTCI para el proyecto Camisea, con el propósito de reunir instituciones para la coordinación de un megaproyecto. (-) Antecedente del problema minería ilegal antes del programa como ejemplo de la falta de coordinación y falta de control y presencia estatal en la zona amazónica afectada. (-) En el 2006 fueron las elecciones regionales por lo cual los intereses de las regiones durante el primer año del programa fueron con fines electorales. (-) Descentralización debilitada bajo el presente gobierno. (-) Sin EAE previo, no hubo mapeo de actores^{23,6}. (+) El SNGA presenta un modelo de coordinación a través de los sistemas regionales y locales de gestión ambiental. 	<ol style="list-style-type: none"> No se implementó el Sistema Coordinación Intra-Regional Gobiernos Regionales poco relacionados (cada región actuó por su cuenta). La coordinación entre el Gobierno Regional y la sociedad civil fue casi inexistente. No se conoció el trabajo del Comité de Coordinación como órgano de índole multisectorial. GTSCIOS se inició bajo un proceso paralelo, no fue promovido por el programa²³⁷. Ejemplo de falta de coordinación: MEM decidió no ejecutar el proyecto sobre minería del Programa porque poseía un presupuesto ínfimo (proyecto sin atención hasta mediados del 2008). Las CARs, a pesar de su importancia, tuvieron un rol muy débil que incidió en su capacidad de coordinar. Falta de presupuesto para financiar actividades de CAR y CAM. Desarticulación entre gobiernos regionales y locales, y entre estos últimos en temas ambientales. Faltó coordinación con las instituciones que trabajan en la zona de influencia del CVIS como ISUR, y ONGs que desarrollan iniciativas o proyectos en dichas áreas. El INDEPA no coordinó con ninguna de las unidades co-ejecutoras. 	<p align="center">4</p>	<p>Contar con un Sistema de Coordinación Intra-regional operativo y confiable fundamentado anteriormente por un pacto inter-institucional a fin de que exista un compromiso para la coordinación pública y con sociedad civil.</p> <ol style="list-style-type: none"> Promover la construcción de un Sistema de Coordinación Intra-regional como la formalización del Comité de Coordinación – con enlaces entre regiones (horizontal) y entre PCM y gobiernos distritos (vertical) <ul style="list-style-type: none"> Armonización de estándares y sistemas de información. Equipo y capacidad de comunicación ágil Insumos para subsidiar actividades de coordinación. Procedimientos de toma de decisión colectiva. Fortalecimiento a las organizaciones en la capacidad de coordinación de la sociedad civil (fortalecimiento del GTSC IOS), y principalmente a las organizaciones de los pueblos indígenas. Incorporar a la estructura de gobierno del nuevo programa actores claves como el CEPLAN y la Comisión Multisectorial Ambiental. Fortalecer a entidades como el INDEPA para facilitar mayor coordinación con PPII. en el AIF-CVIS. Las unidades de gestión ambiental deben apoyar en mejorar la coordinación interinstitucional. <p>Fortalecer el SNGA, en los niveles de coordinación.</p> <ol style="list-style-type: none"> A través del fortalecimiento de CAR y CAM y grupos técnicos regionales y locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico y mapeo de capacidad institucional, parte de la línea base, terminado. Contratar una consultora (persona con credibilidad) para negociar un pacto inter-institucional Existe un acuerdo inter-institucional viable que garantiza los roles y responsabilidades de actores claves en un Plan de Sistema de Coordinación Intra-Regional Liderazgo institucional de MINAM esta fortalecida (como medir?) Comisión Coordinación se incorpora CEPLAN, CMA, etc. # Talleres INDEPA con FENAMAD Plan de Vida P.I. actualizado en el marco de AIF-CVIS 	<ol style="list-style-type: none"> \$ 2 million \$ 100,000 \$ 150,000 \$ 150,000 <p align="right">Total: \$2.4 millones</p>

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUACIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
C A P A C I D A D D E G E S T I O N	Contexto mejorado, aunque frágil 1. (+) SNGA y nuevos instrumentos de gestión ambiental (2005). 2. (-) CONAM débil 3. (+/-) Incipiente proceso de descentralización (Gobiernos Regionales no acreditados para iniciar proceso de transferencia de funciones). 4. (+) Falta de capacidad / presupuesto INRENA – IANP para actividades de control y vigilancia. 5. (-) Ingobernabilidad prevalente reflejando en alto índice de conflictividad socio-ambiental en la mayoría del sector forestal-impunidad de algunos actores. 6. (-) Hay un déficit financiero para la protección y manejo de las ANPs ²³⁶ . 7. (-) Poca capacidad para el resguardo de ANPs en relación a niveles mundiales ²³⁷ .	1. Proyecto 9 apoyó el fortalecimiento de la gestión ambiental promoviendo la creación de unidades de gestión ambiental en los gobiernos locales. 2. Asimismo, promovió la generación de instrumentos de gestión ambiental a nivel regional y local. 3. No se ha difundido públicamente cómo se vienen implementando estos instrumentos. 4. Falta de claridad de deberes y responsabilidades en MINAM (mayo 2008). 5. No se ha generado un Sistema de Monitoreo de los Impactos Indirectos del CVIS (sólo hubo apoyo logístico y capacitaciones). 6. La gestión y desarrollo del Corredor de Conservación Vilcabamba - Ambaró CCVA, no cuenta con resultados a la fecha. No se ha concluido con la elaboración de la estrategia de sostenibilidad para ANPs. 7. En el proyecto minero, no se ha logrado medir el grado de conocimiento generado a partir de las capacitaciones impartidas.	4	Fortalecer la capacidad institucional de prevenir, manejar y mitigar los impactos ambientales y sociales indirectos generados por la CVIS y promover proyectos complementarios de desarrollos sostenible en beneficio de la población local²³⁸. 1. Integrar la propuesta con la iniciativa del Estado de la creación de un Plan para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales. 2. Fortalecimiento de capacidades a las CARs y CAMs en el marco del cumplimiento del SNGA (ej. gestión de impactos por servicios ecosistémicos, manejar y monitorear reglas propietarios, licencias y contratos, negociar conflictos, en particular sobre tenencia de tierra). 3. Propiciar el funcionamiento de Grupos Técnicos al interior de las CAR y CAM. 4. Fortalecimiento de capacidades de MINAM, SERNANP en la gestión, protección y control de ANPs y otros zonas de uso restrictivo. - metodologías costo/beneficio incorporando servicios ecosistémicos y GHG. - capacidad sensora remoto - modelaje espacial de escenarios de usos - inventario científico actualizado - sistema y herramientas para medir efectos en biodiversidad. - oficina regional, recursos humanos - materiales didácticos para educación social	- Línea base completo de servicios eco-sistémicas - POT cuenta con planes de gestión ANPs - Nivel de implementación de los planes, incl. estrategias de financiamiento, comunicaciones, y coordinación - Presupuesto para ANPs aumentado (de 13\$US/ km2 a \$US 300 /km2 - Aumento de Funcionarios / mil km2 - ¿ Indicador de biodiversidad protegido - Reducción de Conflictos socio-ambientales - Reducción de la tasa de deforestación en los 4 ANPs y en el área de influencia del POT. -# nuevos proyectos o monto financiados de conservación.	1, 2 & 7: \$5 mn para fortalecimiento institucional 3. \$25 millones para ANPs 4. \$500,000- M&E ANP 5. \$10 millones para fondo de conservación Total: \$40.5 millones

²³⁶ Inversión en ANPs: Perú\$68/km2; Brasil - \$119/km2, promedio mundial 1996 - \$893/km2, Zimbabwe- \$487/km2, Marc Dourojeanni y Ricardo Quiroga (2006). Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad. BID <http://dbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=98486>

²³⁷ Funcionarios por 1000 km2: EEUU-33, Canadá-13, Nueva Zelanda-15; promedio mundial-27 (1996); LAC-4; Brasil-3.5; Perú - ?

²³⁸ Propósito del Marco Lógico del Programa CAF INRENA, Estudio de Factibilidad.

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUACIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
C A P A C I D A D D E G E S T I Ó N		9. No se concluyó con el documento de prevención y solución de conflictos sociales a cargo del INDEPA.		<p>5. Implementación de planes maestros para ANPs efectivos.</p> <p>6. M&E de la efectividad de los instrumentos de gestión ambiental creados.</p> <p>7. Fondo para incentivar conservación en proyectos productivos, investigación, turismo, etc. consistente con POT y ZEE.</p> <p>8. Pacto político con los Gobiernos Regionales, para la sostenibilidad de las capacidades generadas por el programa.</p> <p>9. Fortalecimiento a las DREM y monitoreo de los resultados en la mitigación de impactos.</p> <p>10. Promover las buenas prácticas en las actividades productivas de la población.</p> <p>11. Fortalecer las capacidades de la sociedad civil para la gestión ambiental.</p> <p>12. Contar con una gestión de riesgos: Los nuevos proyectos deben estar enfocados en el contexto del cambio climático, vulnerabilidad de servicios ambientales, entre otros.</p> <p>13. Conclusión de los proyectos iniciados en la primera etapa (y continuidad en la segunda etapa).</p>	<p>-resultados positivos de proyectos de conservación.</p> <p>-Aumento de actividad turística que beneficia la población local.</p>	

