

# DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DEL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR

APORTES DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA INTEROCEÁNICA SUR

## ANTECEDENTES

El Corredor Vial Interoceánico Sur o carretera Interoceánica Sur (IOS) es el mayor proyecto vial de nuestra historia. Nos conecta con el Brasil y atraviesa un territorio complejo, de extraordinaria diversidad biológica y gran heterogeneidad cultural; con enclaves de extrema pobreza, actividades extractivas y mercantiles irregulares, importantes pasivos socio-ambientales, alta conflictividad y débil gobernabilidad. Procesos particularmente intensos en el ámbito de influencia de los tramos 2, 3 y 4 (Cusco, Puno y Madre de Dios). Para tener un impacto positivo, la obra debe ser conmensurada con un esfuerzo integral y orquestado que promueva el buen gobierno, el desarrollo sostenible y los servicios de los ecosistemas, en el ámbito mencionado.

En respuesta a insistentes alertas sobre la vulnerabilidad social y ambiental del ámbito de la IOS, el Gobierno Peruano estableció un PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL (coloquialmente, CAF/INRENA); previsto para tres años (2006-2009) y financiado con un préstamo de la CAF por US\$ 10 millones, más una contrapartida nacional cercana a US\$ 8 millones. Desde su inicio y durante su transcurso, el CAF/INRENA experimentó notables problemas. Es evidente y preocupante que dicho esfuerzo ha obtenido resultados marginales.

El Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur (GTIOS) es una red establecida el 2005, conformada por cerca de 50 organizaciones ciudadanas (ONGs, universidades, gremios, etc.), con tres núcleos regionales (Cusco, Madre de Dios y Puno) y presencia en Lima. Su propósito es contribuir a maximizar los beneficios y minimizar los perjuicios de la IOS. Su labor principal es el intercambio y la difusión de información documentada sobre procesos relevantes al desarrollo sostenible en el ámbito de la IOS.

El GTIOS alertó, opinó y propuso repetidamente sobre las condiciones para que el CAF/INRENA obtuviera el éxito deseado. *Ad portas* del desarrollo de una segunda fase del PGAS-CVIS (un *Nuevo Programa*), esos aportes siguen vigentes. Las siguientes notas resumen las principales propuestas del GTIOS. Estas fueron compiladas y enriquecidas con contribuciones del CSA, DAR y la SPDA<sup>1</sup>, miembros del GTIOS.

---

<sup>1</sup> Centro para la Sostenibilidad Ambiental (U. Peruana Cayetano Heredia); Derecho Ambiente y Recursos Naturales; y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, respectivamente.

## DISEÑO REFLEXIVO, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO

El Nuevo Programa debe construir sobre los logros y superar las carencias del CAF/INRENA. Es decir, debe alimentarse con los insumos producidos por aquél (Línea Base Ambiental, Evaluación Ambiental Estratégica y Análisis Prospectivo) y aprender de esa experiencia. Además, para tener legitimidad, viabilidad y relevancia, el Nuevo Programa debe diseñarse con la participación informada de los actores sociales afectados por la IOS. Las consultas y validaciones, tal como hoy se dan, son contraproducentes: Ocurren en momentos arbitrarios, obtienen aportes subóptimos y generan más rechazo que respaldo. El Nuevo Programa debe posicionarse "desde arriba" y "desde abajo"; es decir, necesita promover espacios de coordinación intergubernamental y de interlocución con la sociedad civil, desde el inicio. Planteamos:

1. Que el MINAM y la CAF ofrezcan un **informe oficial, público y oportuno** sobre el estado de las coordinaciones y negociaciones relacionadas con el Nuevo Programa. En adelante, establecer un **mecanismo permanente y accesible de comunicación social** del Nuevo Programa.
2. Establecer una **Mesa Multi-institucional** que convoque a los diseñadores del Nuevo Programa, a los sectores interesados, a expertos y representantes de la sociedad civil, como instancia de **comunicación transparente y diseño participativo**. Su misión consistiría en **concordar visiones y aproximaciones de modo programado, documentado y predecible**. Es decir, lo opuesto a los usuales espacios pseudo-participativos, donde la sociedad civil entrega información y opiniones sin garantías, compromisos ni debate genuinos.
3. Iniciar el diseño del Nuevo Programa con una **Evaluación Estratégica del CAF/INRENA**. Su propósito no será aprobar o desaprobado, sino **documentar avances, información clave, prioridades, mejores prácticas y lecciones aprendidas**, para emplearlas en la construcción del Nuevo Programa.

