



LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO DE LORETO AL 2021:

SU APORTE METODOLÓGICO Y SU
PAPEL EN EL FORTALECIMIENTO
DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL





**LA EVALUACIÓN
AMBIENTAL ESTRATÉGICA
DEL PLAN DE DESARROLLO
REGIONAL CONCERTADO
DE LORETO AL 2021:**

Su aporte metodológico y su papel
en el fortalecimiento de la
gobernanza ambiental



LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO DE LORETO AL 2021: SU APOORTE METODOLÓGICO Y SU PAPEL EN EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

Autora

Patricia Patrón Alvarez

Colaboradores

Diana Bernaola Regout
Humberto Alzamora Olivari

Foto de portada

Pablo Puertas

Editado por

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
Jr. Coronel Zegarra N° 260, Jesús María, Lima – Perú
Teléfonos: (511)2662063 | (511)4725357
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseñado por

NAUTTICA MEDIA DESIGN SAC.
Jr. Las Cidras 656 Int. 2. Urb. Las Flores, San Juan de Lurigancho, Lima – Perú
Teléfono: (511)2659105
Correo electrónico: nautticamedia@gmail.com

Impreso por

SONIMAGENES DEL PERÚ SRL.
Av. 6 de agosto N° 968, Jesús María, Lima – Perú
Teléfonos: (511)6523444 | (511) 6523445
Correo electrónico: adm@sonimágenes.com
Página web: www.sonimágenes.com

Cita sugerida

La Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021: Su aporte metodológico y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental
Lima: DAR, 2015. 112 pp

Coordinación de la publicación

Liliana García Acha

Primera edición: Septiembre 2015, consta de 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-01247

ISBN N° 978-612-4210-33-4

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

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Gordon and Betty Moore Foundation. Esta publicación presenta la opinión de sus autores y no necesariamente la visión de Gordon and Betty Moore Foundation.

ÍNDICE

Presentación	07
Introducción	08
1. Antecedentes de la EAE en el Perú	09
1.1 Importancia de la EAE.....	10
1.2 Aplicación de la EAE.....	11
1.3 Marco legal de la EAE.....	13
2. El proceso de elaboración de la EAE del PDRC del departamento de Loreto al 2021	15
2.1 Estudios previos.....	16
2.2 Involucramiento de los actores principales.....	18
2.3 Cronología de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.....	21
2.4 La metodología de trabajo.....	25
2.5 La participación en la EAE del PDRC de Loreto al 2021.....	42
3. Reflexiones sobre el pensamiento estratégico y la evaluación de efectos acumulativos	43
3.1 El pensamiento estratégico de la EAE.....	44
3.2 La evaluación de efectos acumulativos - EEA.....	49
4. Lecciones y aportes del proceso	54
4.1 En el cumplimiento de los objetivos de la EAE.....	55
4.2 En las condiciones previas a la ejecución de la EAE.....	56
4.3 En la implementación de la metodología de la EAE del PDRC.....	57
4.4 En los criterios para la gobernanza ambiental.....	59
4.5 En el fortalecimiento de la planificación estratégica.....	61
4.6 En el cumplimiento de estándares internacionales de EAE.....	62

5. Retos de la EAE del PDRC de Loreto al 2021	64
5.1 Aprobación de los documentos de EAE y PDRC.....	65
5.2 Reconocimiento de las EAE por los sectores públicos.....	65
5.3 Responsabilidades para la implementación de los PGSA.....	66
6. Consideraciones para avanzar en el marco legal y metodológico de las EAE	67
6.1 Para determinar los PPP que deben estar sujetos a una EAE (screening).....	68
6.2 Para la aplicación de la EAE en función de la formulación del PPP.....	69
6.3 Para la tipología de las EAE y sus pasos metodológicos.....	70
6.4 Para los procedimientos administrativos de las EAE y plazos.....	73
6.5 Para el registro de entidades autorizadas para la EAE.....	74
6.6 Para los mecanismos de participación ciudadana y transparencia de la información.....	74
6.7 Para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones del informe ambiental de la EAE.....	75
Conclusiones	76
Recomendaciones	79
Lista de entrevistados	81
Referencias bibliográficas	82
Anexos	84

ACRÓNIMOS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ARA	Autoridad Regional Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAR	Comisión Ambiental Regional
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGPNIGA	Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DIREPRO	Dirección Regional de Producción
DL	Decreto Legislativo
DRAL	Dirección Regional de Agricultura de Loreto
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EEA	Evaluación de Efectos Acumulativos
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIA-D	Estudio de Impacto Ambiental Detallado
EIA-SD	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado
FCD	Factores Críticos de Decisión
GEAS - CVISUR	Programa de Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur
GORE Loreto	Gobierno Regional de Loreto
GRPPAT	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial
GRRNYGMA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
IIAP	Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas

MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MMDL	Municipalidad Metropolitana de Lima
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OPIPP	Organismo Público de la Infraestructura para la Productividad
PDHBU	Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PGSA	Programa de Gestión Socio-Ambiental
PME	Programa de Monitoreo y Evaluación
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POI	Plan Operativo Institucional
PPP	Políticas, Planes y Programas
PRMFFS	Programa Regional de Manejo Forestal y de Fauna Silvestre
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PTUL	Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana
RER	Resolución Ejecutiva Regional
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SGRPAT	Subgerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial
SIAR	Sistema de Información Ambiental Regional
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
TdR	Términos de Referencia
VAE	Variable Ambiental Estratégica

Presentación

Como ya ha señalado el experto Marc Dourojeanni (2013), Loreto ocupa casi un tercio de la superficie del Perú y constituye prácticamente la mitad del área amazónica del país. Además, cuenta con los bosques más extensos (representan más de la mitad de los bosques del país, con un aproximado de 34 886 007 ha, y son los que han sufrido menos deforestación). Tiene tres fronteras internacionales (Ecuador, Colombia y Brasil), y por él corre una parte del río más caudaloso y largo del mundo.

Todas estas características hacen de Loreto un departamento de importancia global, puesto que provee un conjunto de servicios ecosistémicos que permiten contrarrestar el cambio climático, proveer de materias primas para la exportación, aprovisionar de agua y alimentos a la población, así como brindar experiencias espirituales y de recreación.

A su vez, la vulnerabilidad de los ecosistemas de Loreto y la Amazonía peruana frente al cambio climático y los impactos acumulativos de las políticas, planes, programas implícitos o explícitos y megaproyectos de infraestructura promovidos por el sector público que generan deforestación y degradación de los bosques hacen urgente cualquier tipo de medida para mejorar las condiciones de gestión ambiental y social de las inversiones.

Este conjunto de oportunidades y riesgos ambientales y sociales que posee el departamento Loreto, ha sido un elemento determinante para la decisión de aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE en el proceso de actualización de su Plan de Desarrollo Regional Concertado - PDRC al 2021.

Dado el compromiso de la Asociación Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR de contribuir al desarrollo sostenible en la Amazonía y la gobernanza ambiental, se apostó por una iniciativa que permitiera dar sostenibilidad a las decisiones públicas estratégicas que se tomen en este ámbito geográfico. En ese sentido, una EAE vinculada al Plan de Desarrollo Regional Concertado-PDRC, el plan más importante de Loreto, constituye un punto de inflexión para el fortalecimiento de la EAE y para el desarrollo del departamento amazónico más extenso del Perú.

En el país, en coordinación con la Dirección General de Normas, Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental - DGPNIGA del Ministerio de Ambiente - MINAM, DAR ha realizado la sistematización de los casos de EAE en el Perú y de distintas metodologías promovidas por las agencias de cooperación, y ha elaborado una propuesta de guía orientadora para la aplicación de la EAE. Asimismo, ha organizado el Primer Seminario Internacional de la EAE en Lima, en el año 2013, que permitió difundir aspectos conceptuales de la EAE, las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales, los avances en materia normativa y los retos que se debe superar para consolidar el instrumento en el ámbito institucional.

El proceso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 se sostuvo en dos convenios de cooperación interinstitucional con el MINAM y el GORE Loreto, que tienen por finalidad contribuir al fortalecimiento de la gestión ambiental en el país y ayudar a la toma de decisiones con una visión de desarrollo sostenible.

César Gamboa Balbín

Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Septiembre 2015

Introducción

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de propuestas de políticas, planes y/o programas, inicialmente fue entendida como un instrumento de gestión ambiental para contrarrestar algunas de las limitaciones de las evaluaciones de impacto ambiental a nivel de proyectos, tales como la identificación de vacíos de información ambiental; problemas en la institucionalidad ambiental (legal y de gestión en general); criterios de diseño ambiental en proyectos, entre otros (Jiliberto y Bonilla, 2009). Ello implicaba considerar impactos ambientales y alternativas anticipadamente en el proceso de toma de decisiones, avanzando así con la agenda de sostenibilidad ambiental, atendiendo efectos acumulativos y de gran escala e incluyendo estrategias de monitoreo de estos (Fundingsland y Hanusch, 2012).

Desde entonces las expectativas sobre la EAE han aumentado, asignándole “múltiples roles” y beneficios indirectos y de largo plazo -más allá de los efectos directamente visibles en el proceso de toma de decisiones- tales como: promover un espacio para el diálogo sobre problemas ambientales de las propuestas de desarrollo, aumentar el interés de los equipos de planeamiento por los temas ambientales, mejorar la transparencia de los procedimientos para el planeamiento y la toma de decisiones; ayudar a generar consistencia entre los objetivos y las metas de las políticas con los planes. Asimismo, la EAE puede contribuir a informar anticipadamente a los actores locales sobre los posibles impactos de las políticas, planes y programas propuestos, mejorando la comunicación y reduciendo el riesgo de conflictos socio-ambientales (Fundingsland y Hanusch, 2012).

La aplicación de la EAE en el Perú se ha desarrollado en los últimos doce años principalmente sobre propuestas de planes y programas sectoriales de nivel nacional, con diversos grados de efectividad y con escasa información en cuanto a sus resultados y aprendizajes. La experiencia de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, es la primera de aplicación de este instrumento a una propuesta de desarrollo de nivel regional y de alcance multisectorial cuya metodología de aplicación, así como los resultados y productos obtenidos durante el proceso, merecen ser sistematizados y analizados.

En ese sentido, el objetivo general de este documento es presentar las principales lecciones aprendidas

en la elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, con el fin de que puedan servir de referencia a futuras evaluaciones ambientales estratégicas en otras políticas, planes o programas (PPP). Los objetivos específicos son: (i) evaluar si se alcanzaron las expectativas iniciales sobre la EAE, y (ii) elaborar recomendaciones que permitan mejorar tanto los aspectos legales e institucionales, como los aspectos técnicos, metodológicos y procedimentales que faciliten la aplicación de la EAE en el país.

Asimismo, DAR aprovecha esta oportunidad para expresar su reconocimiento y agradecimiento a las personas e instituciones que contribuyeron de distintas maneras al proceso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021. A los funcionarios del MINAM, en especial al Viceministro de Gestión Ambiental Mariano Castro Sánchez-Moreno y su equipo de la Dirección de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental-DGPNIGA, integrado por Amalia Cuba, Oscar Contreras, Olga del Carpio, y Raquel Soto. A los funcionarios del Gobierno Regional de Loreto quienes interesados en el desarrollo sostenible de Loreto promovieron la aplicación de la EAE a la planificación regional como Juan Carlos Vilca, William Babilonia, Karla Camacho y Manuel Burga, y ex funcionarios Miguel Gutiérrez y Ronald Panduro.

DAR también agradece a todo el Equipo de la Oficina Descentralizada de Loreto, liderado por Asunta Santillán, en especial a Cristina López, Valeria Urbina, José Untama y Mariana Soto, y a Isabel Gonzáles e Iris Olivera del Programa Ecosistemas y Derechos por los valiosos aportes técnicos brindados durante el proceso. Asimismo, DAR agradece a todos los actores que contribuyeron en los talleres participativos de la EAE y a las organizaciones de la sociedad civil que colaboraron con información técnica y comentarios clave durante el proceso, en especial a Mariana Montoya, Oscar Castillo y Carlos Cañas de Wildlife Conservation Society (WCS). De igual forma, agradecer a Juan David Quintero, exfuncionario del Banco Mundial Especialista Senior en EAE por sus valiosos aportes metodológicos. Finalmente, un especial reconocimiento a Pilar Camero, Vanessa Cueto y Liliana García del Programa de Gestión Ambiental e Inversiones por todas las coordinaciones interinstitucionales necesarias para avanzar en el proceso, que no hubiera sido posible sin su dedicación y esfuerzo.

1



Antecedentes de la EAE en el Perú



1.1. Importancia de la EAE

El carácter preventivo de una evaluación de impacto ambiental – EIA consiste en identificar y prevenir las consecuencias de las decisiones antes de que estas sean asumidas y ejecutadas. Al existir diferentes niveles de decisión pública, que se plasman en propuestas de desarrollo (políticas, planes, programas y proyectos), se hace necesario contar con diferentes tipos de instrumentos o herramientas de gestión ambiental que permitan evaluar las posibles implicancias o impactos ambientales que se deriven de estas decisiones.

La EAE surge, entonces, como una alternativa que, según el marco normativo actual, implica un proceso sistemático, activo y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de PPP de desarrollo que formulan las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan¹.

Al centrar su atención en los PPP que promueve el Estado, la EAE se convierte en un instrumento de gestión ambiental clave para la toma de decisiones estratégicas que, por su naturaleza, están vinculadas con procesos macro, multisectoriales, regionales, nacionales y en algunos casos supranacionales, a partir de los cuales se impulsa el desarrollo integral y sostenible del país.

La EAE no debe ser percibida como un requerimiento burocrático adicional que hace más complejos los procedimientos administrativos para la inversión privada, sino como una herramienta útil para fortalecer la planificación y gestión pública con el objetivo de identificar posibles implicancias sociales y ambientales (GIZ, 2015).

Asimismo, aprendiendo de la amplia experiencia en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental - EIA como requisito para el avance de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto que se viene dando desde hace más



Foto: IBC (Programa Putumayo-Amazonas)

de dos décadas en el Perú, es importante insistir en que la evaluación de impacto ambiental debe ser diseñada e implementada como un proceso que también tiene importancia en sí mismo, para promover la discusión de las prioridades socio-ambientales de la población con el objetivo de incorporar estas prioridades en la formulación de las propuestas de desarrollo.

En ese sentido, la EAE no es solamente un estudio sino que forma parte de un proceso que tiene por propósito influir en la formulación de los PPP para que estos tengan un marco de sostenibilidad ambiental. Si los PPP no incorporan los insumos de la EAE o sus recomendaciones no son implementadas, la EAE no tendría ninguna utilidad (GIZ, 2015).

1. Decreto Supremo Nº 019-2009-MINAM, Título III, Artículo 61

1.2. Aplicación de la EAE

Las evaluaciones ambientales a las posibles implicancias ambientales de las propuestas de PPP públicos se inició en Estados Unidos en la década de 1970, y desde entonces, su práctica se ha ido expandiendo en todo el mundo. En la década de 1980, en Europa, se acuñó el término EAE para diferenciarlo de los EIA en el nivel de proyecto (Fundingsland y Hanusch, 2012). En Latinoamérica, la aplicación de la EAE aumentó a inicios de este milenio, principalmente por exigencia del Banco Mundial - BM y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

En el Perú, la primera EAE se realizó en el año 2003, sin contar con un marco legal específico para ello. Esta se aplicó al Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana, impulsada por PROTRANSPORTE y la Municipalidad de Lima Metropolitana por exigencia de un préstamo del BM. Desde entonces, se han desarrollado más de diez evaluaciones ambientales de tipo estratégico en los sectores de Transportes y Comunicaciones (en su mayoría), Energía y Minas, Agricultura y Riego, Comercio Exterior y Turismo, entre otros, como se puede ver en el cuadro 1.

Foto: IBC (Programa Putumayo-Amazonas)

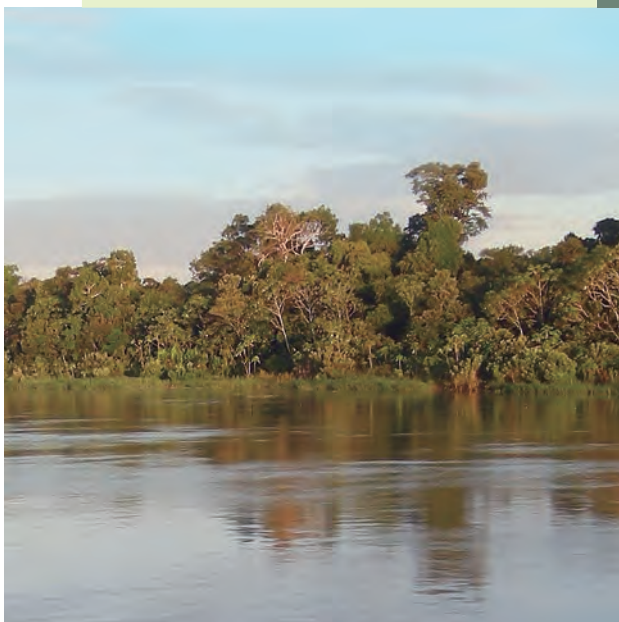


Foto: Walter Wust/ ProNaturaleza



Cuadro 1. Aplicación de la EAE en el Perú

Nº	EAE	PROPONENTE	AÑO
1	EAE para el Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana - PTUL	PROTRANSPORTE - Municipalidad Metropolitana de Lima - MMDL.	2003
2	Sistema Ambiental Estratégico del Bajo Urubamba	Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional - GTCI-Ministerio de Energía y Minas - MEM.	2004
3	EAE de la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte	Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC.	2005
4	EAE del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba	Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional GTCI – Ministerio de Energía y Minas - MEM.	2008
5	EAE para el Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR.	2008
6	EAE de los PPP de agroindustria y agroexportación en las regiones de Piura y Lambayeque	Ministerio de la Producción - PRODUCE.	2008
7	EAE y prospectiva del Corredor Vial Interoceánico Sur. Tramos 2, 3 y 4	Programa de Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur - GEAS-CVISUR Ministerio del Ambiente - MINAM.	2009
8	EAE del Proyecto de Reordenamiento y Rehabilitación del Valle de Vilcanota	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR.	2009
9	EAE de la Nueva Matriz Energética Sostenible	Ministerio de Energía y Minas - MEM	2011
10	Análisis Ambiental y Social Estratégico del Plan Nacional de Manejo de Recursos Hídricos	Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI	2012

Fuente: Avances del proceso de fortalecimiento de la institucionalidad de la EAE (Alzamora, 2014).

En general, la EAE en el Perú se ha aplicado principalmente —en el nivel sectorial y en diferentes niveles de toma de decisiones—, a planes y programas, aunque también a las actividades relacionadas con proyectos de gran envergadura, como la Operación del Corredor Vial Amazonas Norte y el Corredor Vial Interoceánico Sur. Sin embargo, la mayoría de estas evaluaciones

ambientales estratégicas no tiene una aprobación formal², ya que hasta la fecha de su aplicación no se contaba con un marco legal que determinara dicha aprobación³. En ese sentido, la EAE del PDRC de Loreto al 2021 es la primera que se aplica a un plan de alcance departamental y multisectorial y en cumplimiento del marco legal ambiental nacional⁴.

2. Con excepción de la EAE del Corredor Vial Amazonas Norte, que fue aprobada por el mismo proponente, es decir, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC.
3. No se cuenta con información para determinar si las recomendaciones de todas las mencionadas evaluaciones ambientales estratégicas fueron tomadas en consideración durante la implementación de los PPP o proyectos sobre las que se aplicaron. En el caso de la EAE del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos en el Bajo Urubamba - PDHIBU, que propuso una Política Ambiental y Social para la implementación del PDHIBU, el mencionado programa no se llegó a elaborar o implementar.
4. Actualmente el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento vienen coordinando

1.3. Marco legal de la EAE

Con la finalidad de contar con un sistema único y coordinado para identificar, prevenir, supervisar, controlar y corregir anticipadamente los impactos ambientales negativos de los proyectos de inversión públicos y privados, en el año 2001 se aprueba la Ley que crea el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA. Sin embargo, esta ley no mencionaba las posibles implicancias ambientales negativas de los PPP públicos, enfocándose solo en la toma de decisiones en el nivel de proyectos⁵.

Cuatro años después, el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado en 2005, señalaba en la definición del SEIA que: “la Autoridad Ambiental Nacional, en cumplimiento de su rol director del SEIA, puede solicitar la realización de estudios que identifiquen los potenciales impactos ambientales negativos significativos a nivel de políticas, planes y programas”⁶. Ese mismo año, en la Ley General del Ambiente se mencionaba que toda actividad humana, así como PPP públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, debía estar sujeta al SEIA. Sin embargo, no se reconocía a la EAE como el instrumento de gestión ambiental por excelencia para evaluar las propuestas de PPP.

Más adelante, en 2008, en el marco de las facultades legislativas delegadas al Poder Ejecutivo para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda (conocido comúnmente como TLC con Estados Unidos), se aprueba el Decreto Legislativo N° 1078, el que modificaba diversos artículos de la Ley del SEIA y reconocía a la EAE como un instrumento de gestión ambiental.

Al respecto, el DL hacía las siguientes precisiones:

- El ámbito de aplicación de la Ley del SEIA incorpora a los PPP de nivel nacional, regional y local que pudieran originar implicancias ambientales significativas.
- En la categorización de “proyectos” por riesgo ambiental menciona que le corresponde al sector proponente aplicar una EAE en el caso de propuestas de PPP, y que dicha EAE dará lugar a un Informe Ambiental por parte del MINAM⁷ que “orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga el daño al ambiente”.
- En el contenido de los instrumentos de gestión ambiental, menciona que lo dispuesto será de aplicación de la EAE en lo que corresponda y que los proponentes deben recurrir al Registro de Entidades Autorizadas para elaborar las EAE y los EIA, implementado por el MINAM.
- Para la revisión de la EAE, señala que el proponente debe presentar el documento al MINAM.
- Asimismo, señala que el MINAM debe emitir un Informe Ambiental que deberá ser puesto a disposición del proponente para que, si lo amerita, realice los ajustes “de manera previa a su adopción definitiva”.
- Respecto del seguimiento y supervisión de las medidas establecidas en la EAE, señala que será responsabilidad del MINAM a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.
- Sobre la aprobación de las EAE de los PPP, señala que es el MINAM el encargado en su calidad de órgano rector del SEIA.

el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para la actualización del Plan Nacional de Saneamiento (PNS) 2015 – 2021.

5. El proyecto de ley elaborado por el CONAM (1999) sí consideró evaluar los PPP y fue observado por el Poder Ejecutivo (gobierno de Alberto Fujimori), que las eliminó (Barandiarán, 2008).
6. Artículo 57 Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión aprobado por Decreto Supremo N° 008-2005-PCM.
7. El MINAM fue creado mediante Decreto Legislativo N° 1013 aprobado en el año 2008, y donde se señala que su función específica es dirigir el SEIA.



Foto: Michell León

Es a través del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado en 2009⁸, que por primera vez se regulan diferentes aspectos de la EAE señalados en el Decreto Legislativo N° 1078. En su "Título III: Del proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica de las Políticas, Planes y Programas Públicos", se precisan aspectos referidos a la finalidad, carácter previo, contenido mínimo, aprobación, y seguimiento y control de la EAE.

Finalmente, en 2011, la DGPNIGA del MINAM lanzó a consulta pública el proyecto de "R.M. que aprueba criterios y mecanismos para la formulación, implementación y seguimiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE)". Entre los criterios se incluyen: la definición de la EAE, el ámbito de aplicación —señalando los PPP que deben someterse a una EAE—, las etapas del proceso de formulación de la EAE, el proceso de revisión y evaluación de la EAE por el MINAM y el contenido del Informe Ambiental, el acuerdo de implementación de las recomendaciones del Informe Ambiental, el proceso de aprobación de la EAE, entre otros aspectos. Asimismo, en los anexos de este proyecto de norma, se incluyen los "Términos de Referencia de la Evaluación Ambiental Estratégica", los "Criterios para determinar las implicancias ambientales significativas de una política, plan o programa, que determinen su inclusión en el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica" y el "Proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica". A la fecha esta norma no ha sido aprobada.



Foto: IBC (Programa Putumayo-Amazonas)

8. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-PCM.

2



El proceso de elaboración de la
EAE del PDRC del departamento
de Loreto al 2021



2.1. Estudios previos

Desde el año 2008, DAR ha generado propuestas técnicas y legales para avanzar en el uso de la EAE en el Perú (Barandiarán, 2008) y en la revisión del avance de los enfoques y aplicaciones de la EAE (Patrón et al, 2011). Este trabajo, de varios años: se ha consolidado gracias al financiamiento de la Fundación Gordon and Betty Moore (2011 a la fecha) de proyectos⁹ cuya finalidad es contrarrestar las amenazas a la Amazonía peruana, teniendo como ámbito de acción al departamento de Loreto, así como el propósito de mejorar las condiciones de la gestión ambiental y social en las inversiones haciendo uso de la EAE.

Es así que, en mayo de 2013, se publicó el estudio *Loreto sostenible al 2021*, que fue encargado al experto Marc Dourojeanni, con la finalidad de mostrar que la planificación del desarrollo de

Loreto había dejado de incorporar elementos o temas decisivos para su futuro, tales como la conectividad, la gestión de sus recursos naturales, el valor de sus servicios ecosistémicos, el aumento de las actividades ilegales, entre otros, lo que demuestra la enorme complejidad del planeamiento regional, así como, la de reunir información que contribuya a orientar una futura ejecución de una EAE en el departamento de Loreto.

En el estudio *Loreto sostenible al 2021* se realiza un diagnóstico situacional de Loreto y un análisis tendencial en temas estratégicos, como son: el uso y manejo de los bosques, los recursos hídricos, la biodiversidad y las condiciones de uso actual de las áreas naturales protegidas y los territorios indígenas. El diagnóstico profundiza en la interacción



Foto: Liliana Garcia/ DAR

9. Proyectos Loreto Sostenible (2011-2013) y Ordenamiento Territorial y Áreas Naturales Protegidas de Loreto, Perú (2013-2015).



Foto: Pablo Puertas

de los mencionados temas estratégicos con los ejes de desarrollo concernientes a la construcción de infraestructura de transporte, energía y servicios básicos, la ejecución de proyectos extractivos, y el fortalecimiento del marco institucional y legal. Sobre esa base, el estudio realiza una proyección sobre los posibles escenarios que podrían presentarse en la región en el año 2021 y las alternativas de acciones y medidas que se requiere para lograr un desarrollo dentro de un marco de sostenibilidad.

Una de las principales recomendaciones del estudio señala la necesidad de contar con un único plan rector para el desarrollo regional que sea consensuado y realista. Asimismo, señalaba que una EAE fortalecería el proceso de planificación estratégica permitiendo: (i) determinar las prioridades de desarrollo de Loreto; (ii) profundizar consensos; (iii) identificar vacíos urgentes de conocimientos necesarios para el desarrollo; (iv) reconocer los retos de la capacidad institucional nacional y regional; (v) evaluar los impactos acumulativos de los planes multisectoriales o las propuestas de inversión sectorial tanto nacional como regional, y en consecuencia, (vi) facilitar la elección de las alternativas de inversión más sostenibles para la región.

En este contexto coincidió la necesidad del GORE Loreto en actualizar su Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021¹⁰ con el fin de articularse al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (*Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*)¹¹, con el interés del MINAM en promover la aplicación de una EAE regional, y los recursos técnicos y financieros ofrecidos por DAR en el marco de los convenios de cooperación interinstitucional suscritos por las instituciones.

10. En el GORE Loreto, la formulación del PDRC estuvo a cargo de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial - GRPPAT a través de la Subgerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial - SGRPAT.
11. Según el CEPLAN, los planes de desarrollo concertado presentan la estrategia de desarrollo concertada del territorio para el logro de los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN, así como de los establecidos en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales - PESEM respecto de las competencias compartidas.

2.2. Involucramiento de los actores principales

La EAE del PDRC de Loreto al 2021 es resultado de un trabajo conjunto entre el GORE Loreto, proponente del PDRC; el MINAM, ente rector del SEIA, y la asociación civil DAR, quien promovió, asesoró y financió el proceso.

2.2.1. El gobierno regional de Loreto

En vista del mandato legal de que los gobiernos regionales debían actualizar sus planes de desarrollo regional para alinearlos con los ejes estratégicos del *Plan Bicentenario Nacional: el Perú hacia el 2021*, la gestión regional anterior (2010-2014) decidió iniciar el proceso analizando los beneficios que una EAE podía significar en términos ambientales para enmarcar los grandes proyectos de infraestructura que se estaban promoviendo (hidrovía amazónica, línea de transmisión Moyobamba-Iquitos, ferrocarril Iquitos-Yurimaguas, central hidroeléctrica del Mazán, carretera Bellavista-Mazán-El Estrecho, entre otros). En ese sentido, accedió a la propuesta de su aliado estratégico, DAR, para aplicar una EAE al proceso de actualización del PDRC. Con el cambio de gestión, el GORE Loreto continuó apoyando el proceso de actualización del PDRC y su EAE (2015-2019).

Dentro de sus funciones en el proceso, el gobierno regional, a través de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial - GRPPAT y la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente - GRRNYGMA, realizó las coordinaciones con el MINAM para asegurar el acompañamiento de este al proceso de aplicación de la EAE, elaboró los Términos de Referencia - TdR de la EAE con el apoyo técnico de DAR, formó parte del equipo consultivo de la EAE para contratar a la consultora y revisar los productos del servicio, y colaboró permanentemente en la retroalimentación de la información que se requirió en los diferentes momentos del proceso. Asimismo, el GORE



Loreto facilitó a la consultora el acceso a las instituciones, funcionarios y especialistas que proveyeron de información determinante para el desarrollo de la EAE.

2.2.2. El Ministerio del Ambiente

El compromiso asumido por el MINAM como ente rector del SEIA fue otro factor clave para llevar adelante el proceso de EAE del PDRC de Loreto. En el Viceministerio de Gestión Ambiental existía la convicción de que el proceso de actualización del PDRC de Loreto ofrecía una gran oportunidad para aplicar la EAE y sacar importantes lecciones sobre este instrumento y, a la vez, constituía un reto dada la falta de una normativa más específica sobre la aplicación de una EAE. Es decir, si bien la generalidad del marco legal no permitía tener las reglas del juego claras para llevar adelante esta experiencia, el marco político era favorable para el desarrollo de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.

El MINAM, además, tuvo especial interés en el desarrollo de una EAE para este plan, dadas las características ambientales de la región Loreto y el carácter estratégico de las decisiones que se tomarían para el desarrollo de la Amazonía peruana.

Entre sus funciones, la DGPNIGA del MINAM revisó y dio su conformidad a los TdR de la EAE del PDRC



Foto: Viviana Araujo/ DAR



Foto: Pablo Puertas

de Loreto al 2021, formó parte del equipo consultivo de la EAE para revisar y dar conformidad a los productos intermedios, participó en los principales talleres de socialización y validación del proceso, y se pronunciará sobre el documento final de la EAE.

2.2.3. La asociación civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

La asociación civil DAR asumió un rol promotor de la EAE como instrumento de gestión ambiental reconocido en la normatividad ambiental nacional, que podía ayudar a contrarrestar las posibles amenazas sobre la riqueza natural de Loreto que significaban las propuestas de desarrollo tanto nacionales como regionales (políticas, planes, programas y megaproyectos).

DAR ha impulsado la aplicación de la EAE en el ámbito regional, a través de la difusión del conocimiento sobre este instrumento, su marco legal y posible utilidad para el departamento de Loreto mediante

publicaciones, talleres de capacitación y eventos públicos, así como evaluando las posibles políticas, planes y programas (explícitos e implícitos) susceptibles de generar impactos ambientales negativos sobre el territorio loretoño¹², y que por lo tanto requieren una EAE.

Entre sus funciones para la EAE, DAR fue orientador y facilitador: acercó al MINAM-DGPNIGA y al GORE Loreto para la coordinación interinstitucional, acompañó técnicamente a las partes involucradas para el proceso de la EAE, financió el servicio de Consultoría de una entidad autorizada¹³ para su realización, y sirvió de nexo entre la empresa consultora y los otros miembros del equipo consultivo de la EAE.

2.2.4. Equipo consultivo de la EAE

A efectos de formalizar la participación de cada uno de los involucrados, se conformó un equipo consultivo-EC para la aplicación de la EAE del PDRC de Loreto al 2021. El equipo estuvo integrado por

12. Como por ejemplo, el conjunto de lotes de hidrocarburos en Loreto.

13. El numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, modificado por Decreto Legislativo N° 1078, establece que los proponentes recurrirán al registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales, que para tal efecto implementará el MINAM. Mediante Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM, Aprueban Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, se señala que solo las entidades registradas pueden presentar los estudios ambientales a las autoridades competentes. El Registro de Entidades Autorizadas todavía no ha sido implementado. El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) creado mediante Ley N° 29968, tiene entre sus funciones "Administrar y conducir el Registro Nacional de Consultoras Ambientales, en el marco del SEIA".

dos representantes del MINAM, del GORE Loreto y de DAR, quienes de manera conjunta realizaron el acompañamiento y seguimiento al desarrollo de la EAE y garantizaron el cumplimiento de parte de la consultora de lo establecido en los TdR del proceso. Se acordó que dicho equipo consultivo cumpliera las siguientes funciones:

- Dar visto bueno a los TdR para la contratación del consultor de la EAE del PDRC.
- Elegir al consultor para la elaboración de la EAE¹⁴.
- Dar visto bueno al Plan de Trabajo del consultor.
- Acompañar y supervisar las actividades y productos relacionados a la EAE a ser desarrollados por el consultor.
- Validar los productos obtenidos en el proceso de la EAE.
- Generar lecciones aprendidas del proceso.
- Difundir los avances y resultados obtenidos a lo largo de todo el proceso.