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUN- TUA- CIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
<p align="center">R E N D I C I Ó N D E C U E N T A S</p>	<p>Débil cultura de gestión por resultados</p> <ol style="list-style-type: none"> (-) Existe marco legal que regula la rendición de cuentas (Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos). (-) SNIP, obviado para el proyecto vial. (-) CVIS, mal precedente, resultados negativos en términos del sobre-costo total del proyecto. (-/+) Presupuesto Participativo (Gobiernos Regionales y Locales) es nuevo, designado con megaproyectos. (-) CAF, como institución financiera, debilita la expectativa de resultados. (i) Los Gobiernos²³⁹ Regionales rinden cuentas a través de las Audiencias Públicas (2 veces al año). 	<ol style="list-style-type: none"> El Programa no conto desde un inicio con mecanismo claro de rendición de cuentas. Rendición de cuentas a nivel horizontal entre Programa, Gobiernos Regionales, CAF y avances a nivel de difusión de avances a nivel de población. La Evaluaciones Físico Financieras de los avances del Programa no fueron difundidas para aportes o comentarios. No se realizó un monitoreo anual del Programa en función al marco lógico. Los Gobiernos Regionales presentaron sus avances a la UE y Comité de Coordinación. También presentaron y difundieron sus avances a través de Audiencias Públicas Regionales, pero con información limitada. La UE reporto de manera interna sus avances a la CAF, MINAG, MEF y Contraloría General de la República. No se hizo pública la información. 	<p align="center">5</p>	<ol style="list-style-type: none"> Evaluación de Gestión del Programa con recomendaciones vinculantes - Informes semestrales de monitoreo y evaluación y resultados difundidos para análisis y recomendaciones. Mecanismo de Incidir en Decisiones financieras - Reglas para que el C.C. puede impedir las transferencias de fondos sin cumplimiento con la difusión pública de evidencia de resultados. Mecanismo de control social Veeduría: Contraloría y Defensoría del Pueblo, con apoyo de la sociedad civil. Panel de expertos externos convocados para aconsejar la implementación de los planes y acuerdos. Capacitación de una red de periodistas en temas de la interoceánica sur que apoyen en la difusión de logros del Programa. Resultados de Auditoría Externa Anual 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 encuestas de retroalimentación de 1,000 beneficiarios sobre la calidad del programa - Mecanismo de control social independiente creado/ autorizado y apoyado - Protocolo del nuevo C.C. tenga reglas de voto para aprobar el POA que participación efectivo en la de sociedad civil y gobierno local en la toma de decisión ejecutivo - Panel de expertos externos formados. - # talleres y viajes al campo con periodistas - cobertura mediática del CVIS mejora en su calidad - POAs reflejan insumos de los diferentes mecanismos de rendición de cuentas. - Se deben contar con mecanismos permanentes y transparentes. - Redistribución de saldos no ejecutados por las unidades co-ejecutoras. - Presentación de informes finales por ejercicio, a fin de ver el avance alcanzado. - Auditoría pública al finalizar el proyecto/programa, todos los ejecutores y la sociedad civil deben ser informados de lo que se ha ejecutado. 	<ol style="list-style-type: none"> \$30,000 para encuestas \$20,000 - T.C. para diseñar mecanismo de sanción de C.C.: \$300,000 mecanismo de control social \$100,000 - Panel de expertos \$50,000 – talleres con periodistas <p>Total: \$500,000</p>

²³⁹ BIC (2008). Guión Básico para la CAF. (pags. <http://www.bicusa.org/es/institution.aspx?id=19>)

CRITERIOS DE GOBERNANZA	CONTEXTO INICIAL (2006)	DIAGNÓSTICO CAF/INRENA	PUNTAJUA-CIÓN (0-10)	PROPUESTA CAF-MINAM	INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	ESTIMADO US\$
RESUMEN/TOTAL DEL PROGRAMA CAF/INRENA Y PROPUESTA DE UN PROGRAMA DE MITIGACION Y DESARROLLO SOSTENIBLE FASE II						
ALINEAMIENTO: ENTRE DESAFÍO Y RETO	El escenario no es favorable, IFIS no invierten en programas de gestión de mitigación ambiental más del margen del 0.5 al 2% de los grandes proyectos que financian ²⁴⁰ .	Programa CAF - INRENA contó con US\$ 17.785 millones (10 millones de CAF) por obra de 1001 km. (Tramos 2,3 y 4) ²⁴¹ . Contó con una asignación presupuestal inadecuada, privilegiando -en magnitud- a las instituciones centrales, sin participación del gobierno regional, gobiernos locales e instituciones privadas, ONGs, usuarios y organizaciones beneficiarias. Tiempo: 3 años	3.5	Reto: Programa de gestión ambiental y social con presupuesto que responda a las necesidades reales de mitigación de impactos directos e indirectos, en apoyo a la mejora de la calidad de vida de la población ²⁴² . Monto debe oscilar entre 10% al 15% del costo total de la obra. Tiempo: De 4 años a corto plazo De 10 años a mediano plazo		Total Global: \$US 54.2 millones
ALGUNOS TEMAS PROPUESTOS (RELACIONAR TEMA DE DESARROLLO REGIONAL CON EL TEMA DE MITIGACIÓN DE IMPACTOS)						

²⁴⁰ Ver el Cuadro N° 22 del Capítulo Primero referido a Costos de Inversiones en Planificación, Mitigación de Impactos y Programas Complementarios en carreteras Amazónicas.

²⁴¹ El monto del Programa significa el 2% del valor de la obra. En la actualidad el costo de la obra está alrededor de 1,800 millones de dólares, y se vocean aumentos.

²⁴² Marc Dourojeanni propuso de 100 a 150 millones de dólares para un programa de mitigación.

PROGRAMA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE RURAL ²⁴³				\$25 millones
PROGRAMA DE APOYO A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN ÁREAS URBANAS				\$20 millones
PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y TITULACIÓN DE TIERRAS				\$10 millones
PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO				\$30 millones
PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA VIAL E HÍDRICO COMUNITARIO				
PROGRAMA DE MITIGACION Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SUR ORIENTE DE PERU				

Elaboración: DAR y proyecto BICECA

²⁴³ Tipo alianzas rurales del BM en Bolivia

ANEXO N° 9: NORMAS LEGALES RELACIONADAS AL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR Y AL PROGRAMA PARA LA GESTIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL DE LA MITIGACIÓN DE LOS IMPACTOS INDIRECTOS DEL CVIS

NORMA	FECHA DE PUBLICACIÓN	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
Acuerdo del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN	05.03.2003	Acordó incorporar al proceso de promoción de inversión privada a su cargo, las obras y el mantenimiento de la infraestructura de transporte multimodal de los proyectos incluidos en el "Plan de Acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA", para ser entregados en concesión bajo los mecanismos y procedimientos establecidos en las normas legales vigentes.	
R.D. N° 328-2003-MTC/20	17.07.2003	Aprobó el Estudio de Pre factibilidad para la Interconexión Vial Iñapari - Puerto Marítimo del Sur elaborado por el Consorcio BWAS - BADALLSA, en mérito al Contrato de Estudios N° 1687-2002-MTC/15.02.PRT-PERT.	
D.S. N° 018-2004-MTC	02.04.2004	Se confirma el carácter prioritario del Proyecto para la Interconexión Vial Iñapari - Puerto Marítimo del Sur, en el ámbito de influencia de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Ica, Madre de Dios, Moquegua y Puno, que servirá como elemento de articulación y desarrollo integrado de las economías regionales del sur del país y la integración transversal con el Brasil.	
Ley N° 28214	29.04.2004	Declaró de necesidad pública, interés nacional y ejecución preferente, el Proyecto "Corredor Vial Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR", como medio para la integración y desarrollo de las áreas y poblaciones en el ámbito de influencia de los departamentos de: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.	El proyecto de Ley N° 09803 presentado con fecha 24.02.04 fue modificado, pues inicialmente comprendía la Ruta 026 o Ruta del Sol.
D.S. N° 041-2004-RE	24.06.2004	Modifica el artículo 01° del D.S. N° 006-99-RE (12.02.99), a fin de crear como órgano de la Alta Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional para Asuntos de IIRSA.	
R.D. N° 828-2004-MTC/20	25.11.2004	Aprobó el Estudio de Factibilidad para la Interconexión Vial Iñapari - Puerto Marítimo del Sur elaborado por Consorcio Vial Sur, en mérito al Contrato N° 426-2003-MTC-20. De acuerdo a este estudio, el Proyecto tendría una extensión de 2,603 km. de los cuales 1,071 km. corresponden a vías por asfaltar, 1,514 km. a vías asfaltadas y 17,5 km de vías urbanas, sin incluir la zona urbana de Juliaca. Asimismo, comprende tramos que van de la costa, desde los puertos de San Juan de Marcona, Matarani e Ilo, hasta la localidad de Iñapari en la frontera con Brasil, en el dpto. de Madre de Dios; en total discurre por ocho departamentos del país: Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Puno, Ica, Arequipa y Moquegua. Este proyecto estaría dividido en cinco Tramos para ser concesionados independientemente.	
Acuerdo de sesión del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN	03.12.2004	Acordó la entrega en concesión al sector privado bajo los mecanismos y procedimientos establecidos en el D.S. N° 059-96-PCM y su rglto. D.S. N° 060-96-PCM, las obras y el mantenimiento involucrados en el "Proyecto Corredor Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR", a que se refiere la Ley N° 28214, encargándose la conducción de dicho proceso al Comité de PROINVERSIÓN en Proyectos de Infraestructura y de Servicios Públicos.	