## LECCIONES APRENDIDAS DEL CAF/INRENA

1. Escala adecuada: El tamaño del CAF/INRENA, en tiempo y dinero, fue extremadamente insuficiente para atender la complejidad y extensión del ámbito que le fue encargado. Calculamos que fue unas diez veces inferior a lo requerido. En consecuencia, **el Nuevo Programa debe estar mucho mejor dotado de recursos y debe ser mucho más focalizado**. Sugerimos efectuar un **sinceramiento de los costos** reales de un Nuevo Programa, con el apoyo de expertos.
2. Lógica de cambio: Con el fin de asignar con eficacia recursos limitados, debe hacerse un esfuerzo particularmente cuidadoso para establecer con mucha claridad las **relaciones causa-efecto** entre los procesos que se desea

transformar o influenciar y las intervenciones del Nuevo Programa. Sólo con este rigor, el Nuevo Programa podrá establecer verdaderas **prioridades estratégicas** y superar la perspectiva de “caja chica”, “fondos de libre disponibilidad” o “fondos de emergencia” con que fueron vistos muchas veces los recursos del CAF/INRENA. Para ello, será imprescindible contar con la información levantada por el CAF/INRENA, oficinas públicas y la sociedad civil, sobre la realidad actual del ámbito de la IOS.

3. Gobierno: El Nuevo Programa debe superar los defectos estructurales y procedimentales que varias veces deslegitimaron y en general debilitaron al CAF/INRENA:
  - a. Establecer un **sistema de gobierno sin conflictos de intereses**, donde las organizaciones ejecutoras de los proyectos no puedan ser juez y parte (ejm., mediante reglas de inhibición y votación secreta).
  - b. Establecer un sistema de gobierno y gestión donde la **participación de autoridades locales, regionales y nacionales** refleje las respectivas jurisdicciones y atribuciones; aplicando **principios de buen gobierno**, como asignar responsabilidades al nivel más bajo posible.
  - c. Incluir efectivamente a la **ciudadanía organizada en las instancias de gobierno** del CAF/INRENA, a través de sus representantes acreditados, para lo cual se debe destinar un **presupuesto específico e independiente**, que no pueda ser cooptado ni condicionado por intereses políticos de ningún nivel. La ciudadanía organizada incluye, mínimamente, **organizaciones de productores, organizaciones indígenas y ONG** con presencia en el ámbito de la IOS.
  - d. Promover la **participación de la ciudadanía organizada y el sector privado en la gestión** de los proyectos del Nuevo Programa;
  - e. Establecer **mecanismos transparentes y rigurosos de evaluación** de la calidad técnica y la coherencia de los proyectos, planes operativos y reportes de avance, de modo que su aprobación no quede limitada a motivaciones políticas o burocráticas.
  - f. Establecer una **instancia ejecutiva con poder efectivo**, es decir, con la **suficiente jerarquía, capacidades técnicas y respaldo político** para **convocar a diversos sectores y niveles de gobierno**, consolidar una **visión única** del Nuevo Programa y liderar la **coordinación intersectorial** necesaria para lograr dicha visión. Para ello, la instancia ejecutiva debe tener **autonomía** funcional, administrativa, técnica, económica, presupuestal y financiera.
  - g. **Reclutar personal con calidad y transparencia**; por concurso de méritos, buscando evitar el “reciclaje” automático de funcionarios.

## PRIORIDADES TEMÁTICAS

El Nuevo Programa tendrá mayor oportunidad de éxito si se enfoca en procesos neurálgicos y determinantes. Consideramos que el propósito fundamental del Nuevo Programa debe ser **establecer condiciones de gobernabilidad y buen gobierno** en el ámbito de la IOS. Esto depende crucialmente de una **adecuada coordinación inter-sectorial**. Son prioridades:

1. **Ordenamiento territorial** y planificación del desarrollo. Donde se tomen en cuenta los impactos combinados y los conflictos derivados de las diversas actividades económicas y mega-proyectos superpuestos en el ámbito de influencia de la IOS.
2. Fortalecimiento de las capacidades de **buen gobierno y gestión pública** a nivel local y regional. Orientado a autoridades y ciudadanos.
3. Ordenamiento inter-sectorial de la **minería aurífera**. Por consenso general, la actividad con mayor impacto negativo (social, institucional y ambiental) en el ámbito de la IOS. Es imperativo **establecer la ley y el orden** en los campamentos mineros.
4. **Ordenamiento urbano** de Puerto Maldonado y otros centros poblados en crecimiento, con acelerados procesos de erosión social y ambiental.
5. Incorporar un componente de **desarrollo económico**, que promueva el **comercio internacional<sup>2</sup> e inter-regional**; que ponga en valor las ventajas comparativas de esta región como **destino eco-turístico mundial**; y que promueva mecanismos económicos de vanguardia, como el **pago por servicios ambientales<sup>3</sup>**.
6. En todos los aspectos arriba indicados, incorporar consideraciones específicas relacionadas con el **fortalecimiento de la gestión de las grandes Áreas Naturales Protegidas** que pueblan el ámbito de influencia de la IOS, y que deben ser integradas mucho más activamente a los procesos de desarrollo económico y social.◆

**Lima, 17 de Noviembre de 2009.**

---

<sup>2</sup> Para lo cual es necesario superar las barreras para-arancelarias del Brasil.

<sup>3</sup> Utilizando y actualizando los insumos existentes, como Plan de Desarrollo de los Corredores Económicos Productivos del Sur Peruano 2006-2016, elaborado por la Comisión Intergubernamental de Alto Nivel creada por Decreto Supremo 059-2005-PCM ( 05 de agosto de 2005).