



CARTA N° 199 -2019-DAR/DE

DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

Lima, 26 de abril de 2019

Sr. Gabriel Daly Turcke
Director General de Política de Promoción de la Inversión Privada
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Jr. Junín 319, Cercado de Lima
Presente.-

*Asunto: Remito documento con aportes
para el Plan Nacional de Infraestructura*

De mi mayor consideración:

Reciba un cordial saludo de la Asociación Civil Derecho, Ambiente, y Recursos Naturales (DAR), institución comprometida en construir y fortalecer la gobernanza ambiental y promover el ejercicio de los derechos humanos.

Por medio de la presente le hacemos llegar nuestros aportes y propuestas para la elaboración del Plan Nacional de Infraestructura (PNI), de acuerdo a lo concertado en la reunión del 11 de abril de 2019 entre nuestra institución y funcionarios del MEF.

Adjuntamos nuestras propuestas de acuerdo al formato que nos fue provisto por el MEF, agrupadas en cinco rubros:

- a) *Gobernanza*: Recomendaciones referidas a la participación de sociedad civil en el PNI, fiscalización y monitoreo de proyectos vía el portal Mapa de Inversiones, la creación de un Consejo Consultivo de proyectos de inversión pública y la aplicación de la Consulta Previa.
- b) *Línea de base socioeconómica en proyectos viales*: Recomendaciones para identificar en una etapa temprana proyectos que puedan potenciar actividades ilegales e informales de tala, minería y narcotráfico.
- c) *Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)*: Realización de una EAE al PNI, en el marco de lo exigido por el marco legal peruano.
- d) Tipologías de proyectos y criterios de priorización
- e) Enfoque intercultural y de género en el planeamiento y formulación de proyectos.

Espero que los presentes aportes sean de utilidad para el proceso que vienen desarrollando.

Sin otro particular, quedo de Usted.

Atentamente,

César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales



Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

PROBLEMÁTICA

I Gobernanza

- **I.1 Deficientes herramientas de información para el monitoreo de Proyectos de Inversión Pública (PIP) y fiscalización por parte de sociedad civil.**

Portal INFOBRAS no permite conocer de manera amigable y rápida: 1)Indicadores de desempeño o estándares de calidad/servicio con los que se evaluará el proyecto, 2)Resumen ejecutivo del estudio que sustenta viabilidad del proyecto (perfil, perfil reforzado, etc.), 3)Identificación del organismo regulador encargado de vigilar cumplimiento del contrato, 4)Análisis de criterios

de elegibilidad (en caso de Asociaciones Público Privadas - APP) que contribuyó a sustentar elección de modalidad de contratación y 5)Acuerdos alcanzados con comunidades en el proceso Consulta Previa.

PROPUESTA

- I.1 Se propone alojar en el portal **Mapa de Inversiones** (ver: <http://mapainversionesterritorio.descentralizacion.gob.pe/>), una sección que incorpore los 5 aspectos resaltados en la problemática respecto de los proyectos priorizados en el PNI.

EFECTO

- Permitirá a poblaciones, organizaciones indígenas y campesinas, ONG, gremios, academia y periodismo de investigación, monitorear los PIP a partir de la declaratoria de viabilidad y en adelante en el ciclo del proyecto.
- Facilitará hacer consultas, pedir informes de rendición de cuentas y, de ser el caso, elaborar denuncias, por ejemplo, ante incumplimientos en contratos (indicadores de desempeño o estándares de calidad por ejemplo).



Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

PROBLEMÁTICA

- **I.2 Deficiente gobernanza en el proceso de formulación y elección de modalidad de ejecución de PIP (por obra pública y APP), evita filtrar proyectos mal sustentados.**

Según estudio de factibilidad del Aeropuerto de Chinchero, Machu Picchu recibirá de 5900 a 7000 visitantes/día, es decir de 50% a 80% más que en la actualidad, pese a que el PENTUR reconoce que dicho destino está saturado. Estudio de factibilidad de Hidrovía Amazónica asume que el 40% de la demanda en año base, a partir de donde hace la proyección, lo conforma el tráfico informal que optará por pagar tarifa hidrovía sin haber cuantificado el beneficio concreto y de corto plazo que recibirán los embarcadores, al mismo tiempo, estima que el tráfico internacional (soya y fosfatos) alcanzará el 15% del tráfico total de hidrovía, pese a reconocer que dicha ruta es 50% más cara que canal de Panamá u otras utilizadas por exportadores brasileños (sin plantear cómo se reducirá dicho diferencial).