R.S. N° 156-2004-EF	22.12.2004	Ratificó el Acuerdo del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN (03.12.04) que dispuso entregar en concesión al sector privado las obras y mantenimiento involucrados en el "Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR".	En enero del 2005, el Comité en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos de Pro Inversión inició el Concurso de Proyectos Integrales para la concesión de estas obras.
R.S. N° 006-2005-EF	16.01.2005	Ratificó el Acuerdo del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN adoptado el 22.12.04, mediante el cual se aprobó el Plan de Promoción de la Inversión Privada del "Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR".	Paralelamente a ello, mediante Acuerdos del Consejo Directivo de Pro Inversión del 14 y 18 de enero del 2005, se aprobaron las Bases del Concurso de Proyectos Integrales para la Concesión de las Obras y el Mantenimiento de los Tramos Viales del Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú- Brasil.
D.S. N° 022-2005-EF	10.02.2005	Exceptúa a tramos incluidos en concesión del "Proyecto Corredor Interoceánico Perú-Brasil-IIRSA-SUR" de la aplicación de normas del Sistema Nacional de Inversión Pública referidas a la fase de pre inversión.	
D. S. N° 008-2005-MTC	17.03.2005	Constituye el Comité de Coordinación para el desarrollo de la Infraestructura de Transporte, que se encargará de establecer mecanismos de coordinación entre las diversas entidades del Estado vinculadas a la preparación de información y de estudios necesarios para el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte.	Entre los proyectos de infraestructura de transporte se encontraban los Ejes Amazónicos Norte y Centro y el Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil.
D.U. N° 008-2005	18.03.2005	Normas para facilitar el financiamiento de las concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos	Entre estas concesiones se encontraba el CVIS, promovido por PROINVERSIÓN.
D.U. N° 011-2005	23.04.2005	Se dictan normas para facilitar el inicio de obras en las concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos	Complementa la norma anterior.
R.M. N° 348-2005-MTC/02	06.06.2005	Precisa el derecho de vía de varias carreteras, entre ellas, cada uno de los tramos del Eje Vial Interoceánico.	
D.S. N° 088-2005-EF	14.07.2005	Aprobó el otorgamiento mediante contrato, de la garantía del Estado de la República del Perú en respaldo de las declaraciones, seguridades y obligaciones a cargo del Estado, contenidas en los Contratos de Concesión de las Obras y el Mantenimiento de los Tramos Viales del Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú- Brasil, a celebrarse con las empresas Concesionaria Interoceánica Sur - Tramo 2 S.A., Concesionaria Interoceánica Sur - Tramo 3 S.A. e Intersur Concesiones S.A., sociedades concesionarias constituidas por los consorcios adjudicatarios de la buena pro para los Tramos Viales Nos 2,3 y 4 respectivamente, del Concurso de Proyectos Integrales para la Concesión de las Obras y el Mantenimiento de los Tramos Viales respectivos del Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú- Brasil, efectuado por Pro Inversión.	Tras la dación de esta norma por el previo otorgamiento de la buena pro (23.06.05), con fecha 03 de agosto del 2005, se suscribieron los respectivos Contratos de Concesión para cada uno de los tramos viales antes indicados.

D. S. N° 059-2005-PCM	05.08.2005	Disponen formulación de un plan de desarrollo de los corredores económicos productivos en áreas de influencia de la Carretera Interoceánica Sur y crean Comisión Intergubernamental de Alto Nivel.	En el 2006, se formalizó la pre-publicación del "Plan de Desarrollo de los Corredores Económico - Productivos del Sur" en la página web del extinto CND.
D. S. N° 087-2005-PCM	17.11.2005	Incluye al Presidente del Consejo Directivo del Consejo Nacional del Ambiente como miembro del Gobierno Nacional de la Comisión de Alto Nivel creada en el marco del D. S. N° 059-2005-PCM.	
Ley N° 28670	26.01.2006	Declaró de necesidad pública y de interés nacional la implementación de diversos proyectos de inversión, incluido las obras y mantenimiento de los tramos viales del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú - Brasil.	
R. S. N° 051-2006-PCM	08.02.2006	Se conformó una Comisión de Alto Nivel para establecer mecanismos de coordinación entre las diversas entidades del Estado involucradas en la ejecución y puesta en marcha de los proyectos de inversión derivados de los contratos mencionados en el artículo 1° de la Ley N° 28670, destinados a impulsar y coadyuvar en la ejecución de los referidos proyectos.	Si bien el CVIS se encontraba incluido dentro de los alcances de esta norma, en la praxis, esta Comisión no funcionó.
D.S. N° 022-2006-EF	22.02.2006	Aprueba el otorgamiento de la garantía del Gobierno Nacional a las Líneas de Crédito de Enlace a ser acordada entre: - Concesionaria Interoceánica Sur - Tramo 2 S.A. y la CAF- hasta por la suma de US\$ 59 080 000,00 más los intereses y moras que correspondan, con la finalidad de facilitar la ejecución de las obras correspondientes al Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del tramo vial Urcos-Inambari, suscrito el 04.08.05 entre dicha empresa, en calidad de concesionaria, y la República del Perú, actuando a través del MTC, en calidad de concedente. - Concesionaria Interoceánica Sur - Tramo 3 S.A. y la CAF- hasta por la suma de US\$ 91 380 000,00 más los intereses y moras que correspondan, con la finalidad de facilitar la ejecución de las obras correspondientes al Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del tramo vial Inambari-Iñapari, suscrito el 04.08.05 entre dicha empresa, en calidad de concesionaria, y la República del Perú, actuando a través del MTC, en calidad de concedente.	Mediante Informe Técnico N° 019-2006-EF/68.01 del 09.02.06 se declara la viabilidad del Programa de inversión "Programa para la Gestión Ambiental de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur". Luego de la dación de este decreto, en marzo del 2006 se suscribieron los respectivos contratos (Líneas de Crédito de Enlace) entre la CAF y las empresas concesionarias ganadoras. Una de las condiciones especiales pactadas para los desembolsos de estos préstamos fue el establecimiento de un Programa de Inversión Socio-Ambiental a fin de asegurar el manejo de los impactos ambientales y sociales indirectos en el área.
D.S. N° 057-2006-EF	05.05.2006	Aprueba el otorgamiento de la garantía del Gobierno Nacional a la Línea de Crédito de Enlace a ser acordada entre la empresa Intersur Concesiones S.A. y la CAF- hasta por la suma de US\$ 49 540 000,00 más los intereses y moras que correspondan, con la finalidad de facilitar la ejecución de las obras correspondientes al Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del tramo vial Inambari-Azángaro, suscrito el 04.08.05 entre Intersur Concesiones S.A., en calidad de concesionaria, y la República del Perú, actuando a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en calidad de concedente.	

Ley N° 28750	03.06.2006	Autorizó la creación de la Unidad Ejecutora del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur" y su adscripción al INRENA.	Con fecha 20.07.2006, la República del Perú y la CAF suscribieron el Contrato de Préstamo.
D.S. N° 113-2006-EF	14.07.2006	Aprobó la operación de endeudamiento externo entre la República del Perú y la Corporación Andina de Fomento -CAF- hasta por la suma de US\$ 10 000 000,00 (DIEZ MILLONES Y 00/100 DÓLARES AMERICANOS), destinada a financiar el programa de inversión del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur".	
R.S. N° 295-2006-PCM	06.10.2006	Constituyen el Comité de Coordinación y el Consejo Consultivo del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur"	
R. S. N° 325-2006-PCM	01.11.2006	Incorpora al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA en el Comité de Coordinación del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur".	
D. S. N° 180-2006-EF	21.11.2006	Autoriza la transferencia de partidas del Pliego Ministerio de Agricultura a favor del INRENA, para financiar la ejecución del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur", en el marco del Contrato de Préstamo suscrito entre la República del Perú y la Corporación Andina de Fomento - CAF, en vista que era un Proyecto prioritario para el Sector Agricultura.	
R.M. N° 371-2007-AG	11.05.2007	Se designa al Ing. Julio Alegría Galarreta como Director Ejecutivo del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur", adscrito por Ley N° 27850 al INRENA.	
R. S. N° 161-2007-PCM	06.09.2007	Modifica la conformación del Comité de Coordinación del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur", con el fin de incorporar a un representante titular y uno alterno de los Gobiernos Regionales de los departamentos de Cusco, Madre de Dios y Puno, respectivamente.	
R.M. N° 585-2007-AG	27.09.2007	Da por concluida, la designación del Ing. Julio Fernando Alegría Galarreta en el cargo de Director Ejecutivo de la Unidad Ejecutora del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur adscrito al INRENA del MINAG. Encargando al Sr. Dow Hers Seiner Kertman dicho cargo, en tanto se designe al titular.	
R.M. N° 649-2008-AG	07.08.2008	Deja sin efecto la encargatura del Sr. Dow Hers Seiner Kertman en las funciones inherentes al cargo de Director Ejecutivo. Designando al Sr. Dow Hers Seiner Kertman, como Director Ejecutivo de la Unidad Ejecutora del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur, adscrito al INRENA.	
R. M. N° 069-2008-MINAM	12.11.2008	Designar a la Ing. Vanessa Vereau Ladd, Viceministra de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, como representante titular del MINAM, encargada de presidir el Comité de Coordinación y el Consejo Consultivo del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur".	Como representante alterno en ambas instancias se designó a la Abog. Katherine Pardo Caballero, Asesora del Despacho Viceministerial.
D.U. N° 045-2008	15.11.2008	Disponen medidas económico financieras para garantizar la continuación de las obras del Tramo 2 del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú- Brasil-IRSA Sur así como la asignación de recursos para garantizar su continuación.	
D. S. N° 030-2008-AG	11.12.2008	Aprobó la fusión del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, en el Ministerio de Agricultura, siendo este último el ente absorbente.	