Para el funcionamiento del equipo consultivo, se estableció un conjunto de pautas que definieron los mecanismos de seguimiento y revisión de los productos, las responsabilidades de los miembros, los tiempos para la revisión de los productos y los mecanismos de comunicación que se aplicaron durante todo el proceso:

- a. Coordinar con la entidad consultora a través de DAR.
- b. Hacer uso de herramientas tecnológicas para viabilizar las reuniones de coordinación (conferencias interactivas, Skype o conferencia telefónica).
- c. Definir los formatos para la evaluación de los productos y la verificación de la absolución de las observaciones consolidadas.
- d. Convocar y coordinar a través de DAR, la revisión de los productos de la consultora mediante el uso del correo electrónico.

- e. Emitir observaciones, comentarios o recomendaciones sobre los productos presentados por la empresa consultora, mediante un procedimiento a través de DAR.
- f. Consolidar y trasladar las observaciones, comentarios o recomendaciones del equipo consultivo a la consultora a través de DAR, así como verificar las correspondientes subsanaciones.
- g. Compartir el documento o producto debidamente subsanado con el equipo consultivo para que envíen su “visto bueno”, entendido esto como la conformidad del producto.

Asimismo, para viabilizar el proceso se acordó que la no emisión de observaciones, comentarios o recomendaciones en los plazos establecidos (en las pautas) es una constancia de no objeción a los referidos productos. En este caso, pasado el plazo, el “visto bueno” fue expresado a través de un correo electrónico a los miembros del Equipo Consultivo de la EAE. Por otro lado, se recomendó la participación de los miembros del Equipo Consultivo en todos los talleres de fortalecimiento de capacidades y validación de productos de la EAE.

La conformación del equipo consultivo de la EAE facilitó la coordinación interinstitucional por lo que se recomienda este mecanismo. Asimismo, para mejorar su efectividad, se debe exigir el cumplimiento de los plazos para la entrega de observaciones a los productos presentados por la consultora, organizando reuniones de trabajo en donde la consultora pueda explicar el contenido del documento presentado y de acuerdo con la especialidad de los representantes del EC dividirse el trabajo de revisión del documento. Además, las reuniones propuestas servirían para que el EC tenga un mejor entendimiento de la metodología de la EAE.

14. El MINAM decidió no participar en el proceso de selección de la Entidad Consultora de EAE, “para evitar un posterior cuestionamiento, dado que el MINAM se encargará de aprobar la EAE”, como consta en el Acta de la “Reunión de Coordinación entre el Ministerio del Ambiente, Gobierno Regional de Loreto, y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) para la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021”, con fecha 26 de marzo de 2014.

2.3. Cronología de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

A continuación se presentan los principales hitos respecto del proceso de actualización del PDRC al 2021:

2008

- El GORE Loreto formula el PDRC 2008-2021, aprobado mediante Acuerdo de Consejo Regional N° 084 -2008-SO-GRL. Para entonces, no existía una directiva que estructurara su contenido.

2011

- Se aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN denominado *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*, donde se establecen los objetivos de desarrollo nacional, siendo necesario, de acuerdo con el mandato institucional, articular, integrar y orientar los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico en los ámbitos nacional, regional y local.
- El 13 de diciembre, el GORE Loreto y DAR suscriben un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el objeto de cooperar en la gestión y conservación de la diversidad biológica y en el aprovechamiento de los recursos naturales del departamento.

2013

- A mediados de año, el GORE Loreto inicia la actualización del PDRC del departamento al 2021, bajo el marco orientador de la Guía para la Formulación de Planes de Desarrollo Concertado Regional y Local aprobada por el CEPLAN en el año 2012¹⁵.
- En julio, se lleva a cabo una reunión entre el viceministro de Gestión Ambiental del MINAM, la directora de la DGNIGA del MINAM, representantes de la SGRPAT del GORE Loreto y representantes de DAR, dado el interés de estas entidades en aplicar una EAE al proceso de actualización del PDRC de Loreto que estaba iniciándose.
- En octubre, el GORE Loreto alcanza al MINAM una propuesta de “Términos de Referencia para la aplicación de la EAE del proceso de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado - PDRC del departamento de Loreto al 2021”, solicitando su revisión, e informando además el inicio del proceso de actualización del PDRC.

15. La guía establecía seis fases: (i) preparación; (ii) diagnóstico; (iii) formulación; (iv) validación, publicación, aprobación oficial y difusión; (v) implementación, y (vi) monitoreo y evaluación. En el marco de la guía metodológica, en los meses transcurridos de julio de 2013 a enero de 2014 se desarrollaron productos de la fase de preparación como: Plan de trabajo aprobado mediante Acuerdo de Consejo Regional N° 104-2013-SO-GRL, Comunicación al CEPLAN mediante Oficio N° 3220-2013-GRL-GRPPAT-SGRPAT de fecha 19 de julio de 2013, Estrategia de Comunicación y Difusión del PDRC, Identificación y mapeo de actores claves primarios y secundarios del proceso de actualización del PDRC, Construcción de indicadores (propuestas) por ejes estratégicos del PDRC, Informe de evaluación del PDRC anterior.

2013

- En diciembre, el MINAM remite al GORE Loreto su conformidad sobre la propuesta de TdR para la EAE del PDRC de Loreto al 2021, dejando constancia de su acompañamiento al proceso de formulación de la propuesta de TdR, la concordancia con las normas legales vigentes y la aplicación de metodologías validadas internacionalmente¹⁶.
- El 9 de diciembre se da a conocer oficialmente a la sociedad loretana el inicio del proceso de actualización del PDRC de Loreto. En dicho evento se informó a las principales autoridades y actores de la región Loreto sobre los objetivos, contenidos y plan de trabajo para el proceso de actualización. Asimismo, se informó sobre la aplicación integrada de la EAE durante la actualización del plan.
- El 10 y 11 de diciembre se lleva a cabo en Iquitos un taller para la determinación del alcance de la EAE del PDRC del departamento de Loreto al 2021, con el objetivo de determinar los temas socio-ambientales prioritarios a ser considerados en el proceso (ver sección de metodología de la EAE).

2014

- En marzo, MINAM, GORE Loreto y DAR conforman el equipo consultivo de la EAE, designando a dos representantes de sus instituciones. Entre las responsabilidades del equipo consultivo se previó el acompañamiento y supervisión de las actividades y productos relacionados con la EAE, elaborados por la empresa consultora.
- En abril, mientras el GORE Loreto se encontraba procesando la información recogida en los talleres provinciales para la actualización del PDRC, se aprueba la Directiva N° 001-2014-CEPLAN, "Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico"¹⁷, la cual establece los procedimientos e instrumentos del Proceso de Planeamiento Estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN.
- Se adapta la metodología de la EAE a la metodología de planeamiento estratégico señalada en la nueva Directiva del CEPLAN.
- En abril, en el marco del "Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Regional de Loreto y la Asociación Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales", DAR inicia el proceso de selección del Concurso Público N° 001-2014-DAR, "Contratación del servicio de consultoría para la elaboración de la EAE al PDRC del departamento de Loreto al 2021", con el objetivo de seleccionar y contratar a una empresa consultora especializada para la elaboración de la EAE al PDRC de Loreto.
- En mayo, gana el concurso público el consorcio conformado por la empresa peruana, INFRAECO PERÚ S.A.C y la empresa española

16. Sin embargo, el oficio de respuesta del MINAM respecto de la conformidad de los términos de referencia de la EAE del PDRC de Loreto no tenía adjunto los términos de referencia. Esta situación se regularizó mediante otro oficio, del 31 de marzo de 2014, a través del cual el MINAM envía al GORE Loreto la versión final de los términos de referencia, los que incluían los ajustes finales respecto del rol del MINAM en el proceso.

17. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD.

2014

- Infraestructura y Ecología S.L., atendiendo a las propuestas técnica y económica presentadas, empresa que suscribió el contrato de prestación de servicios con DAR.
- Ese mismo mes, CEPLAN invita al GORE Loreto a participar del taller de presentación de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico y a una reunión de coordinación donde se tomaron los siguientes acuerdos: (i) adecuar el plan de trabajo conforme a la directiva aprobada, y (ii) comunicar a CEPLAN el nuevo plan de trabajo y proponer el acompañamiento técnico al proceso de actualización del PDRC.
 - Posteriormente, INFRAECO presentó al equipo de la consultoría y la propuesta de Plan de Trabajo a los miembros del equipo consultivo de la EAE (MINAM-GORE Loreto-DAR), el cual le otorgó su conformidad en junio de 2014. Esos son los lineamientos adoptados por INFRAECO para la elaboración de la EAE del PDRC del departamento de Loreto al 2021.
 - Entre mayo y setiembre, se desarrollaron diversas reuniones, talleres y capacitaciones con la finalidad de desarrollar las etapas correspondientes a la Fase de Análisis Prospectivo del PDRC y se elaboró el documento prospectivo preliminar, que fue puesto a disposición de la ciudadanía en general para recoger aportes y comentarios.
 - El 6 de julio se presenta en Lima ante el MINAM el documento preliminar del Diagnóstico y Análisis Tendencial de la EAE. El 16 de julio se realizó en Iquitos el taller de socialización y su validación. Tres meses después se presenta en Iquitos el documento de la Evaluación Ambiental del Escenario Apuesta del PDRC a los especialistas del GORE Loreto.
 - En setiembre, el documento prospectivo preliminar fue enviado a CEPLAN, para opinión técnica. Las observaciones recibidas fueron absueltas en el documento prospectivo final. En diciembre, el Consejo Regional de Loreto aprobó el Documento Prospectivo del PDRC de Loreto al 2021.
 - Paralelo al desarrollo de la Fase de Análisis Prospectivo, el equipo técnico del GORE Loreto avanzó los insumos que correspondían a la Fase Estratégica, y posteriormente se formuló el documento del PDRC del departamento de Loreto, conforme lo dispone la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico del SINAPLAN.
 - En octubre se llevan a cabo las elecciones regionales y locales en el país, en las que resulta ganador el Movimiento Independiente de Loreto - MIL, encabezado por el señor Fernando Meléndez. Esta nueva gestión asumiría sus funciones a partir de enero de 2015.
 - El 27 de noviembre se realiza en Iquitos un taller de expertos en el que se presenta la metodología y resultados de la Evaluación de Efectos Acumulativos del PDRC. Posteriormente y una vez consolidados los aportes del taller de expertos, se realiza en Iquitos, el 18 de diciembre, un taller de socialización y validación de dicho documento.

2014

- En los primeros días de diciembre el GORE Loreto envía al CEPLAN, el documento final del “Plan de Desarrollo Regional Concertado del departamento de Loreto al 2021”, el cual incluía las sugerencias y opiniones indicadas por esta institución. Este documento recibió la opinión favorable del CEPLAN, el 18 de diciembre, el cual indicó que cumple de manera más que aceptable lo establecido en la Directiva.
- En diciembre de 2014, la DGNIGA del MINAM acredita al consorcio formado por las empresas Infraestructura y Ecología S.L. e INFRAECO Perú S.L. para la suscripción de la EAE del PDRC de Loreto, al no estar implementado el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales en el marco del SEIA (Oficio N° 512-2014-MINAM/VMGA/DGNIGA).
- A fines de diciembre de 2014, se remite a la Oficina Regional de Asesoría Jurídica del GORE Loreto el PDRC del departamento de Loreto al 2021, que fue aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 795-2014-GRL-P.

2015

- Entre febrero y mayo, el GORE Loreto socializa el PDRC a las nuevas autoridades regionales, recogiendo sus aportes y sugerencias para, conforme lo indica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ser aprobado por el Consejo Regional mediante Ordenanza Regional.
- En marzo, la consultora finaliza los últimos documentos del proceso de la EAE: Programas de Gestión Socio-ambiental del PDRC de Loreto al 2021, y el Programa de Monitoreo y Evaluación Ambiental del PDRC de Loreto al 2021.
- En abril, se realiza la presentación del documento de la EAE del PDRC a la Comisión Ambiental Regional de Loreto - CAR-Loreto y al GORE Loreto.
- En abril, el viceministro de Gestión Ambiental del MINAM se reúne con los representantes del GORE Loreto, la empresa consultora INFRAECO y la Asociación Civil DAR, para hacerle entrega del documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021. La entrega se formaliza mediante un oficio del Gobierno Regional con fecha 30 de abril de 2015.
- En julio, el Gobernador de Loreto envió un oficio al Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente solicitando su respuesta respecto a Documento Final de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.
- En octubre, el Gobernador de Loreto, envió un nuevo oficio reiterando la necesidad de que el MINAM responda sobre la EAE del PDRC de Loreto al 2021.
- En noviembre, el Consejo Regional de Loreto aprobó el Plan de Desarrollo Regional Concertado “Loreto al 2021” mediante Ordenanza Regional N° 014-2015-GRL-CR.

2.4. La metodología de trabajo

De la revisión de diversas experiencias y metodologías, se buscó que la EAE del PDRC de Loreto se desarrollara de manera integrada a la formulación del plan con el objetivo de influir en su contenido con los aspectos ambientales discutidos y analizados en el proceso de la EAE. Para ello fue necesario conocer la metodología del planeamiento estratégico propuesto por el CEPLAN en su nuevo marco legal. En ese sentido, la actualización del PDRC del GORE Loreto ha sido un reto técnico, al ser uno de los primeros planes concertados que cumplen con la misma.

Metodología para la formulación del PDRC del Loreto al 2021

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN define al planeamiento estratégico como

“el proceso sistemático construido sobre el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, el cual genera información para la toma de decisiones con el fin de lograr los objetivos estratégicos establecidos”.

De acuerdo con el CEPLAN, el proceso sistemático de planeamiento estratégico atraviesa las siguientes fases: de análisis prospectivo, estratégica, institucional y de seguimiento. Sin embargo, para la formulación del PDRC se deben desarrollar solo la fase de análisis prospectivo y la fase de análisis estratégico.

Gráfico 1. Fases del planeamiento estratégico gráfico



Fuente: CEPLAN.

- a. **Fase de análisis prospectivo.** Se diseña el modelo conceptual para comprender el sector o territorio, se identifican tendencias, se seleccionan variables estratégicas¹⁸, se construyen escenarios a futuro (tendencial, exploratorios, y óptimo) y se analizan riesgos y oportunidades para un horizonte temporal a 2030¹⁹. Esta es la fase más analítica y compleja por lo que requiere un conocimiento integral del territorio, así como la identificación de los actores estratégicos especialistas en temas económicos, sociales y ambientales. En esta fase, la EAE contribuye al análisis del aspecto ambiental, brindando información relevante para la construcción del modelo conceptual.
- b. **Fase estratégica.** Se construye el escenario apuesta, se formula la visión, los objetivos estratégicos, los indicadores y metas, se identifican las acciones estratégicas y la correspondiente ruta estratégica. Durante esta fase se genera el principal contenido del documento del PDRC. En esta fase, la EAE evalúa los objetivos y las acciones susceptibles de generar implicancias ambientales negativas. Sin embargo, esta evaluación depende de su grado de concreción, para poder discutir las y generar recomendaciones²⁰. Asimismo, la EAE proporciona las propuestas de objetivos, indicadores y metas ambientales previamente dialogadas con actores estratégicos regionales.
- c. **Fase institucional.** Se determina la misión institucional, los objetivos estratégicos institucionales con sus correspondientes indicadores y metas; asimismo, se identifican las acciones estratégicas institucionales y se construye una ruta estratégica institucional. Las acciones estratégicas se desagregan en actividades que aseguren su ejecución vinculándolas con el Sistema de Presupuesto Público. En esta fase las prioridades ambientales de las acciones estratégicas del PDRC, recomendadas por la EAE, deben formar parte de los planes estratégicos institucionales

de las organizaciones comprometidas con el desarrollo del departamento.

- d. **Fase de seguimiento.** Se realiza el seguimiento continuo a los objetivos estratégicos a través de los indicadores establecidos con el fin de retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico, así como anticipar los riesgos y oportunidades. En esta fase, la EAE proporciona un programa de monitoreo y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones derivadas de este instrumento.

En ese sentido, los PDRC presentan la estrategia de desarrollo “concertada” del territorio para el logro de los objetivos estratégicos del PEDN, así como los objetivos establecidos en los planes estratégicos sectoriales multianuales - PESEM respecto de las competencias compartidas. Por otro lado, los PDRC deben contener los siguientes aspectos:

- Síntesis del análisis prospectivo: contiene un resumen sobre el modelo conceptual, las variables estratégicas y los distintos escenarios analizados.
- Escenario apuesta: representa la aspiración a ser lograda para las distintas variables estratégicas relacionadas con las dimensiones del desarrollo (social, económico, institucional, ambiental, entre otros), en un tiempo determinado por el territorio y constituye la base de la visión.
- Visión del territorio: se basa en el escenario apuesta, pero teniendo como referencia el escenario óptimo. Se construye de manera participativa.
- Objetivos estratégicos, indicadores y metas en función de las variables estratégicas del Escenario Apuesta.
- Acciones estratégicas: son las que ayudan a alcanzar los objetivos estratégicos.
- Ruta estratégica: referida a la secuencia en la ejecución de las acciones estratégicas.

18. Una variable estratégica es una cualidad o característica concreta que se deriva del modelo conceptual del territorio, identificable y distinta de otras, con capacidad de cambiar y de ser medida directamente o a través de sus indicadores.

19. De acuerdo con la metodología del CEPLAN, las proyecciones se realizan hasta el año 2030.

20. No es lo mismo señalar que se promoverá la interconexión vial, que indicar que se promoverán vías terrestres.

- Relación de proyectos de inversión pública de impacto territorial.

En el caso particular del PDRC de Loreto al 2021, se entendió que el plan:

- Constituía el marco orientador de otros programas, proyectos y actividades que se desarrollen en el departamento, lo que se comprobaría durante su implementación.
- Implicaba decisiones de carácter estratégico respecto de temas claves para el desarrollo, tales como el acceso a los servicios básicos, la conectividad, el uso y manejo de los recursos naturales, el uso de la energía, la situación de las poblaciones indígenas y el ordenamiento territorial.

Para la ejecución de la EAE del PDRC era evidente que unos objetivos estratégicos necesitarían más evaluación que otros, como los concernientes a economía, competitividad y empleo, así como el de desarrollo regional y de infraestructura, por

las posibles implicancias ambientales negativas que podrían generar sobre el territorio (población loretana y servicios ambientales amazónicos). Si bien estos aspectos fueron desarrollados de manera general en el PDRC, se consideraron otros planes regionales y nacionales (explícitos e implícitos) y megaproyectos nacionales y regionales que tendrían un impacto territorial y que, por lo tanto, podían ser evaluados en función de los efectos acumulativos que podían generar.

2.4.1. Metodología de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

Como se ha señalado, la metodología de la EAE se ha adaptado a las fases del planeamiento estratégico establecido por el CEPLAN, desarrollándose de manera integrada al proceso de formulación del PDRC (Gráfico 2). En ese sentido, el avance de la EAE también dependía del avance en la formulación del PDRC.

Gráfico 2: Metodología de la EAE del PDRC de Loreto al 2021



Fuente: Documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021



Foto: ProNaturaleza



Foto: Pablo Puertas

2.4.1.1. *Elaboración de los TdR*

Los TdR para la aplicación de la EAE del proceso de actualización del PDRC de Loreto al 2021 (anexo 1) constituyen el punto de partida formal del proceso. El primer borrador fue elaborado por el GORE Loreto en coordinación con DAR, quienes alcanzaron al MINAM la versión final del documento para su revisión. En el contenido de los TdR se describe la metodología de la EAE tomando en cuenta las fases del planeamiento estratégico del CEPLAN, las pautas metodológicas presentadas en diferentes guías sobre EAE, y el contenido mínimo propuesto en el Reglamento del SEIA. Asimismo, en los TdR se indican los objetivos, los aspectos institucionales, las actividades y los productos de la EAE y en los anexos se adjunta el *screening* o la justificación más extensa de la necesidad de aplicar la EAE, los aspectos legales, y un análisis FODA del proceso. Es importante

mencionar que fue la primera vez que el MINAM da conformidad a los TdR de un proceso de EAE en el Perú.

2.4.1.2. *Procedimiento para la elaboración de la EAE*

Para el proceso de elaboración de la EAE se realizaron diversas actividades administrativas y complementarias al TdR, como:

Cuadro 2. Pasos para la elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

HITOS	PROCEDIMIENTO	RESPONSABLE	ACCIONES A CARGO DEL PROPONENTE	PARTICIPACIÓN
Comunicación con el MINAM y aprobación de los TdR	Discutir la viabilidad política de aplicar la EAE al PDRC de Loreto al 2021	GORE Loreto	Muestra voluntad política para aplicar la EAE.	-
	Justificar la necesidad de una EAE para el PDRC de Loreto al 2021 (screening)	GORE Loreto y aliados técnicos (y financieros)	Coordina con los aliados técnicos (y financieros).	-
	Elaborar los TdR	GORE Loreto y aliados técnicos	Elabora los TdR con los aliados técnicos.	Se informa a la ciudadanía sobre la aplicación de la EAE al PDRC.
	Conformidad a los TdR	MINAM	Organiza los siguientes pasos de la EAE del PDRC con los aliados técnicos.	Se identifica e invita a participar a los actores claves en el proceso de la EAE.
Desarrollo de la EAE	Identificar los aspectos sociales y ambientales relevantes de la EAE (scoping)	GORE Loreto y aliados técnicos	Participa en el scoping.	Se convoca a un taller público para identificar los aspectos sociales y ambientales relevantes.
	Contratar a la entidad autorizada para la elaboración de la EAE, teniendo en cuenta los aspectos sociales y ambientales relevantes del scoping	GORE Loreto y aliados técnicos	Evalúa y selecciona a la entidad autorizada.	Se hace público el proceso de selección de la entidad autorizada.
	Elaborar el Plan de Trabajo de la EAE del PDRC de Loreto	Entidad autorizada	Da conformidad al Plan de Trabajo en coordinación con el MINAM.	
	Elaborar el diagnóstico de la EAE y el análisis tendencial	Entidad autorizada	Incorpora los aspectos ambientales y sociales del diagnóstico y del análisis tendencial (indicadores, línea base y análisis tendencial).	Genera aportes a los indicadores, la línea base y el análisis tendencial.

HITOS	PROCEDIMIENTO	RESPONSABLE	ACCIONES A CARGO DEL PROPONENTE	PARTICIPACIÓN
Desarrollo de la EAE	Elaborar la Evaluación Ambiental del Escenario Apuesta del PDRC	Entidad autorizada	Incorpora las metas ambientales de la EAE para el Escenario Apuesta y elabora los objetivos y acciones estratégicas a partir de estas.	
	Elaborar la evaluación de impactos acumulativos e identificación de medidas para mitigarlos - PGSA	Entidad autorizada	Proporciona información sobre los proyectos que serán incluidos en el PDRC de Loreto. Revisa los impactos acumulativos y los PGSA y decide sobre la lista final de proyectos.	Valida la metodología para la evaluación de impactos acumulativos.
	Elaborar el diseño del programa de monitoreo y evaluación	Entidad autorizada	Valida el programa de monitoreo y evaluación.	
	Elaborar el Documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021	Entidad autorizada	Envía el documento para aprobación del MINAM.	Valida el documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.
Aprobación de la EAE	Elaborar el informe ambiental sobre la EAE	MINAM	Decisión sobre la aprobación del PPP teniendo en cuenta las recomendaciones de la EAE.	Se hace pública la decisión del MINAM y del proponente.
Implementación de las recomendaciones de la EAE (PGSA)	Generar acuerdos con las autoridades competentes responsables para la ejecución y el financiamiento de los PGSA	GORE Loreto en coordinación con el MINAM	Coordina con el MINAM y autoridades competentes.	Se hacen públicos los PGSA.
Monitoreo y evaluación	Implementar las acciones de monitoreo y evaluación	GORE Loreto	Realiza el monitoreo de la implementación.	Monitoreo y evaluación a través de la CAR.

Fuente: Documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021. Elaboración propia.

2.4.1.3. Pasos metodológicos

A continuación se describen los objetivos, actividades y productos relacionados con cada uno de los pasos metodológicos considerados en el proceso de la EAE.

2.4.1.3.1. Justificación de la necesidad de la EAE (screening)

Durante el análisis de *screening* se justificó la necesidad de aplicar una EAE al PDRC de Loreto al 2021. Para ello se explicaron las características del plan y sus implicancias ambientales, así como las características ambientales de Loreto, estableciendo que la probabilidad de las implicancias socio-ambientales significativas de los objetivos estratégicos a trabajar en la actualización del PDRC: economía, competitividad y empleo, así como el de desarrollo regional y

de infraestructura, era alta. El documento de *screening* se adjunta como anexo a los TdR del proceso.

Alcance de la EAE (scoping)

Luego de la aprobación de los TdR de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, se realizó el *scoping* que respondía a la pregunta de cuál sería el alcance temático, espacial y geográfico de la EAE del PDRC. Para ello, se aplicó un análisis que permitiera identificar los temas y problemas ambientales y sociales relevantes que estuviesen relacionados con el proceso de actualización del PDRC de Loreto.

Así, se realizó el “Taller de determinación del alcance de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del PDRC de Loreto al 2021”²¹, evento co-organizado por el GORE Loreto y DAR, y que constituyó el primer hito importante dentro del proceso de desarrollo de la EAE. El taller fue liderado en la parte técnica y metodológica por DAR, con el apoyo y el asesoramiento del experto internacional en EAE, Juan David Quintero²². El principal objetivo fue definir en forma participativa el alcance de la EAE a partir de una identificación precisa de los temas ambientales y sociales prioritarios para Loreto.

El taller contó con la participación de representantes del sector público y de la sociedad civil de Loreto vinculados con la problemática socio-ambiental. Se formaron grupos de trabajo para identificar los temas y subtemas ambientales prioritarios y, a partir de ello, los problemas ambientales de gran envergadura asociados a cada uno.

Como resultado de este primer trabajo se identificaron cinco aspectos ambientales prioritarios y sus subtemas, los que constituyeron los ejes para el desarrollo posterior de la EAE. Asimismo, se determinaron los atributos a considerar en cada uno para el análisis de los impactos (cuadro 3).



Foto: Pablo Puertas

21. Previamente, se realizaron los siguientes análisis: (i) análisis de estudios y diagnósticos ambientales existentes sobre Loreto; (ii) análisis del contexto y los objetivos del PDRC, y su relación con otras políticas, planes o programas que tengan contenidos similares (se revisaron los PPP nacionales y regionales), incluyendo el PDRC 2008-2021 a actualizar, y (iii) un análisis del marco legal ambiental.
22. Como asesor del Banco Mundial ha preparado evaluaciones ambientales estratégicas en diversos sectores, como: turismo (Argentina, Honduras), carreteras (provincia de Hubei, China), transporte urbano (Chile, ciudad de Wuhan, China), y desarrollo hidroeléctrico (Vietnam).

Cuadro 3. Aspectos ambientales prioritarios identificados en el scoping

ASPECTOS AMBIENTALES PRIORITARIOS		ATRIBUTOS
 <p>RECURSOS HÍDRICOS. Humedales. Cabeceras de cuenca. Cuencas hidrográficas. Ríos navegables. Sitios de reproducción de especies (por ejemplo, peces).</p>	<p>Disponibilidad. Calidad. Navegabilidad. Fauna acuática.</p>	
 <p>BOSQUES. Ecosistemas (funciones y servicios ecosistémicos). Recursos forestales (maderables y no maderables). Suelos. Ecosistemas de bosques aluviales.</p>	<p>Representatividad. Cobertura forestal. Biomasa. Disponibilidad. Rentabilidad.</p>	
 <p>DIVERSIDAD BIOLÓGICA. Diversidad de ecosistemas (zonas prioritarias de conservación y áreas naturales protegidas). Flora y fauna silvestre. Especies nativas.</p>	<p>Estado de conservación. Diversidad. Riqueza. Conectividad. Representatividad. Endemismo. Especies amenazadas.</p>	
 <p>IDENTIDAD CULTURAL. Conocimiento ancestral y tradicional. Pueblos indígenas. Comunidades nativas. Territorialidad indígena (medios de vida).</p>	<p>Continuidad (transferencia de generación a generación, idioma). Tenencia de tierra. Reconocimiento de derechos.</p>	
 <p>RECURSOS PESQUEROS. Peces de consumo (subsistencia y comercial) Peces ornamentales.</p>	<p>Disponibilidad. Calidad. Diversidad. Rentabilidad.</p>	

Fuente: Documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.

El *scoping* participativo sirvió para validar los atributos de los temas ambientales prioritarios definidos por los expertos de la EAE en una reunión interna mediante las discusiones grupales, demostrando la importancia de la participación de los actores regionales y locales en el proceso de elaboración de la EAE.

A partir de estos temas ambientales prioritarios se diseñaron las “Bases para la contratación del

servicio de consultoría para la elaboración de la EAE al PDRC de Loreto” y los TdR de este servicio, considerando una empresa consultora que cuente con especialistas en los temas mencionados.

2.4.1.3.2. Contratación de la entidad autorizada para elaborar estudios ambientales

De acuerdo con el Reglamento de la Ley del SEIA, los estudios ambientales deben ser desarrollados

por entidades autorizadas por el MINAM²³. En tanto que era necesaria la contratación de una entidad consultora especializada para que elabore la EAE conforme la normatividad ambiental vigente, GORE Loreto en coordinación con DAR, impulsó un proceso de selección de acuerdo con los procedimientos internos, financiando el proceso.

Así, a través del equipo consultivo de la EAE, se lanzó el Concurso Público N° 001-2014-DAR²⁴ que cumplió con el cronograma y las bases publicadas en la web de DAR²⁵. Las propuestas presentadas fueron evaluadas por un comité conformado por representantes de DAR y del GORE Loreto, quienes revisaron la documentación de las empresas postoras. Como resultado de este proceso, se declaró como ganador del concurso a la empresa Infraestructura y Ecología S.L. - INFRAECO Perú S.A.C.²⁶, que obtuvo el puntaje total más alto (anexo II). El 12 de mayo de 2014 se suscribió el contrato entre DAR e INFRAECO.

Posteriormente, se sostuvo una reunión con la presencia de funcionarios del MINAM y del GORE Loreto con el fin de que la empresa exponga su experiencia reciente en evaluaciones estratégicas y presente al equipo de trabajo que estaría a cargo de la EAE. A partir de ese momento, INFRAECO asumió el desarrollo de las siguientes actividades de la EAE con sus correspondientes productos según lo estipulado en los TdR, incluyendo la subsanación de las observaciones que formulara el Equipo consultivo. Asimismo, se acordó que la consultora contaría con el asesoramiento permanentemente del experto internacional en EAE, Juan David Quintero.

En junio de 2014, INFRAECO presentó el Plan de Trabajo, que incluía una descripción de los objetivos, la metodología, las actividades y productos y el cronograma de trabajo, así como los mecanismos de participación ciudadana y de transferencia de capacidades dirigidos tanto al



Foto: Pablo Puertas

23. A la fecha este registro no ha sido implementado.

24. Convocatoria publicada en un diario de circulación nacional.

25. http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_169/bases_concurso001_2014_dar_eae.pdf

26. Entre su experiencia se encuentra la elaboración de la EAE del Plan Nacional de Recursos Hídricos contratado por la Autoridad Nacional del Agua - ANA; la EAE del Plan Nacional de Reutilización de Aguas de España; la EAE del Plan de Fomento de Uso Público y Adecuación Medioambiental del Entorno de los Embalses de Entrepeñas y Buendía en España, entre otros.

Cuadro 4. Productos elaborados y fechas de aprobación del proceso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

PRODUCTOS PRESENTADOS	FECHA DE CONFORMIDAD DEL EQUIPO CONSULTIVO EAE
Diagnóstico y análisis tendencial de la EAE	02/03/2015
Evaluación ambiental del escenario apuesta del PDRC de Loreto al 2021	22/10/2014
Evaluación de efectos acumulativos del PDRC de Loreto al 2021	09/03/2015
Programa de Gestión Socio-Ambiental del PDRC de Loreto al 2021	09/03/2015
Programa de monitoreo y evaluación ambiental del PDRC de Loreto al 2021	27/03/2015
Documento preliminar de la EAE del PDRC de Loreto al 2021	17/04/2015
Versión final de documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.	24/04/2015

Fuente: Elaboración propia.

GORE Loreto como a los actores regionales claves del proceso. Según este plan, el proceso de la EAE debía culminar en cinco meses.

Sin embargo, esto no fue posible debido que, al tratarse de una nueva metodología, se requirió mayor tiempo para la formulación del PDRC, para la revisión del equipo consultivo de la EAE y para el levantamiento de observaciones por la consultora. Así, el trabajo de la consultora se desarrolló, finalmente, en doce meses contados desde la fecha de su contratación hasta la aprobación de la versión final del documento por el equipo consultivo de la EAE.

2.4.1.3.3. Diagnóstico de la EAE y análisis tendencial

Una vez aprobado el plan de trabajo, la consultora inició el proceso de elaboración del diagnóstico de la EAE. Este busca establecer la situación ambiental de Loreto y orienta la elaboración de una línea base de la EAE considerando los aspectos ambientales prioritarios o Variables Ambientales

Estratégicas - VAE identificados en el taller de *scoping*²⁷, mientras que el análisis tendencial presenta la evolución de los indicadores de gestión ambiental por cada VAE, a partir de la proyección de sus patrones históricos, en un escenario sin PDRC.

El diagnóstico incluyó una descripción de la situación actual de las VAE, un análisis FODA, y un análisis del marco legal e institucional por cada atributo. Además, incluyó una descripción de los indicadores estratégicos para cada una de las VAE, un inventario de los PPP relacionados y un mapa de actores.