PROPUESTA

- I.2 Se propone crear la figura del **Consejo Consultivo de PIP**. Esta figura existe en la ley de concesiones chilena bajo el nombre de Consejo de Concesiones y fue introducida el 2010 (ver: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=16121>). Se plantea una versión mejorada:
 - a) El Consejo Consultivo de PIP estaría integrado por 5 miembros designados por el Congreso de la República por un periodo de 4 años no renovables: dos representantes de la academia, dos representantes de colegios profesionales y un representante del sector privado.
 - b) Emitirían opiniones no vinculantes sobre: la modalidad de ejecución de proyectos, las evaluaciones sociales, ambientales y resiliencia al cambio climático incluidas en el estudio que sustenta viabilidad del proyecto.
 - c) Su opinión será solicitada para proyectos con un monto de inversión estimado superior a 400 UIT o que estén planificados en zonas de alta biodiversidad.

EFECTO

- Contribuirán a aumentar la calidad en la formulación de los PIP.
- Proveerán insumos técnicos y enfoques actualizados fruto de su labor propia de investigación.
- Contribuirán a darle legitimidad a los PIP.
- Aportarán al proceso de determinación de modalidad de ejecución, en particular a los criterios de elegibilidad de APP que son sesgados a dicha modalidad (entre los criterios se tiene: si proyecto es atractivo para privados, receptividad institucional para desarrollo de proyectos vía APP, etc.)



Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

PROBLEMÁTICA

■ I.3 Inaplicación de Consulta Previa a PIP en infraestructura de sector transportes y energía.

Es reconocido que las carreteras son drivers de deforestación en la amazonía e incluso han facilitado la minería ilegal de oro. Por tanto, pueden generar impactos en territorios indígenas en zonas de influencia directa e indirecta. La Universidad de Yale (ver:

<https://globalforestatlas.yale.edu/amazon/land-use/roads-amazon-basin>) o el proyecto de mapeo satelital MAAP (ver: <https://maaproject.org/2019/hotspot-peru2018/>) dan cuenta de ello para el caso de Perú y Brasil. Aparte, hidroeléctricas en amazonía pueden ser una fuente energética más contaminante que los hidrocarburos, por sus emisiones de metano (ver: https://www.researchgate.net/publication/292185181_Greenhouse_gas_emissions_from_Brazil's_Amazonian_hydroelectric_dams) además de ser un driver de degradación de ecosistemas como lo evidencia un estudio de la universidad East Anglia (<https://www.uea.ac.uk/about/-/planned-amazonian-dams-to-bring-doom-for-many-tropical-species>), entre muchos otros.

PROPUESTA

- I.3 Se propone **modificar el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, (D.S. Nro 001-2012-MC)** en particular la disposición complementaria número 15, para hacer factible la Consulta Previa en proyectos viales (incluido hidrovías) y energéticos (sobre todo grandes hidroeléctricas).

EFFECTO

- Respetar el objetivo de la Ley de Consulta Previa para el tipo de proyectos señalados.
- Incorporar las propuestas de poblaciones indígenas que son las directamente impactadas ante la realización de estos proyectos, en su proceso de formulación.
- Permite incorporar a organizaciones indígenas como aliados en labores de monitoreo y alerta ante los impactos señalados, producto de proyectos viales en la amazonía.
- Permite fortalecer la gobernanza de proyectos.



PROBLEMÁTICA

- **I.4 Poca participación de sociedad civil en elaboración de Plan Nacional de Infraestructura (PNI).**

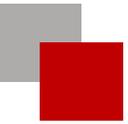
No se conoce de organizaciones comprometidas con la gestión ambiental que hayan sido convocadas para recibir sus aportes al Plan Nacional de Infraestructura, tampoco organizaciones indígenas de nivel regional o nacional ni sindicatos.

PROPUESTA

- I.4 Se plantea **extender invitación** a los actores señalados en la problemática, para que hagan llegar su aportes al PNI.

EFFECTO

- Otorga mayor legitimidad al proceso.
- Enriquece los criterios de priorización y metodología.
- Contribuye a que sociedad civil haga suyo el plan y contribuya vía monitoreo, a su cumplimiento.



Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

PROBLEMÁTICA

II Línea de base socio económica en proyectos viales

- II.1 Ausencia de evaluación de efectos en la dinámica de actividades ilegales (tala, minería, narcotráfico) producido por proyectos de infraestructura vial.

Por ejemplo en los términos de referencia de los estudio de preinversión para el proyecto de carretera Iquitos – Saramiriza (710km), esto no ha sido contemplado pese a que Saramiriza se está convirtiendo en una suerte de centro logístico de mineros ilegales, algunos provenientes de Madre de Dios. Proyecto podría potenciar dicha actividad. Al respecto ver: <https://rpp.pe/blog/mongabay/peru-mineria-ilegal-devasta-bosques-en-amazonas-noticia-1060176> o esta nota del 2015: (<https://proactivo.com.pe/loreto-marina-destruye-maquinaria-para-mineria-ilegal/>) . DAR sustentó que la IIRSA Sur contenía evaluaciones y salvaguardas con dicho fin pero fueron pobremente implementadas (ver: <http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/cafinrena.pdf>)
- II.2 PNI carece de un mapa nacional de presencia y nivel de incidencia de actividades ilegales en la cuenca amazónica

PROPUESTA

- II.1 Se recomienda **incorporar entre los lineamientos mínimos** para la elaboración de los estudios de pre inversión a nivel de perfil ([DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.01, Anexos 07](#)), proyectados a ejecutarse en la cuenca amazónica del Perú, la necesidad de evaluar de qué forma el proyecto vial afectaría en la dinámica de actividades ilegales como tala, minería y narcotráfico. Asimismo, de estimarse la posibilidad que estas actividades se vean potenciadas, se deberán evaluar y proponer medidas o proyectos a implementar para evitar este fenómeno.
- II.2 Se plantea que el PNI cuente con un mapa a nivel nacional que identifique presencia de actividades ilegales, como un insumo. Este es un ejemplo: <https://minería.amazoniasocioambiental.org/>

EFECTO

- Contar con una evaluación temprana de los efectos en actividades ilegales y diseñar con anticipación estrategias para evitar que dichas actividades sean potenciadas por proyectos viales en la cuenca amazónica.
- Contribuye a la gobernanza de este tipo de proyectos.
- Se evita, a futuro, costos de interdicciones, bases policiales contra el crimen organizado, etc.
- Permite conocer mejor la dinámica económica y social antes de priorizar un proyecto que pueda impulsar indirectamente actividades ilegales.



Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

PROBLEMÁTICA

III Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de Planes nacionales.

El Plan Nacional de Infraestructura carece de una EAE, herramienta que tiene como fin:

*“constituye un proceso sistemático, activo y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulan las instituciones del Estado, **usándola como una herramienta preventiva** de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan. Los resultados de la EAE deben orientarse a la **prevención de las implicancias ambientales negativas significativas, así como al conocimiento de los flujos, tendencias y patrones de desarrollo y la prevención de posibles conflictos socio ambientales, de trascendencia nacional o internacional, que podrían generar esas decisiones**”* Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental [D.S. Nro 019-2009-MINAM](#)

PROPUESTA

Se recomienda **realizar una EAE al Plan Nacional de Infraestructura** según lo exige el marco normativo peruano.

EFECTO

Los beneficios de esta herramienta de planificación están claramente expuestos en el texto del reglamento citado previamente.



Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

PROBLEMÁTICA

IV Tipologías de proyectos y Criterios de priorización.

■ Criterios de priorización:

La metodología empleada por AFIN y Universidad del Pacífico, para calcular la brecha de infraestructura para el período 2016-2025, emplea como variables para los criterios de priorización de la cartera de proyectos, los indicadores del INCOR y pobreza. Se recomienda emplear para la priorización de proyectos además un índice sobre Gestión de Riesgos de Desastres y ante los efectos del cambio climático.

Según la Ley Marco de Cambio Climático (LEY N° 30754), en su 2da Disposición Complementaria Final, que establece que “El Ministerio del Ambiente, en coordinación con la autoridad competente del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), dispone la incorporación del análisis del riesgo climático y vulnerabilidad, así como la identificación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la evaluación de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”.

Luego de las calamidades ocurridas durante el Niño Costero, es claro que necesitamos incorporar la gestión de riesgos ante los efectos del cambio climático desde la formulación de los proyectos de infraestructura. Para que la gestión de riesgos se haga de manera efectiva es importante incluir un **enfoque socioecológico**, a fin de considerar los impactos de los proyectos sobre el entorno donde se desarrollarán (biofísicos, sociales, económicos, culturales). Por ejemplo, en el caso de los proyectos de infraestructura vial, la gestión de riesgos ante los efectos del cambio climático no sólo debería considerar una mayor resistencia de las carreteras a lluvias más frecuentes e intensas, sino que además deberían considerar el impacto de las carreteras en la deforestación y sus correspondientes emisiones de gases de

PROPUESTA

Para apuntalar propuesta de incorporar proyectos para recuperar o mantener servicios ecosistémicos, no estaría de más citar a la propia Política de Competitividad y Productividad, [D.S. N° 3445-2018-EF](#) (pág 27) que refiere: *"Aunado a ello, la infraestructura natural constituye una alternativa que permite reducir la vulnerabilidad de la infraestructura económica y social ante los desastres naturales. Se ha demostrado en algunos casos que la inversión en infraestructura natural es más costo eficiente que la instalación de infraestructura física, y en otros casos que la combinación de ambas es lo más efectivo".*

EFECTO

- Según **XX**, se estima que esta reforma podría tener un impacto en **XX**.



Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

PROBLEMÁTICA

IV Tipologías de proyectos y Criterios de priorización.

▪ Tipologías de proyectos:

Se recomienda incorporar como parte de las tipologías de proyectos a la Infraestructura verde. La tipología que se maneja actualmente aborda los servicios básicos e infraestructura gris.

PROPUESTA

[DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.01](#) DIRECTIVA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES.

Es en el marco de esta directiva que se debe plantear la inclusión de tipologías de inversión. Ahora, respecto de plantear criterio de priorización de proyectos para la elaboración del PNI, ahí si no hay normativa de referencia.

EFECTO

Recientemente, la ciudad de São Paulo enfrentó su peor sequía en 80 años. Con el apoyo del Fondo de Agua Alto Tietê, los sectores público y privado se unieron para promover inversiones en infraestructura verde a fin de garantizar la disponibilidad de agua a las más de 22 millones de personas que habitan en esta área metropolitana. Mediante un modelo de pago por servicios ecosistémicos, la ciudad apunta a proteger y restaurar ecosistemas naturales clave que mejorarán el control del flujo de agua y su almacenamiento natural a corto y largo plazo. Se espera que esta modificación en los flujos pico y basal aumente la cantidad de agua disponible en São Paulo durante su época seca, ayudando a que la ciudad se encuentre mejor preparada para lidiar con crisis hídricas similares ([WRI, 2016](#)).



Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

PROBLEMÁTICA

V Enfoque de Género e Intercultural en la planificación, formulación y ejecución de proyectos de infraestructura.

V.1 Términos de referencia de estudios de pre inversión de PIP no especifican necesidad de identificar impactos diferenciados, así como tampoco, la inclusión de estrategias interculturales que faciliten la participación de mujeres y hombres en el proceso de levantamiento de información de la línea de base social.

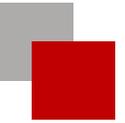
V.2 Contratos de ejecución de proyectos no incorporan expresamente acuerdos de consulta previa o los resultantes de los procesos de participación ciudadana.

PROPUESTA

- Se recomienda **incorporar entre los lineamientos mínimos** para la elaboración de los estudios de pre inversión a nivel de perfil ([DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.01](#), **Anexos 07**): a) la identificación de impactos diferenciados, y b) la inclusión de estrategias interculturales para el levantamiento de información, acorde a la realidad geográfica y cultural de la zona de influencia del proyecto
- Se recomienda establecer en los requisitos mínimos para la elaboración de contratos de ejecución de proyectos, la inclusión de los acuerdos de consulta previa o procesos de participación ciudadana de ser el caso.

EFECTO

- Fortalece la gobernanza de PIP.
- Previene la ocurrencia de conflictos si no se ha identificado adecuadamente los impactos diferenciados así como por darle mayor fuerza, vía inclusión en contratos, de los acuerdos con poblaciones indígenas y poblaciones en general.



1. Procurar tener **evidencia empírica, actualizada y referenciada** tanto para la problemática como para las propuestas.
2. Tener claridad acerca de los **mecanismos legales e institucionales** que se deben implementar o modificar para tener un efecto positivo. E.g. es necesario modificar el Artículo XX del DS.
3. Evitar propuestas declarativas y sin sustento. E.g. “habría que reducir la tramitología porque es horrible”. En todo caso se debe identificar qué trámite representa un cuello de botella, cuál es el problema que genera, cómo se debe solucionar y cuál es el efecto.
4. Evitar propuestas de exoneraciones tributarias.