Ley N° 29309	31.12.2008	Declaró de necesidad pública, interés nacional y ejecución preferente la continuación y culminación de la construcción y asfaltado de los Tramos 2, 3 y 4 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur- Perú-Brasil - IIRSA SUR, disponiéndose la ejecución de las obras adicionales que no hubieran sido cubiertas por el cien por ciento (100%) de los respectivos Pagos Anuales por Obras (PAO), establecidos en los contratos.	Con fecha 22.12.2008 la República del Perú y la CAF suscribieron el Contrato de Préstamo de esta operación. Una de las condiciones especiales pactadas durante la vigencia del préstamo, fue la presentación de un Programa de Inversión Pública para la atención de los impactos ambientales y sociales indirectos de los tramos 2,3 y 4 de IIRSA Sur, hasta el 31 de diciembre del 2009.
D. S. N° 181-2008-EF	31.12.2008	Se aprueba la operación de endeudamiento externo entre la República del Perú y la Corporación Andina de Fomento - CAF, hasta por US\$ 300 000 000,00 (TRESCIENTOS MILLONES Y 00/100 DÓLARES AMERICANOS), destinada a financiar parcialmente las obras faltantes de los tramos 2, 3 y 4 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú - Brasil (IIRSA Sur).	
D. U. N° 025-2009	05.02.2009	Incorpora, vía Crédito Suplementario, en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, la suma de SETECIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 772 652 146,00), para el financiamiento del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil (IIRSA SUR).	
D. S. N° 071-2009-EF	25.03.2009	Modifica el artículo 02° del D. S. N° 180-2006-EF, estableciendo que la Unidad Ejecutora del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur" será el Ministerio de Agricultura, a través del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur."	El Programa CAF/INRENA a partir del año 2009 es la Unidad Ejecutora 1310 del Pliego 013: Ministerio de Agricultura.
D. U. N° 097-2009	16.10.2009	Se disponen medidas para optimizar y garantizar la continuación de la supervisión de las obras de los tramos Nos 2,3 y 4 del proyecto del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú- Brasil IIRSA SUR.	
R.M. N° 222-2009-MINAM	23.10.2009	Designa a la Sra. Zola del Rosario Gómez Gamarra, Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales del MINAM como representante titular del MINAM ante el Comité de Coordinación del Programa para la Gestión Ambiental y Social para la Mitigación de Impactos Indirectos del CVIS.	Víctor Murrieta Panduro fue designado como representante alterno de este Comité de Coordinación y como representante titular del Consejo Consultivo del citado programa.
R.S. 126-2009-EF	04.12.2009	Aprobó la Cooperación Técnica No Reembolsable de la CAF al Gobierno del Perú por la suma de US\$ 120,000 para financiar los estudios de pre - inversión de la segunda etapa del Programa para la Gestión Ambiental y Social para la mitigación de los impactos indirectos del CVIS, a cargo del Ministerio del Ambiente.	
R. M. N° 0018-2010-AG	20.01.2010	Constituyó la Comisión de Cierre y Liquidación del Programa para la Gestión Ambiental y Social para la mitigación de los impactos indirectos del CVIS.	
R. M. N° 0417-2010-AG	13.06.2010	Dan por concluida la designación del Sr. Dow Seiner Kertman, Director Ejecutivo de la Unidad Ejecutora del Programa para la Gestión Ambiental y Social para la mitigación de los impactos indirectos del CVIS.	

Elaboración propia

ANEXO 10: MAPEO DE ACTORES DEL PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL PARA LA MITIGACIÓN DE IMPACTOS INDIRECTOS DEL CVIS

INTERNACIONAL-AGENTE COOPERANTE		
INSTITUCION	ANTECEDENTES Y/O CONTEXTO	FUNCIONES (INTERVENCIÓN EN EL PROGRAMA)
Corporación Andina de Fomento (CAF)	La CAF es una institución financiera multilateral que presta múltiples servicios bancarios a clientes de los sectores público y privado de sus países accionistas, mediante la eficiente movilización de recursos financieros desde los mercados internacionales hacia América Latina, estando comprometida con el desarrollo sostenible y la integración regional, pilares de su misión.	El D.S. N° 113-2006-EF aprobó la operación de endeudamiento externo acordada entre el Estado y la CAF hasta por la suma de US\$ 10.000.000.000 MILLONES, destinada a financiar el programa de inversión del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur" (en adelante el Programa). En este sentido, con fecha 20.07.06, la CAF y el Estado Peruano suscriben el Contrato de Préstamo para el referido crédito ambiental.
ENTIDADES PÚBLICAS - COEJECUTORAS		
INSTITUCION	ANTECEDENTES Y/O CONTEXTO	FUNCIONES (INTERVENCIÓN EN EL PROGRAMA)
Instituto Nacional de Recursos Naturales -INRENA (absorbido por fusión por el MINAG)	El INRENA era un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, cautelar la conservación de la gestión sostenible del medio ambiente rural y la biodiversidad silvestre. Mediante Ley N° 28750 se crea la Unidad Ejecutora del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) y se designa al INRENA como su responsable, lo que se vio complementado con el D.S. N° 113-2006-EF, que establece la adscripción de la Unidad Ejecutora al INRENA. A través de la Resolución Suprema N° 295-2006-PCM del 04.10.06 se establece su participación en el Comité de Coordinación y el Consejo Consultivo del Programa.	En el INRENA estuvo adscrita (los primeros años) la Unidad Ejecutora del programa. Asimismo participaba como secretario técnico en el Comité de Coordinación y Consejo Consultivo del mismo. El INRENA, a través de su Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (hoy Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre) participaba en dos proyectos del Programa, el primero, referido al "Establecimiento de un Plan de Desarrollo de las actividades turísticas en el ámbito de influencia del CVIS"; y, el segundo correspondiente a la "Consolidación y desarrollo de las Concesiones Forestales y Fortalecimiento de Capacidades de las Autoridades Competentes de Administración y Control Forestal", en este proyecto, uno de los componentes era desarrollado con FONDEBOSQUE. El INRENA, mediante su OIGATEIRN se encargaba de conducir el proyecto 01 referido al "Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del área total de influencia del CVIS". Finalmente, su Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (hoy SERINANP) se encargaba del proyecto 02 respecto a la "Mejora de la gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) y creación de nuevas áreas protegidas".
Ministerio de Agricultura (MINAG)	Posteriormente, en vista a la fusión del INRENA en el MINAG, mediante el D.S. N° 071-2009-AG (26.03.09) se oficializa la modificación de la operación de endeudamiento externo suscrita en el 2006 entre el Estado y la CAF, siendo el Ministerio de Agricultura la nueva Unidad Ejecutora del programa.	Mediante R.S. N° 295-2006-PCM N° del 04.10.06 se establece su participación como parte del Comité de Coordinación y del Consejo Consultivo del Programa. Además de su intervención en el Comité de Coordinación y Consejo Consultivo del Programa, asume todas las funciones de la Unidad Ejecutora del Programa, cargo que antes recaía en el INRENA.

<p>Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)</p>	<p>El Consejo Nacional del Ambiente - CONAM era la autoridad ambiental nacional del Estado Peruano. Fue creado mediante Ley N° 26410 como organismo descentralizado, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Con la dación del Decreto Legislativo N° 1013, se aprobó la fusión del CONAM en el Ministerio del Ambiente, siendo este último el ente incorporante.</p>	<p>Mediante R.S. N° 295-2006-PCM N° del 04.10.06 se establece su participación, presidiendo tanto el Comité de Coordinación y el Consejo Consultivo. Tenga a su cargo la ejecución física y financiera de la "Evaluación Ambiental Estratégica en el ámbito del CVIS"; además de apoyar en el Fortalecimiento de la Gestión ambiental y social regional y local y promoción de la participación de la Sociedad Civil. En noviembre del 2007, se implementó en el CONAM la unidad GEAS – INTEROCEANICA, teniendo como fin establecer el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales en la gestión ambiental, comprendidos en el ámbito del CVIS; la vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social participativo y la implementación de Instrumentos de Gestión Ambiental.</p>
<p>Ministerio del Ambiente (MINAM)</p>	<p>Mediante Decreto Legislativo N° 1013 se crea el Ministerio del Ambiente como organismo del Poder Ejecutivo, cuya función general es diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella. Asimismo, se aprobó la fusión del CONAM en el Ministerio del Ambiente, siendo este último el ente incorporante. El referido decreto legislativo aprobó también la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP).</p>	<p>Al haberse aprobado la fusión del CONAM en el MINAM, el 14.08.08 se celebró el Convenio de Ejecución por Encargo entre el MINAM y el INRENA, mediante el que se le encargó la ejecución Física y Financiera de la "Evaluación Ambiental Estratégica, Línea de Base Ambiental, Evaluación Final del Programa, Actividades de Fortalecimiento de las Redes o Espacios de la Sociedad Civil para el seguimiento y monitoreo ambiental". Asimismo, el MINAM a través de su Vice ministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales participa del Programa, en calidad de Presidente del Comité de Coordinación y del Consejo Consultivo. La Unidad GEAS INTEROCEANICA se mantiene vigente. En lo que atañe al SERNANP tiene a su cargo la coordinación técnica del proyecto 02 sobre "Mejora de la Gestión de las Áreas Naturales Protegidas en el ámbito de influencia del CVIS"</p>
<p>Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuano -INDEPA (MINDES)</p>	<p>El INDEPA fue creado en abril del 2005 como el organismo rector encargado de formular y aprobar la política, programas y proyectos de alcance nacional para el desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.</p>	<p>Dentro del Programa, el INDEPA estuvo a cargo del proyecto de "Fortalecimiento de la Identidad Cultural y Protección de las Tierras de los Pueblos Indígenas del eje vial", en tal sentido, suscribió en diciembre del 2006, el Convenio de Ejecución por Encargo con el INRENA. Asimismo, mediante R.S N° 325-2006-PCM N° del 01.11.06 se estableció su participación como parte del Comité de Coordinación del Programa. A lo largo del programa, sufrió varias reformas en cuanto a su estructura organizacional.</p>
<p>Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)</p>	<p>El PETT era el órgano encargado de regularizar la propiedad rural del país. Le correspondía levantar el catastro rural del país y realizar el saneamiento legal de la propiedad inmueble rural a fin de lograr su respectiva inscripción registral.</p>	<p>En este caso, el PETT tuvo a su cargo el proyecto del Catastro, Titulación y Registro de Tierras en 28 distritos adyacentes al CVIS. Para estos efectos, suscribió con el INRENA un Convenio de Ejecución por Encargo con fecha 30 de octubre del 2006.</p>
<p>Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI</p>	<p>Con la dación del D.S N° 005-2007-VIVIENDA del 07.07.07 se aprobó la fusión por absorción del PETT con el COFOPRI, asumiendo todas las competencias, funciones y atribuciones del PETT. COFOPRI se encarga hoy de efectuar el levantamiento, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro predial del país derivado de la formalización.</p>	<p>COFOPRI ha asumido el proyecto que inicialmente le estuvo encargado al PETT dentro del Programa. Según la Unidad Ejecutora del programa, en atención a los reportes oficiales, este es uno de los proyectos que ha reportado mayores resultados.</p>
<p>Ministerio de Energía y Minas (MEM)</p>	<p>Mediante R.S. N° 295-2006-PCM del 04.10.06, se dispuso su participación en el Consejo Consultivo del programa. Para el caso en específico del Programa, intervendrían su Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros y la Dirección General de Minería en coordinación con las Direcciones Regionales de Energía y Minas de Puno, Madre de Dios y Cusco.</p>	<p>Al MEM le correspondía encargarse del proyecto referido al "Mejoramiento de la gestión ambiental en la producción aurífera del ámbito de influencia del CVIS. No obstante, en el 2008 se resolvió el convenio suscrito con el INRENA en marzo del 2007. En este sentido, fueron las Direcciones Regionales de Energía y Minas de Puno, Madre de Dios y Cusco quienes se encargaron de ejecutar este proyecto.</p>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Este Ministerio a través de su Vice ministerio de Turismo es el encargado de formular, proponer, dirigir, ejecutar y evaluar la Política Nacional de Turismo. Mediante R.S. N° 295-2006-PCM del 04.10.06 se establece su participación como parte del Comité de Coordinación del programa.	No se cuenta con información respecto a su participación en el Comité de Coordinación. En el estudio de pre factibilidad del proyecto referido al plan de desarrollo de actividades turísticas en el ámbito de influencia del CVIS se estableció que coadyuvaría en las actividades conjuntamente con el INRENA. Sin embargo, sólo se evidencia la participación de la Dirección Regional de Turismo de Madre de Dios.
ENTIDADES PÚBLICAS -PARTICIPANTES		
INSTITUCION	ANTECEDENTES Y/O CONTEXTO	FUNCIONES (INTERVENCIÓN EN EL PROGRAMA)
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	El MEF es el organismo encargado de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política fiscal, financiación, endeudamiento, presupuesto y tesorería, así como armonizar la actividad económica nacional. A través de su Dirección General de Programación Multianual del Sector Público aprobó al nivel de pre factibilidad en el "Programa de Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos en el CVIS", en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).	Mediante R.S. N° 295-2006-PCM N° del 04.10.06 se establece su participación como parte del Comité de Coordinación y del Consejo Consultivo del programa. Es poco lo que conoce, apenas que esta participación fue a través de su Dirección General de Programación Multianual del Sector Público. La relación con la UEP fue más constante, como parte de los procedimientos administrativos establecidos para los programas de inversión pública.
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	Fue la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA) quien participó del programa. Esta Dirección se encarga de evaluar, aprobar y supervisar socio ambientalmente los proyectos de infraestructura de transportes en todas sus etapas.	Según lo dispuesto, mediante la Resolución Suprema N° 295-2006-PCM del 04.10.06 el MTC integraba el Comité de Coordinación y del Consejo Consultivo del programa. En este sentido, fue su Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA) quien hasta mediados del 2009 participó de estas instancias, para posteriormente delegarse este encargo en la Alta Dirección del Ministerio.
Gobierno Regional de Madre de Dios	De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.	Mediante R.S. N° 161-2007-PCM del 06.09.07 se modifica la conformación del Comité de Coordinación del programa, incorporando a un representante titular y alterno de los Gobiernos Regionales de los departamentos de Cusco, Madre de Dios y Puno. Por otra parte, estos gobiernos regionales se han encargado de la ejecución de varios proyectos del programa: el establecimiento de un Plan de Desarrollo de las actividades turísticas en el ámbito de influencia del CVIS (a excepción de Puno); el fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental y social de los gobiernos regionales y locales y promoción de la participación de la sociedad civil en el ámbito de influencia del CVIS; el "Plan de Ordenamiento Territorial" y del "Mejoramiento de la gestión ambiental en la producción aurífera del ámbito de influencia del CVIS.
Gobierno Regional de Cusco		
Gobierno Regional de Puno		
Defensoría del Pueblo	La Defensoría del Pueblo tiene como misión proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.	Mediante R.S. N° 295-2006-PCM del 04.10.06 se establece su participación como parte del Consejo Consultivo del programa. Ha sido su Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas quien participó de este programa. No se conocen mayores datos de esta participación.