El diagnóstico contribuyó con la información ambiental necesaria para el análisis prospectivo del PDRC, al integrar la siguiente información:

- Análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de los aspectos ambientales prioritarios en Loreto.
- Análisis del marco legal para cada uno de los temas ambientales prioritarios.

27. En el lenguaje del planeamiento estratégico del CEPLAN.

Cuadro 5. Aspectos desarrollados en el diagnóstico de la EAE según cada aspecto ambiental prioritario

VAE	DIAGNÓSTICO DE LA EAE
Recursos hídricos	Describió los siguientes componentes: cabeceras de cuencas, cuencas hidrográficas y ríos navegables. Luego se desarrolló cada uno de los atributos considerados para este eje: disponibilidad, calidad de agua, navegabilidad y fauna acuática.
Bosques	Describió los siguientes componentes: ecosistemas (funciones y servicios ecosistémicos), recursos forestales (maderables y no maderables), suelos, ecosistemas de bosques aluviales; así como sus atributos: cobertura forestal y disponibilidad, rentabilidad, biomasa y capacidad de uso mayor.
Diversidad biológica	Se centró en dos componentes: la diversidad de ecosistemas y la diversidad de flora y fauna silvestre. Luego se desarrolló cada uno de los atributos considerados para este eje: estado de conservación, diversidad, cantidad, conectividad, representatividad, endemismo, especies amenazadas y especies en extinción.
Identidad cultural	Se centró en los siguientes componentes: comunidades nativas, campesinas y ribereñas, conocimientos ancestrales y tradicionales, principales problemas, aspectos demográficos, el concepto de desarrollo indígena, territorialidad indígena, aplicabilidad del enfoque territorial a los pueblos indígenas. Asimismo, describió los siguientes atributos: continuidad (transferencia de generación a generación, idioma), tenencia de tierra de las comunidades nativas y campesinas, y reconocimiento de derechos.
Recursos pesqueros	Se centró en doce componentes: caracterización de la pesca extractiva, ordenación pesquera, áreas de pesca, consumo, programas de manejo pesquero, principales especies pesqueras, cadena productiva de la pesca y rentabilidad de la actividad, pesca ornamental, acuicultura, cadena productiva de la acuicultura y rentabilidad de la actividad, amenazas a los recursos pesqueros y cambio climático. Luego se desarrollaron cada uno de los atributos considerados para este eje: estado de conservación, disponibilidad, calidad, diversidad, rentabilidad, funcionalidad ecológica de las pesquerías y finalmente, integración de la cadena productiva del sector pesquero.

Fuente: Diagnóstico y análisis tendencial de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.

- Inventario de los PPP y proyectos pasados, presentes y futuros: se llevó a cabo un inventario de los planes y programas de desarrollo con financiamiento nacional, analizando la concurrencia de objetivos y medidas con el PDRC. Asimismo, se realizó una descripción de los proyectos de alcance nacional con repercusiones en Loreto, como proyectos viales, hidroeléctricos y de hidrocarburos, y propuestas de proyectos de palma aceitera y monocultivos en general.
- Definición de indicadores del contexto espacial y temporal: se definieron los indicadores²⁸ para

28. Principalmente, indicadores de gestión.

cada aspecto ambiental prioritario, de tal forma que pudieran ser utilizados para la elaboración de la línea base y el análisis tendencial²⁹. Para la definición de los indicadores se ha tenido en cuenta la Política Nacional Ambiental, el Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021 (meta 7: gobernanza ambiental) y la Agenda Ambiental 2013-2014³⁰.

Por otro lado, el análisis tendencial se desarrolló considerando los patrones históricos y tendenciales de cada VAE³¹. Siguiendo las prescripciones de la Directiva del CEPLAN, los horizontes temporales que se han considerado han sido los años 2021 y 2030³².

2.4.1.3.4. Evaluación Ambiental del Escenario Apuesta del PDRC

La Evaluación Ambiental del Escenario Apuesta del PDRC de Loreto al 2021 tuvo como objetivo inicial conocer los efectos que produciría la propuesta preliminar del Escenario Apuesta del PDRC sobre la conservación y el uso sostenible de las cinco VAE definidas³³. Sin embargo, este objetivo no pudo ser cumplido, puesto que las metas del Escenario Apuesta no eran lo suficientemente específicas como para prever los efectos socio-ambientales³⁴. Por este motivo se decidió realizar el análisis contrastando cada meta e indicador del escenario Apuesta del PDRC con las metas de sostenibilidad ambiental al 2021. De este análisis se generaron también recomendaciones de nuevas metas ambientales que, más adelante, fueron consideradas en el PDRC.



Foto: Pablo Puertas

La evaluación se realizó tomando en cuenta el “Documento prospectivo preliminar - Plan de Desarrollo Regional Concertado del Departamento de Loreto al 2021”, preparado por el GORE Loreto. En este documento, el gobierno regional establece diferentes escenarios: tendencial, exploratorio y óptimo, reflejándolos en indicadores y metas. A partir de estos escenarios, construye un nuevo escenario “posible, desafiante y coherente”, llamado el Escenario Apuesta³⁵, estableciéndolo

29. Se consideró como ámbito territorial de trabajo el departamento de Loreto.
30. Es importante que tanto los indicadores como los atributos conserven su carácter estratégico y su relación directa con la variable a analizar. Asimismo, es necesario que los indicadores hayan sido priorizados considerando la disponibilidad de la información, la rigurosidad de los datos que se puedan obtener, el vínculo con el diagnóstico y el análisis de los escenarios, y la viabilidad en torno a su medición.
31. La información ha comprendido un período de diez años de registros, en aquellos casos en los que se encontraban disponibles, siendo por períodos inferiores para algunos indicadores.
32. Se ha tomado como referencia el diagnóstico desarrollado en el estudio Loreto Sostenible al 2021 (Dourojeanni, 2013).
33. Para el análisis del escenario apuesta del PDRC, INFRAECO entrevistó a investigadores locales (principalmente del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana - IIAP y de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana - UNAP) y realizó un taller participativo con el GORE Loreto (Documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021).
34. Es decir, no había precisión sobre las actividades económicas que se buscaba promover: tipo de minería, agricultura y desarrollo forestal, ni qué tipo de red vial y matriz energética se estaba vislumbrando para Loreto.
35. “Es el escenario que el sector o territorio decide construir a futuro y es determinado sobre los escenarios elaborados en la fase de análisis prospectivo, según el período del plan estratégico que corresponda. Este escenario constituye la base de la visión del sector o territorio. El Escenario Apuesta nos acerca hacia el Escenario Óptimo, teniendo en cuenta el Horizonte Temporal establecido” (CEPLAN, 2014).

para los siguientes temas: desarrollo humano, institucionalidad, gobernabilidad democrática, economía, infraestructura y conectividad, y ambiente. El escenario apuesta está compuesto de diversas variables estratégicas e indicadores, una línea base y metas a 2030.

Por su parte, la EAE elaboró las Metas de Sostenibilidad Ambiental al 2021 (también denominadas *objetivos de sostenibilidad*), donde se propone una meta para cada indicador de gestión ambiental definido en el diagnóstico y cuyo valor debe garantizar la conservación de los atributos y, por ende, de las VAE. Estas metas respondieron a los principios de:

- Coherencia y factibilidad.
- Orientación de medidas a aplicar en la gestión ambiental.
- Efectos ambientales estratégicos.

- Valoración cualitativa y cuantitativa (de ser posible).

El cálculo de las metas de sostenibilidad al 2021 se apoyó en estudiar las causas de las tendencias de cada indicador expuesto en el diagnóstico, y de sugerir cómo revertir las tendencias negativas y potenciar las positivas. Este trabajo permitió conocer la factibilidad de estas metas, así como las instituciones implicadas en cada una.

A partir de las metas de sostenibilidad identificadas, se desarrolló el análisis de cada meta e indicador del Escenario Apuesta del PDRC, reflejando el hecho de que para alcanzar la sostenibilidad deseada es necesario contar con metas ambiciosas consideradas viables por los expertos. Solo en el caso de los recursos hídricos, se señaló que las metas planteadas en el escenario apuesta del PDRC eran muy ambiciosas respecto del comportamiento histórico del indicador.

El análisis realizado en la Evaluación Ambiental del Escenario Apuesta del PDRC constituyó la primera muestra clara del aporte de la EAE en el PDRC de Loreto, ya que permitió evidenciar la necesidad de realizar un análisis estratégico que contribuyera a definir los estándares requeridos para alcanzar la sostenibilidad ambiental al 2021. El resultado del proceso ha sido: (i) mejorar la versión definitiva del propio Escenario Apuesta, incorporando algunas de las Metas de Sostenibilidad Ambiental de la EAE; (ii) influir en el desarrollo de la fase estratégica de diseño del PDRC a través de aportes que permitieran visualizar y entender mejor el carácter estratégico incorporando objetivos, indicadores, metas y acciones estratégicas en el PDRC, y (iii) construir una de las bases para el diseño de los programas de gestión socio-ambiental del PDRC de la EAE.

2.4.1.3.5. Evaluación de efectos acumulativos

Siguiendo la metodología del planeamiento estratégico, la versión preliminar del documento del PDRC de Loreto fue acompañado por una lista de proyectos con el fin de alcanzar los objetivos definidos en la fase estratégica. Así, para la evaluación de los efectos acumulativos se seleccionaron los proyectos propuestos para Loreto que presentaban mayores riesgos para las VAE, denominados “megaproyectos”.

Entre los megaproyectos evaluados tenemos³⁶:

- La hidrovía amazónica.
- La carretera Bellavista-Mazán-Salvador-El Estrecho.
- La línea de transmisión Moyobamba-Iquitos.
- La central hidroeléctrica de Mazán.
- El ferrocarril Yurimaguas-Iquitos.

Asimismo, se tomaron en cuenta los planes, programas y proyectos nacionales (explícitos e implícitos) que generaban impactos territoriales y se evaluaron las implicancias ambientales negativas sobre las VAE de los sectores minero, petrolero y agroindustrial, ya que suponían actividades susceptibles de producir efectos negativos de mayor envergadura en el territorio loreto. Las evaluaciones se realizaron en función de una metodología para la evaluación de efectos acumulativos.

Una vez seleccionados los proyectos y sectores se procedió a:

- Identificar los efectos directos e indirectos mediante las relaciones causa-efecto más fundamentales y habituales, u otras de carácter más o menos colateral.
- Analizar las relaciones de sinergia y de acumulación de impactos, para las propuestas específicas.

La evaluación incluye un análisis de los efectos cuyos resultados se han reflejado en matrices de efectos acumulativos donde, para cada



Foto (arriba): Isabel Gonzales /DAR
Foto (abajo): DAR

megaproyecto y sector, se indica la VAE afectada, el impacto ambiental identificado, su significancia y la descripción/valoración del impacto. El análisis ha agrupado los impactos según la significancia en cinco rangos: *muy baja*, *baja*, *moderada*, *alta* y *muy alta*, y se ha realizado mediante el aporte de especialistas³⁷.

36. Los megaproyectos propuestos por el Gobierno Regional de Loreto no son necesariamente los mismos que serán aprobados en el PDRC de Loreto al 2021.

37. El aporte de los especialistas fue representado y recogido en matrices (método Delphi).

2.4.1.3.6. Programas de Gestión Socio-ambiental

Los Programas de Gestión Socio-Ambiental (PGSA) son las propuestas de acciones a implementar para minimizar, integrar o reducir los efectos ambientales acumulativos de mayor significancia que puedan crear los megaproyectos y sectores evaluados sobre el territorio de tal forma que se garantice la sostenibilidad ambiental de Loreto.

En el cuadro 6 se puede ver la información desarrollada para cada PGSA.

La implementación de los PGSA se basa en la coordinación y el acuerdo entre las instituciones públicas con funciones, competencias y presupuesto en el tema. Asimismo, con el fin de reforzar las capacidades del gobierno regional y de la sociedad civil, el documento propone llevar a cabo “programas de formación”³⁸ preparados por instituciones científicas loretananas, sobre

Cuadro 6. Información de las fichas por cada PGSA de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

Relación con la variable estratégica asociada: recursos hídricos, bosques, diversidad biológica, identidad cultural y recursos pesqueros.
Sector o megaproyecto que genera el efecto que se quiere minimizar.
Denominación del programa.
Objetivos del programa: breve descripción de lo que se pretende conseguir con el programa.
Definición del programa: estrategia que se quiere conseguir con el PGSA.
Plazo de ejecución: dentro del intervalo de tiempo de vigencia del PDRC (siete años).
Prioridad: en función de la importancia del efecto que se quiere neutralizar, su aplicación puede ser: muy urgente, urgente o sostenida a lo largo del tiempo.
Agentes implicados: son las instituciones públicas o privadas que deben impulsar, financiar, definir, aplicar y monitorear el programa.
Coste estimado: el presupuesto referencial asignado al programa de manera coherente con el nivel de definición del que se dispone. Se ha valorado en dólares americanos.
Impacto que intenta remediar o potenciar: si bien el programa es una respuesta a un efecto ambiental negativo sobre el territorio, no por ello se deja de ver los efectos positivos. Algunos programas cubren varios impactos.
Alcance del programa/componentes del programa: detalle del contenido del programa al activarse su definición a nivel de proyecto.
Indicadores de control: para gestionar su aplicación y establecer metas temporales de monitoreo a lo largo de su aplicación y vigencia.

Fuente: Programas de Gestión Socio-Ambiental de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.

38. Seminarios, talleres, ciclos de conferencias, cursos, entre otros.

los impactos acumulativos más significativos detectados³⁹ y la transparencia y acceso a la información ambiental”. Estas propuestas representan la estrategia de cumplimiento de las medidas de protección ambiental requerida por el Reglamento de la Ley del SEIA (artículo 63).

2.4.1.3.7. Programa de Monitoreo y Evaluación - PME

El PME tiene por objetivo general realizar el seguimiento y evaluación de la implementación de los PGSA, en función de los indicadores de control propuestos para cada uno de ellos y de los indicadores de impacto que resultaron de la evaluación de efectos acumulativos. En el cuadro 7 se detallan los objetivos del PME.

Esta labor de seguimiento implicaría una coordinación entre el GORE Loreto y las distintas autoridades “para la correcta recopilación de toda la información, estudio y trabajos específicos realizados con el fin de monitorear y actualizar los datos de desarrollo de cada PGSA y los impactos



Foto: Ministerio del Ambiente

Cuadro 7. Objetivos del PME de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

Verificar la aplicación y efectividad de los PGSA establecidos en el marco de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.
Comprobar y verificar los impactos ambientales que se producen como consecuencia del PDRC de Loreto al 2021.
Detectar de manera temprana los efectos no previstos y no deseados de modo que sea posible controlarlos, definiendo y adoptando medidas o planes adicionales apropiados y oportunos.
Garantizar el cumplimiento de estándares ambientales en las distintas VAE consideradas en la normativa ambiental.
Evaluar cómo se aplican los PGSA en 2018 y 2021, revisando si procede en función de los resultados.

Fuente: Adaptado del Documento del PME de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.

39. Como por ejemplo: contaminación del agua, alteración del régimen de sedimentación de los cauces, degradación forestal, vulnerabilidad climática, afección a los ecosistemas y especies amenazadas, pérdida de derechos comunitarios, pérdida de posibilidades de pesca, entre otros.

de los planes, programas y megaproyectos sobre los atributos de las VAE” (documento de la EAE del PDRC al 2021).

Luego de las coordinaciones y los acuerdos para implementar los PGSA, se propone que el GORE Loreto, a través de la autoridad ambiental regional, realice el seguimiento respecto de su implementación. Según el Reglamento de la Ley del SEIA, los hallazgos deberán ser comunicados al OEFA.

Asimismo, para promover una mayor transparencia se propone compartir la información sobre la implementación de los PGSA a través del Sistema de Información Ambiental Regional - SIAR del GORE Loreto, el que es accesible al público en

general y es manejado por la autoridad ambiental regional, así como difundir los resultados del monitoreo y evaluación a través de la Comisión Ambiental Regional de Loreto.

Por último, se propone realizar una evaluación intermedia en el 2018 para comparar las metas establecidas con los resultados conseguidos, así como analizar las variaciones con el fin de generar propuestas de ajuste a los PGSA. Además, se propone realizar una evaluación al final del periodo, en 2021. Ambas evaluaciones deben detallar el grado de aplicación de los programas previstos y el grado de cumplimiento de sus objetivos. En el cuadro 8 se indican los elementos propuestos por la EAE para realizar esta evaluación.

Cuadro 8. Elementos que deben ser considerados en el monitoreo y evaluación de la implementación de los PGSA

Progreso en el cumplimiento de los objetivos y resultados de cada uno de los PGSA.
Grado en el cual los resultados deseados y no anticipados han ocurrido.
Grado de eficiencia con que se desarrollaron los PGSA tomando en consideración aspectos como la utilización de tecnologías de comunicación e información, la promoción y creación de redes de beneficiarios, la utilización de recursos humanos y técnicos disponibles en Loreto.
Fortalezas y debilidades en la implementación de los PGSA.
Validez de la estrategia para implementar los PGSA.
Grado en que los programas deben seguir vigentes: evolución de los valores de los indicadores de impacto y momentos en que han comenzado los PGSA.
Relevancia de los resultados de los PGSA, sobre la base de los valores de los indicadores de impacto, para disminuir el impacto producido por los megaproyectos y sectores en las VAE así como la viabilidad económica que han tenido los PGSA.
Identificación de las lecciones aprendidas derivadas de la implementación de los PGSA así como de la sostenibilidad de sus resultados.

Fuente: Adaptado del Documento del PME de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.

2.5. La participación en la EAE del PDRC de Loreto al 2021

La EAE ha sido concebida como un proceso participativo y de aprendizaje, por lo que la participación ciudadana y el fortalecimiento de capacidades en temas ambientales fueron un requisito para el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto.

El principal mecanismo para ello fue la realización

de seminarios, talleres y reuniones de trabajo con actores claves de Loreto, con el fin de presentar la metodología de elaboración de los productos de la EAE y validar la información y las propuestas. En total, durante el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 se han realizado siete eventos públicos como se puede ver en el cuadro 9.

Cuadro 9. Espacios de participación durante el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

N°	ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	FECHA	LUGAR	OBJETIVO	ASISTENTES
1	Taller público	10-11/12/2013	Iquitos	Determinar el alcance de la EAE	50
2	Taller público	16/07/2014	Iquitos	Socializar y validar el diagnóstico EAE: análisis FODA, indicadores y análisis tendencial	80
3	Reunión de Trabajo con funcionarios del GORE Loreto	23/09/2014	Iquitos	Socializar y validar la evaluación ambiental del Escenario Apuesta del PDRC	12
4	Taller público con expertos	27/11/2014	Iquitos	Presentar la metodología de Evaluación de Efectos Acumulativos	26
5	Seminario público	18/12/2014	Iquitos	Presentar y validar la Evaluación de Efectos Acumulativos y Programas de Gestión Socio-Ambiental	32
6	Taller público con la CAR-Loreto	07/04/2015	Iquitos	Socializar y validar el documento preliminar de la EAE del PDRC de Loreto al 2021	50
7	Taller con funcionarios del GORE Loreto	10/04/2015	Iquitos	Socializar y validar el documento preliminar de la EAE del PDRC de Loreto al 2021	25

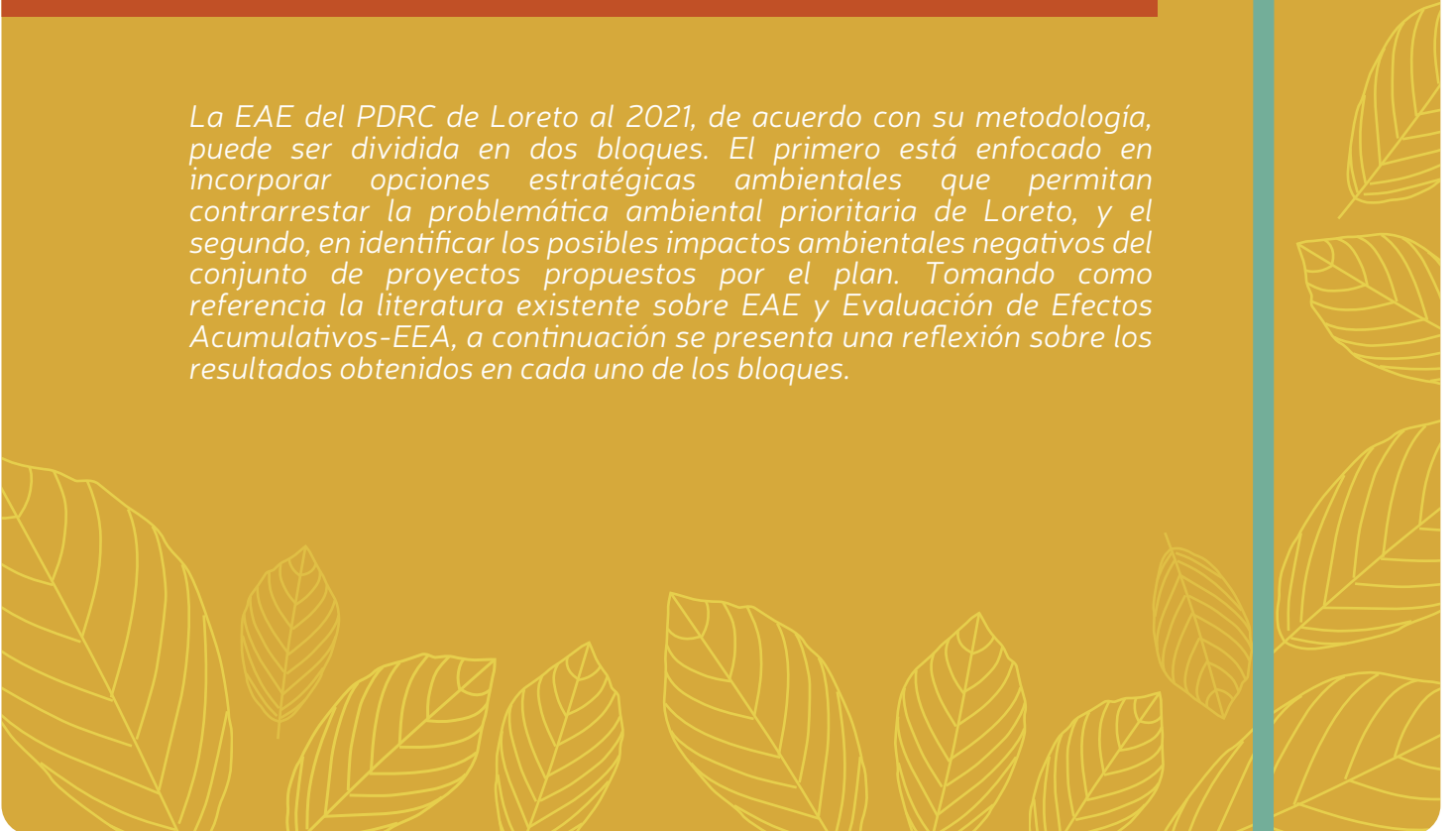
Fuente: Documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.

3



Reflexiones sobre el pensamiento estratégico y la evaluación de efectos acumulativos

La EAE del PDRC de Loreto al 2021, de acuerdo con su metodología, puede ser dividida en dos bloques. El primero está enfocado en incorporar opciones estratégicas ambientales que permitan contrarrestar la problemática ambiental prioritaria de Loreto, y el segundo, en identificar los posibles impactos ambientales negativos del conjunto de proyectos propuestos por el plan. Tomando como referencia la literatura existente sobre EAE y Evaluación de Efectos Acumulativos-EEA, a continuación se presenta una reflexión sobre los resultados obtenidos en cada uno de los bloques.



3.1 El pensamiento estratégico de la EAE

Si siguiendo la Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica (Partidario, 2012), analizaremos cómo la EAE del PDRC de Loreto al 2021 ha contribuido con un enfoque de pensamiento estratégico y listaremos las lecciones aprendidas que permitan reforzar una próxima experiencia de EAE. Para el enfoque de pensamiento estratégico, “la EAE es concebida como un instrumento de naturaleza estratégica que ayuda a crear un contexto de desarrollo para la sustentabilidad, mediante la integración de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad en la toma de decisiones, evaluando las opciones de desarrollo estratégico en relación a las condiciones del contexto” (Partidario, 2012)⁴⁰. Asimismo, la EAE, en un enfoque de pensamiento estratégico, tiene tres objetivos concretos:

- Fomentar la integración de ambiente y sustentabilidad (incluidos aspectos biofísicos, institucionales y económicos), estableciendo condiciones habilitantes para acoger futuras propuesta de desarrollo.*
- Agregar valor a la toma de decisiones a través del análisis de las oportunidades y los riesgos que conllevan las opciones de desarrollo y mediante la transformación de problemas en oportunidades.*
- Cambiar mentalidades y crear una cultura estratégica en torno a la toma de decisiones, al promover la cooperación institucional y el diálogo, evitando conflictos.*

En el caso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 la metodología se diseñó para poder “conversar” con la metodología de planeamiento estratégico propuesto por el CEPLAN, y el documento de la EAE se presentó respondiendo al contenido mínimo del Reglamento de la Ley del SEIA (que sigue una terminología tradicional de EAE). Sin embargo, nuestro interés es aportar a que las EAE que se desarrollen en el Perú tengan un enfoque estratégico, por lo que en

esta sección analizaremos los productos de la EAE del PDRC de Loreto en función de los productos requeridos por la EAE con pensamiento estratégico con el propósito de determinar los aspectos que hay que reforzar en futuras EAE. En el cuadro 10 se presenta un paralelismo entre los productos del planeamiento, la estructura metodológica de una EAE con terminología tradicional, la EAE con enfoque de pensamiento estratégico y la EAE del PDRC de Loreto al 2021.



Foto: Pablo Puertas

40. Para Partidario (2012) una estrategia se refiere a objetivos de largo plazo

Cuadro 10. Productos de la planificación estratégica y de las EAE

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO	EAE TRADICIONAL	EAE CON PENSAMIENTO ESTRATÉGICO	EAE DEL PDRC DE LORETO AL 2021
Fases de planificación	Fases de planificación	Ventanas de decisión	Ventanas de decisión
Variables estratégicas	Definición del alcance (scoping)	Factores críticos de decisión	Aspectos ambientales y sociales prioritarios
Análisis prospectivo	Línea base o situación de referencia	Contexto y tendencias	Línea base y análisis tendencial
Escenario Apuesta, visión, objetivos estratégicos, acciones estratégicas	Alternativas	Opciones estratégicas	Metas de sostenibilidad ambiental
Listado de proyectos	Impactos	Oportunidades y riesgos	Impactos acumulativos
	Medidas de mitigación	Directrices	Programa de gestión socio-ambiental

Fuente: Elaboración propia.

3.1.1. El inicio del proceso: problema de decisión, objeto de evaluación, objetivos y cuestiones estratégicas

El punto de partida del análisis es identificar el problema de decisión de la EAE del PDRC de Loreto, es decir, qué se iba a decidir con el Plan de Desarrollo Regional Concertado, así como el objeto de evaluación de la EAE. A continuación presentamos un análisis post EAE usando la terminología del pensamiento estratégico:

- *Problema de decisión.* Los medios para alcanzar las metas trazadas para el desarrollo social, económico, y ambiental de Loreto al 2021.
- *Objeto de evaluación.* Las metas, objetivos y acciones estratégicas económicas y de infraestructura propuestas por el Escenario

Apuesta del plan. Finalmente, se evaluaron también las metas sociales y ambientales del Escenario Apuesta del PDRC de Loreto al 2021.

- *Objetivos y cuestiones de naturaleza estratégica.* Se plantearon seis objetivos estratégicos para el desarrollo de Loreto: desarrollo humano, institucionalidad, gobernabilidad democrática, economía, infraestructura y conectividad, y ambiente.

3.1.2. Lo que se necesita saber: marco del problema, marco de gobernabilidad y marco de referencia estratégico

Para llegar a los factores críticos de decisión-FCD⁴¹, la metodología de la EAE con pensamiento estratégico propone una serie de análisis previos, tales como: marco del problema, marco de gobernabilidad, marco de referencia estratégico

41. Los factores críticos de decisión (FCD) son temas estratégicos para el objeto de evaluación que pueden representar riesgos u oportunidades para la sustentabilidad, y que surgen de una revisión de los objetivos estratégicos de la propuesta del plan, la políticas ambientales prioritarias y otros temas ambientales y de sustentabilidad claves para el territorio (Partidario, 2012).

y marco de evaluación. En el caso de la EAE, se trabajó inversamente, se partió por identificar los aspectos sociales y ambientales prioritarios y luego se desarrollaron los siguientes pasos que se establecieron en el documento de Diagnóstico y el Análisis Tendencial.

En el diagnóstico de la EAE se describieron los problemas relacionados con cada uno de los temas y subtemas ambientales y sociales prioritarios de Loreto, tomando en cuenta fuentes secundarias de información. Respecto del marco de gobernabilidad, se incluyó un delineamiento de las responsabilidades institucionales, reconociendo las funciones y competencias de las autoridades involucradas. También se identificaron los problemas institucionales vinculados con la gestión y ejercicio de competencias en función de los temas ambientales y sociales prioritarios. Asimismo, se realizó una identificación de los actores que debían estar involucrados en la EAE por su experiencia y responsabilidades relacionadas con los temas ambientales y sociales prioritarios para Loreto. Lo que no se desarrolló fueron los temas de cooperación institucional y los instrumentos de gobernabilidad (de planificación, incentivos, compromisos, etc.), puesto que no se encontró información secundaria sobre estos temas. Una reflexión al respecto es la forma como se presenta la información, para lo cual se deben usar cuadros o gráficos que faciliten la síntesis de los problemas por temas ambientales prioritarios, así como de los problemas institucionales más graves.

El marco de referencia estratégico tiene que ver con el conjunto de macropolíticas que determinará una referencia para la EAE, ya sean internacionales, nacionales o subnacionales. En el caso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, se tomaron en cuenta el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021 y el Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021, los cuales sirvieron de referencia para establecer los indicadores y metas de gestión ambiental para la EAE del PDRC de Loreto al 2021. Adicionalmente a estos planes estratégicos nacionales, se recomienda evaluar otros instrumentos (tratados, políticas, planes o estrategias) internacionales y nacionales referidas los temas ambientales prioritarios.

3.1.3. El enfoque: establecimiento de prioridades y marco de evaluación de los factores críticos de decisión - FCD

En la EAE del PDRC de Loreto, los aspectos sociales y ambientales prioritarios, sus subtemas y atributos (cuadro 1) se determinaron mediante un taller participativo que convocó a autoridades públicas, sociedad civil y expertos independientes de Loreto. En este taller participativo se reflexionó sobre las cuestiones ambientales más preocupantes y sobre las cuales se debían tomar medidas para asegurar la sostenibilidad ambiental de Loreto. En el enfoque de pensamiento



Foto: Digital Democracy

estratégico se podría decir que los subtemas y atributos corresponden a los criterios de evaluación e indicadores respectivamente, siendo los últimos los que han servido de estructura para los análisis posteriores de la EAE. Una diferencia entre los aspectos ambientales prioritarios de la EAE y los FCD es que los primeros están centrados en los componentes del ambiente (estáticos), mientras que los segundos tienen que ver con

temas integrales (dinámicos) tales como gestión, gobernabilidad, competitividad, cambio climático, ordenamiento territorial, etc. En ese sentido, es importante afinar los procesos de *scoping* que puedan recoger este aspecto integral del tema relevante.

3.1.4. Análisis de tendencias

En la EAE con pensamiento estratégico, el análisis de tendencias se entiende como un análisis dinámico que tiene dos objetivos: observar los principales patrones de cambio en un sector o área territorial e identificar las respectivas fuerzas impulsoras que pueden influir en las tendencias



futuras. En la EAE del PDRC se hizo un análisis tendencial para identificar el escenario *business as usual* (sin plan) sobre la base de los indicadores de gestión ambiental determinados para cada atributo de los temas ambientales prioritarios⁴².

3.1.5. Las opciones estratégicas: la evaluación estratégica y la evaluación de los riesgos y oportunidades

Las opciones estratégicas son los diferentes caminos que permiten lograr los objetivos estratégicos y estos caminos tienen distintas implicancias para el ambiente y la sostenibilidad (Partidario, 2012). En el caso del PDRC, las opciones estratégicas son los objetivos estratégicos y las acciones estratégicas que se propusieron, debiendo ser tarea de la EAE evaluar estas opciones en términos de sinergias y conflictos y de riesgos y oportunidades para el ambiente y la sostenibilidad que permita escoger las más adecuadas. En la EAE del PDRC de Loreto se sugirieron e incluyeron objetivos y acciones estratégicas socioambientales a partir de las metas de sostenibilidad ambiental al 2021. Por otro lado, la evaluación de las implicancias ambientales se centró principalmente en el conjunto de proyectos y no en las acciones estratégicas.

3.1.6. Directrices para el seguimiento: de planificación, gestión y monitoreo

Con el fin de disminuir la incertidumbre en el proceso de la EAE, se proponen directrices de planificación, gestión y monitoreo. Las directrices de planificación están relacionadas con el proceso de formulación del plan en el que se aplica una EAE y tienen que ver con normas de buenas prácticas, reglas de acción conjuntas, y condiciones para mejorar sinergias e impedir conflictos. Las directrices de gestión tienen que ver con asegurar la cooperación y la responsabilidad compartida durante la implementación del plan. Y las directrices de monitoreo tienen que ver con el cumplimiento de las recomendaciones de sostenibilidad ambiental durante la implementación del plan. En el caso de la EAE del PDRC, no se establecieron directrices de planificación, pero se identificó a las autoridades con responsabilidades compartidas en la gestión

42. El análisis prospectivo que propone el CEPLAN analiza escenarios tendenciales, exploratorios y óptimos; sin embargo, para la EAE solo se ha identificado un análisis tendencial y un escenario óptimo.

ambiental y se propuso el seguimiento a las implementación de los PGSA y a los posibles impactos del conjunto de proyectos evaluados.