Instituto Nacional de Cultura (INC)	El INC es un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de Educación, cuya finalidad es afirmar la Identidad Nacional mediante la ejecución descentralizada de acciones de protección, conservación y promoción, puesta en valor y difusión del patrimonio y las manifestaciones culturales de la Nación.	Mediante R.S. N° 295-2006-PCM del 04.10.06 se establece su participación como parte del Consejo Consultivo del programa. Es otra de las instituciones de la que se conoce información respecto a su participación en esta instancia.
Consejo Nacional de Descentralización (CND)	El CND era el organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargado de la dirección y conducción del proceso de descentralización. Mediante D.S. N° 007-2007-PCM del 24.01.07 se aprobó la fusión por absorción del CND con la PCM.	Mediante R.S. N° 295-2006-PCM N° del 04.10.06 se establece su participación como parte del Consejo Consultivo del programa.
Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros	La Secretaría de Descentralización es el órgano encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización, coordinar y articular la Política General de Gobierno con los Gobiernos Regionales y Locales, brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en gestión a los Gobiernos Regionales y Locales, así como conducir la inversión descentralizada que permita el desarrollo e integración nacional.	Al haber asumido las funciones, atribuciones y competencias del Consejo Nacional de Descentralización, ha designado mediante R. M. N° 425-2008-PCM, un representante para integrar el Consejo Consultivo del programa. Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, no se conoce información sobre su participación.
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS RELACIONADAS		
INSTITUCIÓN	ANTECEDENTES Y/O CONTEXTO	FUNCIONES (INTERVENCIÓN INDIRECTA EN EL PROGRAMA)
Agencia de Promoción de la Inversión Privada-PROINVERSIÓN	PROINVERSIÓN es un organismo público ejecutor del Sector Economía y Finanzas, que ejerce sus competencias a nivel nacional.	PROINVERSIÓN, se encarga de promover la incorporación de la inversión privada en obras públicas de infraestructura, así como en activos, proyectos y empresas del Estado, con arreglo a la legislación de la materia. Asimismo, le corresponde la promoción y conducción de los procesos de concesión de los proyectos de Infraestructura, de gran impacto para el desarrollo del país, sea por encargo de los Ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales e iniciativa privada.
Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional-PROVIAS	Mediante D.S. N° 033-2002-MTC del 12.07.02 se creó el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (Provias Nacional), encargada de las actividades de preparación, gestión, administración y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte relacionada a la Red Vial Nacional.	Con la dación de la Ley N° 28214 del 30.04.2004 que declaró de necesidad pública, interés nacional y ejecución preferente, la construcción y asfaltado del "Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil" y la suscripción del Convenio entre OSTRAN y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del 12.04.2005, PROVIAS presta apoyo en una serie de aspectos técnicos, proporcionando información y soporte técnico necesario para el adecuado desarrollo de las labores de supervisión de aquella en la ejecución de los contratos de concesión, incluyendo la asesoría correspondiente durante el proceso de selección de la empresa supervisora.
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	Su Dirección Nacional de Concesiones en Transporte efectúa el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales en los contratos de concesión y participación pública privada suscritos por el Sector; monitorea la adecuada implementación de los proyectos en coordinación con las instituciones y dependencias competentes; y, administra la relación contractual durante su vigencia hasta su terminación.	No ha tenido una participación indirecta en el programa, pero es un órgano importante por el rol de monitoreo que realiza a los contratos de concesión de la Carretera Interoceánica Sur.

Elaboración propia

ANEXO 11: REUNIONES Y/O ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL MARCO DE LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE ESTUDIO SOBRE EL PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL PARA LA MITIGACIÓN DE IMPACTOS INDIRECTOS DEL CVIS

Nº	FECHA	INSTITUCIÓN	PARTICIPANTES
1	05-feb-09	Unidad Ejecutora Programa CAF/INRENA	Marco Vinelli Ruiz – Jefe de Planificación y Presupuesto Jaime Pérez Guevara – Administrador
2	11-feb-09	PROVIAS Nacional	Amaru López- Unidad Gerencial de Estudios Jorge Álvarez - Especialista ambiental Javier Hervías- Especialista
3	16-feb-09	GTI – ICCA	Mariano Castro – Coordinador
4	16-feb-09	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP	Oseas Barbarán – Presidente
5	19-feb-09	INDEPA - MIMDES	Héctor Valer – Área de Protección, Desarrollo Económico y Ambiental
6	20-feb-09	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) - Dirección General Asuntos Socio Ambientales (DGASA)	Paola Naccarato – Directora General Rafael Tamashiro – Especialista
7	23-feb-09	GTSC IOS	Ernesto Ráez – Coordinador General
8	04-mar-09	Corporación Andina de Fomento	René Gómez García – Dirección de Medio Ambiente
9	17-mar-09	Ministerio de Relaciones Exteriores	Jorge Bayona Medina – Embajador Director Nacional para Asuntos de IIRSA
10	15-jun-09	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)- Dirección General Asuntos Socio Ambientales (DGASA)	Paola Naccarato – Directora General Rafael Tamashiro – Especialista
11	15-jun-09	Geas Interoceánica (MINAM)	Ing. Víctor Murrieta Panduro. Coordinador General
12	16-jun-09	Unidad Ejecutora Programa (MINAG)	Dr. Dow Seiner. Director Ejecutivo del Programa
13	16-jun-09	Ministerio de Relaciones Exteriores	Jorge Bayona Medina – Embajador Director Nacional para Asuntos de IIRSA
14	16-jun-09	Corporación Andina de Fomento	René Gómez García – Dirección de Medio Ambiente
15	17-jun-09	GTI – ICCA	Mariano Castro – Coordinador
16	13-ago-09	Gerencia de RR.NN Gob. Reg. Cusco	Ing. Lino Orcohuaranca – Gerente Regional Ing. Narem Mayo Hermoza
17	13-ago-09	Ecosistemas Andinos - ECOAN	Efraín Samochualpa Solís – Coordinador GTSC Cusco
18	13-ago-09	Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco	Ing. Rubén Paredes Sarmiento - Director General Ing. Olga Arana Gonzáles - Coordinadora General del Proyecto 4 Ing. Ricardo Paucarmayta Cabrera
19	17-ago-09	Gerencia de RR.NN Gob. Reg. MDD	Ing. José Luis Sánchez. Coordinador General del Proyecto 9

20	19-ago-09	Dirección Regional de Energía y Minas de Madre de Dios	Ing. Hernán Andía Tornero. Coordinador General del Proyecto 4 Ing. Isidro Tanta Ing. Gelmer Concha Ordoñez Srta. Flor Azucena Astocaza Chávez
21	11-sep-09	Reserva Nacional de Tambopata - SERNANP	Biólogo Darío Flores Mamani. Especialista
22	11-sep-09	Sociedad Civil MDD	Marisol Yanqui Carlos. Presidenta del Comité de Gestión Manú Salvación – Parque Nacional Manú
23	11-sep-09	Sociedad Civil MDD	Sra. Vilma Contreras Vargas- Pdta. Asociación Mineros Formales Tauro Fátima AMATAF. Sr. Armando Carpio. Asociación Productores Agrarios y Lavaderos artesanales de oro Río Malinoswky – APAYLOM
24	02-oct-09	Gerencia de RR.NN Gob. Reg. Puno	Ing. Ebed Paredes - Coordinador General del Proyecto 9
25	02-oct-09	Gerencia de RR.NN Gob. Reg. Puno	Ing. Francisco Chambl Cutipa - Responsable de la Unidad de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos.
26	02-oct-09	Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) – Sede Puno	Abogado Roger Maquera. Rptante. Asistente de Coordinación GTSC Puno
27	02-oct-09	Dirección Regional de Energía y Minas de Puno	Ing. Felipe Cutipa Vargas – Coordinador General del Proyecto 4
28	07-oct-09	Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMS)	Juan Haro. Especialista Sectorial en Desarrollo Agrícola, Rural y Ambiental Martín Orellana. Analista PIP Sector Agricultura
29	16-oct-09	SERNANP (MINAM)	Ing. Martha Chumplitaz- Coordinadora General del proyecto 02 sobre "Mejora de la gestión de ANP y creación de nuevas ANPs2
30	20-oct-09	Geas Interoceánica (MINAM)	Ing. Víctor Murrieta Panduro. Coordinador General
31	21-oct-09	Unidad Ejecutora Programa (MINAG)	Dr. Dow Seiner. Director Ejecutivo del Programa
32	26-oct-09	Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral - AIDER	Ing. Juan Carlos Flores- Coordinador GTSC Madre de Dios
33	11-nov-09	Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOOT) - MINAM	Ing. Doris Rueda – Directora General
34	Nov. 09	SOCIT Puno	Rosario Linares Valderrama
35	03-dic-09	Ex Viceministra de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales (MINAM)	Vanessa Vereau Ladd
36	16-dic-09	Coordinador General del Programa Interoceánica Sur Cusco	Abel Caballero Osorio
37	25-feb-10	Ecosistemas Andinos (ECOAN)	Ernesto Ráez Luna, Coordinador Nacional del GTSCIOS Efraín Samochuallpa, Coordinador del GTSCIOS Cusco Juan Carlos Flores Del Castillo, Coordinador del GTSCIOS Madre de Dios Zenón Choquehuana, Coordinador del GTSCIOS Puno Giuliana López, Asistente de Coordinación del GTSCIOS Cusco Karina Salas Perea, Asistente de Coordinación del GTSCIOS Madre de Dios Ramón Rivero, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental- Madre de Dios Ronald Catpo, Director Ejecutivo Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) Carmen Giusti, ACCA

38	22-mar-10	Pro Naturaleza Madre de Dios	Alfredo García Altamirano
39	14-abr-10	Corporación Andina de Fomento	René Gómez García – Dirección de Medio Ambiente
40	13-ago-10	World Wildlife Found (WWF)	Pedro Bara Neto (Brasil) Aldo Soto Hurtado (Perú)
41	18-ago-10	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Unidad de Energía Sostenible y Cambio Climático.	Gabriel Quijandría Acosta
42	18-ago-10	Iniciativa Interoceánica Sur- Isur	Delcy Machado Filho- Director de Asociación Odebrecht- Director de Responsabilidad Socio Empresarial Mikelly Cubas (Programa de Gobernanza)
43	19-ago-10	Ex especialista de la Dirección General de Asuntos Socio ambientales	Martín Arana Cardó
44	19-ago-10	Pro Naturaleza	Loyola Escamilo Boggio, Directora de Proyectos
45	26-ago-10	Ecosistemas Andinos (ECOAN)	Efraín Samochuallpa, Coordinador del GTSCIOS Cusco Juan Carlos Flores Del Castillo, Coordinador del GTSCIOS Madre de Dios Zenón Choquehuanca, Coordinador del GTSCIOS Puno Víctor Zambrano, Presidente del Comité de Gestión de la Reserva Nacional de Tambopata. Jaime Corisepa Neri, Presidente FENAMAD Mariano Cuentas, Colegio de Ingenieros de Puno Giuliana López, Asistente de Coordinación del GTSCIOS Cusco Ronald Catpo, Director Ejecutivo Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) Carmen Giusti, ACCA
46	08-sep-10	Congreso de la República- Comisión de Transportes y Comunicaciones	Yaneth Cajahuana, Presidenta de Comisión
47	09-sep-10	Asociación Civil Labor	Víctor Sánchez, Coordinador de Oficina
48	10-sep-10	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Fidel Jaramillo, Representante País Juan Carlos Paez Zamora, Especialista Senior – Unidad de Salvaguardias Ambientales Rafael Capristán, Especialista Sectorial

Elaboración propia

ANEXO 12: SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA REALIZADAS POR DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR), EN EL MARCO DE LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE ESTUDIO

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIONARIO	DETALLE DE LA SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 375-2009-DAR/IEI (13.07.09)	Ministerio del Ambiente	Ing. Víctor Murrieta Panduro. Coordinador GEAS Interoceánica	Copias simple de la Línea Base Ambiental del ámbito del Corredor Vial Interoceánico Sur del período 2006-2009	13 de julio del 2009	Atendido	Carta N° 029-2009-GEAS INTEROCEANICA/NIMAN/cg (recp. 24.07.09). Se indica que la información solicitada se encuentra en proceso de consolidación de los estudios de la Línea Base.
Carta N° 377-2009-DAR/IEI (13.07.09)	Ministerio del Ambiente	Ing. Vanessa Verau Ladd. Viceministra de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales	Copias simples de las Actas de las reuniones del Comité de Coordinación y del Consejo Consultivo del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur"	14 de julio del 2009	Atendido	Carta N° 029-2009-GEAS INTEROCEANICA/NIMAN/cg (recp. 24.07.09). Se indica que esta solicitud debe ser procesada a través de la Unidad Ejecutora del Programa, quien actúa como Secretaría Técnica del Comité de Coordinación.
Carta N° 378-2009-DAR/IEI (13.07.09)	Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur	Dow Hers Seiner Kertman. Director Ejecutivo	Copias simples de las Actas de las reuniones del Comité de Coordinación y del Consejo Consultivo del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur"	14 de julio del 2009	Información no entregada	Reunión programada para el día miércoles 21.10.09

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIONARIO	DETALLE DE LA SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 380-2009-DAR/IEI (16.07.09)	Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur	Dow Hers Seiner Kertman. Director Ejecutivo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) celebrado entre el INRENA y el MINEM (30.03.07) y anexos; cláusula Resolutoria (2008), informes sustentatorios (Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM y Dirección Ejecutiva del Programa) y los informes finales elaborados respecto a los avances realizados. 2. Convenios de Ejecución por Encargo suscrito entre el INRENA y los Gobiernos Regionales de Madre de Dios, Cusco y Puno, respectivamente, con sus anexos y/o adendas, en caso hubieren. 3. Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) suscrito entre el INRENA y el INDEPA, sus anexos y adenda, en caso hubiere. 4. Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) suscrito entre el INRENA y el CONAM (30.11.06), cláusula resolutoria (31.07.08), Convenio de Ejecución por Encargo entre el INRENA y el MINAM (14.08.08), sus anexos y adenda, en caso hubiere. 5. Convenio de Ejecución celebrado entre el Programa y el SERNANP. 	17 de julio del 2009	Atendido	Reunión programada para el día miércoles 21.10.09
Carta N° 381-2009-DAR/IEI (16.07.09)	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas	Felix Ramírez Delpino. Director General	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convenio de Ejecución por Encargo celebrado entre el INRENA y el MINEM (30.03.07) en el marco del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur" y sus anexos. 2. Cláusula Resolutoria del referido Convenio (2008), el informe sustentatorio de esta cláusula y el informe final formulado respecto a los avances realizados desde la fecha de suscripción del Convenio hasta su resolución. 	17 de julio del 2009 (Registro 1907003)	Atendido	Oficio N° 1371-209/MEI-AAM (17.09.09) se debe realizar el pago de 19 folios. Finalmente, tras la revisión del expediente el día 23.09.09 y el pago de 54 folios, el día lunes 05.10.09 se procedió a efectuar la entrega de la información solicitada.
Carta N° 382-2009-DAR/IEI (16.07.09)	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA	Mayta Capac Alatriza Herrera. Presidente Ejecutivo	Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) suscrito entre el INRENA y el INDEPA, en el marco del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur", sus anexos y adenda, en caso hubiere.	20 de julio del 2009	Atendido	Oficio N° 351-2009-INDEPA/PE (04.09.09). Se proporcionó Convenio de Ejecución por encargo entre INRENA e INDEPA, anexos y dos adendas suscritas.