3.1.7. ¿Cómo hacer el seguimiento?

Este sistema de seguimiento plantea la verificación de los siguientes aspectos: la eficiencia del marco de gobernabilidad y de cualquier cambio institucional, los cambios en el marco de referencia estratégico, la idoneidad de los indicadores identificados, y se pregunta sobre el valor agregado de la EAE para la decisión, para el ambiente y para los procesos de sostenibilidad. En el caso de la EAE del PDRC, el sistema de seguimiento se ha centrado en el cumplimiento de los PGSA y en las implicancias ambientales que genere la implementación del PDRC, para lo cual se buscará determinar factores institucionales, de gobernabilidad o

cambios en el marco de referencia estratégico que estarían permitiendo o no su cumplimiento. Asimismo, durante la implementación del sistema de seguimiento sería clave incorporar los otros elementos mencionados: la idoneidad de los indicadores identificados y la pregunta sobre el valor agregado de la EAE para la decisión, para el ambiente y para los procesos de sostenibilidad.

De este análisis se puede concluir que la EAE del PDRC de Loreto al 2021 tuvo una orientación estratégica logrando integrar los temas de sostenibilidad ambiental durante el proceso de formulación del plan, el mismo que servirá de guía para los planes estratégicos institucionales y otros planes de desarrollo regional. La EAE del PDRC generó una integración y retroalimentación entre las actividades de evaluación y planificación, principalmente en lo que respecta al Escenario Apuesta y la inclusión de opciones estratégicas ambientales; se tuvo claridad de los problemas



Fotos (Izquierda y derecha): Pablo Puertas

ambientales que se debían considerar, así como los relacionados con la gobernabilidad (responsabilidades y capacidad institucional, e involucramiento de actores); se contó con un marco de referencia estratégico basado en planes ambientales nacionales; se definieron factores críticos de decisión (componentes ambientales); se evaluaron los riesgos ambientales y de sostenibilidad del conjunto de proyectos propuestos por el plan; promovió la participación y el diálogo entre actores clave; y se propuso un sistema de seguimiento a la implementación del plan.

Por otro lado, como lecciones aprendidas, se recomienda que para fortalecer el pensamiento

estratégico en la EAE de un plan de desarrollo se precise el problema de decisión, el objeto y los objetivos de la evaluación; se haga un análisis del contexto (marco del problema, marco de gobernabilidad y marco de referencia estratégico) antes de definir los aspectos ambientales prioritarios o factores críticos de decisión; se evalúen los objetivos y acciones estratégicas del plan en función de las sinergias y conflictos, así como los riesgos y oportunidades para la sostenibilidad ambiental; y en el seguimiento se consideren los cambios que se producen tanto en las instituciones como en las políticas ambientales, y se procure la participación activa de los actores clave.

3.2. La evaluación de efectos acumulativos - EEA

Según el contenido del PDRC, que incluye una lista de proyectos para concretar los objetivos estratégicos, y a los requerimientos del Reglamento de la Ley del SEIA respecto de una evaluación de los efectos ambientales secundarios, acumulativos o sinérgicos (art. 63), la EAE incluyó la evaluación de efectos acumulativos - EEA del conjunto de proyectos propuestos por el PDRC de Loreto al 2021.

Para reflexionar acerca del ejercicio de evaluación de efectos acumulativos realizado en la EAE del PDRC de Loreto al 2021, se tomará de referencia el “Manual de buena práctica, evaluación y gestión de impactos acumulativos: guía para el sector privado en mercados emergentes” elaborado por la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés). Para el IFC (2015), la importancia de evaluar los impactos ambientales y sociales acumulativos de un conjunto de proyectos ubicados en la misma región geográfica o que afectan al mismo recurso (por ejemplo, una cuenca hidrográfica o una unidad de gestión de calidad de aire) ha sido reconocida desde hace décadas, ya que se entiende que “los efectos

ambientales más devastadores desde el punto de vista ecológico y las consecuencias sociales subsiguientes pueden no resultar de los efectos directos de una acción, proyecto o actividad en particular, sino de la combinación de los estreses existentes y pequeños efectos individuales provenientes de múltiples acciones a lo largo del tiempo” (Clark, 1994, citado por IFC, 2015).

Asimismo, el IFC señala que el principal reto analítico de la EEA es comprender de qué manera los impactos potenciales de una propuesta de desarrollo podrían combinarse, de forma acumulativa, con los impactos existentes y potenciales asociados a otras actividades humanas, así como a situaciones naturales de estrés tales como sequías o eventos climáticos extremos. En esa línea, desde la perspectiva del IFC, un impacto acumulativo incluye dos componentes:

- La condición futura de los componentes ambientales y sociales valorados (VEC por sus siglas en inglés) prevista; es decir, la integración del efecto total de las propuestas de desarrollo existentes y futuras, aunado

a los efectos ocasionados por factores ambientales naturales y presiones sociales externas.

- La contribución de las propuestas de desarrollo bajo evaluación a los impactos acumulativos (en este caso sería la lista de proyectos propuesta por el PDRC).

Asimismo, existen dos definiciones clave para entender el proceso de análisis de la EEA que propone el IFC:

Los componentes ambientales y sociales valorados (VEC por sus siglas en inglés)⁴³. Los VEC son atributos ambientales y sociales que se consideran importantes en la evaluación de efectos acumulativos y pueden ser características físicas, aspectos culturales, servicios ecosistémicos, procesos naturales o condiciones sociales⁴⁴. Los VEC son los receptores integradores de los impactos acumulativos cuyo estado o condición futura deseada es la que determina los impactos a evaluar.

Los umbrales de los VEC. Son los indicadores de que la viabilidad o sostenibilidad de los VEC estarían superando su capacidad de persistir, es decir, que el ecosistema, comunidad o población mantenga su diversidad y capacidad de producir a lo largo del tiempo. Esta viabilidad o sostenibilidad depende también de su grado de vulnerabilidad (sensibilidad) social y ecológica; es decir, el grado en el que son susceptibles e incapaces de soportar las presiones, lesiones, daños o perjuicios que los afectan (IFC, 2005).

Estas definiciones deben ser el punto de partida para trazar adecuadamente los objetivos de una evaluación de efectos acumulativos, por lo que a continuación contrastaremos los objetivos de la EEA del IFC y de la EAE del PDRC de Loreto al 2021.



Foto: Pablo Puertas

43. Valued Environmental and Social Components.

44. En el caso de la EAE del PDRC los VEC son características físicas y aspectos culturales (cuadro 1).

Cuadro 11. *Objetivos de la EEA para el IFC y objetivos de la EEA de la EAE del PDRC de Loreto al 2021*

OBJETIVOS DE UNA EEA (IFC)	OBJETIVOS DE LA EEA (EAE del PDRC de LORETO al 2021)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar todos los VEC que podrían ser afectados por el emprendimiento que se está evaluando. 2. Acordar, en consulta con los actores sociales, los VEC sobre los cuales se realizará la evaluación. 3. Identificar todos los emprendimientos existentes y razonablemente previstos o planificados, así como aquellas actividades que potencialmente podrían ser inducidas, y los factores ambientales y sociales externos que podrían tener efectos sobre los mismos VEC seleccionados. 4. Predecir la condición futura de los VEC seleccionados, que resultaría como consecuencia de los impactos acumulativos generados por el proyecto, al combinarse con aquellos impactos acumulativos generados por otros proyectos existentes o razonablemente previsible, en un contexto complejo también afectado por factores naturales y presiones sociales externas. 5. Evaluar la condición futura de los VEC seleccionados en referencia con umbrales preestablecidos o estimaciones referenciales comparables. 6. Prevenir y minimizar, de acuerdo con la jerarquía de mitigación, los impactos que el emprendimiento puede tener sobre los VEC seleccionados, durante su vida útil, o mientras los impactos persistan. 7. Asegurar que los impactos y riesgo acumulativos son mitigados a lo largo de la vida útil del emprendimiento —o mientras duren sus efectos— para garantizar la viabilidad o sostenibilidad del VEC. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar los componentes ambientales de valor que podrían ser alterados por el desarrollo de proyectos y programas dentro del PRDC, en combinación con otros planes, programas y/o proyectos nacionales propuestos para el departamento de Loreto. 2. Determinar los planes, programas y proyectos que podrían dar lugar a efectos acumulativos. 3. Determinar los principales efectos acumulativos que pueden ocurrir como resultado de actividades y desarrollos humanos y naturales pasados, presentes y futuros en el departamento de Loreto. 4. Identificar los atributos de las variables ambientales estratégicas que son más susceptibles de experimentar los efectos acumulativos. 5. Identificar posibles brechas de información respecto de los efectos acumulativos. 6. Permitir a la autoridad tomar decisiones para aprobar, rechazar o rectificar con pleno conocimiento de los efectos negativos y positivos que implica una acción humana dada.

Fuente: IFC (2015); *Evaluación de Efectos Ambientales Acumulativos del PDRC del Departamento de Loreto* (2015). *Elaboración propia.*

Como se puede observar del cuadro anterior, los objetivos de la EEA de la EAE del PDRC de Loreto son similares a los del IFC; sin embargo, no dejan claro el propósito de evaluar si los

impactos acumulativos sobre el VEC exceden o no los umbrales. Dado que la preocupación que motiva la EEA es saber si se alterará la viabilidad o sostenibilidad de los VEC, hubiera sido importante



Foto (arriba): Digital Democracy

Foto (centro): IBC (Programa Putumayo-Amazonas)

Foto (abajo): Digital Democracy

haber definido los umbrales para cada uno de estos.

El IFC propone seis pasos para la EEA. A continuación revisaremos los resultados de la evaluación de efectos acumulativos del EAE del PDRC de Loreto al 2021, con el objetivo de obtener lecciones aprendidas que aporten a mejorar próximas EEA.

3.2.1. Identificación de los VEC y los límites espaciales y temporales de los efectos acumulativos

En el caso de la EAE del PDRC de Loreto, los VEC se definieron mediante la consulta a funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y academia, y expertos independientes de Loreto. La definición del límite temporal y geográfico de los impactos se determinó en función del alcance espacial y temporal del PDRC de Loreto al 2021. Aquí se incluyó un análisis del espacio geográfico que puede ocupar un posible impacto sobre cada VEC. Esta información se presentó a través de mapas.

3.2.2. Identificación de otras actividades y factores externos

El propósito de este paso es identificar todas las fuentes de estrés que pueden afectar la condición o estado final de un VEC, como propuestas de desarrollo pasadas cuyo impactos persisten, propuestas existentes, y propuestas futuras previsibles, así como cualquier otro factor externo social o ambiental relevante. En la EAE del PDRC de Loreto se identificaron los PPP presentes y futuros susceptibles de generar impactos sobre los VEC identificados. Asimismo, en el diagnóstico se hizo una descripción de otros factores externos sociales o ambientales relevantes que podrían afectar los VEC, tales como inundaciones, efectos del cambio climático, migraciones, entre otros.

3.2.3. Línea de base de los VEC

Definir la condición de base del VEC, es decir, comprender su posible reacción al estrés, su resiliencia, capacidad de carga y su tiempo de recuperación y evaluar las tendencias de la condición o estado del VEC. En la EAE del PDRC de Loreto se realizó un diagnóstico de los atributos de los VEC (cuadro 1), pero la línea base que se elaboró utilizó indicadores de gestión ambiental, mas no relacionados al estado de los VEC. Asimismo, el análisis tendencial histórico no se refirió a un cambio en el estado del VEC sino a su gestión.

3.2.4. Evaluación de impactos acumulativos sobre el VEC

Evaluar los cambios en la condición del VEC que potencialmente pueden ser ocasionados por dichos impactos (por ejemplo, cambios en la viabilidad o sostenibilidad de un VEC). El método que propone el IFC implica evaluar la respuesta que el VEC puede tener a los impactos del conjunto de las propuestas de desarrollo sobre este, y también la magnitud o el significado del cambio en la condición o estado final del VEC. En el caso de la EAE del PDRC de Loreto, la evaluación se hizo partiendo de la identificación de los impactos que podía generar cada megaproyecto o conjunto de proyectos sectoriales sobre los recursos hídricos, bosques, biodiversidad, identidad cultural y recursos pesqueros; lo que permitió conocer el conjunto de riesgos a los que está expuesto cada uno de estos VEC.

3.2.5. Evaluar la importancia de los impactos acumulativos previstos

La importancia o significancia de un impacto acumulativo para el IFC se evalúa en términos del posible impacto resultante sobre la vulnerabilidad y/o el riesgo para la sostenibilidad de los VEC evaluados, es decir, en el contexto de umbrales o puntos de inflexión. En la EAE del PDRC de Loreto también se determinó la significancia de los impactos en función de criterios tales como

la intensidad, la sostenibilidad, la resiliencia del atributo a atenuar el impacto y la potencialidad de mitigación. En ese sentido, se conoce los riesgos de los VEC basados en los impactos de mayor significancia que generarían el conjunto de proyectos evaluados.

3.2.6. Gestión de impactos acumulativos

Implica diseñar estrategias para mitigar los impactos acumulativos que pueden afectar significativamente el estado o condición final de los VEC seleccionados. En el caso de la EAE del PDRC de Loreto, se diseñaron programas de gestión socio-ambiental para contrarrestar el impacto acumulativo de las propuestas de desarrollo evaluadas, y dado que los impactos serían causados por diversos actores, los programas fueron diseñados teniendo en cuenta la responsabilidad de su gestión de múltiples actores.

En conclusión, la evaluación de efectos acumulativos del PDRC de Loreto logró identificar impactos acumulativos y sinérgicos de mayor significancia sobre los aspectos ambientales y sociales prioritarios de Loreto, de mayor aceptación internacional. Entre los aspectos que deben reforzarse en una próxima evaluación de efectos acumulativos están (i) desarrollar con mayor especificidad los componentes ambientales y sociales valorados, tomando en cuenta los servicios ecosistémicos y procesos ecológicos; (ii) definir indicadores de estado de los VEC, y (iii) establecer umbrales de viabilidad y sostenibilidad ambiental.

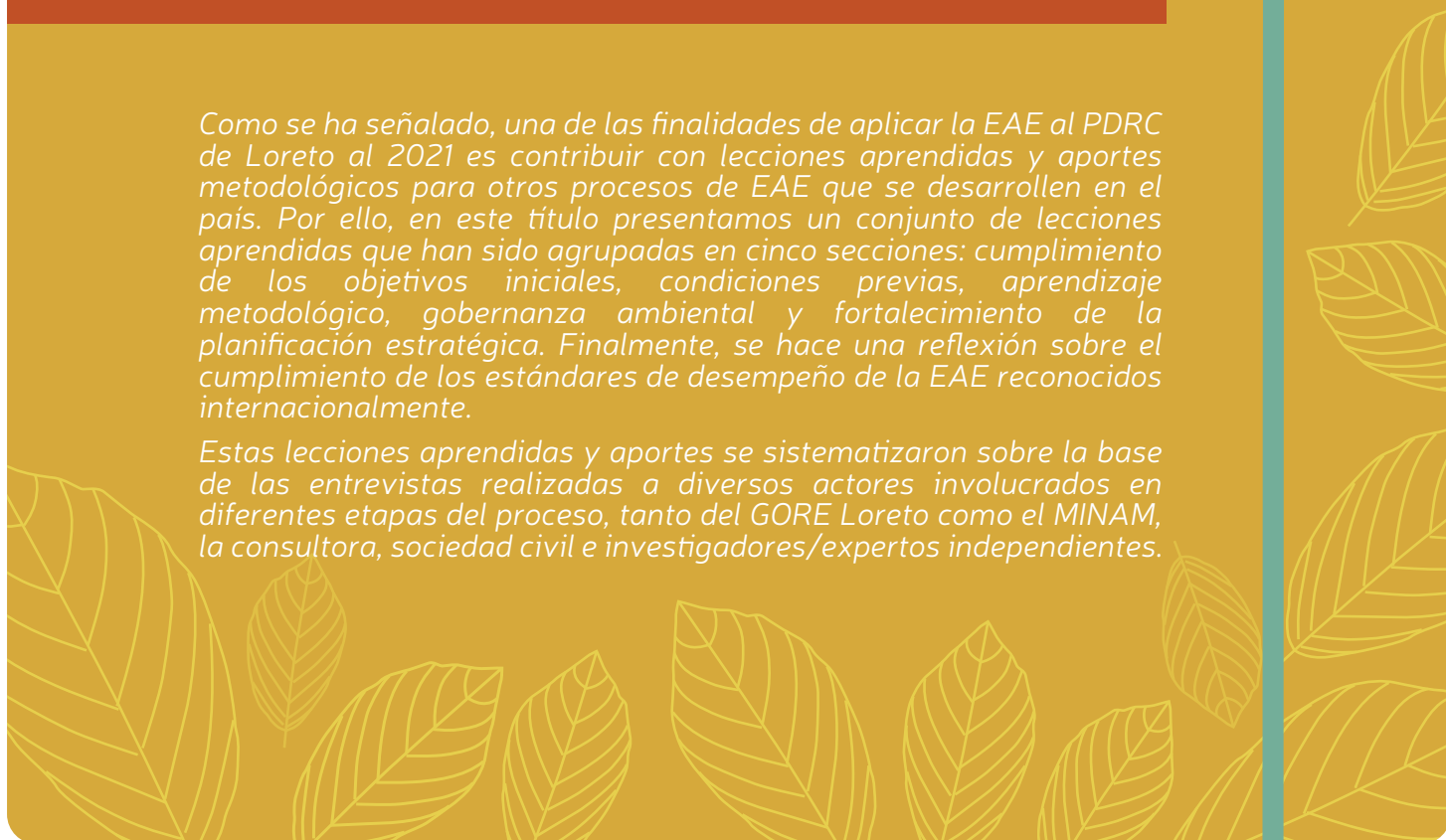
4



Lecciones y aportes del proceso

Como se ha señalado, una de las finalidades de aplicar la EAE al PDRC de Loreto al 2021 es contribuir con lecciones aprendidas y aportes metodológicos para otros procesos de EAE que se desarrollen en el país. Por ello, en este título presentamos un conjunto de lecciones aprendidas que han sido agrupadas en cinco secciones: cumplimiento de los objetivos iniciales, condiciones previas, aprendizaje metodológico, gobernanza ambiental y fortalecimiento de la planificación estratégica. Finalmente, se hace una reflexión sobre el cumplimiento de los estándares de desempeño de la EAE reconocidos internacionalmente.

Estas lecciones aprendidas y aportes se sistematizaron sobre la base de las entrevistas realizadas a diversos actores involucrados en diferentes etapas del proceso, tanto del GORE Loreto como el MINAM, la consultora, sociedad civil e investigadores/expertos independientes.



4.1. En el cumplimiento de los objetivos de la EAE

El objetivo general de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, según los términos de referencia consensuados, fue incorporar la dimensión socioambiental en el proceso de actualización del PDRC, con el fin de tener las herramientas necesarias para la toma de decisiones correcta. Asimismo, como objetivos específicos se planteó: (i) propiciar la identificación de criterios para la creación de indicadores claves para un monitoreo ambiental efectivo; (ii) identificar las limitaciones y potencialidades socio-ambientales; (iii) identificar los impactos acumulativos y sinérgicos, y (iv) contribuir con la sostenibilidad de los programas y proyectos del PDRC.

En este sentido, se cumplió con el objetivo general al lograr incorporar el tema ambiental durante el proceso de formulación del PDRC. Este logro se vio reflejado en metas, objetivos y acciones estratégicas ambientales, así como en medidas para mitigar las posibles implicancias negativas de la implementación del PDRC.

En cuanto a los objetivos específicos, se cumplió con identificar los criterios para la creación de indicadores claves para un monitoreo ambiental efectivo mediante: la identificación de las Variables Ambientales Estratégicas-VAE y sus atributos (*scoping*), el diagnóstico de las VAE, y los indicadores propuestos por el Plan Nacional de Acción Ambiental y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Estos indicadores de gestión ambiental generados fueron redactados como metas, objetivos y acciones estratégicas en el PDRC, incluidos en los PGSA y en el PME. La ejecución de un programa de monitoreo y evaluación al proceso de implementación del PDRC y de los PGSA ayudará al monitoreo de la gestión ambiental de Loreto.

Asimismo, se cumplió con la identificación de las limitaciones y potencialidades socio-ambientales al analizar la problemática que afronta cada una de las VAE que fueron descritas en el diagnóstico ambiental. Una herramienta útil para sistematizar las limitaciones y potencialidades

desarrolladas en el diagnóstico de la EAE es el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). El FODA también facilitó la identificación de acciones estratégicas para darle un marco de sostenibilidad ambiental a la implementación del PDRC de Loreto al 2021.

Por último, en referencia a los dos últimos objetivos, durante el proceso de elaboración de la EAE se llevó a cabo una identificación de los impactos acumulativos y sinérgicos de las propuestas del PDRC, así como de otras propuestas de desarrollo con impacto en el departamento de Loreto. Esta identificación de los impactos acumulativos sirvió, a su vez, como punto de partida para proponer diversos PGSA que darán un marco de sostenibilidad socio-ambiental a la implementación del PDRC.



Foto: Cristina López Wong

4.2. En las condiciones previas a la ejecución de la EAE

4.2.1. Conocimiento previo sobre la EAE

El conocimiento previo de las autoridades regionales y de la sociedad civil acerca del concepto, objetivos, marco legal y posibles beneficios de la EAE, gracias a los eventos públicos y los materiales impresos realizados por DAR durante casi dos años, facilitó la decisión del GORE Loreto para implementar una EAE en el proceso de actualización del PDRC.

Asimismo, contribuyó el hecho de que se explicara al GORE Loreto que a través de una EAE no se decide qué proyectos de infraestructura se debe implementar sino que, por el contrario, se brinda información sobre las implicancias ambientales negativas de estas y las medidas para contrarrestarlas. Por último, contribuyó también a la decisión de aplicar una EAE al PDRC el verla como una oportunidad para dar respaldo ambiental a las propuestas del GORE Loreto⁴⁵.

Esta situación contrasta con la debilidad institucional: cambio de personal, recarga de actividades, entre otros, lo que provocó una participación menos activa de algunos funcionarios y técnicos en el proceso de la EAE. En la nueva gestión se promovió la participación de los funcionarios en la revisión de los documentos finales de la EAE y en reuniones informativas de la EAE, iniciándose nuevamente un proceso de fortalecimiento de capacidades.

4.2.2. Voluntad política del ente rector en gestión ambiental

La disposición del Viceministerio de Gestión Ambiental y de la DGPNIGA del MINAM ha sido clave en el avance de la elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021. Si bien la toma de decisiones del sector público en general toma su tiempo, ha sido notoria la importancia que le ha dado el MINAM al proceso, demostrándose en la disposición de este para coordinar con el GORE Loreto y con DAR.

4.2.3. Apoyo de un aliado estratégico

El apoyo de DAR, tanto financiero como técnico, y su acompañamiento como facilitador y orientador



Foto: Mathew Knott/ Amazonia Peruana

45. En el proceso participativo de la EAE y del PDRC no surgió un debate respecto al "modelo de desarrollo" que cuestionara actividades productivas basadas en la exportación de materia prima

del proceso de elaboración de la EAE del PDRC a través del equipo consultivo de la EAE, ha permitido contar con un proceso coherente e integrado a la planificación regional. Sin el acompañamiento de DAR, el proceso de elaboración de la EAE hubiera corrido un mayor riesgo de dispersión.

Asimismo, el ofrecimiento de DAR de apoyar a la

GRPPAT mediante la contratación de consultores especialistas, recomendados por el CEPLAN para la aplicación de la nueva directiva de planeamiento estratégico, contribuyó a que se lleve a cabo un proceso técnicamente adecuado y permitió ajustar la metodología de la EAE a la metodología propuesta para la formulación del PDRC.

4.3. En la implementación de la metodología de la EAE del PDRC

4.3.1. Comprensión del carácter previo de la EAE

Al tratarse de una primera experiencia de EAE, fue necesaria una explicación constante sobre su carácter previo en función de la aprobación de un PPP para evitar la confusión de algunos de los participantes del proceso, que cuestionaban la poca capacidad que tiene una EAE para resolver problemas actuales como la deforestación por palma aceitera o la contaminación de las cuencas por hidrocarburos. En ese sentido, se debe poner énfasis en la explicación de cómo la EAE, mediante las metas de sostenibilidad al 2021 y las ideas de Programas de Gestión Socio-Ambiental, buscan que estos problemas no se agraven en el largo plazo.

4.3.2. Complejidad por tipo de plan

El haber decidido aplicar la EAE a un plan multisectorial regional generó un mayor grado de complejidad al proceso. Cada sector conlleva una problemática ambiental, como por ejemplo, el subsector de transporte terrestre relacionado con la deforestación, o el sector energético relacionado con la contaminación de los cuerpos de agua, o el sector agrícola relacionado con la fragmentación del hábitat, por lo que un conocimiento de los impactos que generan todos

estos sectores, por separado y en conjunto exige un nivel de experiencia mayor, así como un mayor esfuerzo para el análisis de la interrelación de las actividades.

Por otro lado, una EAE multisectorial implica también el trabajo conjunto con los sectores nacionales y las distintas gerencias del GORE Loreto involucradas en el proceso. Si bien esta complejidad se intentó resolver al inicio del proceso mediante la convocatoria realizada por el GORE Loreto a los representantes de los sectores nacionales para presentar sus planes y programas de inversión para Loreto, no hubo interés de estos en participar.

4.3.3 Explicación de los efectos acumulativos del PDRC

El hecho de haber considerado en la evaluación de efectos acumulativos los proyectos de iniciativa sectorial nacional en conjunto con los proyectos de iniciativa regional, con posibles implicancias ambientales significativas, ha permitido tener una perspectiva más completa sobre la posible afectación ambiental en los aspectos prioritarios de Loreto. Al ser el alcance del PDRC solo para proyectos regionales, existía la preocupación inicial del GORE Loreto en considerar proyectos nacionales que no pudieran ser “controlados” en el ámbito regional que más adelante se superó. En la evaluación se identificaron, evaluaron y sistematizaron los posibles impactos acumulativos

que generaría cada uno de los megaproyectos y conjunto de proyectos sectoriales analizados; no obstante, como se ha señalado anteriormente, es necesario precisar mejor la metodología de la evaluación de efectos acumulativos que nos permita tener información sobre la viabilidad y sostenibilidad de las VAE desde una mirada integral acerca de las implicancias acumulativas que se producirían durante la implementación del plan.

4.3.4. Compromiso en la ejecución de los Programas de Gestión Socio-Ambiental

Como hemos visto, los PGSA fueron diseñados tomando en cuenta las medidas de mitigación estratégicas para contrarrestar los posibles impactos acumulativos del PDRC y facilitar el cumplimiento de las metas de sostenibilidad ambiental al 2021. En este sentido, una definición, socialización y validación de las propuestas de PGSA en forma conjunta con el GORE Loreto y otros actores estratégicos (MINAM, MEF, organizaciones indígenas) relacionados con su implementación es importante para generar un mayor compromiso e identificación con estos programas, lo que facilitaría su implementación.

4.3.5. Practicidad de los resultados de la EAE

El documento final de la EAE del PDRC contiene información ambiental relevante y actualizada pero presentada de manera extensa y compleja en su redacción, lo que puede dificultar su comprensión. Esto se explica, en parte, por la experiencia previa de las consultoras en realizar informes amplios siguiendo el esquema de los EIA dirigidos a proyectos. Sin embargo, como la EAE está hecha para los tomadores de decisiones en el sector público, la información debe ser sucinta y de fácil entendimiento para que estos puedan identificar las principales recomendaciones de la EAE.

Este problema, recurrente en muchas EAE, se debe atender. En opinión de los entrevistados, para hacer una EAE no se necesita tener toda la

información detallada, ya que se está tratando temas estratégicos en un nivel macro. Es un reto de la EAE identificar esa “información estratégica” que contribuya a la toma de decisiones. Asimismo, debe ser parte de las recomendaciones de las EAE señalarle al Estado acerca de la información que se encuentra desactualizada o resulta poco confiable y sobre la urgencia de generarla.

4.3.6. Sistematización de información ambiental

Definitivamente ha sido un reto enfrentarse a una EAE en un departamento tan grande, tan complejo y con tantos vacíos de información. En algunos casos la información empleada en la EAE era bastante antigua (como por ejemplo la de suelos), y limitada a un ámbito geográfico acotado. No obstante, el proceso de elaboración de la EAE ha servido como un primer esfuerzo para integrar la información ambiental de Loreto, la que se encontraba dispersa, demostrando la necesidad de compartirla entre las instituciones y los expertos de Loreto, así como de actualizarla.

Así, por ejemplo, en temas biológicos no existen estudios recientes ejecutados con una visión de largo plazo, como son los inventarios biológicos. Además, algunos estudios se han basado en zonas de conservación específicas y no de manera integral para el departamento de Loreto, se tiene poco acceso a la información de las cadenas productivas (chonta, por ejemplo) porque las empresas no están interesadas en brindar información sobre su negocio, y se cuenta con solo algunas ZEE las que no han contribuido a definir los PGSA de acuerdo con los distintos ámbitos geográficos.

4.3.7. Aspectos administrativos y técnicos de la EAE

Dado que es la primera experiencia de EAE que se aplica en paralelo a un plan adaptándose a su metodología de formulación (CEPLAN), el proceso de convocatoria y selección, vía concurso público organizado por DAR, contó con un número reducido de postores. Esta situación pudo deberse a la poca experiencia que existe en el Perú para la aplicación

de este instrumento y quizás también al monto de financiamiento considerado para el proceso. En todo caso, se recomienda que siempre se considere un mayor plazo de convocatoria para la selección de la entidad consultora.

En el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto, la experiencia nos demuestra que los TdR y el plan de trabajo deben desarrollar con mayor detalle el alcance de las actividades y tareas a ser realizadas, tales como la identificación de una diversidad de técnicas participativas para asegurar un mayor entendimiento del proceso y el fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en este.

La elaboración de mapas debe tener en cuenta los estándares y protocolos oficiales de presentación de la información espacial, y justificar su utilidad en la explicación de las preocupaciones ambientales; y un análisis más completo y realista de los aspectos legales e institucionales de las VAE.

Además, es necesario garantizar la coordinación y articulación interna entre todos los especialistas del equipo técnico de la EAE⁴⁶, con la finalidad de realizar un análisis en conjunto de estos temas y tener una mirada integral de la problemática ambiental de Loreto, buscando una mayor fluidez y seguridad en el manejo y presentación de la información pública.

4.4. En los criterios para la gobernanza ambiental

4.4.1. Aporte al conocimiento sobre la sostenibilidad ambiental y la EAE

El proceso de elaboración de la EAE del PDRC ha contribuido a que los planificadores del GORE Loreto comprendan que el desarrollo también está del lado de la sostenibilidad ambiental y de los recursos naturales. Como señalaron los entrevistados, con la EAE han aprendido que los servicios ambientales “son una importante forma de poner en valor a los recursos naturales, sin caer en la extracción”, y les ha permitido reconocer que la fortaleza de Loreto (Amazonía) es la diversidad.

Por otro lado, antes de la experiencia de elaboración de la EAE pocos funcionarios conocían sobre este instrumento de gestión ambiental; ahora son más actores: en el MINAM, en la sociedad civil, en el GORE Loreto, e incluso en la consultora que tienen al menos una idea general acerca de la EAE. Por otro lado, la experiencia de la EAE del PDRC ha involucrado a varios actores, demostrándoles que se pueden llegar a acuerdos importantes mediante

el trabajo conjunto de varias organizaciones y que las decisiones no se pueden tomar exclusivamente desde el gabinete o desde el campo, sino que ambos deben complementarse.

En el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto, los productos elaborados por la consultora se presentaban en los talleres públicos y en reuniones de trabajo del equipo consultivo de la EAE, por lo que el rol del gobierno regional fue de evaluador de estos. Si bien es necesario que el equipo consultivo de la EAE esté conformado por los subgerentes de planeamiento y gestión ambiental, el involucramiento de los técnicos también es importante. De igual forma, el equipo técnico de la EAE debe trabajar en conjunto con el equipo formulador del PDRC, aunque se presente el reto de realizar las coordinaciones según el cronograma de presentación de los productos, ya que los funcionarios tienen distintas responsabilidades. En ese sentido, una plataforma mixta que agrupe a funcionarios públicos, y consultores (multidireccional-sectorial) es la recomendación principal.

46. El equipo técnico de la EAE estaba liderado por un representante de la consultora, quien a su vez coordinaba con el equipo consultivo de la EAE, repartía las tareas al equipo y se encargaba de la recopilación de información.

Como se ha señalado, el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y técnicos del gobierno regional en la elaboración de la EAE es clave para dar sostenibilidad al proceso, por ello una metodología de “aprender-haciendo”, donde la consultora ejecuta los productos (evaluación ambiental del escenario apuesta, evaluación de impactos acumulativos, programas de gestión socio-ambiental, programa de monitoreo y evaluación) de la EAE de manera conjunta con los subgerentes y funcionarios del gobierno regional es lo recomendable.

4.4.2. Necesidad de retroalimentar permanentemente los aprendizajes

En general, en la mayoría de los procesos participativos que se dan en Loreto, la participación y concertación con la sociedad civil tiene limitaciones, ya que existe exiguo interés, indiferencia y limitado conocimiento en temas relacionados con el desarrollo. Por ello, se requiere una permanente sensibilización y capacitación a los actores estratégicos y la ciudadanía en general. En particular, en el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto estas limitaciones se experimentaron en los talleres de la EAE, donde fueron pocos los participantes que presentaron aportes u observaciones al proceso, como sucede en otros espacios.

En este sentido, una metodología más dinámica y didáctica para comunicar la extensa información técnica de la EAE (presentaciones, resúmenes y/o ayudas memorias, uso de infografías u otras técnicas gráficas como mapas conceptuales o ponderaciones) contribuye a motivar la participación. Una experiencia exitosa fue la elaboración del *scoping*, ya que se contó con la participación de un experto internacional quien motivó a los participantes: investigadores de Loreto (IIAP, UNAP e independientes), y funcionarios públicos de diversos sectores, quienes brindaron información clave para identificar los temas ambientales de importancia para Loreto, que sirvió en todo el proceso de la EAE. Ello ayudó a lograr un balance técnico-político en la discusión.

Durante el proceso, la participación de otros sectores, como el Programa Regional de Manejo Forestal y Fauna Silvestre - PRMFFS, la Dirección Regional de Agricultura - DRAL, la Dirección Regional de Energía y Minas - DREM, el Organismo Público de la Infraestructura para la Productividad - OPIPP, la Dirección Regional de Producción - DIREPRO, fue bastante pasiva, ya que no revisaron los documentos que se iban produciendo. Los representantes de estos sectores aprovecharon los talleres para revisar algo de información, pero no mostraron interés de involucrarse activamente debido a la recarga de sus actividades laborales diarias. En este sentido, es importante hacer un seguimiento a los funcionarios para prepararse y hacer sus aportes durante los talleres, superando con esto el carácter meramente informativo o de socialización de los talleres.

Asimismo, debemos tomar en cuenta las características de los actores que participan en los procesos para mejorar las formas de comunicar los mensajes y construir conjuntamente los aprendizajes, es decir, contar con un enfoque intercultural.

4.4.3. Influencia del contexto político durante el desarrollo de la EAE

La EAE del PDRC de Loreto al 2021 se inició con la gestión regional 2011-2014 y continuó con la nueva gestión 2015-2018, es decir, se ha desarrollado en dos gestiones regionales diferentes a pesar de la campaña política y el cambio de gobierno. El contexto de campaña electoral mantuvo un poco distraídos a los funcionarios públicos y el cambio de gestión generó algunos retrasos en el avance del proceso, pero lo importante es que se logró dar continuidad al proceso. El trabajo con personal permanente del gobierno regional favoreció el fortalecimiento de capacidades y facilitó la consecuencia técnica de la EAE del PDRC de Loreto al 2021. Un trabajo adicional fue difundir entre los nuevos funcionarios la importancia y alcances del proceso iniciado.

4.5. En el fortalecimiento de la planificación estratégica

La EAE ha enriquecido la planificación estratégica para el desarrollo regional, al integrar variables ambientales al instrumento de gestión “teóricamente” más importante de Loreto: el PDRC. La integración de estas variables se dio en dos momentos: en el escenario apuesta y con la evaluación de los impactos acumulativos del conjunto de proyectos. Asimismo, la EAE ha logrado incorporar principios y lineamientos ambientales (metas, objetivos y acciones estratégicas) en la fase estratégica del PDRC. En ese sentido, es importante resaltar que la EAE habla en el lenguaje de la planificación estratégica, pero con un contenido ambiental.

Por otro lado, la adaptación de la metodología de la EAE a la metodología de formulación del PDRC (establecida por CEPLAN) ha demostrado que los procesos de EAE deben ser flexibles y de acuerdo con el tipo de análisis, estructura y contenido del plan. Asimismo, el contexto político, económico, social y ambiental del ámbito geográfico donde se desarrolla el plan también es importante para determinar la metodología más adecuada para la elaboración de la EAE. En el caso del GORE Loreto, el equipo técnico que elaboró el PDRC no tenía cercanía al tema ambiental, por lo que la EAE ayudó con los insumos ambientales para que el PDRC se realizara sobre la base de un diagnóstico integral (social, ambiental, económico e institucional).

En este sentido, el proceso ha aportado en visibilizar el tema ambiental en la planificación pública y ha contribuido a ampliar el diálogo ambiental. A partir de la experiencia, los planificadores reconocieron un componente transversal que es el ambiental y que debe ser incluido en la planificación. Asimismo, se han dado cuenta de que los planes de desarrollo pueden generar implicancias ambientales y sociales negativas. Mientras tanto, el CEPLAN ha comenzado a interesarse en incorporar el componente ambiental en la

planificación nacional⁴⁷. En términos sustantivos la EAE ha contribuido en:

- Evaluar el objetivo del plan y su relación con otros planes y programas de impacto territorial.
- Identificar las VAE.
- Identificar los problemas ambientales actuales de las VAE.
- Considerar los objetivos ambientales vigentes en el PLANAA y el PEDN.
- Elaborar metas de sostenibilidad ambiental para compararlas con las metas del plan y generar recomendaciones.
- Evaluar los efectos acumulativos del conjunto de proyectos del plan.
- Considerar medidas de mitigación (PGSA).
- Considerar una estrategia para el monitoreo y evaluación ambiental del cumplimiento de las recomendaciones de la EAE y de los impactos que causa la implementación del PDRC.

En la misma línea, fue clave que se capacitara previamente al equipo de la GRPPAT encargado de elaborar el PDRC del GORE Loreto en aplicar la nueva Directiva de planeamiento estratégico del CEPLAN. En este proceso, DAR apoyó capacitando a los funcionarios y coordinando la participación de especialistas para que acompañaran la elaboración del PDRC de acuerdo con la nueva metodología del CEPLAN.

Estas nuevas capacidades construidas se han mantenido en las personas y funcionarios que aún siguen en la gestión pública, contribuyendo a que estos vean su labor de manera más estratégica, y que trabajen los productos sobre la base de una metodología consistente.

47. En 2015, DAR coordinó la capacitación del personal de planta del CEPLAN sobre valoración económica del patrimonio natural y la EAE para incorporar transversalmente los aspectos ambientales a la planificación.

4.6. En el cumplimiento de estándares internacionales de EAE

La Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto (IAIA por sus siglas en inglés) elaboró los “Criterios de Desempeño de la EAE” (2002), sobre los cuáles señala lo siguiente:

Un proceso de Evaluación Ambiental Estratégica - EAE de calidad informa a los planificadores, tomadores de decisiones y público afectado, sobre la sostenibilidad de las decisiones estratégicas, facilita la búsqueda de la mejor alternativa y asegura un proceso democrático de toma de decisiones. Esto aumenta la credibilidad de las decisiones y lleva a una EIA a nivel de proyecto más efectiva en tiempo y en coste.

Para ello, un buen proceso de EAE —señala IAIA— debe cumplir con los siguientes estándares, que han sido cumplidos en gran medida durante el proceso de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021:

Es integrado. La EAE se aplicó al documento de planificación estratégica y multisectorial más importante: el PDRC de Loreto, que sirve de marco orientador mediante lineamientos económicos y sociales para otros planes y programas que se elaboren en la región. Asimismo, la EAE no solo evaluó las propuestas del PDRC, sino también otros planes, programas y megaproyectos de impacto territorial.

Busca la sostenibilidad. La EAE incorporó en el PDRC metas, objetivos y acciones estratégicas basadas en las metas de sostenibilidad ambiental al 2021 propuestas.

Está bien enfocada. La metodología de la EAE se adaptó a la metodología de planificación estratégica propuesta por el CEPLAN, realizándose

la formulación del PDRC al mismo tiempo que la EAE sin retrasar ninguno de los procesos⁴⁸. Así, la EAE se enfocó en los aspectos ambientales prioritarios o VAE: recursos hídricos, identidad cultural, bosques, diversidad biológica y recursos pesqueros, empleando la mejor información



disponible pues en algunos casos no se cuenta con información actualizada (diversidad biológica, por ejemplo). No obstante, la línea base ambiental y el análisis tendencial de las VAE proporcionaron información para la elaboración del escenario apuesta del PDRC.

Se ejecuta de manera responsable. Para la elaboración de la EAE del PDRC se creó un equipo consultivo conformado por el MINAM, el GORE Loreto y DAR con el fin de acompañar el proceso. Asimismo, se contó con la asesoría de un consultor

48. Ambos procesos duraron aproximadamente doce meses.

independiente experto en EAE, aunque algunas de sus recomendaciones, como la de manejar información más concisa y un lenguaje amigable, no pudieron ser efectuadas. En este caso, el proponente debió tener un mayor protagonismo técnico para que complemente el trabajo de la entidad autorizada contratada. Otros retos son la participación del MINAM y del gobierno regional en la revisión detallada de los productos de la EAE, maximizando los tiempos para no retrasar la toma de decisiones. Se ha demostrado que

de participación fue disminuyendo a lo largo del proceso. Asimismo, uno de los retos fue el de involucrar a las organizaciones indígenas mediante una metodología especial para trabajar con ellos sobre sus intereses y prioridades. Otro reto fue el de lograr la coordinación entre la gerencia de recursos naturales y la gerencia de planeamiento, que si bien al inicio se dio, luego la responsabilidad recayó principalmente en la gerencia de planeamiento. Por último, respecto de la difusión de la información, el reto fue el de hacer resúmenes de los documentos a socializar y validar, y entregarlos por lo menos con una semana de anticipación a los actores claves.

Es iterativa. El hecho de que la EAE se desarrollara en paralelo a la formulación del PDRC, y antes de su aprobación, permitió incorporar metas, objetivos y acciones estratégicas relevantes para la sostenibilidad ambiental de Loreto en el PDRC al 2021. Es decir, se identificaron los impactos acumulativos del conjunto de proyectos propuestos en la primera versión del PDRC, siendo el reto el de proporcionar información concisa sobre los posibles impactos reales de las propuestas del PDRC a los técnicos de planeamiento y a los tomadores de decisión.

En conclusión, la EAE del PDRC de Loreto al 2021 ha sido un proceso integrado, sostenible, bien enfocado, responsable, participativo e iterativo. Entre los retos para la EAE que la experiencia ha dejado se encuentra identificar opciones para aminorar los costos de elaboración de la EAE, elaborar documentos concisos con resúmenes ejecutivos en lenguaje amigable para el proponente y el público en general, e involucrar a las organizaciones indígenas mediante una metodología especial para trabajar con ellos sobre sus intereses y prioridades.



Foto: Pablo Puertas

es la influencia que pueda tener la EAE en la formulación del PDRC, lo que debe ser plenamente conocido por el proponente. Finalmente, otro reto es aminorar los costos de la elaboración de la EAE, ya que su elaboración por una entidad privada es costosa.

Se ejecuta de manera participativa. Para el proceso de elaboración de la EAE se buscó la participación amplia de las autoridades públicas regionales y nacionales, de la academia, la sociedad civil y el sector privado. Así, en los dos primeros talleres de la EAE: *scoping* y diagnóstico, hubo muchos aportes. Sin embargo, ese nivel

5



Retos de la EAE del PDRC
de Loreto al 2021



5.1. Aprobación de los documentos de EAE y PDRC

En el 2014 se aprobó el PDRC mediante una Resolución Ejecutiva Regional - RER. En el 2015, luego de un proceso de socialización y ajustes, el PDRC se aprobó mediante Ordenanza Regional N° 014-2015-GRL-CR. En la Ordenanza se señala que se aplicó un proceso de EAE para la formulación del mencionado plan.

Por su parte, aunque la EAE del PDRC de Loreto al 2021 hasta la fecha de elaboración del presente documento no ha sido aprobada por el MINAM, el documento de EAE final presentado por el GORE Loreto a la DGPNIGA ha sido enviado a las distintas direcciones del ente ministerial

(ordenamiento territorial, cambio climático, etc.) para sus opiniones técnicas, y este proceso tomó bastante tiempo⁴⁹.

Según señala el MINAM, con la información consolidada de todas las dependencias, están elaborando el Informe Ambiental, así como sus comentarios y recomendaciones, el que será enviado al Viceministro de Gestión Ambiental. La EAE se está evaluando sobre la base de una directiva que aún no se ha aprobado y que plantea un contenido mínimo para el proceso/documento.

5.2. Reconocimiento de las EAE por los sectores públicos

Para la sostenibilidad ambiental de los procesos, los sectores económicos tienen que considerar en la planificación de sus actividades a las EAE de los departamentos y sus recomendaciones. Es decir, es importante que los ministerios conozcan que Loreto ha aprobado un PDRC al que le ha aplicado una EAE, y que esta, a su vez, ha generado recomendaciones para reducir las implicancias de las actividades económicas y para alcanzar las metas de la sostenibilidad ambiental.

El objetivo de socializar el documento⁵⁰ con los demás sectores es dar a conocer a los tomadores de decisión cómo las actividades económicas que proponen para Loreto pueden generar implicancias ambientales acumulativas que afectarían los recursos hídricos, los bosques, la identidad cultural, la diversidad biológica y los recursos pesqueros, así como el proporcionar las medidas para reducir estas implicancias negativas.



Foto: Cristina López Wong

49. Si bien estos no estuvieron involucrados en el proceso, es importante conocer su opinión especializada.

50. Un mecanismo para que estos conozcan del proceso puede ser mediante el envío de la OR de aprobación del PDRC para que sea tomada en cuenta en su planificación.

5.3. Responsabilidades para la implementación de los PGSA

Los PGSA son lineamientos generales de lo que se puede hacer para mejorar la sostenibilidad ambiental de Loreto, por lo que en estos no se explica cómo implementarlos. Para complementar estos lineamientos se deben elaborar perfiles para cada uno, lo que demanda tiempo y capacidades técnicas. En ese sentido, al interior del GORE Loreto se debe definir la Gerencia que se encargará de asegurar las coordinaciones y las actividades subsiguientes para asegurar su implementación. Al ser un proceso ambiental, la GRPPAT señala que le corresponde a la GRRNNGMA, que está en proceso de convertirse en la Autoridad Regional Ambiental - ARA, encargarse de la etapa de implementación.

Una primera actividad clave es la socialización de los PGSA en el ámbito no solo regional sino nacional con el fin de ganar aliados. Mientras que en el ámbito regional el objetivo sería que todas las áreas del gobierno regional comprendiesen el propósito de los PGSA, los alcances de estos y lo que implica ponerlos en marcha, en el nivel nacional esta socialización debe darse mediante el MINAM, el MEF y demás sectores económicos de acuerdo con lo mencionado en el punto anterior.

Actualmente, el financiamiento de los PGSA es una preocupación para el GORE Loreto, puesto que el costo referencial asignado en el documento es inviable para que sea asumido por este, sobre todo en un contexto de reducción de los ingresos por canon petrolero. Luego de la aprobación de la EAE del PDRC por el MINAM, el siguiente paso sería identificar los PGSA prioritarios para su implementación, lo que implicaría buscar financiamiento⁵¹. Al respecto, una pregunta clave sería si es responsabilidad del GORE Loreto buscar financiamiento para implementar las medidas de mitigación de las implicancias sociales y ambientales negativas de los megaproyectos y sectores nacionales o esta debería ser una

responsabilidad compartida con las entidades públicas nacionales.

Por último, la fiscalización al cumplimiento de los PGSA por el OEFA, y según la norma la comunicación de los hallazgos a la Contraloría General de la República, no está regulada en los instrumentos de gestión de esta institución (ROF). Asimismo, la obligación de implementar un PME del cumplimiento de los PGSA y de las implicancias ambientales que genere la implementación del PDRC y que facilite la fiscalización del OEFA, hasta el momento depende del compromiso voluntario del GORE Loreto.



Foto: IBC (Programa Putumayo-Amazonas)

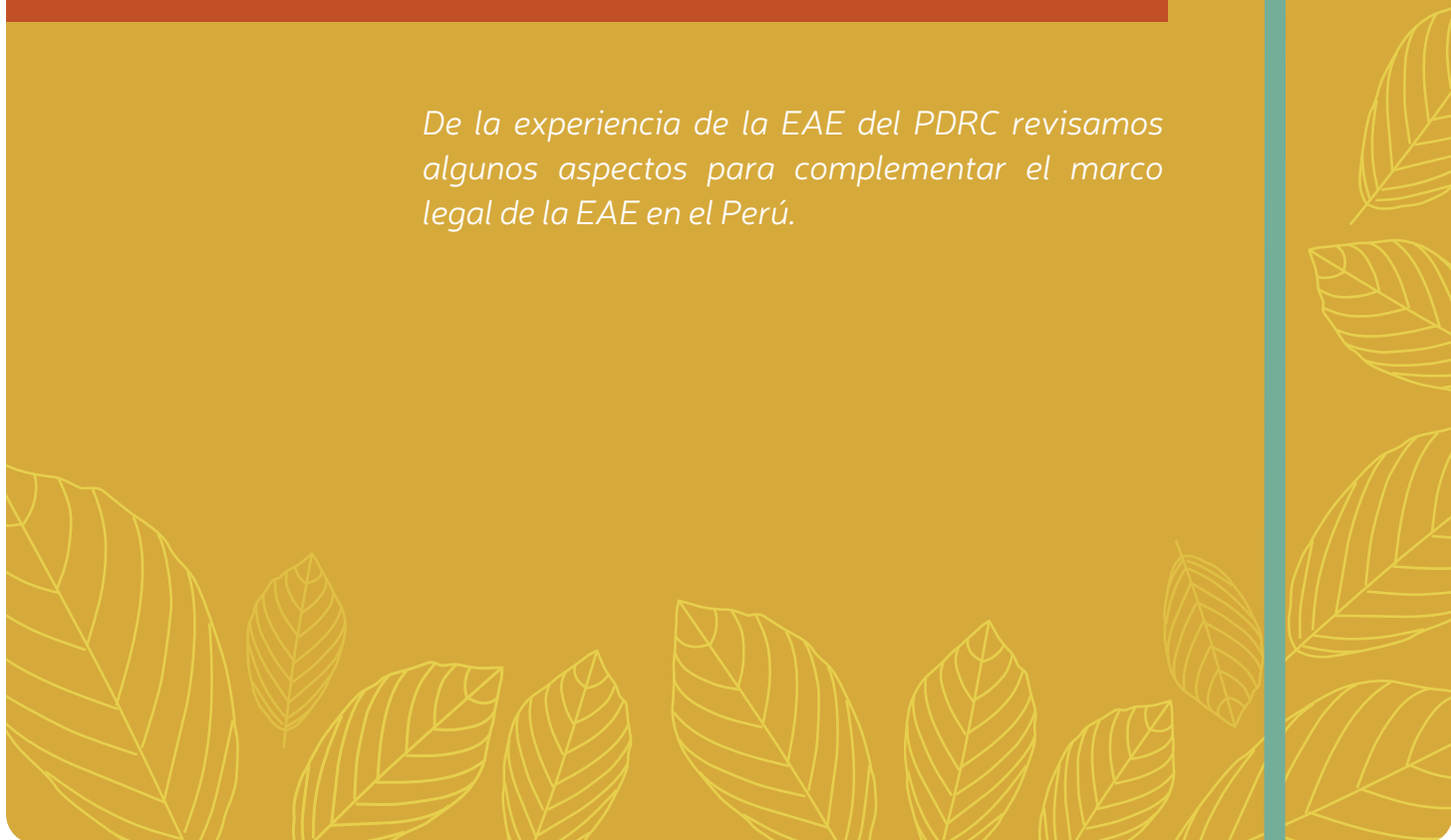
51. Una posibilidad de financiamiento puede ser el que están gestionando entidades internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras) para mitigar el cambio climático.

6



Consideraciones para avanzar en el marco legal y metodológico de las EAE

De la experiencia de la EAE del PDRC revisamos algunos aspectos para complementar el marco legal de la EAE en el Perú.



6.1. Para determinar los PPP que deben estar sujetos a una EAE (screening)

La aplicación de una EAE tiene un costo en tiempo y recursos, por lo que la decisión de aplicarla debe estar bien fundamentada. De acuerdo con el marco legal internacional, existen dos opciones para determinar la oportunidad o necesidad de aplicar una EAE: (i) la delimitación literal de los planes y programas que deben ser sometidos a una EAE, y (ii) los criterios que permitan discernir qué PPP requiere una EAE. Asimismo, puede haber una combinación de ambas opciones (Jiliberto y Bonilla, 2009, 2009).

De la experiencia de la EAE del PDRC hemos identificado dos aspectos que podrían ser tomados en cuenta en el marco legal: (i) los criterios para determinar las implicancias ambientales significativas de los PPP, y (ii) la tipología de los planes estratégicos de acuerdo con la nueva directiva del CEPLAN⁵².

6.1.1. Concerniente a las implicancias ambientales significativas de los PPP

En el marco legal nacional no se establece una delimitación literal de los PPP que deben ser sometidos a una EAE, pero sí criterios. El marco legal nacional señala que los PPP que cumplen con los siguientes criterios deben ser sometidos a una EAE: (i) que originen implicancias ambientales significativas; (ii) aquellas declaradas de interés nacional mediante norma con rango de ley, y (iii) los procesos que impliquen la reubicación de ciudades y centros poblados.

Sin embargo, es necesario establecer los criterios y procedimientos para determinar qué PPP deben ser sometidos a una EAE en función de sus posibles implicancias ambientales significativas. Para el caso de la EAE del PDRC se usaron de referencia los criterios de la Ley Española 9/2006 sobre la

evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (vigente hasta el 12 de diciembre de 2013) (Jiliberto y Bonilla, 2009). A continuación presentamos los criterios respecto de las implicancias ambientales significativas que fueron desarrollados en el documento “Análisis para determinar la aplicabilidad de la EAE en este proceso-*screening*” que acompaña los TdR de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 (Anexo 1):

1. Las características del plan (PPP), teniendo en cuenta:
 - a. Medidas en que el plan establece un marco para programas, proyectos y otras actividades en el ámbito (de influencia de los PPP).
 - b. Medida en que el plan influye en otros PPP.
 - c. La pertinencia del plan para integrar consideraciones ambientales con el objetivo de promover el desarrollo sostenible.
 - d. Las implicancias ambientales relacionadas con el plan.
 - e. Los problemas socio-ambientales relacionados con el plan.
2. Las características de las implicancias ambientales y de la zona de influencia directa e indirecta probablemente afectada, teniendo en cuenta:
 - a. La probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los impactos.
 - b. El carácter acumulativo de las implicancias.
 - c. El carácter sinérgico de las implicancias.
 - d. Los riesgos para la salud humana y el ambiente.
 - e. El valor y la vulnerabilidad del área probablemente afectada

Para el caso de Loreto se contaba con información secundaria, que permitía explicar de manera general la importancia ambiental del territorio, y el

52. Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD. Directiva N° 001-2014-CEPLAN.

alcance del PDRC, que daba cuenta del grado de vulnerabilidad de Loreto frente a las actividades económicas y proyectos de infraestructura de gran escala. Para próximos casos, incluso cuando no sea necesario el *screening*, se podrían usar estos criterios, haciendo una breve explicación con datos cualitativos y cuantitativos. Esto ayudaría a fundamentar públicamente el proceso de EAE más allá de una exigencia legal.

En un eventual marco legal más específico sobre el planeamiento estratégico o sobre la EAE, se podría señalar qué tipo de planes (sectoriales, territoriales, institucionales o especiales) deberían ser sometidos a una EAE, teniendo en cuenta el alcance de ellos según la nueva directiva del CEPLAN.

6.1.2. Concerniente a la tipología de los planes estratégicos del CEPLAN

De acuerdo con la experiencia de la EAE del PDRC lo más conveniente sería aplicar una EAE a los planes

sectoriales y de desarrollo concertado (regional y local), puesto que son documentos orientadores que contienen la visión, los objetivos estratégicos, indicadores y metas, acciones estratégicas, y la relación de proyectos de inversión pública de impacto sectorial y territorial⁵³, estos documentos ostentan las características de los PPP arriba mencionadas.

Los planes estratégicos institucionales - PEI y los planes operativos institucionales - POI no deben ser sometidos a una EAE, puesto que estos se basan en el contenido estratégico previamente establecido en los PESEM, PDRC o PDLC, por lo que no representan un marco de referencia para otros planes y no establecen una lista diferente de proyectos de inversión pública distintos de los planes sectoriales o territoriales. Por otro lado, los planes especiales (Plan Especial Multisectorial, Plan Especial Territorial u otros planes especiales), cuyo alcance no ha sido explicado en la Directiva del CEPLAN, pueden ser sometidos a un proceso de *screening*.

6.2. Para la aplicación de la EAE en función de la formulación de los PPP

Una buena práctica de EAE es que esta se realice lo más temprano posible al proceso de toma de decisiones. De acuerdo con la teoría de la EAE, existen tres momentos durante el proceso de elaboración de los PPP en los cuales se podría aplicar este instrumento, cuando: (i) la EAE se realiza sobre la base del documento de PPP previamente elaborado; (ii) la EAE se realiza integrada a la formulación del PPP, y (iii) el proceso de la EAE resulta en el PPP elaborado (VBRFMA, 2007).

En el primer caso, la EAE revisa la propuesta de PPP formulada para generar recomendaciones de sostenibilidad ambiental que deben ser

incorporadas en el documento final del PPP. En el tercer caso, que es el menos común de aplicación de una EAE, se requiere un solo equipo técnico que tendrá como resultado la formulación de un PPP. Se asume que el principal objetivo político del proceso es la sostenibilidad ambiental, por lo que la formulación del PPP va a priorizar una visión, indicadores, metas, objetivos y acciones estratégicas desde un punto de vista de la preservación del ecosistema.

La EAE del PDRC de Loreto al 2021 se realizó como en el segundo caso, en forma integrada a la formulación del PDRC. Para ello, tuvo como punto de partida el conocimiento de la metodología de planificación

53. Esta lista de proyectos puede ser sometida a una evaluación de efectos acumulativos o ser contrastada con las metas de sostenibilidad ambiental que propone la EAE.

estratégica para adaptarse a esta e identificar las oportunidades para influir en el proceso mediante los insumos que generaba. Un complemento clave debe ser la comunicación permanente entre el equipo de formulación del PDRC y el equipo de la

EAE, asegurando la retroalimentación constante entre ambos equipos, así como la exposición y presentación de los productos de la EAE en lenguaje de planificación estratégica para facilitar el intercambio de información.

6.3. Para la tipología de las EAE y sus pasos metodológicos

Existe el consenso de que el objetivo de la EAE es internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas (SEIA). No obstante, la discusión está en el alcance de la frase “internalizar la variable ambiental” o, como otros la llaman en términos más genéricos, “incorporar la dimensión ambiental” (PNUMA, 2009). Esta discusión conceptual es importante

porque determina la metodología de la EAE, ya que la experiencia demuestra que a diferentes respuestas de lo que significa “incorporar la dimensión ambiental” se determinan distintas metodologías y distintos procesos. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-PNUMA señala que existen tres enfoques diferentes en la práctica actual de la EAE:

- a. **Orientada al análisis de los impactos (enfoque tipo EIA).** Su objetivo es identificar y ayudar a prevenir y mitigar impactos ambientales de decisiones en un nivel estratégico. Consiste básicamente en una extensión de la EIA de proyectos a políticas, planes y programas. Busca superar las limitaciones de la EIA para dar cuenta de los efectos acumulativos de múltiples proyectos en un sector o área en particular, así como su incapacidad para poner atención en las opciones estratégicas que podrían evitar impactos negativos del desarrollo de determinados proyectos. De acuerdo con este enfoque, la EAE es una actividad puntual (en el tiempo) y de naturaleza predominantemente técnica.
- b. **Orientada al proceso de decisión.** Su objetivo es ayudar a integrar de forma proactiva las cuestiones ambientales en los procesos de planificación. Esto significa que la EAE podrá identificar, desde el principio, objetivos ambientales y de sostenibilidad y ayudar a operacionalizar el concepto de desarrollo sostenible mediante la identificación de los riesgos y oportunidades para la sostenibilidad. Se busca llevar la preocupación por las cuestiones ambientales a las etapas tempranas del proceso de decisión con el fin de asegurar que ellas sean incluidas y correctamente abordadas. Corresponde a un enfoque estratégico que amplía el ámbito de aplicación de la EAE más allá de la predicción y mitigación de los impactos.
- c. **Orientada al fortalecimiento de las capacidades institucionales.** Su objetivo es evaluar la capacidad regulatoria e institucional para hacer cumplir la legislación vigente o enfrentar las posibles consecuencias ambientales negativas de una política. Este enfoque fue desarrollado para integrar las

preocupaciones ambientales en políticas donde los efectos ambientales y las oportunidades son significativas pero difíciles de predecir. Busca informar a los tomadores de decisión respecto de las condiciones institucionales necesarias para mejorar la gobernabilidad ambiental y considerar adecuadamente los riesgos y oportunidades. Este enfoque enfatiza en conceptos como el aprendizaje y el mejoramiento continuo del diseño e implementación de las políticas públicas.

Fuente: adaptado de PNUMA (2009).

En el caso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 se hizo una combinación de estos tres enfoques, ya que: (i) se evaluaron los impactos acumulativos del conjunto de proyectos y actividades económicas propuestas para Loreto; (ii) se integraron los temas ambientales prioritarios en la planificación, y (iii) se contribuyó al fortalecimiento de capacidades sobre temas ambientales, tanto a los funcionarios del GORE Loreto como a los demás actores estratégicos para el desarrollo de Loreto.

La decisión de integrar estos enfoques en el proceso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 surgió de una revisión del contenido del PDRC a ser actualizado, con el objeto de conocer su estructura y plantear los aspectos en los que podía influir la EAE. Luego de esta decisión, se revisó la guía que presentaba la ruta metodológica para la formulación del plan⁵⁴, la que fue usada por el GORE Loreto al inicio del proceso. Con la aprobación de la nueva directiva del CEPLAN, se definieron las nuevas fases del planeamiento estratégico, por lo que la metodología de la EAE buscó adaptarse a estas e identificar los insumos para influir en el plan (evaluación ambiental del escenario apuesta, propuestas de sostenibilidad ambiental al 2021, propuesta de objetivos, metas, indicadores, acciones estratégicas, entre otros).

Por otro lado, como los planes aterrizan en una lista de proyectos, se decidió desarrollar una evaluación de efectos acumulativos de este conjunto de proyectos. Complementario a ello, era necesario contar con un diagnóstico general de la institucionalidad ambiental para gestionar los

aspectos ambientales prioritarios que permitiera hacer recomendaciones para su fortalecimiento como resultado de la EAE. Asimismo, se aprovechó la oportunidad del proceso participativo de la EAE para contribuir con la gobernanza ambiental de Loreto, ampliando la discusión sobre la problemática ambiental del departamento, los posibles impactos acumulativos de las propuestas del PDRC como de los sectores nacionales, y sobre las medidas de mitigación para disminuir los impactos negativos.

Si bien se trató de un proceso con objetivos ambiciosos, estos fueron cumplidos, lo que prueba que no necesariamente es adecuado elegir previamente un solo enfoque de EAE, sino que se puede hacer una combinación de todos adaptándolo a las características y metodología del proceso de formulación del PPP y al contexto geográfico e institucional donde se desarrollará la planificación.

En ese sentido, la experiencia de elaboración de la EAE del PDRC ha demostrado que no se necesita un marco legal con una larga lista de requisitos y procedimientos, sino que debe estar enfocado en señalar los beneficios que puede tener una entidad que desarrolla una EAE de acuerdo con los enfoques propuestos. Esta debe realizarse de manera integrada desde la etapa más temprana de formulación de un PPP. Además tiene que incorporar las recomendaciones de la EAE en los PPP, para mejorar la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

54. CEPLAN y GIZ (2012). Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Concertado Regional y Local.

Por último, para la formulación de la EAE se deben establecer ciertos pasos de acuerdo con el enfoque de la EAE elegido y a las características y la metodología de formulación del PPP. De

la experiencia de la EAE del PDRC de Loreto podemos señalar los pasos principales de un proceso de EAE:

Cuadro 12. Pasos principales de la EAE

PASOS DE LA EAE	EXPLICACIÓN
Screening	Justificación de la necesidad de la EAE.
Scoping	Determinación de los aspectos ambientales prioritarios.
Diagnóstico	Estado de la cuestión incluyendo aspectos legales e institucionales, indicadores, línea base y análisis tendencial business as usual.
Marco de sostenibilidad ambiental	Metas ambientales de acuerdo con el horizonte del PPP, teniendo en cuenta los aspectos ambientales prioritarios y la política ambiental nacional.
Evaluación ambiental de los objetivos del PPP	Contrastar los objetivos de la EAE con el marco de sostenibilidad ambiental.
Evaluación de efectos acumulativos	Evaluar los posibles impactos significativos del conjunto de proyectos propuestos para el ámbito geográfico del PPP.
Programa de Gestión Socio-Ambiental	Proponer medidas de mitigación para contrarrestar los impactos acumulativos y alcanzar las metas de sostenibilidad ambiental.
Programa de Monitoreo y Evaluación	Monitorear y evaluar la implementación del Programa de Gestión Socio-ambiental y los impactos residuales del PPP.

Fuente: Elaboración propia.

6.4. Para los procedimientos administrativos de las EAE y plazos

De acuerdo con el marco legal nacional para la aplicación de una EAE, algunos aspectos administrativos están regulados y otros aún no. Asimismo, para ninguno de los procedimientos administrativos se han establecido plazos. Si bien no es recomendable contar con procedimientos rígidos y poco flexibles para aplicar una EAE, sí es

importante recalcar que la EAE es un insumo para la toma de decisiones (aprobación del PPP) por lo que los procedimientos administrativos no deben tomar mucho tiempo, como se ve en el cuadro 13, donde los plazos para la revisión de los TdR y para la emisión del Informe Ambiental son demasiado extensos para el fin.

Cuadro 13. Desarrollo de los procedimientos administrativos de la EAE del PDRC de Loreto al 2021

PROCEDIMIENTO	MARCO LEGAL	PLAZOS
Comunicación al MINAM del inicio del proceso	No se establece que los proponentes deban comunicar al MINAM el inicio del proceso.	-
Revisión y conformidad de los TdR	No se establece que el MINAM deba dar conformidad a los TdR.	No se han definido plazos para una respuesta del MINAM. El MINAM dio conformidad en un tiempo aproximado de 40 días hábiles.
Aprobación del documento de la EAE	El reglamento de la Ley del SEIA señala que es el MINAM el que elabora el Informe Ambiental sobre la EAE del PDRC del 2021	No se han definido plazos para una respuesta del MINAM. El MINAM no se ha pronunciado respecto a la EAE del PDRC a pesar de que ya pasaron más de 7 meses desde que recibió el documento final.
Monitoreo y evaluación	Reglamento de la Ley del SEIA señala que la OEFA se encarga del seguimiento y control de la implementación de las recomendaciones incluidas en el Informe Ambiental de la EAE.	-

Fuente: Elaboración propia.

6.5. Para el registro de entidades autorizadas para la EAE

Mediante Decreto Supremo N° 011-2013-MINAM, publicado el 15 de noviembre de 2013, el MINAM aprueba el Reglamento del Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales, en el marco del SEIA. El referido reglamento tiene por objeto “establecer los requisitos y procedimientos para la inscripción de las entidades que elaboran estudios ambientales en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, en el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios Ambientales - EA [...]”. Según este

reglamento, solamente las entidades registradas podrán elaborar las EAE.

De la experiencia de la EAE del PDRC de Loreto al 2021, se ha concluido que se debe posibilitar que el mismo proponente pueda establecer un equipo técnico con su propio personal y con aliados estratégicos de las universidades y organizaciones de la sociedad civil que tengan los expertos necesarios para llevar a cabo la EAE. En este proceso, el MINAM podría cumplir un rol clave brindando asistencia técnica al proceso y vigilando su gobernanza.

6.6. Para los mecanismos de participación ciudadana y transparencia de la información

La participación ciudadana es clave en la elaboración de la EAE y, según el marco legal nacional, debe ser parte de todo proceso de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, hace falta contar con una regulación más específica sobre la necesidad de documentar los aportes de los participantes y de emplear metodologías más específicas para la participación de los líderes indígenas. Para planes regionales, lo recomendable sería hacer la convocatoria junto a la Comisión Ambiental Regional - CAR y realizar talleres o reuniones de trabajo en las capitales de provincia que convoquen a actores claves sobre los temas ambientales (considerando las comisiones ambientales locales).

Con el fin de asegurar la transparencia de la información, se recomienda que esta sea de acceso público a través del Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA y, en el caso de los gobiernos regionales, a través del Sistema de Información Ambiental Regional - SIAR. Los documentos deben indicar si se tratan de versiones previas para revisión y comentarios. También se pueden agregar formatos para enviar comentarios por escrito respecto de los documentos de la EAE que sean de acceso público y que se encuentren en proceso de revisión. Finalmente, se debe dar cuenta del avance del proceso indicando fechas y los datos de contacto de un funcionario para mayor información.

6.7. Para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones del informe ambiental de la EAE

En el Reglamento de la Ley del SEIA se indica que el OEFA es el responsable del seguimiento y control de la implementación de las recomendaciones incluidas en el Informe Ambiental de la EAE, debiendo comunicar los hallazgos identificados a la Contraloría General de la República para los fines supeditados.

De acuerdo con la EAE del PDCR de Loreto, la responsabilidad de recopilar la información sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la

EAE por las instituciones involucradas recaería en el proponente, para que este comunique los hallazgos al OEFA. Este proceso debe realizarse a través de reuniones de trabajo en las que se discuta los avances o limitaciones para la implementación de las recomendaciones de la EAE. Por otro lado, se debe determinar el mejor mecanismo de evaluación de los impactos ambientales que podría estar causando la implementación del PDCR y que no fueron identificados durante la EAE.



Foto: Pablo Puertas

CONCLUSIONES

Como señalamos al inicio, el objetivo principal de este documento es presentar las principales lecciones aprendidas del proceso de elaboración de la EAE al PDRC de Loreto al 2021, con el fin de que sirvan como referencia para futuras EAE en el país. A continuación presentamos las principales conclusiones del documento:

Sobre la EAE del PDRC de Loreto al 2021

- La EAE del PDRC de Loreto al 2021 tuvo una orientación estratégica logrando integrar los temas de sostenibilidad ambiental durante el proceso de formulación del plan, el mismo que servirá de guía para los planes estratégicos institucionales y otros planes de desarrollo regional. La EAE del PDRC generó una integración y retroalimentación entre las actividades de evaluación y planificación, principalmente en lo que respecta al Escenario Apuesta y la inclusión de opciones estratégicas ambientales; se tuvo claridad de los problemas ambientales que se debían considerar, así como los relacionados con la gobernabilidad (responsabilidades y capacidad institucional, e involucramiento de actores); se contó con un marco de referencia estratégico basado en planes ambientales nacionales; se definieron factores críticos de decisión (componentes ambientales); se evaluaron los riesgos ambientales y de sostenibilidad del conjunto de proyectos propuestos por el plan; promovió la participación y el diálogo entre actores clave; y se propuso un sistema de seguimiento a la implementación del plan.
- La evaluación de efectos acumulativos del PDRC de Loreto logró identificar impactos acumulativos y sinérgicos de mayor significancia sobre los aspectos ambientales y sociales prioritarios de Loreto. Entre los aspectos que deben reforzarse en una próxima evaluación de efectos acumulativos están (i) desarrollar con mayor especificidad los componentes ambientales y sociales valorados, tomando en cuenta los servicios ecosistémicos y procesos ecológicos; (ii) definir indicadores de estado de los VEC, y (iii) establecer umbrales de viabilidad y sostenibilidad ambiental.

Beneficios de la EAE para la gestión pública y la gobernanza ambiental

- La EAE es una herramienta útil para fortalecer la planificación en la gestión pública, por lo que no debe ser percibida como un requerimiento burocrático adicional que complejiza la administración de la inversión privada. En ese sentido, la EAE debe ser diseñada teniendo en cuenta los plazos, fases, metodologías, técnicas, procedimientos y requerimientos de información del planeamiento estratégico.
- La EAE no es solamente un estudio, sino que es un proceso cuyo propósito es influir en la formulación del PPP para que esta cuente con un marco de sostenibilidad ambiental durante su implementación. En ese sentido, la EAE del PDRC de Loreto ha demostrado su utilidad en conectar la información existente y ampliar la discusión sobre los temas socio-ambientales prioritarios, facilitando la incorporación de metas, objetivos, y acciones estratégicas socio-ambientales en el contenido del PDRC, y brindando información anticipada de las posibles implicancias ambientales de las propuestas del plan.
- Una EAE ayuda a identificar y consensuar las prioridades socio-ambientales de un sector o territorio, sus atributos y problemática, así como a identificar los vacíos de información y los retos institucionales para la gestión ambiental. En el caso de Loreto se identificó, durante este proceso de EAE, que las prioridades son la identidad cultural, los recursos hídricos, los bosques, la diversidad biológica y los recursos pesqueros.
- La EAE ayuda a identificar a los responsables en la implementación de las medidas de mitigación socio-ambiental, ya que determina todas las políticas, planes y proyectos de gran envergadura, en ejecución o en propuestas, que van a generar implicancias socio-ambientales acumulativas negativas en conjunto con los PPP que está formulando el proponente.
- La EAE contribuye a fortalecer la gobernanza ambiental a través de la participación de diversos actores (instituciones públicas, academia, organizaciones indígenas, sociedad civil, y ciudadanos en general), cuyos aportes permiten identificar y consensuar las prioridades de sostenibilidad ambiental para un sector u ámbito geográfico. Asimismo, los espacios de participación ciudadana sirven de intercambio de información sobre la problemática ambiental, las capacidades de gestión institucional, el marco legal vigente y las posibles medidas de mitigación ambiental, entre otras, lo que favorece la gobernanza ambiental. Adicionalmente, la EAE contribuye a fortalecer otras dimensiones de la gobernanza ambiental como son la planificación, coordinación interinstitucional, la capacidad de gestión ambiental, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Una EAE iterativa facilita la información para la elección de alternativas de desarrollo sostenible, cuya decisión está en manos de las autoridades públicas competentes. Por ejemplo, alternativas sobre las propuestas de desarrollo sectorial o territorial (PPP) con implicancias socio-ambientales menos significativas, así como como medidas necesarias para contrarrestarlas.

- La experiencia de la EAE ha permitido identificar algunos retos del planeamiento estratégico nacional relacionados a las prioridades de desarrollo, como: (i) la articulación entre los objetivos de los planes territoriales con los objetivos nacionales establecidos en el PEDN, con el fin de evitar una lógica de planificación que parezca impuesta desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, y (ii) la articulación entre los planes sectoriales y los planes territoriales regionales con el fin de considerar las diferentes visiones de desarrollo subnacional.

Consideraciones claves para los procesos de EAE

- Los objetivos y la metodología de la EAE deben ser adaptativos, tomando en cuenta las características y metodología del proceso de formulación del PPP y el contexto geográfico e institucional desde donde se desarrollará la planificación. Para la elaboración de un marco legal específico o una guía oficial orientadora para la ejecución de la EAE, se debería tomar en cuenta esta perspectiva.
- Entre las condiciones favorables generales para iniciar un proceso de EAE se requiere voluntad política, coordinación interinstitucional y conocimiento técnico previo sobre el alcance de la EAE de los actores involucrados (proponente, órgano rector, aliados estratégicos), y la capacidad técnica para la formulación del PPP. Tanto el GORE Loreto como el MINAM demostraron voluntad política para llevar a cabo el proceso de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 y en todo momento estuvieron dispuestos a tomar decisiones coordinadas sobre el proceso.
- Una EAE debe ser aplicada en paralelo —e integrada— a la formulación del PPP, puesto que ello permite influir en el diseño final del plan considerando las orientaciones y recomendaciones ambientales claves proporcionadas por la EAE. A su vez, un equipo técnico conformado por el mismo proponente del PPP asegura un mayor fortalecimiento de las capacidades y un mayor compromiso con la problemática ambiental sectorial o territorial, así como con la implementación de las recomendaciones que se deriven de la EAE.
- Los procesos de elaboración de las EAE deberían considerar los siguientes aspectos: (i) identificar opciones para aminorar los costos de elaboración de la EAE; (ii) generar recomendaciones enfocadas en las alternativas de desarrollo más sostenibles para alcanzar las metas propuestas en un plan; (iii) elaborar documentos concisos con resúmenes ejecutivos en lenguaje amigable para el proponente y el público en general, y (iv) considerar un enfoque intercultural para los procesos participativos. Asimismo, debe tener en cuenta el mejor contexto político para el desarrollo del proceso, como por ejemplo al inicio de los cambios de gestiones públicas, entre otros.

RECOMENDACIONES

La experiencia de elaboración de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 ha demostrado que no se necesita un marco legal con una larga lista de requisitos y procedimientos, sino que debe estar enfocado en señalar los beneficios que puede tener una entidad que desarrolla una EAE. En este sentido, una eventual directiva o guía orientadora de la EAE podría tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Para determinar la aplicabilidad de la EAE a un PPP (*screening*), se debe requerir información cualitativa sobre la base de los siguientes criterios:
 1. Las características de los PPP, teniendo en cuenta:
 - a. Las medidas en que el PPP establece un marco para los programas, proyectos y otras actividades en su ámbito de influencia.
 - b. La medida en que el PPP influye en otros PPP.
 - c. La viabilidad para integrar consideraciones ambientales al PPP con el objetivo de promover el desarrollo sostenible.
 - d. Los problemas socio-ambientales actuales relacionados con el PPP
 - e. Las posibles implicancias ambientales relacionadas con la implementación del PPP.
 2. Las características de las implicancias ambientales y de la zona de influencia directa e indirecta probablemente afectada, teniendo en cuenta:
 - a. La probabilidad, magnitud, duración, frecuencia y reversibilidad de los impactos.
 - b. El carácter acumulativo de las implicancias.
 - c. El carácter sinérgico de las implicancias.
 - d. Los riesgos para la salud humana y el medio ambiente.
 - e. La vulnerabilidad del área probablemente afectada.
- La EAE debe diseñarse de acuerdo con las características y metodología del proceso de formulación de los PPP, y al contexto geográfico e institucional donde se desarrollará la planificación. Es decir, debe realizarse de manera integrada desde la etapa más temprana de formulación de un PPP, debiendo incorporar sus recomendaciones en los PPP, con el fin de mejorar la sostenibilidad ambiental.
- Una limitante del proceso de elaboración de la EAE son los elevados costos en los que se incurre si se contrata a una empresa consultora. Por ello, se debe incluir la posibilidad de que el mismo proponente del PPP pueda establecer un equipo técnico con aliados estratégicos de las universidades y organizaciones de la sociedad civil que tengan los expertos necesarios para llevar a cabo la EAE. En este proceso el MINAM podría cumplir un rol clave, brindando asistencia técnica al proceso y vigilando la gobernanza, así como asegurando la independencia entre lo técnico y político.

- Para la participación ciudadana debería recomendarse el involucramiento de las Comisiones Ambiental Regionales o Locales, según sea el caso. Asimismo, para la transparencia de la información se debe considerar el uso de los sistemas de información ambiental como el SINIA y, en el caso de los gobiernos regionales, el SIAR.
- La conformación del equipo consultivo de la EAE facilitó la coordinación interinstitucional, por lo que se recomienda este mecanismo. Para mejorar su efectividad, se debe exigir el cumplimiento de los plazos para la entrega de observaciones a los productos presentados por la consultora. Para ello se deben organizar reuniones de trabajo en donde la consultora pueda explicar el contenido del documento presentado, y de acuerdo con la especialidad de los representantes del EC, dividirse el trabajo de revisión del documento. Además, las reuniones propuestas servirían para que el EC tenga un mejor entendimiento de la metodología de la EAE.
- Para el seguimiento y control de la implementación de las recomendaciones de la EAE, el proponente debe tener la responsabilidad de recopilar la información sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la EAE por las instituciones involucradas y comunicar los hallazgos al OEFA. Este proceso debe realizarse a través de reuniones de trabajo en las que se discuta los avances o limitaciones para la implementación de las recomendaciones de la EAE. Por otro lado, se debe determinar el mejor mecanismo de evaluación de los impactos ambientales causados durante la implementación del PDRC que no fueron identificados durante la EAE.
- Una recomendación general final, es que mientras se sigue fomentando el desarrollo de capacidades para la aplicación de la EAE se debe avanzar en el planeamiento estratégico territorial y sectorial integrando los siguientes aspectos en el proceso: i) ampliando el diálogo especializado sobre temas ambientales y sociales estratégicos; ii) identificando los riesgos y oportunidades ambientales; e iii) implementando medidas de mitigación y/o prevención de conflictos.

LISTA DE ENTREVISTADOS

NOMBRE	INSTITUCIÓN
<i>Juan Carlos Vilca</i>	Subgerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, GORE Loreto.
<i>Karla Camacho</i>	Encargada del área de Acondicionamiento Territorial, GORE Loreto.
<i>William Babilonia</i>	Encargado del Planeamiento Estratégico, GORE Loreto.
<i>Mariana Soto</i>	Encargado del Planeamiento Estratégico, GORE Loreto.
<i>Miguel Gutiérrez</i>	Ex subgerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, GORE Loreto.
<i>Filomeno Encarnación</i>	Gerente de RRNNyGA, GORE Loreto (antes estuvo en el IIAP).
<i>Ángel Collantes Freitas</i>	Especialista de la Gerencia de RRNNYGA, GORE Loreto.
<i>Pablo Puertas</i>	Consultor externo, INFRAECO.
<i>Salvador Flores Paitan</i>	Investigador .
<i>Asunta Santillán</i>	Coordinadora de la Oficina Descentralizada Loreto de DAR.
<i>Cristina López Wong</i>	Especialista de la Oficina Descentralizada Loreto de DAR.
<i>Pedro Vaquero</i>	Gerente general, INFRAECO.
<i>Pablo Xandri</i>	Consultor externo, INFRAECO (coordinador equipo EAE-PDRC).
<i>Óscar Contreras</i>	Especialista legal DGPNIGA-MINAM.
<i>Juan David Quintero</i>	Consultor internacional EAE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Publicaciones sobre EAE

ALZAMORA, H. (2014). "Avances en la Institucionalización de la EAE" (documento de trabajo sin publicar). Lima: DAR.

Asociación Internacional de Evaluación de Impactos - IAIA (2002). *Criterios de desempeño para la Evaluación Ambiental Estratégica*.

BARANDIARÁN, A. (2008). *La Evaluación Ambiental Estratégica*. Lima: DAR.

DOUROJEANNI, M. (2013). *Loreto Sostenible al 2021*. Lima: DAR.

FUNDINGSLAND, M. y HANUSCH, M. (2012) *Strategic environmental assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal*, 30:1, 15-24

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION - IFC (2015). *Manual de buena práctica. Evaluación y gestión de impactos acumulativos: guía para el sector privado en mercados emergentes*. Grupo del Banco Mundial. Washington: IFC.

JILIBERTO, R. y BONILLA, M. (2009). *Guía de la Evaluación Ambiental Estratégica*. CEPAL, España: CEPAL, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

PARTIDARIO, M. (2012). *Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica. Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE*. Lisboa: Agencia Portuguesa do Ambiente.

PARTIDARIO, M. (2006). Conceptos, evolución y perspectivas de la EAE. Seminario de Expertos sobre la EAE en Latinoamérica en formulación y gestión públicas. Santiago de Chile (actualizado el 14 de enero del 2008).

PATRÓN, P., GAMBOA, C. y CHE PIU, H. (2011) *¿Energía o REDD? Primero EAE. Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú: próximos pasos*. Lima: DAR.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA (2009). *Integrated Assessment: Mainstream Sustainability into Policymaking. A Guidance Manual*. Geneva: Economics and Trade Branch.

Documentos de la EAE preparados por la consultora INFRAECO


- Diagnóstico y análisis tendencial de la EAE.
- Evaluación Ambiental del Escenario Apuesta del PDRC de Loreto al 2021.
- Evaluación de Efectos Acumulativos del PDRC de Loreto al 2021.
- Programa de Gestión Socio-ambiental del PDRC de Loreto al 2021.
- Programa de Monitoreo y evaluación ambiental del PDRC de Loreto al 2021.
- Versión final de documento de la EAE del PDRC de Loreto al 2021 (presentado al MINAM).
- Borrador de la Propuesta Normativa de Lineamientos de la EAE - MINAM. 2014 - última versión.

Documentos del sector público

- Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.
- Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto 2008-2021.
- Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021 (versión aprobada en Diciembre de 2014).
- Memoria del Segundo Taller sobre Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú, organizado por la Cooperación Alemana GIZ, el 8 de mayo del 2015.

Anexo 1. Términos de Referencia para la aplicación de la EAE del proceso de actualización del PDRC de Loreto al 2021

Anexo 1.1.

	PERÚ	Ministerio del Ambiente	Viceministerio de Gestión Ambiental
---	-------------	--------------------------------	--

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

San Isidro, 04 de Julio 2013

OFICIO N° 251 -2013-MINAM-VMGA

Señor
YVAN E. VÁSQUEZ VALERA
Presidente
Gobierno Regional de Loreto
Avenida Abelardo Quiñones Km 1.5.
Iquitos.-

Asunto : Conformidad sobre la propuesta de Términos de Referencia para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Desarrollo Regional Concertado del departamento de Loreto

Ref. : Oficio N° 776-2013-GRL/P Reg. MINAM N° 16776-2013

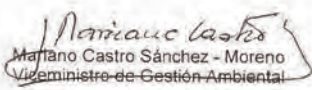
De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, sobre el asunto de la referencia, remitir a su Despacho la conformidad del Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre la propuesta de Términos de Referencia para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto, formulado por su representada de conformidad con las normas legales vigentes y tomando en consideración metodologías validadas internacionalmente.


Al respecto, corresponde señalar que el MINAM, en su condición de organismo rector del SEIA y responsable de revisar y evaluar la referida EAE, ha acompañado el proceso de formulación de la propuesta de Términos de Referencia planteando observaciones, sugerencias y comentarios, los mismos que han sido incorporados en la versión final del documento, lo que nos permite tener la certeza de que se ha logrado un punto de vista consensuado sobre el contenido y enfoque a desarrollar, facultando a su representada a continuar con el proceso previsto.

Es propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,


Mariano Castro Sánchez - Moreno
Viceministro de Gestión Ambiental

Adj: Informe Técnico N° 030-2013-MINAM-VMGA/DGPNIGA



Anexo 1.2.



**TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)
DEL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO (PDRC) DE
LORETO AL 2021**

I. ANTECEDENTES

- 1.1 En diciembre de 2011, el Gobierno Regional de Loreto (GOREL) y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) suscribieron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, con el objeto de integrar el compromiso de cooperación y apoyo a la gestión y conservación de nuestra diversidad biológica y del aprovechamiento sostenible de nuestros recursos naturales, a través del intercambio de información y el desarrollo de capacidades afines en la materia, a fin de coadyuvar al adecuado cumplimiento de los objetivos institucionales de cada una de las partes.
- 1.2 En diciembre de 2012, el Ministerio del Ambiente (MINAM) y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) suscribieron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, con el objeto de realizar un conjunto de acciones de cooperación mutua orientadas al fortalecimiento institucional y normativo de los instrumentos de gestión ambiental contemplados en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); principalmente de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), así como brindar asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos de gestión ambiental.
- 1.3 En mayo de 2013, en el marco del proyecto "Loreto Sostenible" ejecutado por DAR y The Center for International Environmental Law-CIEL, con financiamiento de la Fundación Gordon and Betty Moore, se publicó el estudio "Loreto Sostenible al 2021" encargado al experto Marc Dourojeanni, en el cual realiza un diagnóstico situacional de Loreto y a partir de ello se efectúa una proyección sobre lo que podría ser la situación del departamento en el año 2021. En dicho estudio, el experto recomienda que Loreto debe contar con un único plan rector del desarrollo regional consensuado y realista.
- 1.4 El 15 de julio de 2013, se llevó a cabo una reunión entre el Viceministro de Gestión Ambiental del MINAM, la Directora General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPNIGA) del MINAM, representantes de la Sub-gerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial (SGRPAT) del Gobierno Regional de Loreto y representantes de la asociación civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), en donde se propuso la aplicación de la EAE al proceso de actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto. En esta reunión se acordó llevar a cabo una siguiente reunión técnica en Loreto entre el MINAM, GOREL y representantes de DAR, en la ciudad de Iquitos.
- 1.5 El Gobierno Regional de Loreto envió el Oficio N° 3220-2013-GRL-GRPPAT/SGRPAT, con fecha 19 de julio de 2013, al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, en la que comunica el inicio de la actualización del PDRC de Loreto. Actualmente, el GOREL cuenta con un PDRC 2008-2021 aprobado, el cual será actualizado mediante este proceso.
- 1.6 El 24 de julio de 2013, se llevó a cabo una reunión entre representantes de la DGPNIGA, de la SGRPAT, de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Medio Ambiental (GRRRNNYGA) del GOREL, el funcionario Enlace Regional del MINAM, y representantes de DAR, en la sede del GOREL, para acordar el alcance y objetivos de la EAE al proceso de actualización del PDRC. Como producto de esa reunión se acordó elaborar unos Términos de Referencia del proceso, que sirvan de apoyo para la toma de decisiones.

En dicha reunión los funcionarios representantes del GOREL presentaron el "Cronograma de Trabajo para la Actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado del departamento de Loreto al 2021". Este documento se elaboró de acuerdo a la "Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local" del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN. El plazo del proceso de actualización del PDRC se estableció entre junio 2013 y abril de 2014.

- 1.7 El presente documento desarrolla la justificación de una EAE para el PDRC, los objetivos de la EAE, los aspectos institucionales para llevar a cabo el proceso, las actividades y productos de la EAE, y el cronograma de trabajo.



II. BASE LEGAL

La actualización del PDRC de Loreto se sustenta en instrumentos legales que establecen sus competencias y funciones, y la norma que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, por la cual los gobiernos regionales deben ajustar sus planes estratégicos a los objetivos del plan nacional¹. Asimismo, la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica-EAE, al proceso de actualización del PDRC, se sustenta en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA y su reglamento que establece que las políticas, planes o programas públicos con implicancias ambientales significativas se sujetan a la evaluación ambiental (para mayor información ver Anexo 1)².

III. JUSTIFICACIÓN

La aplicación de la EAE al proceso de actualización del PDRC es necesaria dado que la ejecución de este plan podría generar implicancias ambientales acumulativas y sinérgicas sobre el territorio y población loreto y en los servicios ambientales y ecosistemas amazónicos, que con el tiempo pueden generar daños irreversibles en la cuenca amazónica. En el contexto de la planificación estratégica, el PDRC establece objetivos estratégicos, lineamientos de política, programas y proyectos para el desarrollo de Loreto, y el marco para otros planes y programas que se formulan en el departamento (provinciales y distritales). Además, dicho plan promoverá el desarrollo económico del departamento a través de actividades productivas tales como hidrocarburos, turismo, bionegocios, forestal, agroindustria; y de generación de infraestructura vial y energética (para mayor información ver Anexo 2).

IV. OBJETIVOS DE LA EAE DEL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEL PDRC

4.1. OBJETIVO GENERAL DE LA EAE DEL PDRC

Incorporar la dimensión socio-ambiental en el proceso de actualización del PDRC para la toma de decisiones en la gestión del territorio, en cumplimiento de la política ambiental nacional y regional, con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible y la gobernanza en Loreto.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EAE DEL PDRC

- a. Evaluar mediante criterios de sostenibilidad ambiental la actualización del PDRC de Loreto.
- b. Atender las limitaciones y potencialidades socio-ambientales de Loreto durante la formulación y ejecución del PDRC de Loreto.
- c. Identificar las potenciales implicancias socio-ambientales acumulativas y sinérgicas que generará la ejecución del PDRC de Loreto
- d. Prever las acciones estratégicas necesarias para asegurar la sostenibilidad y gobernanza ambiental del PDRC de Loreto, en concordancia con la política ambiental nacional y regional.
- e. Contribuir con la sostenibilidad de los programas y proyectos que se pudieran formular en el marco del PDRC.

V. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Para llevar a cabo la elaboración de la EAE del PDRC, se han definido los siguientes aspectos institucionales del proceso, entre los que podemos mencionar:

- a. **Equipo Consultivo de la EAE:** Estaría conformado por representantes del Gobierno Regional de Loreto, del Ministerio del Ambiente y de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR. Entre sus principales funciones se encontraría:
 - i. Dar visto bueno a los Términos de Referencia del (de los) consultor (es) de la EAE del PDRC.
 - ii. Elegir el (los) consultor (es) para la elaboración de la EAE.
 - iii. Dar visto bueno al Plan de Trabajo del consultor (es).



¹ Artículo 2 del Decreto Supremo 054-2011-PCM que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021

² Artículo 2 de la Ley del SEIA dada por Ley 27446, modificada por Decreto Legislativo 1078 y artículo 18 de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM.

- iv. Acompañar y supervisar las actividades y productos relacionados a la EAE a ser desarrollados por el (los) consultor (es).
- v. Validar los productos obtenidos en el proceso de la EAE
- vi. Generar lecciones aprendidas del proceso.
- vii. A lo largo de todo el proceso, difundir los avances y resultados obtenidos.

Se debe precisar que el MINAM, en su calidad de ente rector de la EAE y como integrante del equipo consultivo para este proceso, sólo asumirá las siguientes funciones:

- Dar el visto bueno al Plan de Trabajo del consultor
- Acompañar y supervisar el desarrollo del proceso
- Evaluar el documento final de la EAE

b. **Acuerdo entre las partes:** Se deberá formalizar un acuerdo entre las partes del Equipo Consultivo, donde se definan los arreglos institucionales, responsabilidades y plazos en el marco del proceso de la EAE del PDRC.

c. **Equipo técnico:** Estaría conformada por el (los) consultor (es) que se encargará (n)de desarrollar la EAE del PDRC. Se propone tentativamente a los siguientes profesionales³:

- Coordinador general con experiencia en EAE: especialista en herramientas analíticas para la EAE (línea de base, indicadores ambientales, prospectiva, evaluación de efectos ambientales acumulativos y sinérgicos)
- Especialista en evaluaciones de impacto socio-ambiental para proyectos vinculados con actividades extractivas y/o proyectos de infraestructura de gran escala.
- Especialista social, experto en metodologías participativas y con experiencia de trabajo en entornos con presencia de pueblos indígenas y ribereños amazónicos.
- Especialista SIG, con experiencia de trabajo con Sistema de Información Geográfica.
- Especialista en planificación territorial

De la coordinación general:

El equipo consultivo designará al coordinador general del proceso de la EAE del PDRC quien orientará el desarrollo integrado de la actualización del PDRC y de la EAE del PDRC.

Del (los) consultor (es):

El (los) consultor (es) deberá (n)presentar las siguientes características:

- Experiencia en elaboración de instrumentos de gestión ambiental, especialmente en elaboración de evaluaciones ambientales estratégicas-EAE de políticas, planes o programas de desarrollo, y en el uso de herramientas analíticas para la evaluación socio-ambiental, incluyendo la evaluación de efectos acumulativos y sinérgicos, y el análisis de escenarios y alternativas. Para ello el (los) consultor (es) deberá (n) adjuntar un texto y referencias previas en el que se explicita su experiencia y enfoque sobre EAE.
- Experiencia en el uso de herramientas analíticas para identificar y evaluar implicancias socio-ambientales de proyectos de actividades extractivas y de infraestructura en la amazonia.
- Experiencia en metodologías de participación ciudadana y con pueblos indígenas y ribereños amazónicos.

d. **Plazos del proceso:** El plazo propuesto por el GOREL para la actualización del PDRC es de diez(10) meses iniciados desde julio de 2013 a abril de 2014.

e. **Financiamiento de la EAE:** El financiamiento de la consultoría para la formulación de la EAE del PDRC de Loreto, sería cubierta por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR y los aliados que DAR pudiese identificar. Este financiamiento implicará cubrir los costos de la consultoría y los gastos logísticos relacionados a la formulación de la EAE.



³ En la reunión para desarrollar el scoping se precisará los requerimientos finales de los profesionales.

VI. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE LA EAE

El enfoque que se propone para desarrollar la EAE es avanzar paralela y de manera integrada al proceso de actualización del PDRC. En ese sentido, el equipo técnico de la EAE del PDRC debe estar en permanente coordinación con el Equipo Técnico del PDRC para el intercambio de información e influir en el proceso de actualización del PDRC. El coordinador general del proceso de la EAE del PDRC es el responsable de generar la articulación entre ambos procesos para lo cual deberá proponer al Equipo Consultivo el mecanismo de articulación a implementarse. Las actividades y productos de la EAE que se proponen para acompañar el proceso, se desarrollarán en concordancia con el contenido mínimo propuesto por el Reglamento de la Ley del SEIA.

6.1 DURANTE LA ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PDRC

6.1.1 *Elaborar el Plan de Trabajo de la EAE*

Será el primer producto que deba presentar el Equipo Técnico que elabore la EAE. El Plan de Trabajo deberá señalar el cronograma respectivo, el enfoque, la metodología de trabajo por etapas o fases, productos, responsables técnicos en el proceso y los mecanismos de participación ciudadana y de transferencia de capacidades (al GOREL y actores clave del proceso). Asimismo, cada una de las actividades deberá presentar los plazos y recursos financieros requeridos. Las actividades indicadas en el contenido mínimo del Reglamento no serán excluyentes y serán integradas en cada etapa de formulación del PDRC, como se desarrolla a continuación.

6.1.2 *Identificar mecanismos de participación ciudadana*

La participación ciudadana es un elemento transversal de todo el proceso de elaboración de la EAE. El consultor (es) deberá (n) diseñar y describir los mecanismos de participación ciudadana para el proceso de EAE, los cuales deberán ser integrados al Plan de Difusión y Comunicación del PDRC, que está a cargo de la Sub-gerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial (SGRPAT) del GOREL⁴.

Debe tenerse en cuenta los hitos participativos del proceso de EAE del PDRC, en concordancia con el "Cronograma de Trabajo para la Actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado del departamento de Loreto al 2021":

- Evento de presentación del Plan de Trabajo aprobado de la EAE
- Evento para la transferencia de capacidades de EAE al GOREL
- Evento para elaboración y validación del scoping
- Evento para validación de alternativas (objetivos, programas, proyectos)
- Evento para validación del borrador del documento de EAE

6.2 DURANTE LA ETAPA DE DIAGNÓSTICO DEL PDRC

6.2.1 *Determinar los aspectos ambientales y sociales relevantes a considerar y el alcance de la EAE (scoping)*

Los aspectos ambientales y sociales relevantes representan los principales temas y problemas socio-ambientales existentes en Loreto (por ejemplo: deforestación, diversidad biológica, cabeceras de cuenca, variabilidad climática, conflictos por tierras, calidad ambiental, etc.). Estos serán determinados en forma participativa con el apoyo de especialistas nacionales e internacionales, y en base a los siguientes análisis:

- Análisis de estudios y diagnósticos ambientales existentes sobre Loreto.
- Análisis del contexto y los objetivos del PDRC, y su relación con otras políticas, planes o programas que tengan contenidos similares (se revisarán PPP transnacionales, nacionales, y regionales), incluyendo el PDRC 2008-2021 que será actualizado.
- Análisis del marco legal ambiental.



⁴El mapeo de actores elaborado por dicha sub-gerencia, podrá ser tomado en cuenta como punto de partida para diseñar los medios de participación más apropiados y efectivos.

Luego de determinar los aspectos ambientales y sociales relevantes, se deberá identificar los límites temporales (corto, mediano, largo plazo) y geográficos (local, regional, nacional, etc.) de los impactos del PDRC sobre estos aspectos. Este análisis coadyuvará a determinar el alcance de la EAE.

6.2.2 Identificar las variables e indicadores ambientales de la EAE del PDRC

Los indicadores representan unidades de medida que permiten la evaluación y el seguimiento a variables claves definidas. En ese sentido, para obtener los indicadores de la EAE, se recomiendan los siguientes pasos:

- I. Consideración de los aspectos ambientales y sociales relevantes evaluados de la etapa del *scoping*⁵.
- II. Adecuación a los indicadores o metas ambientales, sociales, económicas e institucionales ya establecidos por las políticas o planes con influencia en el desarrollo de Loreto.

El sub-producto de este paso será la obtención de variables e indicadores por cada aspecto socio-ambiental relevante. Estos serán considerados en el análisis de tendencias de la línea de base, la predicción y evaluación de impactos, y en el sistema de monitoreo y evaluación ambiental del plan.

6.2.3 Elaborar la línea de base ambiental y analizar las tendencias (alternativa cero)

La línea de base recogerá información de la situación actual de los aspectos socio-ambientales relevantes identificados durante el *scoping*. El análisis tendencial describirá las posibles tendencias futuras para los aspectos ambientales y sociales relevantes seleccionados asumiendo la no implementación del PDRC, y considerando las zonas críticas o sensibles que puedan verse significativamente afectadas. Se trata del escenario sin "PDRC actualizado" y por lo tanto la línea base. La línea base sirve para determinar los cambios que se producirán como consecuencia de la aplicación del PDRC actualizado.

Para su elaboración se tomarán en cuenta fuentes de información secundaria disponibles a la fecha, vinculadas al ámbito del departamento de Loreto. Idealmente, para el análisis de tendencias, la información deberá comprender por lo menos un periodo no menor de diez (10) años de registros.

Las tendencias a desarrollar pueden ser estructuradas tomando en cuenta el diagnóstico desarrollado en el estudio *Loreto Sostenible al 2021* (Dourojeanni, 2013).

A esta línea de base, se debe acompañar un análisis de la capacidad institucional ambiental (también identificar las capacidades que deberían haber) para atender y gestionar los aspectos y problemas socio-ambientales relevantes identificados en la sección anterior.

6.3 DURANTE LA ETAPA DE FORMULACIÓN DEL PDRC

6.3.1 Evaluar los objetivos de desarrollo propuestos y elaborar sus alternativas

Se analiza la consistencia de los lineamientos de política y objetivos propuestos para el PDRC, con los aspectos socio-ambientales relevantes asociados. Para esta tarea, será necesario utilizar herramientas analíticas para corroborar la coherencia entre objetivos, evaluar potenciales impactos positivos o negativos sobre el ambiente, y los aspectos económicos que permitan sugerir, de ser el caso, alternativas de desarrollo. Este tipo de análisis corresponde al nivel más estratégico de los objetivos que guiarán las propuestas más concretas del PDRC (programas y proyectos).

6.3.2 Evaluar los programas y proyectos propuestos y considerar sus alternativas



⁵ Aquí la pregunta clave es si es más conveniente generar una mayor cantidad de indicadores para dar una mirada integral al territorio, o priorizar los aspectos relevantes de la EAE.

Este análisis es el más importante en el proceso de la EAE. Para esta tarea será necesario usar herramientas analíticas que permitan:

- Caracterizar y analizar las posibles consecuencias socio - ambientales que se puedan generar durante la implementación de los programas y proyectos propuestos por el PDRC.
- Evaluar los efectos ambientales secundarios, acumulativos y/o sinérgicos, que permita tener una mirada de conjunto y multisectorial sobre los impactos (actividades pasadas, presentes y futuras) de las propuestas del PDRC.

Recomendar aquellas alternativas que no generen impactos ambientales negativos significativos y cuya elección sea sustentable técnicamente.

6.3.3 Medidas para prevenir, reducir y contrarrestar las implicancias ambientales del PDRC

Los objetivos de la mitigación de impactos son: prevenir y/o minimizar los impactos negativos significativos sobre el ambiente, reforzar la sostenibilidad del PDRC, asegurando que las medidas de mitigación no vayan a su vez generar nuevos impactos negativos o impactos negativos complementarios.

Una medida típica de prevención y/o mitigación puede incluir:

- Condiciones que permitan el desarrollo de las propuestas del PDRC solamente si está acompañado de beneficios sociales y ambientales para la población y los ecosistemas.
- Criterios/restricciones para elaborar programas de inversión o proyectos, o la inclusión de reglas para su implementación.
- Medidas específicas para grupos particularmente afectados por alguna propuesta del PDRC, que permita reducir inequidades.

Debe seguirse una jerarquía de prevención y/o mitigación para los impactos negativos identificados:

- Primero: evitar
- Segundo: reducir la magnitud, duración, entre otros, del impacto.
- Tercero: restaurar luego de producido el impacto (restablecer la situación pre-impacto).
- Cuarto: compensar los impactos adversos (población y servicios ecosistémicos), usando medidas apropiadas. Por ejemplo: Establecer la compensación a pueblos indígenas en base a su perspectiva de territorio, generando programas de desarrollo, políticas de buen vivir, entre otras.

Las recomendaciones para la prevención y/o mitigación de impactos podrán ser desarrolladas en la estructura de un Programa de Gestión Social y Ambiental del PDRC⁶ que contenga la siguiente información:

- Aspectos socio-ambientales y económicos considerados para la mitigación.
- Potenciales impactos negativos significativos que produciría el PDRC sobre ese aspecto socio - ambiental.
- Opciones de gestión y mitigación (recomendaciones).
- Presupuesto y fuente del financiamiento.
- Entidad responsable.
- Plazo de implementación.

6.3.4 Asegurar el monitoreo y evaluación ambiental durante la implementación del PDRC

Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación para establecer hasta qué punto se cumplen las recomendaciones sociales y ambientales formuladas en el proceso de la EAE. Los aspectos ambientales y sociales relevantes seleccionados y sus indicadores deberán ser monitoreados y evaluados mediante este sistema. Entre los aspectos mínimos que debe considerar el sistema proponemos:

- Descripción del aspecto socio - ambiental relevante de evaluación (scoping)
- Opciones de manejo y mitigación (recomendaciones)
- Metas
- Indicadores

⁶Este programa formaría parte del documento de EAE que se menciona más adelante.



- Medios de verificación
- Presupuesto y fuente(s) de financiamiento
- Entidad(es) responsable(s)
- Plazo de implementación

Asimismo, se deberá establecer el tiempo adecuado para realizar una evaluación de los impactos socio-ambientales producidos durante la implementación del PDRC (bianual, quinquenal, etc.), considerando la posibilidad de realizar alertas a las autoridades correspondientes sobre los programas y proyectos en el caso que el Plan esté produciendo impactos sociales y ambientales significativos no previstos. El sistema debe formar parte del *Programa de Gestión Socio-Ambiental* propuesto por la EAE.

6.3.5 Redacción del Documento de EAE del PDRC

La versión preliminar del documento de la EAE debe presentarse en un formato fácil de entender y deberá incluir un Resumen Ejecutivo y la Estrategia de seguimiento al cumplimiento de las medidas incluidas en la EAE y de seguimiento sobre las implicancias sociales, ambientales y económicas asociadas durante la implementación del PDRC (ambos aspectos deben ser recogidos en el Programa de Gestión Socio-Ambiental del PDRC). La estructura del documento se desarrollará en base al contenido mínimo solicitado por el MINAM en el Reglamento de la Ley del SEIA (Artículo 63°).

El Documento de la EAE debe describir los siguientes aspectos:

1. Resumen ejecutivo
2. Introducción
3. Metodología para la elaboración de la EAE
 - a. Levantamiento de información
 - b. Elaboración de Línea Base
 - c. Construcción de escenarios
 - d. Evaluación de impactos
4. Mecanismos de participación ciudadana de la EAE
 - a. Descripción de mecanismo
 - b. Mapa de actores
 - c. Resultados de la participación ciudadana
5. Objetivos de la EAE.
 - a. Objetivos generales
 - b. Objetivos específicos
6. Criterios de evaluación relevante y sus Indicadores sociales y ambientales
7. Línea de Base ambiental y social
 - a. Escenario actual
 - b. Escenario futuro sin PDRC
8. Identificación y caracterización de las posibles implicaciones ambientales de los objetivos, programas y proyectos propuestos por el PDRC.
9. Evaluación de los efectos ambientales secundarios, acumulativos y/o sinérgicos.
10. Descripción de las posibles alternativas.
11. Selección de la(s) mejor(es) alternativa(s).
12. Estrategia de cumplimiento de las medidas incluidas en la EAE/Programa de Gestión Social y Ambiental.
 - a. Medidas de prevención y mitigación de impactos
 - i. En el plano social
 - ii. En el plano ambiental
 - b. Sistema de monitoreo y evaluación
 - c. Indicadores de cumplimiento
13. Anexos (Plan de participación ciudadana, plan de gestión ambiental y social, propuesta de PDRC: contexto, objetivos y propuestas específicas).

Para asegurar el control de calidad del documento de la EAE se sugiere:

- Una revisión y aprobación de la propuesta final por parte del Equipo Consultivo. Si bien este equipo revisará los productos de la EAE durante todo el proceso, la revisión de la propuesta final es un paso clave.



- Enviar la propuesta final del documento para una revisión independiente por parte de expertos independientes o investigadores a nivel internacional, nacional y regional, con el fin de recoger opiniones técnicas y las recomendaciones a que hubiera lugar.
- Permitir el acceso público a la propuesta final del documento y facilitar la recepción de comentarios por un período determinado, así como facilitar su validación a través de talleres participativos.

Luego de la revisión y validación antes mencionada, se deberá ajustar el documento para obtener la versión final del documento de EAE.

6.3.6 Presentación de la versión final del documento de EAE del PDRC al MINAM

La versión final del documento de EAE deberá ser remitida por el Gobierno Regional de Loreto-GOREL al Ministerio del Ambiente-MINAM para su revisión y evaluación, institución que finalmente emitirá el Informe Ambiental en relación a la EAE del PDRC de Loreto.

VII. PRODUCTOS DEL PROCESO DE EAE

Para la elaboración de la EAE al PDRC de Loreto, el (los) consultor (es) deberá generar los siguientes productos:

1. Plan de Trabajo para la elaboración de la EAE del PDRC de Loreto
 - a. Enfoque, alcance y metodologías de trabajo
 - b. Mecanismos de participación ciudadana
 - c. Cronograma de trabajo⁷
2. Informe de Taller de Transferencia de capacidades a GOREL
3. Mapeo y análisis de actores clave que participarán en el proceso de la EAE
4. Informe de las tareas analíticas de la EAE durante la Etapa de Diagnóstico del PDRC que determine los siguientes productos:
 - a. Aspectos ambientales y sociales relevantes y prioritarios de Loreto,
 - b. Fuentes de información y validación de la información que se tomará como referencia.
 - c. Variables e indicadores ambientales.
 - d. Línea de base ambiental de Loreto.
 - e. Uso de Sistemas de Información Cartográfica (SIG) y estructura del geodatabase.
 - f. Análisis tendencial de la Línea de Base.
 - g. Análisis de la capacidad institucional ambiental de Loreto.
 - h. Informe de resultados de los mecanismos de participación ciudadana.Asimismo, el informe deberá indicar cómo los análisis y la información de la EAE generada en esta etapa han influido en la actualización del PDRC (cambios en las decisiones y/o productos de la formulación del plan).
5. Informe de las tareas analíticas de la EAE durante la Etapa de Formulación del PDRC:
 - a. Evaluación de implicancias ambientales, sociales y económicas del PDRC.
 - b. Análisis de escenarios alternativos o de alternativas.
 - c. Uso de Sistemas de Información Cartográfica (SIG) y estructura del geodatabase.
 - d. Programa de Gestión Socio-ambiental:
 - i. Medidas de prevención y mitigación,
 - ii. Sistema de monitoreo y evaluación de impactos.El informe debe indicar cómo los análisis y la información de la EAE generada en esta etapa ha influido en la formulación del PDRC (cambios internos en la formulación del plan).

6. Documento preliminar de la EAE del PDRC.
7. Informe de revisión independiente de la EAE.
8. Informe de validación de la EAE.
9. Documento final de la EAE del PDRC.

VIII. CRONOGRAMA DE LA EAE⁸

⁷ El cual debe desarrollarse en concordancia con el Cronograma de Trabajo para la actualización del PDRC del Departamento de Loreto al 2021 del GOREL.

⁸ En concordancia con el Cronograma de Trabajo para la actualización del PDRC del Departamento de Loreto al 2021 del GOREL.



ANEXO 1
ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD LEGAL PARA APLICAR LA EAE AL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PDRC DE LORETO.

1. ELABORACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO (PDRC)

La elaboración y actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) por parte del Gobierno Regional de Loreto (GOREL), se sustenta en un conjunto de normas legales, entre las cuáles tenemos:

- *Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021, aprobado por Ordenanza Regional N° 017-2008-GRL-CR*
- *Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, Sobre Descentralización, Ley N° 27680*
- *Ley Marco de Modernización del Estado, Ley N° 27658*
- *Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783*
- *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867*
- *Decreto Legislativo N° 1088, Ley de Creación del CEPLAN*
- *Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, que aprueba el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*
- *Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Loreto, aprobado por Ordenanza Regional N°002-2010-GRL-CR*

Tomando como base este marco legal analizaremos a continuación los criterios que sustentan la viabilidad legal del proceso de elaboración y actualización del PDRC por parte de GOREL.

1.1 El proceso de descentralización y la planificación estratégica del desarrollo

- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales⁹. En este marco, la descentralización buscará cumplir, entre otros, con los siguientes objetivos ambientales¹⁰:
 - *Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.*
 - *Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.*
 - *Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.*
- La coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades, es un deber que permitirá que el proceso de descentralización se consolide¹¹.
- En el mismo sentido, el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como una de sus principales acciones, la institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia, a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado¹².
- Bajo ese marco, desde el año 2008, desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se viene fortaleciendo la institucionalidad para la planificación estratégica nacional, habiéndose creado el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico Nacional (SINAPLAN), cuyo ente rector es el Centro Estratégico de Planeamiento Nacional (CEPLAN)¹³. El SINAPLAN se define como el conjunto de órganos estructurados e integrados funcionalmente, cuyo objetivo principal es articular e integrar coherente y concertadamente los planes de desarrollo estratégico y los planes de desarrollo

⁹ Artículo 188 de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, Sobre Descentralización, Ley N° 27680

¹⁰ Artículo 6 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783

¹¹ Artículo 49 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783

¹² Artículo 5 de la Ley Marco de Modernización del Estado, Ley N° 27658

¹³ Decreto Legislativo N° 1088, Ley de Creación del CEPLAN



institucional de los tres (3) niveles de gobierno, así como proporcionar las orientaciones, métodos, instrumentos y capacitaciones necesarias para el planeamiento estratégico.

- Con la aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, se dispuso que los gobiernos regionales como entidades que conforman el SINAPLAN ajusten sus Planes Estratégicos a los objetivos estratégicos previstos en el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.
- En el año 2011, el CEPLAN inició el proceso de actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, que debe terminar en el año 2014. En este contexto los gobiernos regionales deben continuar desarrollando y ajustando sus planes estratégicos a los objetivos del Plan Bicentenario conforme a las directivas y normas que expida el CEPLAN¹⁴.
- En este marco de descentralización y planificación estratégica, "el desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, y que estos se concretan a través de planes, programas, y proyectos, que generen condiciones para el crecimiento económico, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional (...)"¹⁵.
- En ese sentido y de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), la gestión de los gobiernos regionales se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de mediano y largo plazo, entre otros planes, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente¹⁶.

1.2 La autonomía de los gobiernos regionales

- La Ley de Bases de la Descentralización señala que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia. La autonomía de un gobierno regional es el derecho y la capacidad efectiva de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia¹⁷.
- Entre las dimensiones de esta autonomía, se encuentra la dimensión política que hace referencia a la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes; y la dimensión administrativa que hace referencia a la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad¹⁸.

1.3 Las competencias y funciones de los gobiernos regionales

- El marco legal vigente ha establecido las competencias exclusivas de los gobiernos regionales, entre las que podemos señalar¹⁹:
 - o Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.
 - o **Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.**
 - o Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.

¹⁴ Artículo 4 del Decreto Supremo 089-2011-PCM que Autoriza al CEPLAN a iniciar el proceso de actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

¹⁵ Artículo 6 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867

¹⁶ Artículo 32 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867

¹⁷ Artículo 191 de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, Sobre Descentralización, Ley N° 27680, y Artículo 8 y 9 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783

¹⁸ Ídem

¹⁹ Artículo 192 de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, Sobre Descentralización, Ley N° 27680

Artículo 35 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783

Artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867



- o Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- o Promover el uso sostenible de los recursos forestales y su biodiversidad.
- Asimismo, ha establecido las funciones específicas sectoriales de las Gerencias Regionales, entre las que se encuentran²⁰:
 - o Gerencia de Desarrollo Económico, a la cual le corresponde ejercer las funciones específicas regionales en los sectores industria, comercio, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos y agricultura.
 - o Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, a la cual le corresponde ejercer funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, entre otras funciones.
 - o Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, a la cual le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.
 - o Gerencia de Infraestructura, a la cual le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de viabilidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones y construcción, entre otras que se establezcan por Ley.

1.4 La institucionalidad regional para la planificación estratégica del desarrollo

- Como se ha señalado, según el marco legal la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del GOREL, se encarga de formular el Plan de Desarrollo Regional Concertado, así como de ajustar el mismo al Plan Nacional de Desarrollo Estratégico²¹.
- Por su parte, el Consejo de Coordinación Regional de Loreto, compuesto por el Presidente Regional, los Alcaldes provinciales del departamento, y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, tiene entre sus funciones emitir opinión consultiva, concertando entre sí, sobre el Plan de Desarrollo Regional Concertado: su visión general y los lineamientos estratégicos de los programas que lo componen²².
- Para su aprobación, el Presidente Regional debe presentar al Consejo Regional el Plan de Desarrollo Regional Concertado concordante con el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021²³.

1.5 El contenido de los planes de desarrollo concertado a nivel regional

- En enero de 2013, el CEPLAN publicó la "Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local", la cual presenta una propuesta metodológica para la elaboración de planes de desarrollo concertado a nivel regional y local, con el fin de contribuir a la planificación, organización, ejecución y control de las actividades comprendidas en dicho proceso.
- Si bien esta guía no ha sido aprobada por una norma legal, está siendo difundida por el CEPLAN como herramienta para la planificación estratégica regional, por lo que ha sido tomada como referencia por el Gobierno Regional de Loreto para la elaboración de su Plan de Trabajo de formulación del PDRC de Loreto.
- En este documento se propone que el ciclo de la planificación tenga las siguientes etapas: preparación, diagnóstico, formulación, validación, implementación y seguimiento. Asimismo, en cuanto al contenido del plan se propone: la visión, los objetivos estratégicos por ejes, los objetivos específicos por ejes, los lineamientos de política y acciones estratégicas, los indicadores y metas por objetivo, y programas y proyectos.



²⁰ Artículos 25 y 29 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867

²¹ ROF del GOREL

²² Basado en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867

²³ Artículos 12 y 20 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867

2. LA APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA-EAE PARA POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS DE ÁMBITO REGIONAL

La aplicación de la EAE para políticas, planes y programas (PPP) de ámbito regional y específicamente, en relación al proceso de elaboración y actualización del PDRC de Loreto, se sustenta en los siguientes instrumentos normativos:

1. *Ley General del Ambiente, Ley N° 28611*
2. *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446*
3. *Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245*
4. *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por D.S.N°008-2005-PCM*
5. *Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente*
6. *Decreto Legislativo N° 1078, que modifica la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*
7. *Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM*
8. *Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, aprobado por D.S. N°007-2008-MINAM.*

A continuación presentamos las consideraciones, desde el punto de vista legal, que sustentan la pertinencia de aplicar una EAE al Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto:

2.1 Los principios de prevención y gobernanza ambiental

- El principio de prevención, se refiere a que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental y que cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se deben adoptar medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, según corresponda²⁴.
- El principio de gobernanza ambiental, se refiere a que se debe promover en el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales, la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información en los niveles de gobierno nacional, regional y local, de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia²⁵.

2.2 Los lineamientos ambientales básicos de las políticas públicas

- Un lineamiento ambiental básico de las políticas públicas es el fortalecimiento de la gestión ambiental, por lo cual debe dotarse a las autoridades de recursos, atributos y condiciones adecuados para el ejercicio de sus funciones. Las autoridades ejercen sus funciones conforme al carácter transversal de la gestión ambiental, tomando en cuenta que las cuestiones y problemas ambientales deben ser considerados y asumidos integral e intersectorialmente y al más alto nivel, sin eximirse de tomar en consideración o de prestar su concurso a la protección del ambiente incluyendo la conservación de los recursos naturales²⁶.
- En ese sentido, le corresponde al Ministerio del Ambiente (MINAM), como autoridad ambiental nacional, ejercer funciones coordinadoras y normativas, de fiscalización y sancionadoras, para corregir vacíos, superposición o deficiencias en el ejercicio de funciones y atribuciones ambientales nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia ambiental.²⁷



²⁴ Basado en el artículo VI de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

²⁵ Artículo XI de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

²⁶ Artículo 11, inciso f de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

²⁷ Artículo 55 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

2.3 La gestión ambiental regional

- La gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la Política Nacional Ambiental²⁸. La gestión ambiental se rige, entre otros, por los siguientes principios²⁹:
 - Descentralización y desconcentración de capacidades y funciones ambientales
 - Articulación del crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, para el logro del Desarrollo Sostenible.
- Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la Ley General del Ambiente, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias. Estos instrumentos podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización entre otros³⁰.
- Para el diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental de nivel regional, las autoridades competentes deben tener en cuenta los principios, derechos, deberes, mandatos y responsabilidades establecidos en la Ley General del Ambiente, y las normas que regulan el SNGA³¹.
- En concordancia con el principio de gobernanza ambiental, la coordinación interinstitucional entre las autoridades regionales con competencia ambiental con las autoridades nacionales, se debe generar con el fin de armonizar sus políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responde, con coherencia y eficiencia, a los objetivos y fines de la presente Ley y del SNGA³².

2.4 El alcance del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA

- El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), como sistema funcional de la gestión ambiental, es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos ambientales negativos y regula la debida aplicación de los criterios, instrumentos y procedimientos de la evaluación de impacto ambiental, así como el aseguramiento de la participación ciudadana³³.

2.5 En el ámbito de aplicación del SEIA se encuentran las políticas, planes y programas (PPP) propuestos por las autoridades de nivel nacional, regional y local que pudieran originar implicaciones ambientales significativas³⁴.

Entre los instrumentos de gestión ambiental o estudios ambientales de aplicación del SEIA, se encuentra la EAE³⁵.

- La Ley del SEIA establece que el MINAM es el organismo rector del SEIA, y entre sus funciones se encuentra³⁶:
 - Aprobar las EAE de PPP
 - Establecer y conducir el Registro de entidades autorizadas para elaborar EAE.
 - Aprobar criterios para orientar la elaboración de la EAE de PPP de desarrollo sectorial, regional, y local susceptibles de originar implicancias ambientales significativas.

²⁸ Artículo 7 del Reglamento de la Ley Marco del SNGA, aprobado por D.S. N° 008-2005-PCM.

²⁹ Artículo 5 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245

³⁰ Artículo 16.1 y 17.1 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 y la Ley N°

³¹ Artículo 59.1 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

³² Artículo 59.2 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

³³ Artículo 1 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental modificada por Decreto Legislativo 1078.

³⁴ Artículo 24 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 y el artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental modificada por Decreto Legislativo 1078.

³⁵ Artículo 11 del Reglamento de la Ley del SEIA

³⁶ Artículo 16 y 17 del Decreto Legislativo 1078 y el artículo 5 ("a"), 6 y 7 del Reglamento de la Ley del SEIA



- El MINAM, en cumplimiento de su rol director del SEIA puede solicitar la realización de estudios que identifiquen los potenciales impactos ambientales negativos significativos a nivel de políticas, planes y programas³⁷.

2.6 El alcance y procedimientos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

- De acuerdo con el reglamento de la Ley del SEIA, la EAE es un proceso, sistemático, activo y participativo, cuya finalidad es internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y/o programas de desarrollo de las autoridades sectoriales, regional y locales, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental. Los resultados de la EAE se reflejarían en³⁸:
 - o La prevención de implicancias ambientales negativas significativas.
 - o El conocimiento de los flujos, tendencias y patrones de desarrollo.
 - o La prevención de posibles conflictos socio-ambiental de trascendencia nacional o internacional que podrían generar esas decisiones.
- Toda autoridad sectorial, regional o local que tenga a su cargo la formulación de PPP susceptibles de originar implicancias ambientales significativas, de acuerdo a los criterios que establece el Reglamento y que priorice el MINAM, debe elaborar una EAE, que será remitida al MINAM para su evaluación y aprobación, de ser el caso, mediante la expedición de un Informe Ambiental de PPP, según corresponda. Además, señala que ese informe orientará los procesos de toma de decisiones con la finalidad de prevenir daños ambientales³⁹.
- Respecto al carácter previo de la EAE, el reglamento señala que ésta debe aprobarse antes de la ejecución de PPP⁴⁰.
- En relación a las características de las PPP sujetas a EAE, se señala:
 - i) PPP sobre materias declaradas de interés nacional mediante norma con rango de Ley⁴¹;
 - ii) PPP con implicancias ambientales significativas, incluyendo entre otros, los procesos que impliquen la reubicación de ciudades y centros poblados, se sujetan a la EAE⁴².

También señala que el MINAM podrá requerir la EAE para aquellas PPP que resulten importantes para la debida tutela del interés público en materia ambiental⁴³.

- El MINAM ha avanzado en una propuesta de contenido mínimo de la EAE, en la que se pueden diferenciar grandes pasos para la elaboración del instrumento⁴⁴:
 - Identificación de objetivos de protección ambiental de la PPP
 - Análisis de alternativas ambientalmente sostenibles para la PPP
 - Evaluación de efectos ambientales
 - Definición de medidas de prevención
 - Definición del Programa de Seguimiento y Control
- Respecto al fortalecimiento de la gobernanza ambiental, se considera el carácter público de la información relacionada a los estudios ambientales como la EAE y a la participación ciudadana como proceso que contribuye al diseño y desarrollo responsable y sostenible de las PPP de las entidades del sector público. Dice que es aplicable a todas las etapas del proceso de la EAE⁴⁵.



³⁷ Artículo 57 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por D.S. N° 008-2005-PCM

³⁸ Artículo 61 del Reglamento de la Ley del SEIA

³⁹ Artículo 19 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁴⁰ Artículo 62 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁴¹ Idem

⁴² Artículo 18 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁴³ Artículo 62 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁴⁴ Artículo 63 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁴⁵ Artículo 1, inciso "c" de la Ley del SEIA, Ley N° 27446 y los artículos 66 y 68 del Reglamento de la Ley del SEIA

2.7 Las autoridades competentes y sus funciones en materia de EAE

- El MINAM está facultado para aprobar mediante RM, disposiciones normativas y técnicas complementarias para⁴⁶:
 1. Definir criterios y mecanismos generales que deben tener en cuenta los proponentes para la formulación de PPP regionales con incidencia significativa sobre el ambiente. Siendo esta disposición requisito exigible para todas las PPP que no han sido declaradas de interés nacional por norma con rango de Ley.
 2. Definir criterios y mecanismos para:
 - a. Incluir PPP nacionales, regionales o locales, distintas de las señaladas en el artículo N°62 del Reglamento del SEIA y que estarán sujetas a la EAE⁴⁷.
 - b. Implementar y hacer seguimiento al proceso de EAE.

Asimismo, el MINAM, en coordinación con las autoridades competentes, aprueba los criterios y metodologías para evaluar, conservar y valorar el patrimonio natural de la Nación. Estos criterios y metodologías serán tomados en cuenta por el MINAM para la aprobación de los estudios ambientales del SEIA⁴⁸.

- Las autoridades regionales competentes en el marco del SEIA, deben someter a EAE las PPP que formulen, según corresponda, de acuerdo a los criterios y dispositivos que emita el MINAM y lo señalado en el Título III del Reglamento de la Ley del SEIA⁴⁹.
- El MINAM está a cargo de la revisión y evaluación de la EAE, quién se pronuncia aprobando o no el Informe Ambiental de la EAE sometida a su consideración. El Informe Ambiental de la EAE incluye recomendaciones que serán materia de seguimiento y control por el OEFA⁵⁰.
- No se indica la Institución encargada de las acciones de seguimiento y control, las cuales comprende, entre otras, la verificación de los procesos de EAE de PPP de entidades públicas⁵¹.
- El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) está a cargo del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas comprendidas en la EAE y en el Informe Ambiental de EAE que haya emitido el MINAM. El OEFA debe comunicar los hallazgos identificados a la Contraloría General de la República para los fines consiguientes⁵².
- El gobierno regional debe adoptar las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones formuladas por el MINAM al aprobar la EAE, así como prevenir, controlar, mitigar, compensar o adoptar las medidas que se requieren respecto de las implicancias ambientales significativas de la PPP. Asimismo, bajo su responsabilidad, durante la ejecución de la PPP, podrá adoptar medidas diferentes a las recomendadas en dicho informe ambiental, debiendo comunicar lo decidido al MINAM y al OEFA⁵³.
- El MINAM conduce el Reglamento de Entidades Autorizadas para elaborar la EAE; entidades que deben ser consideradas por el proponente para elaborar la EAE dado que sólo podrá hacerla a través de las entidades autorizadas e inscritas en dicho registro. Las entidades pueden ser nacionales o extranjeras, domiciliadas en el país, constituidas bajo cualquier régimen legal, inscritas en el registro, y pueden ser personas naturales o personas jurídicas. Los criterios para la inscripción en el registro tienen que ver con multidisciplinariedad y especialización, por lo que estas entidades deberán acreditar solvencia técnica⁵⁴.

⁴⁶ Cuarta disposición complementaria del D.S. N° 019-2009-MINAM

⁴⁷ Esto implicaría ampliar las políticas, planes y programas públicos sujetos a la EAE que tendrían implicancias ambientales significativas.

⁴⁸ Artículo 25 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁴⁹ Artículo 8 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁵⁰ Artículo 64 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁵¹ Artículo 75 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁵² Artículo 15.2 del Decreto Legislativo 1078 y los artículos 10 y 65 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁵³ Artículo 64 y 65 del Reglamento de la Ley del SEIA

⁵⁴ Artículos 72, 73 y 74 del Reglamento de la Ley del SEIA



Considerando el actual marco normativo, podemos concluir que se cuentan con los elementos suficientes para impulsar una EAE del proceso de actualización del PDRC de Loreto. Por otro lado, la sugerida EAE, se presenta como una oportunidad para formular y aprobar normas más específicas que regulen la EAE, sin que éstos sean impedimento para iniciar un nuevo proceso de EAE (Cuadro 1).

Cuadro 1: ASPECTOS ESPECÍFICOS POR DEFINIRSE PARA FACILITAR LA APLICACIÓN DE LA EAE
Señalar criterios más específicos para determinar las implicancias ambientales significativas de una propuesta de PPP, ayudando así a determinar que PPP deberían estar sujetas a una EAE.
Señalar si el proceso de EAE se puede formular paralelamente a la formulación de la PPP.
Precisar las etapas de la EAE, los procesos y/o procedimientos relacionados y los responsables.
Precisar qué institución se encargará de la elaboración de los términos de referencia de la EAE.
Precisar si el MINAM debe revisar y aprobar los términos de referencia de la EAE antes de iniciar el proceso, y en qué plazo se haría.
Precisar los plazos para la revisión y emisión del Informe Ambiental que aprueba o desaprueba la EAE por parte del MINAM
Determinar la autoridad competente que se encargará de las acciones de seguimiento y control para verificar el proceso durante la formulación de la EAE.
El Registro de Entidades Autorizadas para elaborar la EAE
Las funciones en materia de EAE del Gobierno Regional de Loreto especificadas en el Reglamento de Organizaciones y Funciones-ROF.
Los criterios más específicos para que el OEFA realice el seguimiento de la implementación de las recomendaciones derivadas del informe ambiental de la EAE.
Precisiones respecto a los mecanismos de participación ciudadana y transparencia de información específicos para la EAE.

Elaboración propia



ANEXO 2

ANÁLISIS PARA DETERMINAR LA APLICABILIDAD DE LA EAE EN ESTE PROCESO-SCREENING

1. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PLAN⁵⁵

a. Medida en que el Plan establece un marco para programas, proyectos y otras actividades en el ámbito

El PRDC de Loreto establecerá el marco orientador para la ejecución de programas, proyectos y otras actividades que se desarrollen en el ámbito del departamento de Loreto. El Plan se desarrollará siguiendo la estructura planteada en la guía elaborada por el CEPLAN para la formulación de planes de desarrollo concertado y en ese sentido, será elaborada sobre la base de los 6 ejes estratégicos que se han definido en el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021⁵⁶.

- Eje Estratégico 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas
- Eje Estratégico 2: Oportunidades y acceso a los servicios
- Eje Estratégico 3: Estado y Gobernabilidad
- Eje Estratégico 4: Economía, competitividad y empleo
- Eje Estratégico 5: Desarrollo Regional e Infraestructura
- Eje Estratégico 6: Recursos naturales y ambiente

Teniendo en cuenta este alcance, el PDRC de Loreto definirá los lineamientos generales, así como los indicadores y las metas que se deben considerar para la ejecución de proyectos y actividades dentro de este ámbito, que se desprendan de los seis objetivos estratégicos planteados y en ese sentido, ayudará a alinear con los otros niveles de gobierno del departamento, aspectos fundamentales como la visión de futuro y los objetivos estratégicos. El PDRC promoverá el desarrollo económico del departamento a través de actividades productivas tales como hidrocarburos, turismo, bionegocios, forestal, agroindustria; y de generación de infraestructura vial y energética, las cuales podrían generar implicancias ambientales acumulativas y sinérgicas sobre los territorios indígenas, los servicios ambientales y ecosistemas amazónicos, que con el tiempo pueden generar daños irreversibles en la cuenca.

La incorporación de la variable ambiental en la definición de este marco orientador para la ejecución de proyectos y otras actividades, permitirá identificar y evaluar las consideraciones ambientales a las que deberán ser sujeto los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que se elaboren para la ejecución de cada uno de estos proyectos, y otros instrumentos de planificación y gestión ambiental, e identificará las metas e indicadores ambientales que se deben considerar para el desarrollo de las actividades previstas. La aplicación de la EAE al PDRC de Loreto tendrá en ese sentido, un carácter estratégico, ya que al incluir la variable ambiental dentro de ese marco orientador de mediano y largo plazo, podrá viabilizar el desarrollo de los proyectos que impulse. En este marco, se busca además, articular y sintonizar la visión del GOREL de cara con la política nacional y las visiones sectoriales desarrolladas a la fecha.

b. Medida en que el Plan influye en otras PPP

El PRDC de Loreto establecerá el marco y los lineamientos generales para la formulación de otras políticas, planes y programas (PPP) en el departamento de Loreto. Los planes y programas que se formulen posteriormente dentro de este ámbito, deberán establecer sus objetivos estratégicos, líneas de acción y metas en concordancia a lo estipulado en el PDRC de Loreto. Asimismo, el PDRC de Loreto podría influir en otros planes de desarrollo provinciales y distritales del departamento, así como otros planes que se formulen dentro del ámbito amazónico.



Del mismo modo, la incorporación de la variable ambiental en este proceso de planificación Estratégica será un elemento clave para determinar los objetivos ambientales que deberán considerarse en la formulación de otras PPP del departamento de Loreto y podrá, asimismo, significar un referente en la formulación de PPP de otras regiones amazónicas. En este caso, la

⁵⁵ Guía de Evaluación Ambiental Estratégica del CEPAL 2,009 (Extraído en parte)

⁵⁶ Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Concertado regional y local – CEPLAN.2012

influencia del Plan sobre otras PPP, se podrá apreciar en el hecho de que este ejercicio que incorpora el componente ambiental en la formulación de la PPP, podrá ser replicado en los otros niveles de gobierno.

c. La pertinencia del Plan para integrar consideraciones ambientales con el objetivo de promover el desarrollo sostenible

El PRDC de Loreto, en concordancia con lo estipulado en el Plan Bicentenario Nacional, definirá los lineamientos generales de acción para cada uno de los 6 ejes estratégicos, los cuales deberán estar orientados a impulsar el desarrollo sostenible del departamento. En este contexto, la integración de las consideraciones ambientales, contribuirá de manera sustancial, a una gestión orientada al desarrollo sostenible con un horizonte de mediano y largo plazo

En este punto, es de suma importancia volver a discutir la concepción de desarrollo planteada para Loreto desde hace mucho tiempo atrás. Históricamente, la promoción del desarrollo en el departamento de Loreto estuvo centrada en dos grandes temas: la conectividad y la disponibilidad de energía para el departamento, existiendo la idea de que si se resolvían estos dos grandes problemas públicos vinculados a dos de los ejes estratégicos de desarrollo, se alcanzaría el cumplimiento de los demás.⁵⁷

Sin embargo, el conjunto de los ejes estratégicos que se trabajarán en el PDRC de Loreto, plantearán también, el marco de acción respecto a otros temas claves para el desarrollo del departamento como el desarrollo de infraestructura, el acceso a los servicios, el desarrollo fronterizo, la gobernabilidad, la economía, el empleo, el manejo de los recursos naturales y el turismo, los cuales, plantean interrogantes importantes respecto a los temas socio ambientales que requieren ser analizadas.

Es importante así que el PDRC de Loreto integre las consideraciones ambientales en cada uno de sus ejes estratégicos de desarrollo, a efectos de lograr que tanto estos ejes como las acciones y metas que se deriven de ellos, cumplan con **estándares de sostenibilidad**.

d. Las implicancias ambientales significativas relacionadas con el plan

Los ejes estratégicos de desarrollo a establecerse en el PDRC, definirán los ejes de acción en temas que directa o indirectamente podrían generar implicancias ambientales significativas. Por ese motivo, será necesario incluir un análisis de la variable ambiental con el fin de considerar medidas preventivas que minimicen los efectos negativos, y establecer condiciones adecuadas para su implementación.

Sin ser excluyentes, es probable que los impactos socio-ambientales más significativos se relacionen a los siguientes temas:

- Explotación forestal
- Áreas naturales protegidas
- Conectividad
- Pueblos indígenas
- Infraestructura y servicios
- Explotación de hidrocarburos (petróleo y gas)
- Explotación de energía hídrica
- Expansión de la agricultura
- Turismo
- Agua
- Pesquería y Piscicultura
- Caza
- Minería
- Expansión Urbana e Industrial
- Cambios de Uso de Tierra



⁵⁷ Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021 (2013)

Las implicancias ambientales respecto a estos temas son en la mayoría de los casos significativas y plantean un gran reto en el proceso de formulación del PDRC de Loreto. Según el Estudio Loreto Sostenible al 2021, el departamento de Loreto ya sufre en la actualidad, de problemas ambientales severos que es muy probable que se agraven, siendo las más importantes, la deforestación y degradación del bosque, diversas formas de contaminación y la erosión de la diversidad biológica.⁵⁸

Respecto a la deforestación, hasta el año 2,000, Loreto era el departamento que en proporción (2,56% de su territorio), estaba menos deforestada en el Perú (945,590 ha), sin embargo, en la actualidad, hay 1, 3003,800 ha deforestadas en Loreto (3,6% de su territorio), concentradas en a lo largo de la carretera Iquitos-Nauta y en la inmediaciones de los centros urbanos más importantes (Iquitos, Nauta y Yurimaguas). Si bien, la deforestación es causada principalmente por la actividad agropecuaria, las tierras que vienen siendo afectadas son en su mayoría, no aptas para la agricultura de acuerdo a su capacidad de uso mayor. Sin embargo, el problema más serio en Loreto no es la deforestación, sino la degradación forestal cuya principal causa es la extracción selectiva de madera y en menor medida la extracción de otros productos que se genera por la caza y la pesca desmedidas, la contaminación petrolera, la minería, etc.; siendo además, la fuente de una parte considerable de las emisiones forestales de carbono del mundo. Se estima que la degradación ocasionada por extracción selectiva de madera es directamente responsable, en promedio, del 20% de las emisiones de CO2. Si se cumplen las previsiones, en especial, en relación a las carreteras, cabe esperar que la deforestación acumulada en el 2011, llegue a 1,8 millones de hectáreas (4.8% del territorio de Loreto)⁵⁹

En cuanto a la contaminación, Loreto tiene un gran pasivo ambiental ocasionado por la explotación de hidrocarburos en su territorio y en el Ecuador. Un ejemplo claro de ello, son los 4 millones de hectáreas entre los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón seriamente afectadas por 3 décadas de vertimientos de aguas residuales o salmueras altamente cargadas en iones tóxicos que entran en el sistema hidrológico y que se depositan en tierra con las inundaciones. Otra fuente de contaminación deriva de la creciente minería informal por el uso de mercurio, la agricultura, por el uso de insecticidas y fertilizantes, la industria y la presencia de poblaciones urbanas que no cuentan con planta de tratamiento de aguas residuales.⁶⁰

En relación a la biodiversidad, es evidente que la deforestación, degradación y contaminación, impactan directa o indirectamente en las poblaciones de plantas o animales a través de largas y complejas cadenas tróficas. Los riesgos en este caso, son la pérdida o extinción de especies que ni siquiera son conocidas por la ciencia pero sobre todo, la extinción comercial de especies de alto valor económico, como por ejemplo, varias especies de peces que habitan en los ríos y cochas.⁶¹

e. Los problemas socio-ambientales relacionados con el Plan

Es fundamental analizar la problemática socio-ambiental relacionada a las estrategias de acción planteadas en el Plan. Dado que el plan establece un marco orientador para el desarrollo del departamento, es muy probable que las acciones o programas que se formulen impliquen problemas socio-ambientales que requieren ser analizados y evaluados al momento de identificar los posibles escenarios.

Es preciso considerar que Loreto posee en la actualidad más de 1 millón de habitantes, con un 65% de población urbana, una densidad poblacional muy baja, índices de educación y salud que están entre los más bajos del país, deficiencias severas en su telefonía y telecomunicaciones y altos niveles de pobreza y pobreza extrema. Loreto es además, el departamento que cuenta con la mayor población indígena amazónica del país reunidos en 27 grupos, siendo su peso porcentual muy elevado en algunas provincias. Se debe considerar además la presencia de 95 comunidades campesinas de las cuales, poco menos de la mitad, cuenta con sus tierras ya tituladas⁶². En ese sentido, es fundamental para el logro de los objetivos del plan, considerar la situación de pobreza



⁵⁸ Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021(2013)

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem

⁶² Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021(2013)

del departamento y las necesidades de los diferentes sectores de la población y establecer marcos de acción en temas claves como titulación de tierras, explotación de recursos, infraestructura, educación, salud, migración y desplazamiento, que permitan evitar y/o controlar los problemas sociales que se deriven de cada uno de ellos.

El PDRC de Loreto deberá considerar, que los conflictos socio-ambientales más notorios en el departamento de Loreto, han surgido y se desarrollan en función a las demandas y reivindicaciones de los pueblos indígenas, principalmente, los referidos a la superposición de lotes para exploración y explotación de hidrocarburos sobre tierras de comunidades nativas tituladas, inscritas o sobre las cuales, existe ya alguna demanda sobre estas tierras. Otros conflictos en torno a la población indígena que deberán ser analizados y evaluados en el PDRC hacen referencia a invasiones de sus tierras por madereros y mineros ilegales o por campesinos migrantes⁶³.

En conclusión, los problemas socio-ambientales derivados del Plan podrían estar asociados a temas como derechos fundamentales y conflictos de tierras en el caso de las poblaciones indígenas, como fragmentación social, cambio de patrones culturales, cambio de dinámica en el uso de los recursos de parte de la población que vive del bosque e inmigración desordenada.

2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS IMPLICANCIAS AMBIENTALES Y DE LA ZONA DE INFLUENCIA DIRECTA E INDIRECTA PROBABLEMENTE AFECTADA⁶⁴

Respecto a este tema, debemos considerar que el departamento de Loreto que constituye el ámbito de influencia del PDRC, tiene una serie de particularidades geopolíticas, ambientales y socio económicas que se deben considerar y que determinan asimismo, un conjunto de implicancias ambientales que tienen características especiales; es el departamento más extenso del país (28% de la superficie total nacional) y constituye prácticamente, la mitad de la extensión amazónica del país, el que cuenta con los bosques más extensos con una extensión de 34'886,007 ha⁶⁵ (55% del total de bosques del país), y el que menos ha sufrido deforestación, el más plano, el que tiene más pantanos, el único que tiene 3 fronteras internacionales (con Ecuador, Colombia y Brasil), el que tiene por gran margen, la menor densidad poblacional, el que tiene más agua y una parte del río más caudaloso y largo del mundo. Es además el único departamento no unido al resto del país por carretera, el único no integrado a la red energética nacional y es al mismo tiempo, una de las regiones más pobres del país⁶⁶.

No obstante, no debemos perder de vista en el caso de la situación de aislamiento de Loreto respecto a la Red Vial Nacional, las posibilidades de conexión que se abren a partir del uso de los ríos navegables a través de las hidrovías, la opción que ofrecen las ferrovías y complementariamente, la interconexión aérea que permite llegar incluso a los puestos de frontera. Lo más probable es que la construcción de carreteras continuará haciéndose por tramos pequeños, sea cual sea la decisión que se tome en torno a las ferrovías. En el escenario tendencial, si el proyecto de ferrocarril Iquitos Yurimaguas, es descartado o postergado, el 2021, Iquitos ya estará unido por carretera al resto del país por el norte siendo probable que Iquitos logre la conexión por carretera para el 2021. Es probable que algo más de 1,300 km de carreteras nuevas sean construidas y aunque parezca mucho, es mucho menos que lo propuesto y su realización va a depender mucho, esencialmente, de si se encuentra o no más petróleo en Loreto. Finalmente, la opción de las hidrovías no queda clara y a pesar de que seguro van a mejorar en algunos tramos con dragado y señalización y de su tremendo potencial para el transporte de cargas y pasajeros y sus ventajas económicas y ambientales, este medio de transporte no tiene el respaldo político de nivel nacional y regional que permita que se transforme en la principal alternativa⁶⁷.

Loreto es además un departamento que sobresale en el ámbito nacional por su variedad de recursos, particularmente aquellos relacionados con la biodiversidad, la actividad forestal, el petróleo, el oro y el turismo y por su diversidad cultural, expresada en los diferentes grupos indígenas que habitan dentro de su ámbito. Constituyen en ese sentido, un departamento donde convergen una serie de características



⁶³ Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021(2013) (extraído en parte)

⁶⁴ Guía de Evaluación Ambiental Estratégica del CEPAL (2009) (Extraído en parte)

⁶⁵ Según la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (INEI, 2008)

⁶⁶ Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021(2013) (extraído en parte)

⁶⁷ *Ibidem*

políticas, ambientales, sociales y económicas que determinan un conjunto de particularidades que requieren ser tomadas en cuenta.

En este contexto, es muy probable que las implicancias ambientales se relacionen con el aumento de la deforestación – y por ende, de las emisiones de carbono –, y la degradación tanto del bosque como de las cuencas de los grandes ríos, con la consecuente pérdida de biodiversidad. Estas implicancias se derivan principalmente de la expansión agrícola (en especial, los cultivos industriales como la palma aceitera o el arroz en pozas), la explotación petrolera, la expansión urbana, el aumento del transporte terrestre y fluvial, la minería y el efecto del cambio climático. En este escenario, el recurso que más se verá afectado, es el agua y por consecuencia, los recursos hidrobiológicos.⁶⁸

Finalmente, en relación a estos temas, se debe tomar en cuenta que el Gobierno Regional de Loreto, consideró en su Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021, que el desarrollo del departamento podría verse beneficiado en el futuro por la ventajas generadas por las concesiones forestales, el manejo ordenado e integral de los parques y bosques naturales, la mayor articulación e integración del país derivada de la mejora en las comunicaciones y la puesta en marcha de proyectos importantes como el Eje Multimodal Amazonas Centro IIRSA y el cumplimiento del Acuerdo de Integración Perú-Ecuador⁶⁹. Todos estos, constituyen temas que serán analizados en el proceso de formulación del PDR de Loreto

a. Probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los impactos

La probabilidad de que las propuestas del Plan generen implicancias ambientales es bastante alta ya que el ámbito de acción cuenta con zonas altamente sensibles por la gran diversidad biológica en flora y fauna y el alto grado de desconexión con las otras regiones del país, un limitado desarrollo en infraestructura de transportes en carreteras, ferrocarriles, hidrovías y puertos, que crea en algunas zonas, una dependencia muy fuerte del transporte aéreo y fluvial, con grandes ríos que cruzan su territorio, presencia de poblaciones indígenas y la existencia de recursos cuya explotación abre oportunidades que la población reclama y que al mismo tiempo, podría generar impactos socio ambientales irreversibles y de gran duración.

Por otro lado, la opción de conectividad que se defina así como la elección de la fuente de energía que viabilizará el desarrollo futuro del departamento, serán determinantes respecto a la probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los impactos que se puedan desprender de las acciones propuestas en todos los otros temas.

Del mismo modo, la duración, frecuencia y reversibilidad de los posibles impactos que se generen es probablemente alta por la misma fragilidad de los ecosistemas, la gran cantidad de recursos existentes en el departamento, la situación de la titulación de las tierras indígenas y la poca presencia de las autoridades del Estado en las zonas más alejadas, lo que conlleva una capacidad de respuesta limitada frente a las situaciones adversas que puedan presentarse. En este escenario, la magnitud y los efectos de los posibles impactos ambientales, sociales y económicos que se generen producto de las acciones propuestas en el plan derivadas del modelo de desarrollo que se elija, tendrán implicancias directas en el desarrollo a largo plazo del departamento de Loreto que requieren ser analizadas y evaluadas.

b. El carácter acumulativo de las implicancias

Las implicancias de carácter acumulativo son aquellas que una vez generados, se van incrementando por la suma de otros impactos producidos por otras acciones.

Las implicancias ambientales de carácter acumulativo que se generen producto del Plan, se pueden visualizar principalmente, a partir del desarrollo de los ejes estratégicos 4 y 5, según los cuales, el plan definirá marcos de acción respecto a la conectividad y al uso y explotación de energía que generarán en el departamento, implicancias de carácter acumulativo cuyos efectos se manifestarían en el mediano y largo plazo.



⁶⁸ Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021(2013) (Extraído en parte)

⁶⁹ Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021 – Gobierno Regional de Loreto

En relación a la conectividad, la conexión vial terrestre traerá consigo el aumento de la migración interna que a su vez, generará necesidades crecientes de servicios públicos que en la actualidad, ya son deficientes; una mayor presión sobre los suelos agrícolas, cuya capacidad de uso mayor el limitada; una posible destrucción de los bosques, derivada de las facilidades de acceso por las nuevas vías que se habiliten en dirección a zonas poco intervenidas y abrirá supuestamente oportunidades para el desarrollo del turismo. No obstante, el desarrollo de otros medios de transportes debidamente articulados, como el de las hidro vías y la infraestructura portuaria asociada, se avizoran como una oportunidad importante a considerar. El gran reto será articular los sistemas de transportes para minimizar sus impactos socio ambientales asociados de cara al mediano y largo plazo.

En relación al uso de energía, la construcción de centrales hidroeléctricas, sumadas a la disponibilidad de hidrocarburos, al parecer, va a satisfacer la demanda actual, sin embargo, se deben evaluar los impactos que generaría la construcción de proyectos que por su magnitud, puedan poner el riesgo un desarrollo sostenible para el departamento.

Las implicancias que se deriven de las decisiones que se tomen en torno a estos temas, generarán a su vez, efectos en relación a otros temas sensibles dentro del departamento como las áreas protegidas, las tierras indígenas, comunidades ribereñas, el desarrollo fronterizo, la minería, la actividad petrolera, los recursos hídricos, la agricultura, la actividad forestal, la pesca y el turismo.

c. El carácter sinérgico de las implicancias

El carácter sinérgico de las implicancias, resulta de la suma e interacción de un conjunto de implicancias cuya incidencia final es mayor al efecto que surge de la suma de dichas implicancias. Se producen cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varios agentes o acciones, supone una incidencia ambiental mayor que el efecto suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente.

Dado que estamos hablando de un PDRC, los temas que se desarrollen tendrán que analizarse de manera integrada y no aisladamente. Los ejes de acción que se deriven del plan, podrían, en ese sentido, provocar la presencia simultánea de varias acciones, que podrían a su vez, generar implicancias de carácter sinérgico.

Si analizamos temas claves que se van a desarrollar en el PDRC de Loreto, como la conectividad, la construcción de infraestructura, el uso de energía, la explotación de recursos (petróleo, gas y minería), el desarrollo económico, el medio ambiente y la necesidad de desarrollar un turismo sostenible que considere la gran diversidad de recursos turísticos que posee el departamento desde sitios naturales hasta manifestaciones histórico-culturales⁷⁰, es necesario realizar, a través de una EAE, un análisis tendencial que permita ver de forma integrada, las implicancias socio-ambientales de las decisiones que se tomen respecto a la planificación de las acciones vinculadas a estos temas.

d. Los riesgos para la salud humana y el ambiente

El PDRC de Loreto definirá, por su naturaleza, ejes de acción que podrán generar riesgos y efectos para la salud y el ambiente, por lo que se requiere de un análisis tendencial que se puede hacer a partir de la EAE, el cual, permita identificar los distintos escenarios y los riesgos a la salud asociados. El análisis de los riesgos deberá incluir también, un análisis de la capacidad institucional y los recursos con los que se cuenta para implementar las medidas que se consideren.

e. La magnitud y el alcance espacial de las implicancias (área geográfica y tamaño de la población que pueden verse afectados)

En cuanto a la magnitud y el alcance espacial de las implicancias ambientales y sociales, los ejes de acción que se definen en el PDRC de Loreto, tendrán no sólo un alcance regional bastante considerable, dada la extensión de su territorio, sino también un alcance fronterizo, dadas las características geográficas de este departamento. En ese sentido, se debe considerar que Loreto además de ser un territorio con tres grandes fronteras internacionales, recibe la influencia de 6 cuencas (Ucayali y

⁷⁰Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021 – Gobierno Regional de Loreto



Marañón, enteramente en el Perú) y otros 4 grandes ríos que el Perú comparte con Ecuador (Marañón, y Napo), Colombia (Putumayo) y Brasil (Yavari).

Si bien, la población que podría verse afectada no constituye un porcentaje muy alto respecto a otras zonas del país, el área geográfica abarca una extensa zona de la Amazonía peruana con características particulares y que al estar conectados con otros territorios dentro y fuera del país, son susceptibles de experimentar impactos asociados a las cuencas hidrográficas o al desarrollo de actividades lícitas o ilícitas que generan impactos significativos sobre el medio ambiente.

f. El valor y la vulnerabilidad del área probablemente afectada a causa de su implementación:⁷¹

Considerando los alcances del PDRC de Loreto, es previsible que el valor y la vulnerabilidad del área, probablemente sea afectada a causa de los siguientes aspectos:

- Las características naturales especiales de los bosques en este departamento (especies de flora y fauna en peligro, ecosistemas frágiles y/o paisajes naturales incluyendo los bienes o servicios que brindan).
- Los cambios en las costumbres y hábitos de las poblaciones indígenas y ribereñas que puedan verse afectadas respecto al uso y derecho sobre sus tierras y el aprovechamiento de los recursos que requieren para subsistir.
- La superación de los estándares de calidad Ambiental a partir de las actividades extractivas que se definan ejecutar a partir del Plan.
- La explotación intensiva del suelo debido a la apertura de vías de comunicación que puedan generar una dinámica migratoria y por lo tanto, una mayor presión sobre el suelo a partir de una mayor extracción forestal o la necesidad de tierras agrícolas o para otro uso.
- El ordenamiento territorial respecta a las tierras indígenas y las tierras de las comunidades campesinas y ribereñas.
- Los efectos sobre áreas naturales protegidas de carácter nacional o regional que constituyen la válvula de seguridad de la sociedad loreto para protegerse de las incertidumbres provocadas por otras actividades económicas, al permitir la conservación de la diversidad biológica, mantener servicios ambientales esenciales y aportar a la educación, recreación, ciencia y turismo. En este caso es previsible que las áreas protegidas se vean afectadas por las invasiones, los usos indebidos de sus recursos y la construcción nueva infraestructura de transporte, oleoductos o líneas de transmisión.⁷²

En conclusión, en todos los casos, luego de analizar los criterios considerados, dan como resultado la necesidad de aplicar una EAE.

Asimismo, a partir del análisis realizado, en el caso del PDRC de Loreto, se puede concluir que dada la multiplicidad y alcance de los temas que en conjunto se van desarrollar, es previsible la generación de implicancias en los siguientes aspectos:

- Inducción de impactos e implicancias **transfronterizas** (con Ecuador, Colombia y Brasil)
- Afectación de hábitats naturales frágiles o únicos. Se debe tomar en cuenta que en Loreto, 14 de las 15 áreas naturales protegidas son de uso directo, con lo cual, sólo el 2.5% del territorio del departamento es de uso indirecto.⁷³
- Afectación de bienes y servicios ambientales, especialmente, el carbono fijado en la biomasa y en el suelo.

⁷¹ Guía de Evaluación Ambiental Estratégica del CEPAL.2,009 (Extraído en parte)

⁷² En el caso de Loreto, confluyen un conjunto de áreas naturales protegidas que en conjunto representan el 23% del territorio de Loreto, sin embargo, en la actualidad, sólo un 15,6% constituye el área de bosques legalmente protegido. Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021. 2,013.

Entre las áreas protegidas más importantes se pueden citar dos **Parques Nacionales** (Parque Nacional Cordillera Azul y Parque Nacional GüeppiSekime), tres **Reservas Nacionales** (Reserva Nacional Pacaya Samiria, Reserva Nacional AllpahuayoMishana y Reserva Nacional Pucacuro) y tres Zonas Reservadas (Zona Reservada Yaguas, Zona Reservada Santiago Comaina y Zona Reservada Sierra del Divisor

⁷³ Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021(2013). En relación a este dato, es importante tomar en cuenta que en opinión de Dourojeanni, las áreas protegidas que son de uso directo, no conservan plenamente, la diversidad biológica ya que no dan una protección integral.



- Afectación de áreas con pueblos indígenas tanto de aquellos que se encuentran asentados como de aquellos que están en situación de aislamiento voluntario. Asimismo, en este caso, se afectan áreas tituladas y/o en proceso de titulación y otras que simplemente no están ni tituladas, ni en proceso de titulación.
- Pérdida de calidad ambiental e inducción de contaminación
- Generación de gases de efecto invernadero e inducción del cambio climático. Loreto tiene en su biomasa y en su suelo, una enorme cantidad de carbono evaluado cuyas emisiones se pueden restringir⁷⁴
- Inducción de impactos sociales como pobreza, atraso en materia de titulación y demarcación de tierras, falta de servicios básicos y aquellos que resulten como resultado de los conflictos ambientales por las actividades de explotación de hidrocarburos.
- Incremento de vulnerabilidad ante desastres de origen natural y humano. En el caso de Loreto, se puede presentar un aumento de las inundaciones y sequías y los riesgos que estos desastres conllevan, sobre todo, por la frecuente concentración de la población en áreas inundables⁷⁵.
- Afectación de la competitividad, de los procesos de integración, de la gobernabilidad y de la institucionalidad provocados por razones ambientales, principalmente, por los efectos de la degradación del medio ambiente.
- Afectación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ejemplos: pérdida y degradación de recursos naturales, afectación de la diversidad biológica, educación y condiciones de vida en zonas marginales)
- Afectación de convenios y acuerdos internacionales en relación a la protección de los recursos naturales, la biodiversidad y los derechos de los pueblos indígenas
- Inducción de conflictos y riesgos sociales que se deriven de los procesos de titulación de tierras que enfrentan a pobladores locales (en especial, las comunidades indígenas no tituladas y tituladas) con los migrantes y las empresas petroleras respectivamente, los procesos de expansión urbana por invasión y las consecuentes deficiencias en los servicios públicos, la falta de empleo y el aumento del subempleo urbano y peri-urbano, el incremento de actividades ilegales, el agravamiento de los índices de pobreza y pobreza extrema y el aumento de la frecuencia y amplitud de los desastres naturales⁷⁶.

Bibliografía

1. Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021(2013)
2. CEPAL - Guía de Evaluación Ambiental Estratégica. (2009)
3. CEPLAN - Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Concertado regional y local. (2012)
4. Gobierno Regional de Loreto - Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021.
5. CEPLAN - Plan Bicentenario. Perú hacia el 2021 – CEPLAN. (2011)
6. Alberto BarandiaránGómez y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú. Propuestas para el diseño de esta herramienta -. (2007)
7. Comisión Europea – Evaluación Ambiental Estratégica – Directiva 2001/42/EC
8. EAE del Programa de Desarrollo de Hidrocarburos del bajo Urubamba – ECSA Ingenieros. (2008)
9. EAE de la nueve Matriz energética Sostenible – CENERGIA. (2011)
10. Gobierno Regional de Loreto – Estudio de Diagnóstico y Zonificación de la provincia de Loreto. (2007)



⁷⁴Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021 (Extraído en parte)

⁷⁵Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021 (Extraído en parte)

⁷⁶Marc Dourojeanni - Loreto Sostenible al 2021. (2013)



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Viceministerio
de Gestión Ambiental

"Deceño de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

San Isidro, 09 DIC 2013

OFICIO N° 251 -2013-MINAM-VMGA

Señor
YVAN E. VÁSQUEZ VALERA
Presidente
Gobierno Regional de Loreto
Avenida Abelardo Quiñones Km 1.5.
Iquitos.-

Asunto : Conformidad sobre la propuesta de Términos de Referencia para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Desarrollo Regional Concertado del departamento de Loreto

Ref. : Oficio N° 776-2013-GRL/P Reg. MINAM N° 16776-2013

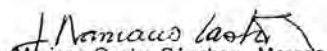
De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, sobre el asunto de la referencia, remitir a su Despacho la conformidad del Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre la propuesta de Términos de Referencia para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de Loreto, formulado por su representada de conformidad con las normas legales vigentes y tomando en consideración metodologías validadas internacionalmente.

Al respecto, corresponde señalar que el MINAM, en su condición de organismo rector del SEIA y responsable de revisar y evaluar la referida EAE, ha acompañado el proceso de formulación de la propuesta de Términos de Referencia planteando observaciones, sugerencias y comentarios, los mismos que han sido incorporados en la versión final del documento, lo que nos permite tener la certeza de que se ha logrado un punto de vista consensuado sobre el contenido y enfoque a desarrollar, facultando a su representada a continuar con el proceso previsto.

Es propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,


Mariano Castro Sánchez - Moreno
Viceministro de Gestión Ambiental



Adj: Informe Técnico N° 030-2013-MINAM-VMGA/DGPNIGA

MCSWACS/ocmr

Anexo 2: Nota de Prensa

DAR PRESENTA LOS RESULTADOS DEL CONCURSO PÚBLICO PARA LA SELECCIÓN DE LA EMPRESA QUE ELABORARÁ LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO DE LORETO AL 2021

Iquitos, 12 de mayo de 2014.- La Asociación civil sin fines de lucro, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR, en su compromiso con el desarrollo sostenible de Loreto apoya con fondos privados la elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021. Esta EAE tiene el objetivo de evaluar los posibles impactos ambientales y sociales de las propuestas del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto (PDRC) al 2021 en cumplimiento de la normativa del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

De acuerdo a la legislación nacional, la EAE debe ser elaborada por una empresa consultora. Es por ello que con el fin de dotar de transparencia al proceso de selección de la empresa consultora y de convocar la mayor cantidad de empresas especialistas en la materia, se lanzó el Concurso Público 001-2014-DAR para la evaluación y selección de la empresa consultora que se encargará de elaborar tal EAE (convocatoria publicada en un diario de circulación nacional)

El citado concurso, se llevó a cabo de acuerdo al cronograma y las Bases del concurso publicadas en la Web de DAR, contando incluso con la presencia de un Notario Público que certificó la apertura de los sobres con la documentación y propuestas presentadas.

El concurso contó con un Comité Evaluador conformado por tres representantes de DAR y dos representantes del Gobierno Regional de Loreto, quienes evaluaron la documentación de las cuatro empresas postoras que se presentaron. De estas cuatro empresas, solamente dos presentaron la información obligatoria solicitada en las Bases, siendo éstas: INFRAESTRUCTURA Y ECOLOGÍA S.L-INFRAECO PERÚ S.A.C. y ECSA INGENIEROS, pasando ambas empresas a la fase de evaluación de sus propuestas técnicas. Conforme las bases, de alcanzar un puntaje superior a 70 puntos se procedería a evaluar la(s) correspondiente(s) propuesta(s) económica(s).

Con la finalidad de asegurar la calidad de la EAE, la propuesta técnica representaba el 70% del puntaje total y la propuesta económica representaba el 30% del puntaje total según lo establecido en las bases del concurso. Durante la evaluación técnica se analizó minuciosamente las propuestas de trabajo presentadas por las consultoras, además la experiencia profesional y formación académica del personal propuesto, así como la experiencia institucional en la elaboración de instrumentos de gestión ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas.

La evaluación de las propuestas técnicas arrojó los siguientes resultados: INFRAESTRUCTURA Y ECOLOGÍA S.L-INFRAECO PERÚ S.A.C. obtuvo un resultado de 75.4 puntos y ECSA INGENIEROS obtuvo un resultado 71.1 puntos.

Seguidamente, ante la presencia del Notario Público se procedió a la apertura de las propuestas económicas de ambos postores, al haber obtenido más de 70 puntos. La propuesta económica de INFRAESTRUCTURA Y ECOLOGÍA S.L-INFRAECO PERÚ S.A.C., que ascendía a la suma de US\$ 249.989, 89, obtuvo 90.03 puntos; en tanto que la propuesta de ECSA INGENIEROS, que ascendía a US\$ 225,055.29 obtuvo 100 puntos.

Aplicando la "fórmula para determinar el puntaje total del postor" consignada en las Bases del Concurso, se obtuvo como resultado que la empresa INFRAESTRUCTURA Y ECOLOGÍA S.L.-INFRAECO PERÚ S.A.C alcanzó 79.79 puntos en total; y la empresa ECSA INGENIEROS alcanzó 79.77 puntos en total, declarándose como ganador del Concurso a la empresa INFRAESTRUCTURA Y ECOLOGÍA S.L.-INFRAECO PERÚ S.A.C. por obtener el mayor puntaje total, según consta del Acta de fecha 30 de abril de 2014 suscrita por los miembros del Comité Evaluador en presencia del Notario Público.

La elaboración de la EAE del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto al 2021, apoyará la construcción del desarrollo sostenible e inclusivo del departamento, proceso que contará con espacios técnicos y participativos de discusión a lo largo de su desarrollo..

--

Notas del Editor

Bases del Concurso

http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_169/bases_concurso001_2014_dar_eae.pdf

Resultados del Concurso

http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_180/20140430_acta_prop_econ.pdf

Agradecemos su difusión.

"DAR, contribuyendo con el desarrollo sostenible del país"

“La Evaluación Ambiental Estratégica - EAE podría ser el instrumento que articule la promoción de la inversión con la planificación ambiental y social asociada a la vigilancia. Es una oportunidad de decidir de manera más democrática dónde y por qué priorizar las inversiones”.



CON EL APOYO DE:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

ISBN: 978-612-4210-33-4



9 786124 210334