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIÓNARIO	DETALLE DE LA SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 383-2009-DAR/IEI (16.07.09)	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA	Juan Macazana Tello. Jefe del Proyecto Interoceánica Sur	Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) suscrito entre el INRENA y el INDEPA, en el marco del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur", sus anexos y adenda, en caso hubiere.	17 de julio del 2009 (por error se colocó 16 de julio)	Atendido	Se está considerando atendida esta solicitud con la carta anterior del INDEPA.
Carta N° 384-2009-DAR/IEI (16.07.09)	MINAM- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Estado	Luis Alfaro Lozano	Convenio suscrito entre el SERNANP y el Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur-MINAG PROG. INTEROCEANICO SUR, en el marco del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur" y sus anexos.	17 de julio del 2009	Atendido	Carta N° 091-2009-SERNANP-SG Remitieron copia del Acta de Acuerdo sobre la ejecución del proyecto suscrito entre SERNANP y el Programa.
Carta N° 385-2009-DAR/IEI (16.07.09)	Ministerio del Ambiente	Ing. Vanessa Verrau Ladd. Viceministra de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales	1. Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) suscrito entre el INRENA y el CONAM (30.11.06), en el marco del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur" y sus anexos. 2. Cláusula Resolutoria del referido Convenio (31.07.08) 3. Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) entre el INRENA y el MINAM (14.08.08), sus anexos y su respectiva adenda, en caso hubiere.	17 de julio del 2009 (Registro 006802)	Atendido	Carta N° 029-2009-GEAS INTEROCEANICA/MINAM/cg (recep. 24.07.09). Se proporcionó Convenio de Ejecución por encargo INRENA - CONAM, Cláusula resolutoria de dicho Convenio, Convenio de Ejecución por encargo INRENA - MINAM y adenda solicitada.
Carta N° 386-2009-DAR/IEI (16.07.09)	Ministerio del Ambiente	Ing. Víctor Murrieta Panduro. Coordinador GEAS Interoceánica Sur	1. Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) suscrito entre el INRENA y el CONAM (30.11.06), en el marco del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur" y sus anexos. 2. Cláusula Resolutoria del referido Convenio (31.07.08) 3. Convenio de Ejecución por Encargo (del PROGRAMA) entre el INRENA y el MINAM (14.08.08), sus anexos y su respectiva adenda, en caso hubiere.	17 de julio del 2009 (Registro 006803)	Atendido	Carta N° 029-2009-GEAS INTEROCEANICA/MINAM/cg (recep. 24.07.09). Se proporcionó Convenio de Ejecución por encargo INRENA - CONAM, Cláusula resolutoria de dicho Convenio, Convenio de Ejecución por encargo INRENA - MINAM y adenda solicitada.
Carta N° 409-2009-DAR/IEI (07.08.09)	Corporación Andina de Fomento	René Gómez García Palao Ejecutivo de la Dirección de Medio Ambiente	Información sobre los estudios de la Línea Base Ambiental del ámbito del Corredor Vial Interoceánico Sur correspondiente al período 2006-2009 y sobre el estado del proceso de elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica del referido Corredor.	10 de agosto de 2009	Atendido	Carta PER-0578/09 (13.08.09). Se indicó que la información requerida sea solicitada a la Dirección Ejecutiva del Programa.

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIONARIO	DETALLE DE LA SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 410-2009-DAR/IEI (07.08.09)	Ministerio del Ambiente	Ing. Víctor Murieta Panduro. Coordinador GEAS Interoceánica Sur.	Información sobre el estado del proceso de elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica del ámbito del Corredor Vial Interoceánico Sur que vienen realizando en el marco del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur".	10 de agosto de 2009	Atendido	Carta N° 010-2009-GEAS INTEROCEANICA/MINAG/CG (13.08.09). Señala que el requerimiento se estará atendiendo cuando se concrete el producto final con aportes de los actores locales y regionales y sociedad civil del área de influencia del proyecto y aprobación del MINAM.
Carta N° 411-2009-DAR/IEI (07.08.09)	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	Agustín Haya De la Torre. Presidente del Consejo Directivo	Documento de trabajo con los seis lineamientos estratégicos de Desarrollo Nacional 2010-2021, que fuera presentado ante el Foro del Acuerdo Nacional el pasado 23 de junio del 2009.	10 de agosto de 2009	Atendido	Carta del 18.08.09, indica que el documento solicitado se encuentra disponible en la página web del CEPLAN.
Carta N° 455-2009-DAR/IEI (28.08.09)	PROVIAS NACIONAL	Ing. Raúl Torres Trujillo. Director Ejecutivo	1. Contrato de Préstamo suscrito con la CAF y la República del Perú, del 09.01.2009, por el monto de US\$ 300 millones, con el objeto de concluir las obras faltantes del CVIS (con sus anexos correspondientes); 2. Los TDRs elaborados para la realización - de una auditoría ambiental y social, para evaluar el desempeño de la gestión ambiental y social relacionada con los impactos directos de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS, por el período comprendido entre el inicio de obra del proyecto y la fecha de firma del Contrato de la referencia. Asimismo, el informe final sobre los resultados definitivos de la auditoría, evaluación y desempeño llevados a cabo; 3. El Plan de Compensación, Reasentamientos Involuntarios y Adquisición de Predios para la Liberación del Derecho de Vía elaborados, conjuntamente con los informes de su ejecución que hayan sido emitidos a la fecha; 4. El Programa de ejecución de las obras faltantes de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS; 5. El Plan de Acción para la recuperación y conservación de los bofedales ubicados en los tramos 2 y 4 del CVIS; 6. Los proyectos y/o informes elaborados respecto al Programa de Inversión Pública para la atención de los impactos ambientales y sociales indirectos de los tramos 2, 3, y 4 del CVIS, al que hace referencia el Contrato de Préstamo indicado en el punto N° 01.	31 de agosto de 2009	Atendido	Mediante Oficio N° 1938-2010-MTC/20 del 12 de octubre de 2010, PROVIAS señala que esta solicitud fue remitida a la Dirección General de Concesiones en Transportes desde septiembre del 2009, por ser de su competencia.

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIÓNARIO	DETALLE DE LA SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 456-2009-DAR/IEI (28.08.09)	Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas	Roger Díaz Alarcón. Director	<ol style="list-style-type: none"> Contrato de Préstamo suscrito entre la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la República del Perú, de fecha 22 de diciembre de 2008, por el monto de US\$ 300 millones de Dólares Americanos y con el objeto de concluir las obras faltantes del Corredor Vial Interoceánico Sur, y en el cual vuestra entidad tiene la condición de Prestatario (con sus anexos correspondientes). Los proyectos y/o informes elaborados respecto al Programa de Inversión Pública para la atención de los impactos ambientales y sociales indirectos de los tramos 2, 3, y 4 del Corredor Vial Interoceánico Sur, al que hace referencia el Contrato de Préstamo aludido en el punto N° 01. 	01 de septiembre de 2009	Atendido parcialmente	Además, se nos concedió una reunión el día miércoles 07.10.09
Carta N° 470-2009-DAR/IEI (01.09.09)	Congreso de la República	Luis Alva Castro. Presidente	Informe Final de la Comisión Multipartidaria de Investigación del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur Perú- Brasil (IIRSA SUR), cuyas conclusiones y recomendaciones fueron aprobadas por el Pleno del Congreso de la República, en sesión celebrada el 30 de octubre de 2008.	01 de septiembre de 2009	Atendido	Con Correo electrónico de fecha 04.09.09 se remitió el Informe solicitado.
Carta N° 485-2009-DAR/IEI (16.09.09)	Ministerio de Energía y Minas- Dirección General de Electricidad	Ismael Aragón Castro. Director General	<ol style="list-style-type: none"> Contrato de Concesión Temporal suscrito con la EGASUR S.A.C, en mérito a la R.M. N° 287-2007-MEM/DM (18.06.08). Informe N° 112-2008-DGE-DCE emitido por la Dirección de Concesiones Eléctricas de la DGE del MINEM. Resolución autoritativa emitida por el ex – INRENA, respecto a la ejecución de estudios para el aprovechamiento del recurso hídrico con fines de generación de energía eléctrica y documentos asociados emitidos por dicho Instituto o por la Autoridad de Aguas. Estudios preliminares o previos de viabilidad técnico-económica y medioambiental presentados con la solicitud de otorgamiento de la concesión temporal aludida en el punto 1. 	17 de septiembre de 2009 (Registro 1923307)	Atendido	Tras la revisión del expediente el día 05.10.09 y el pago de 58 hojas A4 y 4 mapas A3 se procedió a entregar la información solicitada.
Carta N° 513-2009-DAR/IEI (18.09.09)	Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur	Dow Hers Seiner Kertman. Director Ejecutivo	Solicitud de reunión y reiteración de pedidos cursados a través de las Cartas Nos 378 y 380-2009-DAR/IEI del 14 y 17 de julio de 2009, respectivamente, consistentes en la solicitud de las Actas de las reuniones del Comité de Coordinación y del Consejo Consultivo del Programa; así como, algunos de los Convenios suscritos con sus entidades co-ejecutoras (Gobiernos Regionales de Madre de Dios, Cusco y Puno, entre otros).	22 de septiembre de 2009	Atendido	Carta N° 160-2009-MINAG-UEPCVIS (recepcionada el 15.10.09)

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIONARIO	DETALLE DE LA SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 136-2010-DAR/Energía (29.04.10)	Ministerio de Economía y Finanzas	Mercedes Araoz Fernández. Ministra	Contratos de préstamos que el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas, ha suscrito y/o garantizado ante la Corporación Andina de Fomento (CAF), en el marco del proyecto de la Carretera Interoceánica Sur, en sus cinco tramos.	30 de abril del 2010	Atendido	Entrega física de copias de dos contratos de préstamo.
Carta N° 261-2010-DAR/Energía (02.08.10)	MINAM- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	Luis Alfaro Lozano. Jefe	1. Estrategia de Intervención Multisectorial con acciones concertadas para mitigar las amenazas a la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene y sus zonas de amortiguamiento; 2. Estrategia de Sostenibilidad Financiera de las 4 ANPs apoyadas por el programa; 3. Estrategia de Conservación del Corredor Vicalbamba – Amboró; 4. Planes de Uso Turístico y Recreativo, Planes de Vigilancia Comunitaria y Planes de Manejo de Recursos de las 4 ANPs; 5. Evaluación de Impactos, Evaluación Socioeconómica, Evaluación Ambiental y la Evaluación de Flora y Fauna del eje vial interoceánico sur en ANPs y áreas propuestas de interés de protección y conservación.	04.08.2010	Atendido	Carta N° 04-210-SERNANP-TRANSPARENCIA (repcionada el 10.09.10) con CD adjunto.
Carta N° 262-2010-DAR/Energía (02.08.10)	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)	Mayta Capac Alatrística Herrera. Presidente Ejecutivo.	1. Plan de Desarrollo de pueblos indígenas afectados a la zona de influencia del eje vial interoceánico Sur; 2. Protocolo de Acceso a las tierras de las comunidades nativas y reservas indígenas para poblaciones en aislamiento voluntario de la zona de influencia de la Carretera Interoceánica Sur; 3. Mecanismo de Prevención y Solución de Conflictos en este ámbito.	04.08.2010	No se obtuvo respuesta	
Carta N° 263-2010-DAR/Energía (02.08.10)	SERNANP- Reserva Nacional Titicaca	David Aranibar Huaquisto. Jefe	1. Plan de Uso Turístico y Recreativo, Plan de Vigilancia Comunitaria y el Plan de Manejo de Recursos de la Reserva Nacional Titicaca; 2. Evaluación de Impactos, Evaluación Socioeconómica, Evaluación Ambiental y la Evaluación de Flora y Fauna - Reserva Nacional Titicaca.	Se remitió por fax de fecha 04 de agosto del 2010	No se obtuvo respuesta	Si bien se manifestó voluntad para entregar información en formato digital (CD), no se concretó el envío por problemas con el courier.

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIONARIO	DETALLE DE LA SOLICITUD	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 264-2010-DAR/Energía (02.08.10)	SERNANP-Reserva Nacional Tambopata	José Carlos Nieto Navarrete. Jefe	1. Estrategia de Intervención Multisectorial con acciones concertadas para mitigar las amenazas a la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene y sus zonas de amortiguamiento; 2. Plan de Uso Turístico y Recreativo, Plan de Vigilancia Comunitaria y Plan de Manejo de Recursos de la Reserva Nacional Tambopata; 3. Evaluación de Impactos, Evaluación Socioeconómica, Evaluación Ambiental y la Evaluación de Flora y Fauna - Reserva Nacional Tambopata.	Se remitió por fax de fecha 04 de agosto del 2010	No se obtuvo respuesta	
Carta N° 265-2010-DAR/Energía (02.08.10)	SERNANP-Reserva Comunal Amarakaeri	Carlos Flores Maque. Jefe	1. Plan de Uso Turístico y Recreativo, Plan de Vigilancia Comunitaria y el Plan de Manejo de Recursos de la Reserva Comunal Amarakaeri; 2. Evaluación de Impactos, Evaluación Socioeconómica, Evaluación Ambiental y la Evaluación de Flora y Fauna - Reserva Comunal Amarakaeri.	Se remitió por correo electrónico de fecha 04 de agosto del 2010	No se obtuvo respuesta	
Carta N° 266-2010-DAR/Energía (02.08.10)	SERNANP-Parque Nacional Bahuaja Sonene	Víctor Hugo Apaza Vargas. Jefe	1. Estrategia de Intervención Multisectorial con acciones concertadas para mitigar las amenazas a la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene y sus zonas de amortiguamiento; 2. Plan de Uso Turístico y Recreativo, Plan de Vigilancia Comunitaria y Plan de Manejo de Recursos del Parque Nacional Bahuaja Sonene; 3. Evaluación de Impactos, Evaluación Socioeconómica, Evaluación Ambiental y la Evaluación de Flora y Fauna - Parque Nacional Bahuaja Sonene.	Se remitió por correo electrónico de fecha 04 de agosto del 2010	No se obtuvo respuesta	
Carta N° 358-2010-DAR/Energía (30.09.10)	PROVIAS NACIONAL	Ing. Raúl Torres Trujillo. Director Ejecutivo	Resultados definitivos de la "Auditoría y Evaluación de Desempeño de la Gestión Ambiental y Social relacionada con los impactos directos en los tramos 2, 3 y 4 de IIRSA Sur", realizada en el marco del contrato suscrito con la Corporación Andina de Fomento (CAF) en enero del 2009, por el préstamo de US\$ 300 millones para la culminación de las obras pendientes del Corredor Vial Interoceánico Sur.	01 de octubre de 2010	Información no entregada	Mediante Oficio N° 1938-2010-MTC/20 del 12 de octubre de 2010, PROVIAS señala que este pedido (al igual que una carta anterior) han sido remitidos a la Dirección General de Concesiones en Transportes.

Elaboración propia

ANEXO N° 13: OTRAS CARTAS CURSADAS POR DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR), EN EL MARCO DEL PRESENTE ESTUDIO

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIONARIO	DETALLE	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 011-2010-DAR/Energía (13.01.10)	Ministerio del Ambiente	Doris Rueda Curimania. Directora General de Ordenamiento Territorial	Remito propuestas para el diseño e implementación de una segunda del Programa de Gestión Ambiental y Social para la Interoceánica Sur.	14.01.10	Oficio N° 008-2010-DVDERN/ MINAM-DGOT del 29.01.2010	
Carta N° 012-2010-DAR/Energía (13.01.10)	Corporación Andina de Fomento	Rene Gomez García -Palao. Ejecutivo de la Dirección de Medio Ambiente	Solicitud de reunión respecto a II Etapa del CAF/INRENA	15.01.10	Atendido	Esta solicitud fue atendida recién en el mes de abril dl 2010.
Carta N° 047-2010-DAR/Energía (10.02.10)	Corporación Andina de Fomento	Rene Gomez García-Palao. Ejecutivo de la Dirección de Medio Ambiente	Remito propuestas para el diseño e implementación de una segunda del Programa de Gestión Ambiental y Social para la Interoceánica Sur.	11.02.2010	Carta PER-0125/2010 DWL 25.02.2010	
Carta N° 046-2010-DAR/Energía (10.02.10)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Ursula Quintana Castellanos. Directora General de Asuntos Socio Ambientales	Solicitud de reunión respecto a proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari	11.02.2010	Correo electrónico de fecha 01 de marzo	Se sostuvo reunión el 04 de marzo del 2010.
Carta N° 078-2010-DAR/Energía (02.03.10)	Defensoría del Pueblo	Iván Lanegra Quispe. Adjunta de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas.	Solicitud de reunión respecto su participación en el Consejo Consultivo del PGAS- CVIS	03.03.2010	No hubo respuesta	
Carta N° 076-2010-DAR/Energía (02.03.10)	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes	Jaime Corisepa Neri. Presidente	Solicitud de información y apreciaciones respecto al desempeño/coordinación del proyecto 08 del PGAS- CVIS y sobre su participación en el Comité Consultivo del programa.	04.03.2010	Carta N° 066-2010-FENAMAD del 19 de marzo del 2010	
Carta N° 085-2010-DAR/Energía (08.03.10)	Ministerio de Energía y Minas - Dirección General de Electricidad	Ismael Aragón Castro. Director General	Solicitud del Estudio de factibilidad de la C:H-Inambari presentado por EGASUR	09.03.2010	Atendido	DAR revisó directamente el citado estudio en las oficinas del MEM.

DOCUMENTO DE ENVÍO	ENTIDAD	FUNCIONARIO	DETALLE	FECHA DE RECEPCIÓN	RESPUESTA	OBSERVACIONES
Carta N° 089-2010-DAR/Energía (10.03.10)	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)	Mayta Capac Alatriza Herrera. Presidente Ejecutivo.	Solicitud de reunión respecto su participación en el Comité de Coordinación y ejecutora del proyecto 08 referido a pueblos indígenas del PGAS- CVIS	11.03.2010	No hubo respuesta	
Carta N° 091-2010-DAR/Energía (10.03.10)	Instituto Nacional de Cultura (INC)	Maria Cecilia Bákula Budge. Directora	Solicitud de reunión respecto su participación en el Consejo Consultivo del PGAS- CVIS.	11.03.2010	Correo electrónico de fecha 09 de abril del 2010.	La oficina de Paisaje Cultural era la encargada de ver este tema; sin embargo, ésta se extinguió la creación del MINAM.
Carta N° 090-2010-DAR/Energía (10.03.10)	Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización	John Romero Lloclla	Solicitud de reunión respecto su participación en el Consejo Consultivo del PGAS- CVIS	12.03.2010	No hubo respuesta	
Carta N° 106-2010-DAR/Energía (22.03.10)	Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana	Daysi Zapata Fasabi. Presidente (e)	Solicitud de reunión respecto su participación en el Comité de Coordinación y ejecutora del proyecto 08 referido a pueblos indígenas del PGAS- CVIS	23.03.2010	No hubo respuesta	
Carta N° 107-2010-DAR/Energía (22.03.10)	Confederación de Nacionalidades Amazónicas	Oseas Barbarán Sánchez. Presidente	Solicitud de reunión respecto su participación en el Comité de Coordinación y ejecutora del proyecto 08 referido a pueblos indígenas del PGAS- CVIS	23.03.2010	Carta s/n del 14 de mayo del 2010.	

Elaboración propia

ISBN: 978-612-45003-6-7



Este estudio ahonda en un análisis crítico y propositivo, señalando recomendaciones para mejorar la gobernanza amazónica a través de un proceso de integración sostenible. A través de una propuesta metodológica (...) se ha podido desarrollar una experiencia para su aplicación al programa de mitigación de impactos indirectos de la carretera Interoceánica Sur, financiada por la Corporación Andina de Fomento CAF. Este es un importante aporte para el Estado Peruano como para las instituciones financieras internacionales, en cuanto a la construcción de una línea base precisa y un marco de efectividad por resultados que demuestre el impacto real y de cambios de sus acciones y operaciones/inversiones.

Este nuevo esfuerzo de Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR debe apreciarse como producto y propuesta común de la sociedad civil por alcanzar recomendaciones concretas a problemas irresueltos en cuanto a la mitigación de los impactos indirectos y un desarrollo alternativo alrededor de la carretera Interoceánica Sur - IOS.

Pilar Camero Berríos
Directora Ejecutiva
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales



Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de:

