



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

SEDE ECUADOR

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES

Con mención en:

EN ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES

Tesis de Maestría:

***Gestión socio ambiental en la
Evaluación de proyectos viales en el Perú***

Caso: Pueblo de Ccatcca - Quispicanchis - Cusco

Estudiante: Glenda Jordán Araujo

Cusco, diciembre de 2008



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

SEDE ECUADOR

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES

Con mención en:

EN ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES

Tesis de Maestría:

***Gestión socio ambiental en la
Evaluación de proyectos viales en el Perú***

Caso: Pueblo de Ccatcca - Quispicanchis - Cusco

Estudiante: Glenda Jordán Araujo

Asesor: Juan Torres Guevara

Lectores: Eduardo Bedoya Garland

Iván Narváez

Cusco, diciembre de 2008

Dedicado a mis profesores de Maestría por transmitir con sencillez sus enormes conocimientos.

Agradecimientos

Un agradecimiento especial al maestro Juan Torres, por sus sabias enseñanzas y su gran ayuda en la conducción de esta investigación.

A mis padres y hermanas por su constante estímulo y confianza.

A Leonor Cisneros, Juvenal Ormachea y Luis Dávalos por su tiempo y aporte en este trabajo.

A mis amigos y compañeros por su apoyo y amistad.

INDICE

RESUMEN	1
ABREVIATURAS	3
CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN	4
1. CONTEXTO	4
2. PROBLEMÁTICA	5
3. JUSTIFICACIÓN	7
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	8
5. HIPÓTESIS	8
CAPÍTULO II METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO	9
1. METODOLOGÍA	9
2. MARCO TEÓRICO	14
CAPÍTULO III ESTUDIO DE CASO: CCATCCA	33
1. CCATCCA: CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO	33
2. ANTECEDENTES: IMPLICANCIA DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES NACIONALES Y EL PROYECTO IIRSA DEL ESTUDIO DE CASO	42
3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL PROCESO DEL ESÍA Y LA PARTICIPACIÓN DE CCATCCA DENTRO DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR PERÚ – BRASIL: TRAMO 2: URCOS – INAMBARI.	47
4. LA VISIÓN: VISIONES DE LOS DIFERENTES ACTORES SOBRE EL PROCESO DEL ESÍA DE CCATCCA	59
5. LA PROBLEMÁTICA: LA PROBLEMÁTICA DENTRO DEL PROCESO DE INFORMACIÓN, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA POBLACIÓN DE CCATCCA	81
6. LOS INDICADORES: PROPUESTA DE INDICADORES DE SOCIALES DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA EFICACIA DE ESÍA EN PROYECTOS VIALES	89
CAPÍTULO IV CONTRASTACIÓN DE HIPOTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	105
1. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	105
2. CONCLUSIONES	107
3. RECOMENDACIONES	108
BIBLIOGRAFÍA	110

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1	COMPONENTES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	21
CUADRO 2	RESEÑA HISTÓRICA SOBRE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL PERÚ	26
CUADRO 3	INSTANCIAS FORMALES Y NO FORMALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ETAPAS DEL EIA	29
CUADRO 4	LEGISLACIÓN AMBIENTAL PARA LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS VIALES	31
CUADRO 5	PROCESO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESIA DEL CORREDOR Vial INTEROCEÁNICO SUR – PUEBLO DE CCATCCA	50
CUADRO 6	ASISTENCIA DEL POBLADO DE CCATCCA EN EL PROCESO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	64
CUADRO 7	INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE UN ESIA EN PROYECTOS VIALES	92

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	SECUENCIA METODOLOGICA	11
GRÁFICO 2	LOS ACTORES DEL ESTUDIO	12
GRÁFICO 3	ETAPAS DEL PROCESO DE ESTUDIO DE IMPACTO SOCIO AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	30
GRAFICO 4	MAPA DE POLÍTICO DEL ÁREA DE ESTUDIO – PUEBLO DE CCATCCA, DISTRITO CCATCCA, PROVINCIA QUISPICANCHIS, REGIÓN CUSCO.	35
GRAFICO 5	MAPA DE UBICACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO – PUEBLO DE CCATCCA, DISTRITO CCATCCA, PROVINCIA QUISPICANCHIS, REGIÓN CUSCO.	36
GRAFICO 6	EL PROCESO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESIA DEL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR CON EL PUEBLO DE CCATCCA	51
GRÁFICO 7	INDICADORES DE EFICACIA DE UN ESIA EN PROYECTOS VIALES	90

Resumen

Los proyectos viales son vehículos de integración, inclusión, comunicación espacial, aproximación a mercados y posibilidades de mejorar el acceso a servicios de educación y salud. Más aún cuando estos proyectos se localizan en zonas andinas de extrema pobreza. Sin embargo, estos proyectos provocan impactos socio ambientales en los lugares donde se localizan. Por lo tanto, su adecuado manejo acercará al proyecto en su misión de generar desarrollo sostenible. La forma de hacerlo es a través de un Estudio de Impacto Ambiental.

En el Perú la década de los noventa representó un cambio significativo en cuestión ambiental, se introduce por primera vez la figura de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), se crean marcos legales ambientales, se formaliza la sectorización administrativa en la gestión ambiental, y se establecen mecanismos formales para facilitar la participación ciudadana en la gestión ambiental. La autoridad ambiental del Ministerio de Transportes, encargada de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental en proyecto viales, crea en el 2004 el reglamento de Consulta y participación ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social. Estas herramientas constituyen procesos nuevos en el Perú, que al ser aplicadas especialmente en contextos rurales con poblaciones pobres y quechua hablantes, se convierten en un reto para los elaboradores y evaluadores de los EsIA, lo cual provoca que existan algunos factores externos a estas herramientas, ligados a los contextos y realidades socio culturales de estas poblaciones locales, que influyen en el éxito o fracaso de un Estudio de Impacto Ambiental y la Participación Ciudadana.

Esta investigación se centra en una pregunta general relacionada a esa temática, que busca analizar ¿Cuáles son los factores que en el proceso de un EsIA (dentro de una población andina) influyen en la eficacia de la herramienta ambiental? Para responder a esta pregunta se plantean otras cuatro preguntas específicas: ¿Cómo es el proceso de información, consulta y participación ciudadana de un EsIA vivido por una población andina? ¿Cuáles son las visiones de los diferentes actores sobre el Proceso del Estudio de Impacto Ambiental? ¿Qué problemas se identifican en el proceso de información, consulta y participación ciudadana en una población andina? y ¿Existe una evaluación y

seguimiento de la eficacia de un Estudio de Impacto Ambiental que ayude a mejorarlos en base a experiencias vividas?

Para verificar dicho cuestionamiento la investigación centra su análisis alrededor de una población andina de la sierra sur del Perú, permeada por el proceso de un Estudio de Impacto Ambiental y de Participación Ciudadana: el Pueblo de Ccatcca, del distrito de Ccatcca, provincia de Quispicanchis, Región Cusco. Ccatcca es, desde el punto de vista étnico una población quechua, identificada como muy pobre.

Para responder a las preguntas planteadas el trabajo se apoya en las visiones de cinco actores que participaron durante el proceso del EsIA: el Pueblo de Ccatcca, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las consultoras, la constructora y los organismos ambientales.

Estas visiones de los diferentes actores permitieron identificar la problemática presentada en el Proceso de consulta y participación ciudadana, destacando principalmente que:

- Las decisiones terminan siendo de especialistas.
- Existe un limitado entendimiento entre la población y la consultora.
- Todavía no se pueden llegar a niveles de concertación.
- Existe una ausencia de posicionamiento participativo y una débil institucionalidad.
- Todavía las poblaciones de zonas andinas pobres priorizan los proyectos viales restando importancia a los EsIA.

Finalmente, el trabajo propone un sistema de indicadores sociales de evaluación y seguimiento del EsIA que midan la eficacia del documento elaborado cuando éste es aplicado en campo. Esta eficacia se medirá en función a los componentes que dentro de un EsIA se consideran importantes: identificación de impactos, valoración de impactos, Estrategia del Plan de Gestión Socio Ambiental y Participación Ciudadana. Estos indicadores permitirán re direccionar las acciones (de ser necesario), realizar correcciones a tiempo y desarrollar una base teórica que ayuden a abordar de mejor forma EsIA en base a las experiencias vividas.

Abreviaturas

IIRSA	Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
DGASA	Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones
CONIRSA	Consorcio IIRSA Sur
EsIA	Estudio de Impacto Ambiental
PGSA	Plan de Gestión Socio Ambiental
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CAR	Comisión Ambiental Regional
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
CMARN	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
CMA	Código del Medio Ambiente
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

1. Contexto

El Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil fue concebido dentro de una iniciativa IIRSA¹. Consiste en la rehabilitación y mejoramiento de 2,586 Km. de carretera para conectar la frontera Perú-Brasil con los puertos marítimos en el sur del Perú. El proyecto es considerado de suma importancia para el Perú, al constituir una posibilidad de descentralización e integración territorial de las regiones del sur (Madre de Dios, Cusco, Puno, Arequipa, Ayacucho, Apurímac y Moquegua). Está enfocado en que contribuirá al desarrollo social y económico del país, al lograr que las poblaciones dispersas y marginadas mejoren su calidad de vida y bienestar, a través del acceso a los beneficios económicos y servicios sociales, que ocasionaría tal integración (Dourojeanni, 2006).

Cumpliendo con el marco legal ambiental aplicable con el proyecto y de acuerdo a las exigencias de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA) del Ministerio de Transportes (MTC), el Consorcio IIRSA SUR (CONIRSA) encargado del proyecto vial elaboró el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA).

Con el fin de lograr la mejor administración en la ejecución del proyecto integral, éste se dividió en cinco tramos, siendo el que corresponde a este Estudio de Caso el tramo 2, que se ubica en la provincia de Quispicanchis, de la región Cusco². El que tiene una longitud de trazo de 300 km, une la localidad de Urcos con la de Puente Inambari (límite de la región Madre de Dios y Cusco) (EsIA, 2007).

En el área de influencia directa del Proyecto del Tramo 2, Urcos – Inambari se encuentra el pueblo de Ccatcca. El cual ha participado durante casi un año y medio

¹ IIRSA fue creada en el año 2000 por los gobiernos de doce países de la región con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), con el objetivo de impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio Suramericano.

² www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/conces_perubrasil.htm

en el proceso de el EsIA³ a través del trámite de Participación y Consultas ciudadana que exige el reglamento.

Ccatcca, es la capital del distrito del mismo nombre, pertenece a la Provincia de Quispicanchis, de la región Cusco. Desde el punto de vista étnico es una población quechua, identificada como muy pobre⁴. Tiene una población de 646 habitantes; y cuenta con infraestructura básica de agua potable, saneamiento y electrificación. La actividad económica es la agricultura y en menor proporción la ganadería (ovino, auquénido, vacuno), ambas más que nada dedicadas al autoconsumo (EsIA, 2007).

2. Problemática

La importancia que cumple la red vial en el desarrollo social y económico del país obliga al sector transportes a realizar importantes inversiones para mantener, rehabilitar y construir kilómetros de carreteras, debido a que los proyectos viales se convierten en vehículos de integración, inclusión, comunicación espacial, aproximación a mercados y acceso a servicios de educación y salud.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que si bien las carreteras son necesarias, al mismo tiempo presentan una serie de consecuencias socio ambientales graves en los lugares donde son construidas. Un ejemplo de esto es la BR-364, que en los años 80, generó deforestación e invasión de tierras indígenas en el Norte de Mato Grosso, Rondonia y Acre⁵. Un proyecto vial no es una obra aislada, va acompañada de una serie de circunstancias, que provocan impactos socio ambientales en los lugares donde se localizan⁶; su adecuado manejo alejará o no al proyecto de su misión de generar desarrollo sostenible (Leonel, 1992).

³ En la I Etapa del EsIA parcial y en la II Etapa del EsIA definitivo.

⁴ La provincia de Quispicanchis tiene un Índice de Carencias de 0,7385 (Mapa de la pobreza FONCODES 2006). <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/index.asp>

⁵ El BM y el BID financiaron, a través del Polonoeste, la construcción de la BR-364. La carretera se anticipó al planeamiento del desarrollo y a la implantación de las medidas ambientales previstas, creando un incontrolable flujo migratorio que, a su vez, generó una deforestación masiva, degradación de bosques e invasión de tierras indígenas y de áreas protegidas. Ambos bancos paralizaron sus prestamos y exigieron nuevas medidas cautelares. Este problema fue un hito en la historia ambiental del mundo, pues motivó drásticos cambios de la política ambiental en los bancos multilaterales y, consecuentemente, en la de los países en vías de desarrollo (Dourojeanni, 2001).

⁶ Como reubicación de la población, tenencia de la tierra, uso del suelo, valoración de los predios, migraciones, presión sobre los recursos naturales, ordenamiento territorial, cambios culturales, e

Estos impactos negativos, generados por las carreteras, no implican que no se puedan identificar y evaluar oportunamente, para poderlos manejar, y así disminuir las consecuencias sobre las regiones y los pobladores donde se ubican. La forma de hacerlo es a través de una herramienta preventiva de gestión socio ambiental, como es un Estudio de Impacto Ambiental.

El Perú formaliza los EsIA desde 1990 y el sector transportes abrió espacios de participación en el 2004, para la toma de decisiones de los proyectos viales. Ambas herramientas representan procesos nuevos para las sociedades peruanas; existiendo además factores externos relacionados con la realidad sociocultural de las poblaciones en contextos rurales, que influyen en la gestión socio ambiental en el proceso del EsIA de proyectos viales, que incluyen en la eficacia de la herramienta.

Como el caso del Proyecto de Rehabilitación Carretera en el Sur de Belice⁷, que incluso contando con una EsIA y un Proyecto de Asistencia Técnica Social y Ambiental financiado por el BID; creó de igual forma impactos socio ambientales⁸. Identificando como errores la no prevención de Impactos significativos en la EsIA, la insuficiente supervisión y monitoreo del Plan de Gestión Socio Ambiental, la falla en el establecimiento de indicadores mínimos para evaluar proyectos, e insuficientes salvaguardas para las Comunidades Indígenas.

En función de las consideraciones anteriores, esta investigación se centra en una pregunta general relacionada a esa temática, que busca analizar ¿Cuáles son los factores que en el proceso de un EsIA (dentro de una población andina) influyen en la eficacia de la herramienta ambiental? Para responder a esta pregunta se plantean otras cuatro preguntas específicas: ¿Cómo es el proceso de información, consulta y participación ciudadana de un EsIA en una población andina? ¿Cuáles son las visiones de los diferentes actores sobre el Proceso del EsIA en una población andina? ¿Qué problemas se identifican en el proceso de información, consulta y participación ciudadana en una población andina? ¿Existe una evaluación y

⁷ Proyecto de Carretera del Sur del BID (BL-0001). www.iadb.org/exr/doc98/apr/bl1081e.htm

⁸ Como deforestación en áreas protegidas, desprotección de tierras agrícolas, y remoción de bosques primarios, aumento de accidentes de tráfico, e incremento de los niveles de pobreza.

seguimiento de la eficacia de un EsIA que ayuden a mejorarlos en base a experiencias vividas?

3. Justificación

Las obras viales son costosas y se ejecutan para lograr accesibilidad a objetivos de desarrollo. Pero el daño ecológico y social generado puede superar los beneficios esperados pudiendo incluso recomendar un EsIA su no-realización⁹.

La gestión socio ambiental ha permitido crear medidas e instrumentos políticos y legales para controlar la situación. Si se considera que el estado actual de esta gestión socio ambiental en EsIA de proyectos viales depende de la idoneidad de los marcos jurídicos y de políticas, la capacidad de gestión ambiental del sector público, el nivel de participación de la sociedad civil, el acceso a la información (Andaluz, 2004; Lanegra, 2005); es precisamente en estos últimos donde todavía encontramos una fragilidad y deficiencia en diferentes aspectos como en: la evaluación y seguimiento de la eficacia de las herramientas de gestión ambiental en la evaluación de proyectos viales, la debilidad institucional, la frágil participación de las poblaciones a través de los espacios de diálogos y concertación generados que contribuyan a la toma de decisiones (Urrunaga; Correa, 1999; Trellez, 1997).

Frente a ese contexto, el interés en esta investigación centra su análisis alrededor de una población andina permeada por el proceso de un EsIA y su trámite de participación ciudadana, donde enfatiza la percepción y entendimiento de los actores locales, y su influencia en el proceso de decisiones dentro del EsIA. Pretende dar un diagnóstico de la situación y la problemática en la Gestión socio ambiental en el proceso de un EsIA en carreteras, en el proceso de participación ciudadana. Además contribuye con la propuesta de un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación que permitan medir la eficacia del EsIA al ser aplicado en campo, que a través de experiencias vividas permita abordar de mejor forma otros EsIA.

⁹ La CAF considera la exclusión de proyectos que contribuyan significativamente al deterioro del medio natural y/o social. La Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley N°27446, del 23 de abril de 2001), establece que de acuerdo a la revisión del EIA, se podrá desaprobar el mismo, indicando las consideraciones técnicas y legales que apoyan tal decisión.

4. Objetivos de la Investigación

Generales

- 1) Analizar la Gestión Socio Ambiental en el proceso de un EsIA en proyectos viales en el Perú. Caso: Pueblo de Ccatcca – Quispicanchis – Cusco.

Específicos

- 1) Conocer la visión de los diferentes actores sobre el proceso de un EsIA en el proyecto vial y relación con el desarrollo de Ccatcca.
- 2) Identificar la problemática en la participación de la población de Ccatcca en el proceso de información, consulta y participación ciudadana del EsIA.
- 3) Proponer un conjunto de indicadores sociales de seguimiento y evaluación que permitan medir la eficacia del EsIA realizado.

5. Hipótesis

General

- 1) Los EsIA son herramientas importantes de evaluación y manejo socio ambiental, sin embargo, factores externos en la gestión socio ambiental de un proceso de EsIA en carreteras de poblaciones andinas no permiten que la herramienta se consolide eficiente.

Específicas

- 1) Las poblaciones todavía no toman conciencia de la importancia en la realización de un EsIA y su relación con un desarrollo sostenible.
- 2) En la medida en que las poblaciones no sean protagonistas principales en los procesos de consultas y participación ciudadana su consideración en los EsIA quedará en una formalidad.
- 3) Las deficiencias en los EsIA se deben a la falta de indicadores sociales de seguimiento y evaluación de la eficacia de los EsIA que permitan aprender de las experiencias vividas.

Capítulo II

METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

1. METODOLOGÍA

Metodología de la investigación

La metodología que se hace uso en esta investigación es la cualitativa. Utilizando como técnica el seguimiento de un caso. Ver Gráfico 1: Secuencia Metodológica.

Tipo de Estudio

Descriptivo

El tipo de investigación realizada es descriptivo, puesto que se realiza el análisis de un estudio de caso con la finalidad de generar un cuerpo teórico explicativo, iniciando con la descripción de las características principales de la unidad de estudio (Referencia Villasante, 2001).

Explicativo o causal

Además el estudio contrasta las hipótesis y pretende resolver las relaciones de causalidad entre los problemas planteados, por lo que también, se apoya en un tipo de investigación explicativa o causal (Referencia Villasante, 2001).

Delimitación espacial del estudio

El ámbito de estudio es el Pueblo de Ccatcca, localizado en el distrito de Ccatcca, Provincia de Quispicanchis, región Cusco.

Identificación de actores

Se seleccionó una muestra no probabilística, tomando como unidad de análisis a los sujetos vinculados con el proceso de participación ciudadana dentro del EsIA; siendo considerados los actores que indican en el Gráfico 2 y que se describen a continuación:

- 1) Ccatcca, a través de sus autoridades, líderes y pobladores.

- 2) Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del personal de la DGASA, quienes evalúan, aprueban y supervisan los EsIA, además de fiscalizar y controlar el cumplimiento de los planes de Gestión socio ambiental.
- 3) Constructora de la Carretera del Estudio de Caso: CONIRSA, a través del personal de la Oficina de Relaciones Corporativas y Comunicaciones).
- 4) Consultora responsable de la elaboración del EsIA: Walsh Perú S.A, a través de los profesionales encargados de la parte social y de las Consultas de Participación Ciudadana.
- 5) Instituciones: la Comisión Ambiental Regional, a través de la representante del CONAM.
- 6) Consultora encargada de llevar la consulta, la facilitación y la relatoría de la Etapa II del Proceso de Consulta y Participación Ciudadana del EsIA: Futuro Sostenible.

Técnicas de recolección de datos

Revisión de información secundaria

Etapa de inicio, donde se realizó la recopilación y revisión de documentos y bibliografía especializada, principalmente los EsIA elaborados, el marco normativo nacional e internacional relacionado con la investigación, y demás información vinculante con estudio de caso.

Entrevistas exploratorias y semi-estructuradas

Se utilizaron entrevistas exploratorias y semi-estructuradas (Ver anexo 2) a los actores identificados que se mencionan previamente, esto con el fin de conocer la vivencia, opinión y visión de los involucrados del EsIA y de la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso.

Gráfico 1
SECUENCIA METODOLOGICA
Gestión socio ambiental en la evaluación de proyectos viales en el Perú
Caso: Pueblo de Ccatcca – Ccatcca - Quispicanchis – Cusco

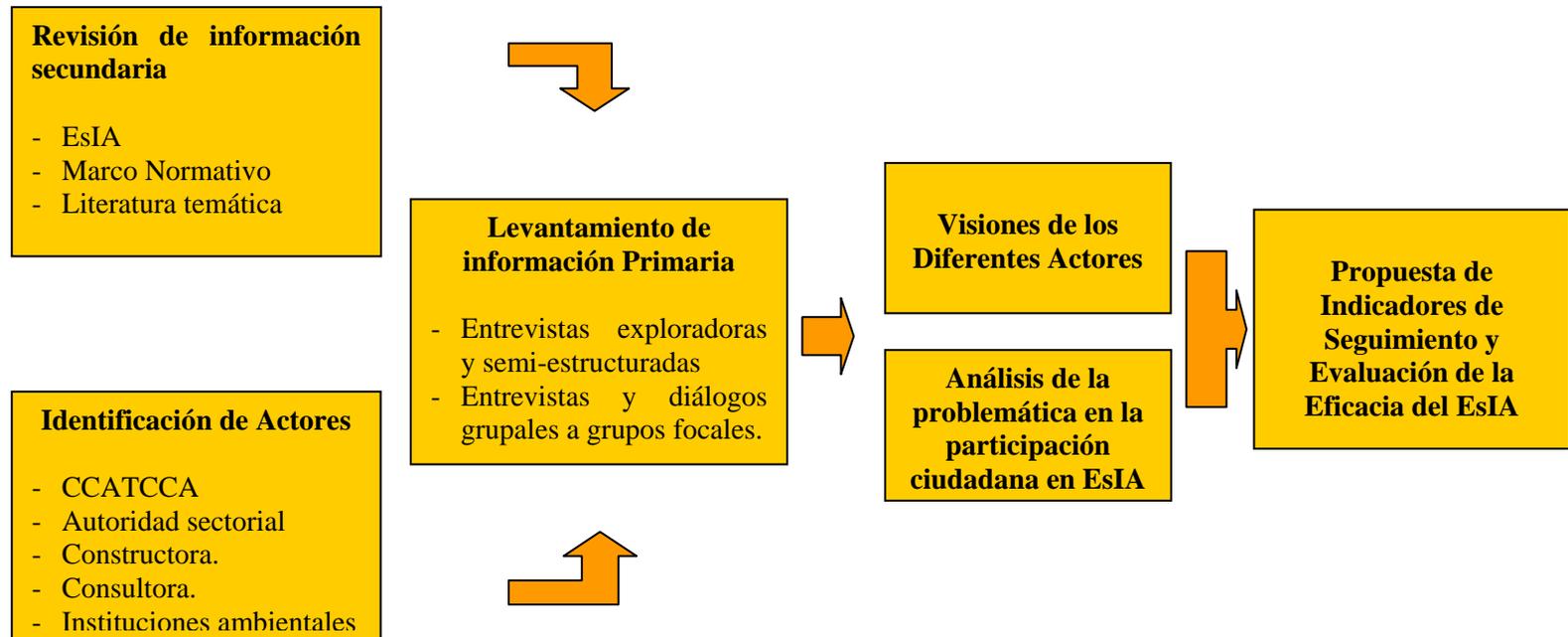
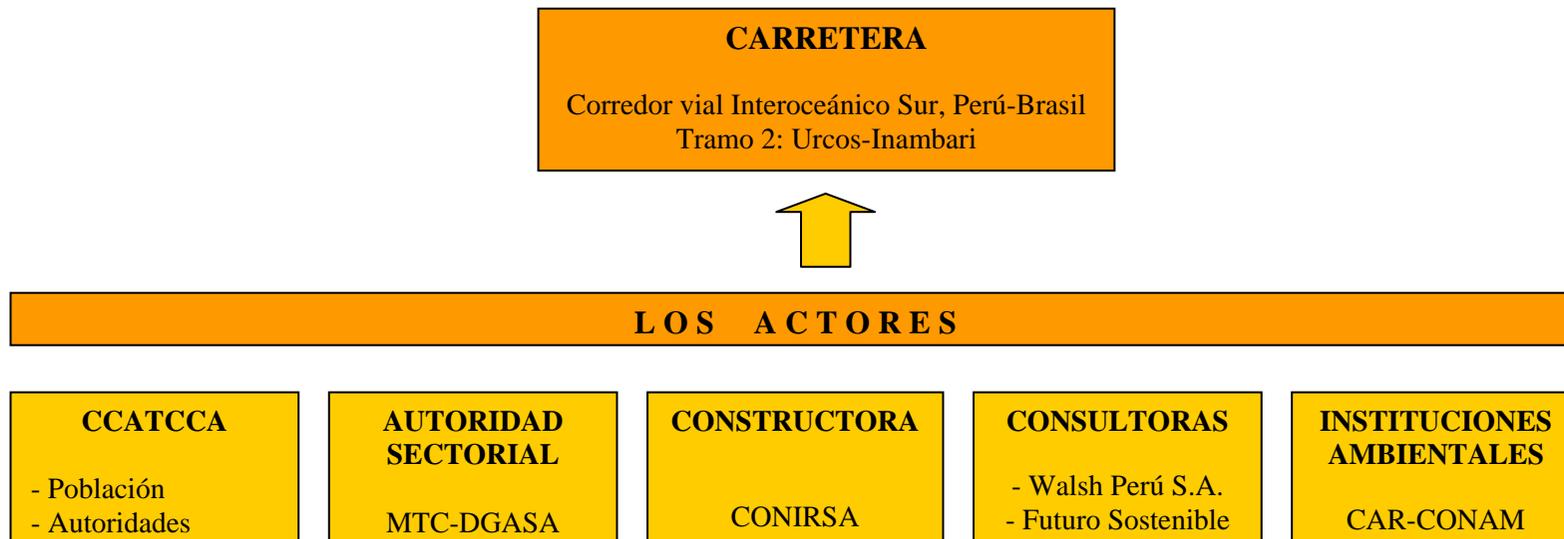


Gráfico 2
LOS ACTORES DEL ESTUDIO
Gestión socio ambiental en la evaluación de proyectos viales en el Perú
Caso: Pueblo de Ccatcca – Ccatcca - Quispicanchis - Cusco
Los actores del Estudio



Descripción de la visión y análisis de la problemática

La revisión de la información secundaria, las entrevistas y diálogos sostenidos realizadas a los actores identificados permitieron conocer y describir su visión en cuanto a la vivencia de la población de la localidad de Ccatcca del proceso de EsIA y de participación ciudadana. Estas visiones se desarrollan siguiendo un cuestionario que pretende responder los aspectos que el Reglamento de participación ciudadana, la Guía Metodológica del MTC y el Manual de Gestión Social en el Sector Vial (Colombia, 2004), señalan como importantes para garantizar la eficacia en proyectos de participación ciudadana, los que se muestran en el capítulo correspondiente.

De acuerdo a la visión descrita, se identificaron y ordenaron los principales problemas que se presentaron en la participación de Ccatcca dentro del proceso del EsIA. Para lo cual se tomaron en cuenta los “aspectos críticos” que podrían presentarse en los Procesos de Consulta y Participación indicados en la Guía Metodológica de los (MTC, 2004).

Elaboración de indicadores sociales de evaluación y seguimiento

Para la construcción de indicadores de evaluación y seguimiento de la Eficacia del EsIA se ha utilizado la Metodología descrita en el documento de Elementos Metodológicos Básicos para la Selección, Construcción, Interpretación y Análisis de Indicadores (DANE-SNIE, 2003).

La unidad de análisis a estudiar, observar y medir es el documento del EsIA cuando este es aplicado en campo. Para lo que se han considerado 4 componentes que midan la eficacia del documento, priorizando para este trabajo: la identificación de impactos, la valoración de impactos, la Estrategia del Plan de Gestión Socio Ambiental y la Participación Ciudadana.

2. MARCO TEÓRICO

Definición de términos básicos

Gestión Socio Ambiental

Gestión socio ambiental es un conjunto de acciones, políticas, regulaciones y organización institucional, diseñadas y ejecutadas por el Estado con participación de la sociedad civil, para lograr una ordenación sostenible del ambiente, como presupuesto básico para aspirar a un desarrollo sostenible del país y a un ambiente sano (Andaluz, 2004).

En proyectos viales la gestión socio ambiental es el conjunto de actividades, normas e instrumentos para la planeación, gestión, ejecución y supervisión de las obras de construcción de las vías, con el objeto de básicamente evitar o mitigar las consecuencias de los impactos negativos y potenciar los positivos, referidos a los efectos socioeconómicos, culturales y ambientales ocasionados por la construcción de la vía en los lugares donde se ejecutan (Instituto Nacional de Vías-Colombia, 2004).

Lo socio ambiental

La definición socio ambiental es integrada dentro del concepto de sostenibilidad, remarcando que las personas, comunidades y el ambiente constituyen una unidad global inseparable, con estrechas relaciones entre sí que definen una estructura integrada. Desde esta perspectiva toda intervención ambiental tiene que tomar en cuenta los aspectos sociales, puesto que las comunidades resultan ser los afectados o beneficiarios de las transformaciones del entorno físico. De igual forma toda intervención social tiene que contemplar los aspectos ambientales implicados dentro de un contexto socio-físico determinado (Instituto Nacional de Vías-Colombia, 2004; Correa, 1999).

Proyectos viales

Los proyectos viales son vehículos de integración, inclusión, comunicación espacial, aproximación a mercados y posibilidad de mejorar el acceso a servicios de educación y salud. De acuerdo a sus características su clasificación corresponde a

los lineales, puesto que requieren corredores que atraviesan cientos de kilómetros y, por consiguiente, diferentes regiones (Correa, 1999).

Impacto Ambiental

Impacto se refiere a la alteración que las actividades humanas producen en el medio, mientras lo ambiental alude a la interpretación de tales alteraciones en términos de salud y bienestar humano. En tal sentido, los impactos al medio natural o social pueden ser positivos o negativos, reversibles o irreversibles, directos o inducidos, permanentes o temporales, sinérgicos o no, mediatos o inmediatos, pueden tener una incidencia puntual o acumulativa, pueden alcanzar a un ámbito pequeño o grande (Gómez Orea, 1999).

Evaluación de Impacto Ambiental

Se define como la identificación y valoración de los impactos (efectos) potenciales de los proyectos, planes, programas o acciones normativas relativos a los componentes físico-químicos, bióticos, culturales y socioeconómicos del entorno (Andaluz, 2004).

Estas evaluaciones pretenden, como principio, establecer un equilibrio entre el desarrollo de la actividad humana y el medio ambiente, sin pretender llegar a ser una figura negativa u obstruccionista, ni un freno al desarrollo, sino un instrumento operativo para impedir sobreexplotaciones del medio natural y un freno al desarrollismo negativo y anárquico. Cada proyecto, obra o actividad ocasionará sobre el entorno en el que se ubique una perturbación, la cual deberá ser minimizada sobre la base de los EsIA que con motivo de la ejecución de las mismas se llevarán a cabo por los técnicos pertinentes” (Correa, 1999).

Estudios de Impacto Ambiental

La Ley General del Ambiente (Ley N° 28611, 15.10.2005) define que los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas

necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluir un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EsIA (Art. 25°), además de exigir la aplicación de mecanismos de Participación Ciudadana necesarios para su aprobación.

Participación Ciudadana

La Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del Sub-sector Transporte (DGASA) define a la participación ciudadana como el proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve. El reglamento de Consulta y Participación Ciudadana, define además los siguientes conceptos:

Consulta: proceso de información y diálogo entre la ciudadanía y el Estado acerca de las actividades relacionadas con la infraestructura de transportes en la localidad, sobre el marco normativo que las regula y las medidas de prevención y manejo de los posibles impactos sociales y ambientales del proyecto; asimismo, permite conocer las percepciones e inquietudes ciudadanas. La consulta se debe realizar a través de reuniones dirigidas a personas y organizaciones sociales, buscando en todo momento, la absolución de las consultas e inquietudes que surjan.

Taller participativo: es convocada por la autoridad, y se realizará utilizando metodología participativa y cualitativa para brindar información sobre el proyecto y recoger opiniones de manera sistemática. Según el tipo de proyecto, la magnitud, los posibles impactos socio ambientales directos e indirectos, se definirá la modalidad de reunión que mas convenga para el logro de objetivos.

Participación: es la intervención activa de la ciudadanía, especialmente de las personas que potencialmente podrían ser impactadas en el desarrollo de un proyecto, en los procedimientos de aprobación de estudios ambientales. La participación

ciudadana no es un fin en sí mismo, en la medida en que su promoción está orientada a tomar en cuenta la opinión de la población, e identificar y prevenir conflictos entre las partes.

Indicadores

Los indicadores son señales, signos, manifestaciones, muestras o marcas de algún suceso o acontecimiento o proceso; que ponen en evidencia la magnitud o intensidad de un problema o el grado de impacto alcanzado. Constituyen el medio a través del cual se puede evaluar, de manera objetiva, los cambios o variaciones buscados con el proceso de intervención planificada del programa o proyecto (Robles y Luna, 1999).

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

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

Marco Normativo Internacional Vinculante

El proyecto vial del estudio de caso fue concebido dentro de la Iniciativa IIRSA. Contempla los principios orientadores que guían las acciones de los gobiernos y las instituciones financieras de su Comité de Coordinación Técnica, integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Estos principios orientadores son: concebir a América del Sur como

un espacio geo-económico plenamente integrado (Regionalismo abierto), lograr ejes de integración y desarrollo, respeto a los cuatro elementos de la sostenibilidad (económica, social, ambiental y político-institucional), aumento del valor agregado de la producción, uso de tecnologías de la información, convergencia normativa y coordinación público-privada.

Además el IIRSA define nueve líneas de acción básicas entre las que se encuentran: Valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos, Mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional, incorporar mecanismos de participación y consulta.

Toma en cuenta los aspectos socioambientales, afirmando que todos los proyectos identificados dentro de la Cartera IIRSA que en la actualidad se encuentran en ejecución o en etapa de preparación, son desarrollados bajo normas ambientales que se desprenden en el caso de los países, de sus “legislaciones nacionales vigentes”.

Contempla además los dispositivos y normatividad de los organismos que la integran como el BID y la CAF.

Lineamientos de Políticas de Medio Ambiente¹⁰ del BID

El BID manifiesta que apoyará únicamente operaciones que sean ambientalmente viables, las que deben cumplir con las directrices de su Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardia Ambiental (Borrador, BID, 2004). Además de aquellas disposiciones relevantes de las siguientes políticas del Banco, que en conjunto forman el Marco de Política de Salvaguardia Ambiental obligatorio¹¹:

Establece que todas las operaciones financiadas por el Banco deben cumplir con las leyes, regulaciones, estándares y procedimientos de evaluación ambiental de los países prestatarios miembros. Además todas las operaciones financiadas por el

¹⁰ El término “medio ambiente”, tal y como se emplea en esta política, se define en su sentido amplio e incluye factores físicos/químicos (geofísicos), factores biológicos (bióticos), y factores humanos y sociales (antrópicos) asociados a los anteriores. Esta política abarca los aspectos sociales en la medida en que éstos se encuentren vinculados con impactos y riesgos físicos y/o biológicos.

¹¹ Política de Disponibilidad de Información (OP-102), Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710), Política de Desastres Naturales e Inesperados (OP-704), Los mandatos ambientales del Octavo Aumento General de Recursos, La Política de Pueblos Indígenas [en preparación], Las estipulaciones pertinentes de Políticas Sectoriales del Banco existentes.

Banco serán preevaluadas y clasificadas de acuerdo con sus impactos y riesgos ambientales potenciales. Según la clasificación del BID, al proyecto del presente Estudio de caso, le corresponde la Categoría A¹² que corresponde al caso de riesgos elevados.

Como mínimo, el Banco requiere que el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) incluya: preevaluación y caracterización de impactos; consulta adecuada y oportuna con los grupos de interés y proceso de difusión de información; justificación sólida del proyecto y examen de alternativas; análisis de impacto y planes de gestión y mitigación presentados en un Plan de Gestión Socio Ambiental (PGSA). El informe de EsIA deberá ser preparado y sometido a consulta pública, y a un proceso formal de revisión y aprobación.

Lineamientos de Políticas para la Gestión Ambiental y Social de las Operaciones de la CAF¹³

La CAF promueve la sostenibilidad ambiental y social de sus operaciones, y atendiendo a la responsabilidad con el medio ambiente y la diversidad cultural, ha definido su política para la gestión ambiental y social para sus operaciones, que incluye en relación al presente estudio de caso lo siguiente:

- 1) Los proyectos se ajustarán a la Legislación Ambiental y los acuerdos internacionales ratificados por el país donde se ejecute el proyecto.
- 2) La CAF requerirá la presentación de los respectivos Estudios de Impacto Ambiental (EsIA), y los Planes de Gestión Socio Ambiental (PGSA).
- 3) Considera necesario la participación de la comunidad a través de mecanismos idóneos, especialmente en comunidades donde por sus condiciones de vulnerabilidad, puedan verse afectadas por la ejecución de un proyecto.
- 4) Considera la exclusión de proyectos que contribuyan significativamente al deterioro del medio natural y/o social.

¹² La Categoría “A”, se trata de operaciones que pueden causar: (i) impactos y riesgos ambientales negativos significativos con sus efectos y riesgos sociales asociados que van más allá del área de proyecto y se prolongan en el tiempo o que son de gran magnitud; (ii) tienen implicaciones profundas en materia de reforma de políticas que afectan los recursos naturales; o (iii) están caracterizadas por la existencia de problemas de índole ambiental muy delicados y sus corolarios sociales.

¹³ Lineamientos de Políticas para la Gestión Ambiental y Social de las Operaciones de CAF, 2000.

Adicionalmente encontramos las Directivas del Banco Mundial¹⁴, orientadas a prevenir los impactos que podrían ocasionar los proyectos, específicamente a la Evaluación Ambiental, los Planes de Reasentamiento Involuntario y los Procedimientos que afectan a Comunidades Indígenas¹⁵.

Convenio 169 de la OIT

El Estado peruano ha ratificado el Convenio 169 de la OIT¹⁶ sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en donde se insta a los gobiernos a asumir, con la participación de los pueblos interesados, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad, y establece además el derecho de dichos pueblos a participar en la formulación y ejecución de programas de desarrollo susceptibles de afectarlos directamente¹⁷.

Gestión socio ambiental en la evaluación de proyectos viales en el Perú

La Gestión Socio Ambiental en proyectos viales esta compuesta por la política ambiental, la estructura organizativa (institucionalidad) y los instrumentos de gestión (Ver Cuadro 1). Cuentan con un marco legal y se realizan fundamentalmente desde el Estado, que le corresponde la iniciativa institucional en la Gestión Ambiental (Andaluz, 2004; CONAM, 2005).

¹⁴ Evaluación Ambiental (OP 4.01), la Conservación de Hábitats Naturales (OP 4.04), Reasentamiento Involuntario (OP 4.12), Comunidades Indígenas (OP 4.20).

¹⁵ Políticas de Salvaguarda Ambiental y Social del Banco Mundial. VII Encuentro Latinoamericano de Unidades Ambientales del Sector Transportes, Lima 2005.

¹⁶ Ratificado mediante Resolución Legislativa N° 26253, el 05 de diciembre de 1993.

¹⁷ En el artículo 7 del 169, se establece con absoluta claridad que "los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente."

Cuadro 1
Componentes de la Gestión Ambiental

Política/Objetivos de Política		Resultados esperados
Estructura Organizativa	Estructura Legal	Funciones y atribuciones capacidades institucionales
Instrumentos de Gestión		Herramientas operativas

Fuente: Evaluación de la Gestión Ambiental en el Perú 1990-2005, CONAM.

Política ambiental

La política ambiental constituye el componente principal de la gestión ambiental, sus lineamientos señalarán el camino a seguir por la legislación, la institucionalidad estatal y los instrumentos de Gestión. El instrumento de política fundamental la Constitución Política.

La constitución vigente de 1993, resalta los derechos esenciales de la persona humana, y deriva una nueva política en materia de desarrollo sostenible y participativo. Coloca los fundamentos de respeto al ambiente, al consagrar como derecho fundamental de todo peruano, el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; de igual forma, consagra el derecho al acceso a la información pública y el derecho a participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, señala el reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural, especificando la necesidad de su protección, estableciendo que debe respetarse la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas entendidas éstas como sujetos de derecho de carácter colectivo (Carreño, 1999).

De otro lado la Ley General del Ambiente aprobada en el 2005, consagra los lineamientos y principios de política ambiental fundamentales para “asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus

componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país”(Art. 1)¹⁸.

Además el Perú se adhirió a los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente, así como a la Agenda 21, instrumentos que expresan la voluntad política de orientar la actuación pública del Estado bajo los principios del desarrollo sostenible.

Se puede concluir que el Perú tiene una clara Política Ambiental, sin embargo, es necesario dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo sostenible y protección ambiental planteados, ya que no parecen ser una prioridad de las gestiones gubernamentales.

Estructura organizativa ambiental (institucionalidad)

La Administración Ambiental constituye el marco institucional del Estado encargado de ejecutar las políticas ambientales y velar por el cumplimiento de la normativa ambiental. El Perú no cuenta con una única Autoridad Ambiental, como lo indica la Ley N°757¹⁹, le compete a los sectores correspondientes de acuerdo a las actividades que se desarrollen²⁰, existiendo un único organismo coordinador de la política ambiental, el CONAM. Actualmente se cuenta con el siguiente marco institucional ambiental:

Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)

Es el organismo rector de la política nacional ambiental. Su función central es coordinar la gestión ambiental en el país razón por la cual ha creado el Marco Estructural de la Gestión Ambiental (MEGA) que tiene como objeto garantizar el proceso de coordinación intersectorial entre las entidades y dependencias públicas

¹⁸ Ley General del Ambiente presenta los siguientes principios y derechos esenciales: i) el derecho a habitar en un ambiente sano, ii) el derecho de acceso a la información, iii) el derecho a la participación en gestión ambiental, iv) el derecho a la participación ciudadana de acceder a la justicia en defensa del ambiente, v) el principio de sostenibilidad, vi) el principio de prevención, vii) el principio precautorio, viii) el principio de internalización de costos, ix) el principio de responsabilidad ambiental, x) el principio de equidad, xi) el principio de gobernanza ambiental.

¹⁹ Ley Marco para el crecimiento de la inversión Privada,

²⁰ En caso de que la empresa desarrollara dos o más actividades de competencia de distintos sectores, será la autoridad sectorial competente la que corresponda a la actividad de la empresa por la que se generen mayores ingresos brutos anuales.

que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de gobierno; armonizar sus políticas con la Política Nacional Ambiental; y administrar conflictos, superposiciones o vacíos de competencia, así como fortalecer la capacidad ambiental en el sector público y la concentración con el sector privado y la sociedad civil (Andaluz, 2004).

Las comisiones ambientales regionales (CARs)

En el marco de desarrollo de capacidades de gestión ambiental en el interior del país, el CONAM estableció Comisiones Ambientales Regionales (CARs), como instancias de concertación y coordinación de la política ambiental regional. Están compuestas por un representante del CONAM, del Gobierno Regional, de los gobiernos locales, de las ONGs y de los sectores económicos privados.

Autoridad Sectorial: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Mediante la reestructuración del MTC, se crea la Dirección General de Asuntos Socioambientales (DGASA) del Sub-sector Transportes. Entre sus principales funciones se encuentra la formulación de políticas, estrategias y normas socio-ambientales, proponiendo además programas y planes de Gestión socio-ambiental. Así mismo tiene por objetivo velar por el cumplimiento de las normas de conservación del ambiente, con el fin de garantizar el adecuado manejo de los recursos naturales durante el desarrollo de las obras de infraestructura de transporte, así como de conducir los procesos de expropiación y reubicación que las mismas requieran. A la vez la DGASA, tiene dos órganos en línea:

- a) La *Dirección de Evaluación Socio Ambiental (DESA)*, encargada fundamentalmente de evaluar, aprobar y supervisar los Estudios de Impacto Socio Ambiental de los proyectos de infraestructura de transportes, así como de fiscalizar y controlar el cumplimiento de los planes de manejo.
- b) La *Dirección de Expropiaciones y Reasentamientos (DER)*, encargada de coordinar acciones que conducen a expropiaciones y reasentamientos con un enfoque social, así como el seguimiento de los programas de expropiaciones y reasentamiento establecidos en los estudios de impacto ambiental.

Además cuenta con la *Oficina de Gestión Socio-Ambiental de Proyectos en Concesión*, con el encargo de realizar las tareas de monitoreo social y ambiental a las actividades que impliquen el proceso de implementación de las concesiones. Ha sido creada con el objetivo de dar cumplimiento a las responsabilidades asumidas por el MTC, establecidas en el marco de las condiciones para la Línea de Crédito de Enlace entre el Estado peruano y la Corporación Andina de Fomento (CAF), como es el caso del proyecto del presente Estudio de Caso.

El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)

Es un organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura encargado de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la conservación de la diversidad biológica silvestre y la gestión sostenible del medio ambiente rural, mediante un enfoque de ordenamiento territorial por cuencas y su gestión integrada; estableciendo alianzas estratégicas con el conjunto de actores sociales y económicos involucrados (Andaluz, 2004).

Gobiernos regionales y gobiernos locales

Los gobiernos regionales y locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, siendo la finalidad esencial del primero fomentar el desarrollo regional integral sostenible. Cuentan con competencias exclusivas y compartidas, entre las cuales se encuentran aquellas con carácter ambiental (Andaluz, 2004).

Instrumentos de Gestión socio ambiental del sub-sector transportes

El instrumento de gestión utilizado por la DGASA es el EsIA, y su trámite de Participación Ciudadana, los que le permiten a la autoridad ambiental emitir un pronunciamiento. Como marco de referencia en el Cuadro 2 se describe la evolución de los EsIA en el Perú.

Estudio de Impacto Ambiental dentro del sub-sector Transportes

La evaluación de Impacto Ambiental esta normada por la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), dentro de un marco más amplio en la

Ley General del Ambiente y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. El proceso es conducido por la autoridad competente, quien toma las decisiones relativas a la certificación ambiental del proyecto que ha ingresado al proceso de evaluación. De acuerdo al SEIA (Art. 10), un EsIA deberá contener lo siguiente:

- a) Una descripción de la acción propuesta y los antecedentes del área de influencia.
- b) La identificación y caracterización de los impactos ambientales durante todo el ciclo de duración del proyecto.
- c) La estrategia de Gestión socio ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según sea el caso, el plan de manejo, el plan de contingencias, el plan de compensación y el plan de abandono.
- d) El plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente.
- e) Los planes de seguimiento, vigilancia y control.
- f) Un resumen ejecutivo de fácil comprensión.
- g) Las etapas del proceso son las siguientes, y se muestran en el gráfico 2
- h) Presentación de la solicitud de certificación ambiental, que deberá incluir una evaluación preliminar, una propuesta de clasificación, una propuesta de los términos de referencia del EsIA, de ser el caso.
- i) Clasificación de la acción, en esta etapa la autoridad competente emitirá una resolución para clasificar la acción propuesta, de acuerdo al riesgo ambiental, en alguna de las siguientes categorías: Categoría I – Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Categoría II – Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EsIA–sd), Categoría III – Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EsIA–d).
- j) Elaboración y revisión del Estudio de Impacto Ambiental
- k) Resolución, la autoridad competente emite la resolución que aprueba o desaprueba dicho estudio indicando las consideraciones técnicas y legales que apoyan la decisión.
- l) Seguimiento y control, la autoridad competente será responsable de efectuar el seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental.

En 1994, se establece que la ejecución de Proyectos de Infraestructura Vial, previamente a la iniciación de sus actividades debe contar con un EsIA.

Cuadro 2
Reseña histórica sobre los Estudios de Impacto Ambiental en el Perú

Fecha y evento	Hitos significativos
En 1990 se promulga el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN - Decreto Legislativo N° 613-Sustituida por la Ley General del Ambiente el 2005)	Se introduce en la legislación peruana la figura del Estudio de Impacto Ambiental como instrumento de gestión ambiental previo al inicio de actividades vinculadas a proyectos de inversión. El artículo 8 del Código del Medio Ambiente (artículo derogado en 1991) dispuso la exigencia de presentar EsIA, para “todo proyecto de obra o actividad, sea de carácter público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente”, además estableció una lista en la cual se indicaba qué rubro de actividades requerían el EsIA. Sin embargo, no detalló cuáles eran los parámetros para determinar cuando nos encontrábamos ante un daño tolerable o no, y en consecuencia, no se podía conocer cuando una acción estaba o no sujeta a la obligatoriedad de presentar el EsIA.
En 1991 se aprueba la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N° 757)	Se crea un marco legal y político para el fomento de la inversión privada, y se formaliza la sectorialización administrativa de la gestión ambiental al establecer que las competencias ambientales son ejercidas por los ministerios del Estado o los organismos fiscalizadores, según sea el caso. De este modo, se dejó a la libre determinación de cada autoridad sectorial competente, la identificación y categorización de las actividades que están sometidas a la evaluación de impacto ambiental (Se deroga el Artículo 8 del Código de Medio Ambiente).
En 1992, se crearon las primeras unidades ambientales	Al pasar de un sistema nacional de gestión ambiental a autoridades sectoriales. Se crean las primeras unidades ambientales en los sectores de minería y de industria.
Entre 1993-1994 se dictaron las primeras normas ambientales	El Sector de Minería lidera el proceso de desarrollo de legislación ambiental sectorial. Marcó la pauta, en lo que se denominó el Plan de Adecuación de la Industria Minero Metalúrgica, que incluía: Estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental Límites Máximos Permisibles; informe anual, y otras normas específicas vinculadas a la evaluación de impacto ambiental, como regímenes de consultoría y auditoría ambiental, la audiencia pública, límites máximos permisibles, protocolos, guías, registros de empresas autorizadas para realizar EsIA. Además se aprueba el primer Reglamento de Protección Ambiental de Minería al que le siguieron en Hidrocarburos, Electricidad, Pesquería e Industria,
En 1994 se crea el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM (Ley N° 26410).	Se crea la autoridad ambiental nacional y organismo rector de la política ambiental, como organismo descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, que depende del Presidente del Consejo de Ministros y tiene como misión institucional promover el desarrollo sostenible propiciando un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección del ambiente y el bienestar social. La función central del CONAM es la de actuar como un ente de coordinación de la gestión ambiental, a fin de conducir el proceso de coordinación intersectorial y de transectorialidad de la gestión ambiental.
Entre 1996 y 1997 se crea el Marco	El Marco Estructural para la Gestión Ambiental (MEGA) se convierte en la herramienta que debe utilizar el CONAM para

Fecha y evento	Hitos significativos
Estructural para la Gestión Ambiental	llevar adelante la función de coordinación entre sectores.
En 1997 se establecen casos en que la aprobación de los EsIA requerirán la opinión técnica del Instituto Nacional de Recursos naturales (INRENA)	Se aprueban normas complementarias que involucran a algunas autoridades sectoriales en el proceso de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental de proyectos de inversión de otros sectores. De este modo, el EsIA de aquellos proyectos que pueden afectar recursos naturales (agua, suelo, flora y fauna) requiere la previa opinión técnica del INRENA, además de la resolución de aprobación que dicte la autoridad sectorial correspondiente.
En 1997 se aprueba la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades (Ley N° 26786)	Dispuso que las autoridades sectoriales debieran comunicar al CONAM las actividades a desarrollarse en su Sector que se encontraban sujetas a la presentación del EsIA, así como la información referida a los límites máximos permisibles de su Sector. Señala también que los sectores debían proponer al CONAM los requisitos para la elaboración de los EsIA, así como el trámite para su aprobación. La Ley N° 26786 fue el primer paso hacia la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
En el 2001, se aprueba la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA (Ley N° 27446)	Moderniza los conceptos de evaluación de impacto ambiental al introducir nuevos marcos normativos, nuevos conceptos e integrar a la población y la sociedad civil en los procesos de Evaluación del Impacto Ambiental, e incluye además tres categorías diferenciadas de acuerdo a la acción desarrollada que determinará el detalle del Estudio de Impacto Ambiental a realizar. Se crea el sistema y procedimientos para estandarizar el enfoque para la evaluación y certificación de los estudios ambientales. Además confirmo el concepto de autoridades competentes para cada sector, que les permite establecer, implementar y ejecutar mecanismos para la revisión de los EsIA dentro el marco de la Ley. Dispone la participación ciudadana y la distribución justa de beneficios. La propuesta de ley plantea que las autoridades públicas, nacionales, regionales y locales, establecen “mecanismos formales” para facilitar la participación ciudadana en la gestión ambiental, precisando que la autoridad ambiental nacional de los lineamientos para el diseño de esos mecanismos, entre los cuales figuran las consultas, audiencias públicas y mesas de concertación. El Sub-sector transportes aprueba el reglamento de Consulta y participación ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el año 2004.
Entre los años 2002-2005	Se inicia un proceso descentralizado, a través de las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) en todo el país, y la creación de Gerencias especializadas con competencias ambientales en todos los gobiernos regionales. Además aumentan o se reforman las unidades ambientales en todos los sectores.
En el 2005, se aprueba la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611)	Deroga al CMARN, fortalece el proceso de gestión ambiental transectorial y descentralizada. Coloca el EsIA a disposición del público. El artículo 11 del CMA ha establecido que el EsIA se encuentra a disposición del público en general. Similar disposición se encuentra incluida en el Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales presentados ante el Ministerio de Energía y Minas, de Transportes, entre otros.

Fuente: Marco legal peruano. Elaboración propia.

Consulta y Participación ciudadana en el sub-sector Transportes

La participación ciudadana en el proceso del EsIA forma parte del mismo, ha sido establecida y pautada por la Ley General del Ambiente, la Ley del SEIA y el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Ambiental y Social en el Sub sector Transportes aprobada el año 2004.

El Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana, norma la participación de las personas naturales, organizaciones sociales, titulares de proyectos de infraestructuras de transportes y autoridades, además especifica que el sub-sector transportes desarrollará actividades de información y diálogo con la población involucrada en proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación, a fin de mejorar el proceso de toma de decisiones en relación a los proyectos.

El Reglamento especifica que de acuerdo al tipo del proyecto, la magnitud, los posibles impactos socio-ambientales directos e indirectos, se definirá la modalidad de reunión que mas convenga para el logro de los objetivos, pudiendo ser consulta o talleres participativos. Esta participación se debe llevar a cabo mediante modalidades como: consulta previa, consulta pública general, consultas específicas a propiedades afectadas por el proyecto.

El Cuadro 3 y el Gráfico 3, brindan una idea más precisa de la situación y secuencia de esta instancia dentro del proceso del proceso de EsIA.

Estructura legal de los instrumentos de gestión socio ambiental del sub-sector transportes

En el Cuadro 4 se muestra las normas y regulaciones ambientales que abren los espacios para la aplicación del EsIA y Participación Ciudadana; los que son utilizados por la autoridad ambiental del Sub-sector transportes, la Dirección General de Asuntos Socioambientales.

Cuadro 3
Instancias formales y no formales de participación ciudadana en las etapas del EIA

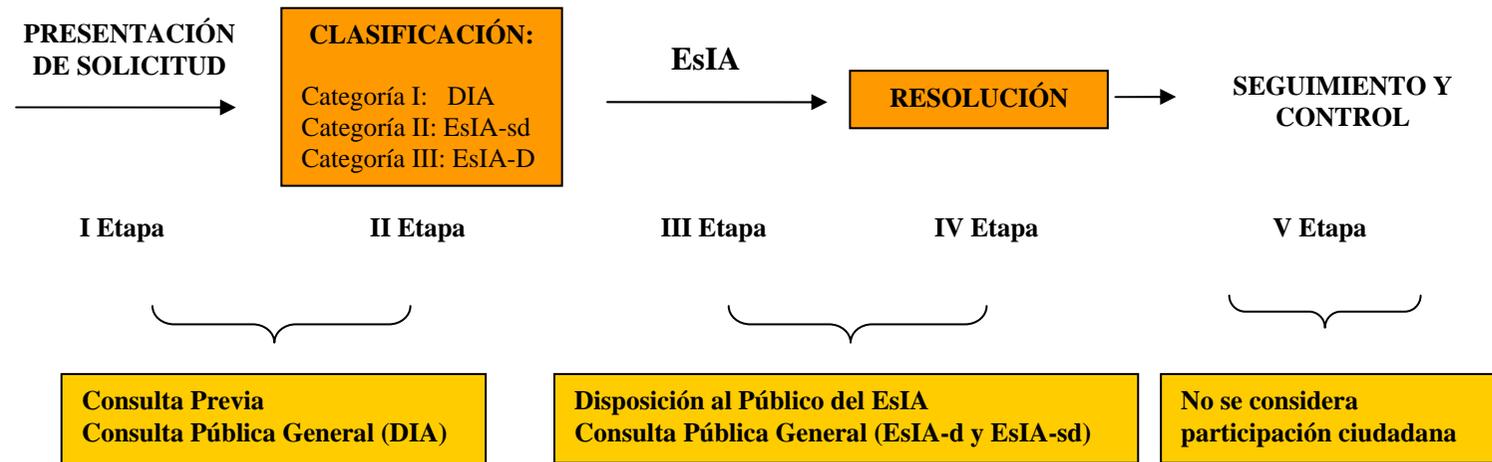
Etapas	Instancias formales ²¹	Instancias no formales ²²
Etapa I y II: I: Presentación de la solicitud II: Clasificación de la acción	<ul style="list-style-type: none"> - La autoridad competente solicita a la comunidad los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta. - Consulta Previa. - Consulta Pública General (DIA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultas para producir información y opinión necesarias para la elaboración de las propuestas presentadas en la Solicitud. - Según, el caso consultas adicionales para responder a los pedidos de información complementaria o modificatoria de la autoridad competente.
Etapa III y IV: III: Revisión del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA). IV: Resolución	<ul style="list-style-type: none"> - Puesta a disposición del público el EIA y de su resumen ejecutivo por la autoridad competente. - Consulta Pública General (EIA-d y EIA-sd); estas consultas se realizaran durante la elaboración de los EIA-d y EIA-sd y una vez presentados los resultados de los mismos a la autoridad competente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución del Plan de Participación Ciudadana (PPC) durante esta etapa (el PPC incluye también a las Consultas Públicas Generales). - Según el caso, consultas adicionales para responder a los pedidos de información complementaria o modificatoria de la autoridad competente.
Etapa V: V: Seguimiento y control	No se considera procedimientos de participación ciudadana.	

Fuente: Guía Metodológica de los procesos de consulta y participación ciudadana en la Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes – MTC (Diciembre, 2004)

²¹ El proceso de consulta formal, es impulsado y conducido por la autoridad competente, bajo su responsabilidad, debiendo ser desarrollado en todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental.

²² Las instancias no formales, son impulsadas y conducidas por el titular o proponente y su equipo técnico, siguiendo el Plan de Participación ciudadana aprobado por la autoridad competente.

Gráfico 3
Etapas del Proceso de Estudio de Impacto Socio Ambiental y participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y Social en el Sub-sector Transportes; y con referencia a la Ley del SEIA.

Cuadro 4
Legislación ambiental para la aplicación de los Instrumentos de Gestión Ambiental en la Evaluación de Proyectos viales

Marco legal	Tema de la norma
El Estudio de Impacto Ambiental	
Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1990)	Introduce por primera vez la exigencia de presentar un estudio de impacto ambiental como instrumento de gestión ambiental previo al inicio de actividades vinculadas a proyectos de inversión. (Sustituida por la Ley General del Ambiente, aprobada el 2005).
Ley N°757: Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada (08.11.1991)	Marco legal y político para el fomento de la inversión privada, que deroga el Art. 8 del Código del Medio Ambiente, indicando que la autoridad sectorial competente ²³ en materia ambiental es la encargada de señalar que actividades requieren presentar un EsIA. Debilita la gestión ambiental al pasar de un sistema nacional de gestión ambiental a autoridades sectoriales que hacen que las políticas y la gestión se disperse.
Resolución Ministerial N° 171-94-TCC (25.04.1994)	Aprueban Términos de Referencia para Estudios de Impacto Ambiental en la construcción vial
Ley N°26786: Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades (13.05.1997)	Dispone que las autoridades sectoriales comunicaran al CONAM las actividades a desarrollarse en su Sector que se encontraban sujetas a la presentación del EsIA, así como la información referida a los límites máximos permisibles de su Sector. Además los sectores propondrán al CONAM los requisitos para la elaboración de los EsIA, así como el trámite de su aprobación.
Ley N° 27446: Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (23.04.2001)	Se aprueba el marco legislativo para la Evaluación del Impacto Ambiental, y se crea el sistema y procedimientos para uniformizar los estudios ambientales.
R.M. N°116-2003-MTC/02 (17.02.2003)	Crean el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Sub- Sector Transportes

²³ Se considera como autoridad competente, a las autoridades nacionales y sectoriales que poseen competencias ambientales. La autoridad competente para cada tipo de proyecto, es el Ministerio del Sector correspondiente a la actividad que desarrolla el titular del proyecto.

Marco legal	Tema de la norma
El Estudio de Impacto Ambiental	
R.D. N° 004-2003-MTC/16	Aprueban Reglamento para la Inscripción en el Registro de Entidades Autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Sub-sector Transportes
Ley N° 28245: Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (08.06.2004)	Busca asegurar el cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas, mediante el fortalecimiento de entidades sectoriales, regionales y locales en el ejercicio de sus atribuciones ambientales.
Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (15.10.2005)	Indica que toda actividad humana, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, están sujetas al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual es administrado por el CONAM.
Ley de Bases de la Descentralización (Ley N°27783)	En relación con el contenido del EIA, la ley establece que dicho instrumento deberá contener, además de la caracterización de los impactos, la estrategia de manejo ambiental, el plan de participación ciudadana y los planes de seguimiento, vigilancia y control.
Participación Ciudadana	
Ley N° 27446: Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (23.04.2001)	El SEIA garantiza que se incluyan los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.
R. D. N° 006-2004-MTC/16 (16.01.2004)	Aprueban Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes - MTC
Ley N° 28245: Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (08.06.2004)	El Art. 59° de los Componentes de la Evaluación de Impacto Ambiental, señala que se deben considerar como componentes obligatorios de la Evaluación de Impacto Ambiental el desarrollo de mecanismos eficaces de participación ciudadana durante todo el ciclo de vida del proyecto sujeto a evaluación.
Ley General del Ambiente (15.10.2005)	Los artículos 47° al 51°, especifican el sentido y práctica de los procesos participativos, señala el deber de participación responsable y los deberes del Estado.

Capítulo III

ESTUDIO DE CASO: CCATCCA

1. CCATCCA: Caracterización de la Zona de Estudio

Ubicación geográfica

El pueblo de Ccatcca se localiza en el distrito de Ccatcca, Provincia de Quispicanchis. Se ubica a tres horas de la ciudad del Cusco, vía Cusco-Urcos por una carretera asfaltada en 46 km y una vía afirmada de 39 km (desvío a Ocongate). En coordenadas UTM (WGS84 – zona 19) Ccatcca se ubica al Este 222 701 y Norte 8 494 417, a una altitud aproximada de 3675 msnm. Ver Gráfico N°4 y N°5. La Foto 1, nos muestra al Pueblo Ccatcca.



Foto 1: Pueblo de Ccatcca, Ccatcca, Quispicanchis, Cusco.

A continuación se describen características socioeconómicas y ambientales generales de la zona donde se localiza el pueblo de Ccatcca²⁴. Las fotografías 2 y 3 nos muestran la vía asfaltada concluida y el paisaje característico de la zona.

Caracterización socio-económica

Características demográficas y étnicas

El pueblo de Ccatcca, es la capital del distrito del mismo nombre, que pertenece a la Provincia de Quispicanchis. Es desde el punto de vista étnico una población

²⁴ La información desarrollada ha sido extraída de los dos EsIA elaborados por Walsh Perú S.A. y del Plan de Desarrollo Institucional del Distrito de Ccatcca Periodo 2005-2007.

quechua, calificada como categoría de Pueblo y clasificada como un poblado urbano²⁵. Actualmente cuenta con 143 viviendas, que pertenecen a 646 habitantes, de los cuales 49.6% son varones y 50.4% son mujeres. Su tasa de crecimiento es bastante alta, de 2.8%. Del total de la población más de la mitad es menor a 20 años, y el promedio de edad es de 27 años. La foto 2, nos da una idea de poblador de Ccatcca.



Foto 2: La vista muestra el traje típico de la mujer de Ccatcca en días de feria.

La tasa de migración obtenida a nivel provincial, representa para la provincia de Quispicanchis de -4,6 %. El movimiento migratorio tiene la característica de ser laboral temporal, debido a que muchos pobladores se desplazan a otras provincias para mejorar sus ingresos económicos (generalmente en lavaderos de oro en Puerto Maldonado o al sector cafetalero en La Convención).

El nivel de pobreza según el Mapa de Pobreza de FONCODES, califica al distrito de Ccatcca como muy pobre²⁶. El ingreso familiar mensual per capita del distrito es de S/177.00 nuevos soles (\$59.00 dólares americanos).

²⁵ Todas las capitales de distrito están consideradas como un centro poblado urbano. Aún cuando no reúnan la condición de tener como mínimo 100 viviendas agrupadas continuamente para ser calificadas como categoría urbana.

²⁶ La provincia de Quispicanchis tiene un Índice de Carencias de 0,7385 (Mapa de la pobreza FONCODES 2006). <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/index.asp>

Grafico 4
Mapa de político del área de estudio – Pueblo de Ccatcca, Distrito Ccatcca, Provincia Quispicanchis, Región Cusco.

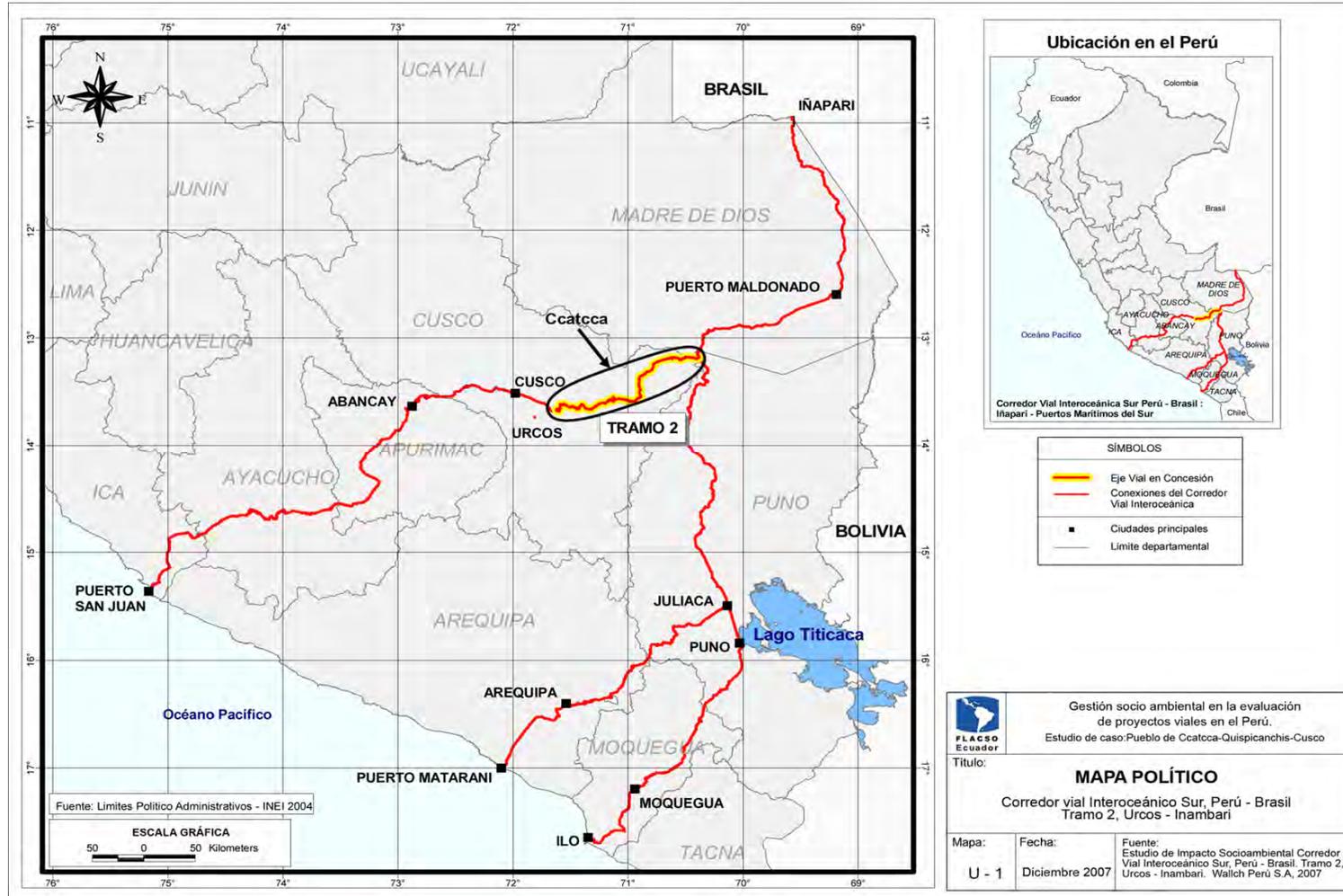


Grafico 5
Mapa de Ubicación del área de estudio – Pueblo de Ccatcca, Distrito Ccatcca, Provincia Quispicanchis, Región Cusco.



De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH)²⁷ al año 2003, el distrito de Ccatcca presenta un índice bajo de 0,3570, que lo ubica en el puesto 1.814 de un total de 2.500 distritos; debido a su déficit en logro educativo y menor esperanza de vida (58.5 años, frente a los 69.8 años promedio del poblador peruano).

Educación

El centro poblado cuenta con dos centros educativos, que brindan un nivel de enseñanza inicial, primaria y secundaria, y un centro de Educación Técnica. El logro educativo representa el 44.33%²⁸ que significa que del 100% programado en la estructura curricular falta concluir con 55.07%. La tasa de deserción escolar es del 7%. En cuanto al nivel educativo en el distrito de Ccatcca, solo 48,2% de la población concluye la primaria, el 16,5 la secundaria y el 2,3 cuenta con educación superior técnica o universitaria. En todo el distrito 4 de cada 10 personas son analfabetas, siendo el porcentaje de analfabetismo en el distrito de 15 a más años, de 35,2% analfabetos.

Salud

En salud Ccatcca presenta índices alarmantes de enfermedades, 8 de cada 10 personas tienen desnutrición crónica, y también 8 de cada 10 personas sufren de parasitosis. La esperanza de vida al nacer es de 58.5 años. La mortalidad infantil es de 9 niños por año y la mortalidad perinatal es de 17 por año.

Servicios básicos

Ccatcca cuenta con un sistema de agua potable, sistema de desagüe y electrificación. En cuanto a medios de comunicación tienen servicios de radio, telefonía y acceso a Internet a través de una cabina pública.

²⁷ El IDH mide el logro medio de un país considerando tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel de vida decente, por lo que contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el PIB *per capita*.

²⁸ Nivel de avance entre currícula diseñada y avance curricular logrado. Plan de desarrollo institucional de Ccatcca 2005-2007.

Vivienda

La gran mayoría de viviendas son rústicas, de adobe con techo de teja, y se encuentran junto a sus áreas agrícolas y zonas de pastoreo. Las viviendas se encuentran concentradas y en su mayoría alrededor de la plaza principal; se ubican en una planicie, en la margen izquierda del Río Ccatcca.

Características económicas

La actividad económica predominante de la zona es la agropecuaria. Donde se destaca la producción de papa nativa, haba, oca, lisas. En cuanto a la producción pecuaria, se dedican la crianza de ganado vacuno, ovino, porcino y aves de corral, ambas más que nada dedicadas al autoconsumo.

La Población económicamente activa (PEA-14 a más años), es del 71% en el distrito de Ccatcca, siendo la distribución según actividad laboral de un 58,2 % en agricultura, 19,0% comercio, 10,2 servicios públicos.

Organizaciones y/o Instituciones

Las organizaciones y/o instituciones que operan en Ccatcca y cuentan con una infraestructura física en el Pueblo son: La Municipalidad Distrital de Ccatcca, la Gobernatura, el Juzgado de Paz, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, ONG Ccaijo, PRONAMACHS²⁹, I.E. Cesar Vallejo Mendoza., I.E. Las Mercedes 50490 y el Centro de Salud y la parroquia.

Además operan otras organizaciones sociales dentro del distrito, como: las Rondas campesinas³⁰, la organización de mujeres, la Defensoría Teresa Collque³¹, organización de jóvenes Wiñay Huayna, organización del vaso de leche, organizaciones de productores y el Frente Único de Defensa de los Intereses del Distrito de Ccatcca (FUDIDC). Entre las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona se encuentra Intervida, Corredor Cusco Puno, Ceo Agustín Rivas, Ccaijo y Hope.

²⁹ Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y de Suelos.

³⁰ Encargadas del resguardo y seguridad de las comunidades campesinas.

³¹ Organización propiciada por la parroquia encargada de trabajar sobre derechos de los niños y madres

Cuenta con un espacio de Concertación, a través del Comité de Gestión del Desarrollo Distrital de Ccatcca Kuska Llankasun, liderado por la Alcaldía Municipal, los sectores de Educación, Salud, Agricultura y la Policía Nacional del Perú (PNP), Asociación Cenecape Jesús Obrero (CCAIJO).

Caracterización ambiental

Clima y zonas de vida

En Ccatcca El clima es templado-frío y sub-húmedo. La zona tiene una temperatura ambiental promedio mensual de 9°C ($T_{\text{máx}}= 11^{\circ}\text{C}$ y $T_{\text{mín}}=7^{\circ}\text{C}$) y una humedad promedio de 84.4%. El lugar se caracteriza por tener regimenes de carácter estacional, una estación lluviosa (diciembre a marzo) y otra seca. La estación lluviosa, representa casi el 90% de la precipitación anual. La precipitación pluvial promedio es de 595.1 mm.

De acuerdo a la clasificación desarrollada por Holdridge, Ccatcca pertenece a la zona de vida de Bosque Húmedo-Montano Subtropical (bh-MS). La vegetación arbórea natural esta constituida por bosques residuales del quinal, chachacomo, ulcumano y arbustos como Tarwi, chacho silvestre, etc. y grandes extensiones de pastos naturales.

Hidrografía

El pueblo de Ccatcca se localiza en la margen izquierda del río que lleva el mismo nombre, el que pertenece a la subcuenca del río Mapacho, que forma parte de la gran cuenca del río Paucartambo. El río Ccatcca es de magnitud pequeña ($Q < 1 \text{ m}^3/\text{s}$), tiene pendiente moderada; la vía pasa a poca altura del cauce (no más de 10m). Por el pueblo de Ccatcca cruzan pequeños torrentes, casi siempre secos y de magnitud muy pequeña, los mismos que alimentan al río Ccatcca.

Suelos y capacidad de uso mayor

Los suelos de la localidad de Ccatcca corresponden con los que existen en paisajes de llanura aluvial y montañoso propio de la región andina. Sus condiciones ecológicas los hacen suelos con un régimen de humedad ústico, es decir están secos

por 90 o mas días acumulativos del año, lo mismo que húmedos. Se caracterizan por tener pendientes moderadas a empinadas.

En cuanto a la capacidad de uso de las tierras (potencial agropecuario), en Ccatcca encontramos tierras para cultivos permanentes, éstas presentan fuertes limitaciones edáficas y topográficas que las hacen inadecuadas para cultivos en limpio, debido a la baja fertilidad de los suelos, que las hace tener una calidad agrológica baja. Su uso actual agrícola es de cultivos en secano.

Además también se encuentran las tierras aptas para pastos, las que son destinadas a uso pecuario extensivo (vacuno y ovino), sin embargo estas tierras requieren intensas prácticas de conservación y manejo de suelo, por lo cual debe evitarse el sobre pastoreo.

Vegetación

De acuerdo al tipo de suelo, en la zona existen las formaciones vegetales que corresponden a pastos naturales, bosques y matorrales. Las unidades de Vegetación de acuerdo a la topografía se caracterizan por la presencia de pajonal de puna en las zonas altas (3.800 a más) que constituye la base de la ganadería existente en la zona (vacunos, ovinos y algunos camélidos); entre los 2400 a 3800 msnm en las laderas con pendientes empinadas se encuentra un vegetación arbustiva denominada matorral (vegetación altoandina) conformada por especies herbáceas, sub arbustivas, arbustivas y hasta arbóreas. Esta vegetación es la predominante en la zona y sufre mayor presión por las actividades agropecuarias; existen además las áreas de uso agrícola, que comprenden área con cultivos agrícolas y pecuarios, entre los cultivos desarrollados en la zona se encuentran la papa, cebada, avena, habas, arvejas, tarwi, maíz, olluco y oca. La Foto 3, muestra el paisaje característico de Ccatcca.

Fauna

En Aves, en la zona las familias con más especies corresponden al Emberizidae, seguidas de Falconidae, Trochilidae y Furnariidae. De acuerdo a la unidad de vegetación las aves predominantes fueron en el pajonal de puna, el minero de pico largo (*furnariidae*, *geositta tenuirostris*) y caracara cordillerano (*falconidae*,

phalcoboenus megalopterus); en la zona de matorral se encuentra la golondrina andina (*Hirundinidae Stelgydopterix andecola*) y el caracara cordillerano; y en las áreas de cultivo predomina el gorrión de collar rufo (*emberizidae, Zonotrichia capensis*) y la perdiz andina (*Tinamidae, Nothoprocta pentlandii*) y el zorzal chiguanco (*Turdidae, Turdus chiguanco*).



Foto 3: Paisaje característico por donde cruza la vía, Km 40.

En mamíferos, la predominancia de la zona es del ratón campestre (*Akodon torques*), encontrándose específicamente en el pajonal de puna al zorro andino (*Pseudalopex culpaeus*), venado andino (*Hipocamelus antisensis*), vizcacha (*Lagidium peruanum*); en los matorrales el zorro andino, zorrino (*Conepatus chinga*), venado andino, venado cola blanca (*Odocoileus peruvianus*) y vizcacha; en las áreas de cultivo existe la presencia de zarigüeya andina orejiblanca (*Didelphis pernigra*) y zorrino.

En cuanto a anfibios se encuentra la K'ayra (*Pleurodema marmorata*) en el pajonal de puna y en reptiles al Suculluco (*Proctoporus unsaaca*) en los matorrales y las áreas de cultivo. En peces, en el río Ccatcca solo se registro el bagre (*Trichomycterus sp.*)

2. ANTECEDENTES: Implicancia de las políticas ambientales nacionales y el proyecto IIRSA del Estudio de Caso

Como se mencionó anteriormente, el proyecto vial del estudio de caso fue concebido dentro de una iniciativa IIRSA, por lo tanto contempla los principios orientadores que guían las acciones de los gobiernos y las instituciones financieras de su Comité de Coordinación Técnica³². El proyecto corresponde al Eje de Integración³³ Perú-Brasil-Bolivia³⁴, considerados por el Estado como “sub espacios emergentes”, puesto que se espera que gracias a la construcción de obras de infraestructura estos puedan despegar económicamente, además de requerir especial atención y mayor tiempo para su desarrollo en el marco de la IIRSA (Balvín y Patrón, 2006).

La interoceánica corresponde al proyecto ancla del Grupo 1³⁵. Es decir, su ejecución es considerada indispensable para la integración y el desarrollo de esta área. Este proyecto presenta un alto riesgo de pérdida de diversidad biológica y cultural, y el agravamiento de los problemas socioambientales de la parte de selva que corresponde a las regiones de Madre de Dios, Cusco y Puno (Balvín-Patrón, 2006).

Es importante tener en cuenta la complejidad de intereses presentes en la promoción del proyecto, que van desde aquellos interesados en la colonización de la selva amazónica, hasta los vinculados a la integración macro regional, en ambos extremos se encuentran visiones, que están lejos de reflexionar sobre los efectos ambientales y los impactos negativos que este tipo de proyectos tiene sobre las poblaciones indígenas (Balvín-Patrón, 2006; Dourojeanni, 2006).

Para acelerar la ejecución del proyecto, éste fue promovido por una serie de normas legales: el Estudio de Factibilidad fue exonerado del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP, Decreto Supremo 022-2005-EF); se declaró de necesidad pública,

³² El Comité de Coordinación Técnica, esta integrado por el BID, la CAF y el FONPLATA. www.iirsa.org

³³ Los Ejes de integración son referencias territoriales que traspasan las fronteras nacionales y ordenan la cartera de proyectos de infraestructura (Balvín y Patrón, 2006).

³⁴ Crea infraestructura para conectar las regiones del sur del Perú con los estados de Acre y Rondonia de Brasil y Pando de Bolivia www.iirsa.org.

³⁵ Corredor Porto Velho-Río Branco-Puerto Asís-Puerto Maldonado-Cusco/ Juliaca-Puertos del Pacífico www.iirsa.org.

interés nacional y ejecución preferente a la construcción y asfaltado de la vía (Ley N°28214 del 30/04/2004), además se otorgo carácter prioritario a su construcción (Decreto Supremo 018-2004-MTC del 02/05/2004).

El tramo 2 del presente estudio de caso fue adjudicado el 23 de junio del 2005, y se dio en concesión el 04 de Agosto del 2005 a la Concesionaria Interoceánica Sur S.A.- CONIRSA³⁶. Se iniciaron las obras de construcción en marzo del 2006, las mismas que deben de concluir en julio del 2010. La foto 4, nos muestra el tramo de la carretera concluido cerca al pueblo de Ccatcca.

Las mayores críticas suscitadas al proyecto fueron realizadas por los grupos ambientalistas, debido a que existieron varias irregularidades que facilitaron la aprobación del proyecto y su ejecución sin que exista un EsIA de todo el proyecto. Las decisiones para su implementación cuentan con un gran respaldo popular, debido a que desde hace muchos años el proyecto se encontraba en la idea de desarrollo de la región sur del Perú. Sin embargo, desde un punto de vista técnico en su ejecución han primado criterios de tipo político, compromisos asumidos por el gobierno con el gobierno de otros países de la región, intereses localistas, más no una mirada hacia el desarrollo sostenible del sur (Balvín-Patrón, 2006; entrevistas N°03, 06, 11).

Al respecto la DGASA añade, que las condiciones para todo el proceso de concesión no estuvieron en manos del MTC, ni de la DGASA; todo fue dirigido por Pro-Inversión, incluso los Términos de Referencia (TdR) socio-ambientales para los EsIA de la Interoceánica. Por lo que la DGASA tuvo que adicionalmente realizar términos de referencia especiales para los Estudios de Impacto Ambiental de los tramos en concesión para cumplir con las normas, mucho más complejos y completos, que los propuestos en la concesión (Entrevista N°15, 2007).

Para lograr un mejor seguimiento socio ambiental del proyecto se creó la oficina de Gestión Socio-Ambiental del Proyectos en Concesión, que funciona como parte de la DGASA, la que opera desde enero del 2006, teniendo como funciones en relación

³⁶ Conformada por la constructora Norberto Odebrecht de Brasil, Graña y Montero de Perú y J.C.C. Contratistas Generales de Perú.

con la carretera: seguimiento técnico en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental definitivos, la elaboración de los aspectos técnicos para la realización de la Evaluación Ambiental Estrategia en el marco de las condiciones de la Línea de Crédito de Enlace entre el Estado peruano y la CAF. El alcance de las funciones de DGASA esta limitado al derecho de vía de la carretera (Balvín-Patrón, 2006 y DGASA en entrevistas N° 08, 09, 10, 2006).

Los proyectos IIRSA requieren que se garantice la sostenibilidad del proyecto, por lo cual el Estado peruano dio en Concesión total la construcción y mantenimiento dicho proyecto (entrevistas N° 08, 09, 10, 2006). Es así que la construcción del tramo fue otorgada a través de Concurso de Proyectos integrales para un plazo de concesión de 25 años prorrogables. Es decir, los concesionarios tendrán a su cargo la construcción, mejoramiento y rehabilitación, según sea el caso, de los tramos viales, así como su operación y mantenimiento, conforme a los lineamientos contenidos en el contrato. Las obras se ejecutarán en tres etapas, siendo el plazo límite 15 meses para la primera etapa y 18 meses para la segunda y tercera etapa.

Según el estudio de Factibilidad el área de influencia directa del proyecto corresponderá a un espacio de 500 m de ancho (250 m a cada lado del eje) a lo largo de la carretera, cuyo medio ambiente será afectado directamente por las obras y sus instalaciones durante la fase de construcción y operación de la vía. El área de influencia indirecta del proyecto serán las regiones por donde pasa la carretera (Cusco, en este caso) (Balvín-Patrón, 2006).

El BID establece que todas sus operaciones serán preevaluadas y clasificadas de acuerdo con sus impactos y riesgos ambientales potenciales. El proyecto del Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil del presente estudio de caso, pertenece a la Categoría A establecida por el Banco, que se refiere a proyectos con operaciones de riesgo elevado, que pueden causar impactos ambientales irreversibles o plantear cuestiones previstas por las políticas de salvaguardia para los pueblos indígenas, hábitats naturales, propiedad cultural, y reasentamiento involuntario.

Sin embargo existen serios cuestionamientos a la iniciativa IIRSA, debido a que el tipo de decisiones que se toman para avanzar en la integración de la infraestructura suramericana no reúnen los criterios mínimos de sostenibilidad ambiental y social, priorizando la integración física con énfasis en la integración económica. Su impulso está en la creencia que el desarrollo de la infraestructura y la liberación de barreras regulatorias en los distintos países de la región posibilitará la integración comercial sudamericana. Lamentablemente este tipo de creencia no pone de relieve los graves problemas ambientales y sociales que el desarrollo de esta iniciativa de integración traerá consigo. (Balvín-Patrón, 2006).

La CAF realizó con el apoyo de consultores, una evaluación ambiental y social del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Brasil-Perú, promoviendo la incorporación de los impactos ambientales y sociales indirectos, que no fueron considerados en la consulta participativa llevada a cabo por el MTC en el EsIA del Proyecto de Factibilidad del Eje Vial la que sólo atendía a los posibles impactos ambientales y sociales directos de la obra y de las áreas aledañas a los tramos (MEF, 2006). Es importante mencionar que el EsIA del Estudio Definitivo del proyecto, analizado en el presente estudio de caso, incorpora un Capítulo de escenarios donde se identifican los impactos ambientales indirectos, algunos de los cuales fueron identificados por la población dentro del Plan de Participación Ciudadana, sin embargo estos tienen un tratamiento especial por el MTC debido a que la empresa ya no llega a tener competencia sobre ellos (Walsh, entrevista N° 14 y DGASA, entrevista N° 15).

Es así que para manejar los impactos ambientales y sociales indirectos generados por la construcción de la vía, se elabora el Programa de Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del corredor vial interoceánico sur, a cargo del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA (Programa CAF-INRENA), que es financiado en parte por un préstamo de la Corporación Andina de Fomento (CAF). El Programa considera los siguientes componentes: 1) Ordenamiento Territorial, 2) Manejo Sostenible de bosques, 3) Institucionalidad y Participación de la Sociedad Civil, y 4) Establecimiento de Unidad Ejecutora del Programa (MEF, 2006).

Por último, una vez terminada la etapa de factibilidad, en los informes elaborados para su aprobación, la DGASA consignó la necesidad de realizar una Evaluación Ambiental Estratégica³⁷ (EAE) para que de cuenta de los impactos indirectos identificados que escapan de las competencias del EsIA realizado, y que deben de ser manejados adecuadamente. Esta EAE se va a llevar a cabo como parte del programa de inversiones coordinado y financiado por la CAF, en el marco de esta propuesta elaborada con el INRENA y otros organismos públicos como el CONAM, el MINAG, el MEF, entre otros (DGASA, entrevista N° 15).



Foto 4: Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil, Km 15 -20

³⁷ Una EAE es un proceso formal, sistemático y global que permite evaluar las posibles consecuencias ambientales de las propuestas de políticas, planes y programas durante sus procesos de elaboración. Permite evaluar los impactos ambientales indirectos, acumulativos y sinérgicos que pueden derivarse de las políticas, planes y programas.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: El proceso del EsIA y la participación de Ccatcca dentro del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Corredor vial Interoceánico sur Perú – Brasil: Tramo 2: Urcos – Inambari.

El Proceso del EsIA y Ccatcca

El Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil. Consiste en la rehabilitación y mejoramiento de 2,586 Km de carretera que conecten la frontera Perú-Brasil con los puertos marítimos en el sur del Perú.

Para iniciar las obras de construcción y cumpliendo con el marco legal ambiental aplicable con el proyecto y de acuerdo a las exigencias de la DGASA del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Consorcio IIRSA SUR (CONIRSA) responsables de la construcción del proyecto vial, encargó a la Consultora Walsh Perú la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.

Para la ejecución del proyecto integral, la carretera se dividió en cinco tramos; siendo el que corresponde al presente Estudio de Caso el tramo 2, que se ubica en la provincia de Quispicanchis, de la región Cusco. El cual tiene una longitud total de trazo de 300 Km, que une la localidad de Urcos con la localidad de Puente Inambari (entre los límites del departamento de Madre de Dios y Cusco), consiste en el mejoramiento a nivel de carpeta asfáltica el tramo afirmado existente de carretera.

El EsIA del tramo 2, fue dividido en dos etapas de construcción. Realizando de esta forma un primer Estudio de Impacto Ambiental parcial para el tramo 2 - I Etapa, que fue aprobado por la DGASA en marzo del 2006, lo que permitió el inicio de las obras pocos días después. Posteriormente se realizó el Estudio de Impacto Ambiental definitivo que integro los EIAs parciales en un solo documento, aprobado en marzo del 2007. Siendo los estudios ambientales realizados los siguientes:

- Estudio de Impacto Socio Ambiental de la Interconexión Vial Iñapari - Puerto Marítimo del Sur - Tramo 2: Urcos-Inambari (Etapa I). (aprobado en Marzo 2006).

- Informe final del Estudio de Impacto Socio Ambiental del Corredor Vial Interoceánico del Sur – Tramo 2: Urcos-Inambari (Etapa II y III). (aprobado marzo 2007).

Ambos estudios tienen relación con la localidad de Ccatcca, puesto que la Etapa I va desde el Km 32 al 100 y la Etapa II va del km 0 al 32, considerando que la población de Ccatcca se localiza aproximadamente entre el km 30 al 32, este tramo corresponde al Sector 1 del proyecto total. Además cerca al poblado de Ccatcca (41+700 km), se instaló un campamento de obra³⁸.

De acuerdo a la programación de obra la Etapa I inició en marzo del 2006, y concluyó el 06 de julio del 2007; iniciando la Etapa II el 07 de julio del 2007, la que deberá terminar en marzo del 2010.

El proyecto presenta una particularidad, es un proyecto dado en concesión³⁹ al sector privado, por un periodo de 25 años. La explotación del tramo de Concesión, le permitirá al Concesionario recuperar su inversión en las obras. Para lo cual el concesionario está obligado a mantener en operatividad el tramo y prestar el servicio a los usuarios. El inicio de la operación de la etapa I y II, se iniciará luego de transcurrir un año de la fecha de culminación de la totalidad de las obras en construcción.

El pueblo de Ccatcca ubicado dentro del área de influencia directa del Proyecto se ubica aproximadamente a 1,500m de distancia del eje de la vía, y además por ser la capital del Distrito del mismo nombre, ha sido sede y protagonista del proceso del EsIA, a través del trámite de Consultas y Participación Ciudadana.

³⁸ Las instalaciones provisionales como el campamento de obra, se iniciaron dos meses antes del inicio de las obras, su ejecución fue aprobada por la R.D. N° 015-2006-MTC/16; contaron con un EISA de campamentos, el que fue aprobado por el MTC, a través de la R.D. N°071-2005-MTC.

³⁹ El programa de Concesiones consiste en entregar al sector privado la ejecución de obras de infraestructura de transporte público, la explotación y mantenimiento de dicha estructura por un tiempo determinado. Según el MTC está orientado a garantizar el mantenimiento y desarrollo de las infraestructuras, además de dar un impulso a la promoción de la inversión privada.

La participación ciudadana de Ccatcca dentro del EsIA

El reglamento de participación ciudadana exige que se realicen consultas antes (etapa previa), durante y después (al presentar los resultados) de la elaboración del EsIA.

En el presente caso, debido a que se realizó un EsIA parcial (Etapa I) y un EsIA definitivo (Etapa I y II), la entidad elaboradora del proyecto diseño un Plan de Participación Ciudadana que permita cumplir con las exigencias del reglamento en ambos EsIA, aprobado por la DGASA. Las instancias formales realizadas como mecanismos de participación ciudadana incluyeron: una Reunión Previa Informativa valida para la Etapa I y II del proyecto, seguida de una Consulta Pública General y un Taller de Validación Técnica para completar el Plan de participación ciudadana de la Etapa I. Para la Etapa II del EsIA, se llevó a cabo una Consulta Pública General y una Audiencia Pública. Adicionalmente la entidad elaboradora del proyecto realizó Talleres de Evaluación Rural Participativa (TERPs) como instancia no formal de participación ciudadana.

Es importante mencionar que se consideraron otros espacios dentro de la Estrategia de Participación Ciudadana como: Talleres de Análisis de Intereses de Actores Sociales (TAIDAS), que incluyó un Taller con grupos de intereses vinculados al turismo y trasportes de la ruta Cusco-Puerto Maldonado (realizado en Urcos) y un Taller con empresarios de la Cámara de Comercio del Cusco (realizado en Cusco). Además de la realización de talleres con las instituciones vinculadas a las actividades académicas y proyectos de desarrollo (EISA, 2007). Estas reuniones no son analizadas en la presente investigación debido a que la consultora no identificó a Ccatcca como actor clave, por lo cual no fueron convocados para el EsIA.

El Cuadro 5 y el grafico 6 resumen el proceso de consultas públicas realizadas en las dos etapas del EsIA, relacionadas con la localidad de Ccatcca.

Cuadro 5
Proceso de Consulta y Participación Ciudadana del EsIA del Corredor Vial
Interoceánico Sur – Pueblo de Ccatcca

Tipo de consulta	Fecha y lugar	Localidad	Instancia Según reglamento
Etapa I y Etapa II			
Reuniones informativas	16 setiembre 2005 Salón Municipalidad Distrital	Ccatcca	Formal
Etapa I			
Talleres de Evaluación rural participativa (TERPs)	12 octubre 2005 Salón Municipalidad Distrital	Ccatcca	No Formal
Consultas públicas	28 de noviembre 2005 Salón Municipalidad Distrital	Ccatcca	Formal
Taller de Validación técnica	21 diciembre 2005 Salón Municipal Provincial	Urcos	Formal
Etapa II			
Consulta Pública	31 octubre 2006 Salón Municipal Provincial	Urcos	Formal
Audiencia Pública	19 de diciembre 2006 Salón Municipalidad Distrital	Ccatcca	Formal

Fuente: Estudio de Impacto Socio Ambiental (EISA) del Corredor Vial Interoceánico del Sur. Tramo 2 y 3. Etapa II. Tramo 2: Urcos - Inambari. (Diciembre 2006).

Primera Etapa

La primera Etapa de las Consultas Públicas realizadas corresponde al proceso para la elaboración y aprobación del “Estudio Definitivo de Impacto Socio Ambiental para la Rehabilitación y Mejoramiento de la Interconexión Vial Iñapari - Puerto Marítimo del Sur. Etapa I. Tramo 2: Urcos - Inambari”, el mismo que fue aprobado en Marzo 2006. El detalle del proceso de participación ciudadana se describe a continuación:

Reuniones Informativas:

La Reunión previa al EsIA, exigida por el Reglamento, consistió en una Reunión Informativa realizada en la localidad de Ccatcca. Cumpliendo con el Plan de Participación ciudadana se realizaron tres reuniones informativas: en la ciudad de Cusco, en Urcos y en Ccatcca. De acuerdo a la convocatoria y por la ubicación geográfica (facilidad de acceso) la reunión de Ccatcca fue dirigida a las comunidades pertenecientes al distrito de Ccatcca, de Ocongate, Marcapata y San Lorenzo de Camanti (EsIA, 2007).

Grafico 6
El proceso de Consulta y Participación Ciudadana del EsIA del Corredor Vial Interoceánico Sur con el Pueblo de Ccatcca



Fuente: Elaboración propia en base al Estudio de Impacto Socio Ambiental del Corredor Vial Interoceánico del Sur. Tramo 2 y 3. Etapa II. Tramo 2: Urcos - Inambari. (Diciembre 2006).

Las reuniones informativas, “se realizaron con el fin de informar a los actores directamente involucrados, de las actividades y roles del Estado, de la Unidad Ejecutora y de la entidad elaboradora del proyecto, además de recoger los aportes e interrogantes de la población” (EsIA, 2007).

De acuerdo al reglamento, el proceso de consulta previa, es conducido por la DGASA del MTC en coordinación con la Unidad Ejecutora a cargo del proyecto, y las autoridades regionales o locales involucradas, debe comprender talleres de información y consulta, así como estrategias y mecanismos de tratamiento de controversias.

Según la descripción del EsIA, las reuniones informativas estuvieron dirigidas a las autoridades de los distritos del área de influencia del proyecto, a los representantes de organismos oficiales, a la Comisión Ambiental Regional, gobernadores de las comunidades campesinas y representantes de diversas organizaciones de la población que se asientan en la zona de influencia social del proyecto (EsIA, 2007).

La convocatoria estuvo a cargo de la Gerencia de Relaciones Corporativas y Comunicaciones de la Unidad Ejecutora del proyecto (CONIRSA)⁴⁰. La que fue realizada a través de cartas de invitación, publicación de afiches, y difusión de avisos en medios escritos y radiales (EsIA, 2007).

La agenda desarrollada durante la reunión informativa explicó de la modalidad de concesión del proyecto, de las obligaciones y compromisos de la Concesionaria, de las características generales del proyecto y los alcances del Estudio de Impacto Ambiental (R.D. N°006-2004-MTC/16).

La reunión informativa fue llevada a cabo el 16 de septiembre del 2005, en el salón municipal del distrito de Ccatcca, el mismo que se encuentra ubicado en la plaza principal del mismo pueblo, y se realizó en español.

⁴⁰ El Área de relaciones Corporativas y Comunicaciones de CONIRSA, fue creada y comenzó a trabajar en el área del proyecto desde septiembre del 2005 (CONIRSA, 2007).

El total de participantes que asistió a la reunión fue de 71 personas, que corresponden a los representantes de las comunidades de los distritos de Ccatcca, Ocongate, Marcapata y Camanti. No se ha podido tener acceso a los registros de asistencia para detallar específicamente el número de asistentes de Ccatcca. Sin embargo, el alcalde estima que han sido 30 pobladores.

Talleres de Evaluación Rural Participativa (TERP)

Adicionalmente a las consultas formales exigidas por el Reglamento, la entidad elaboradora del Proyecto realizó como una instancia no formal Talleres de Evaluación Rural Participativa. Según el Reglamento esta instancia no puede llamarse como participación ciudadana, puesto que ésta no define en relación directa con la toma de decisiones de la autoridad democrática. Sin embargo, si se realizan en un contexto de consulta convocado y dirigido por la autoridad competente, éstas pueden adscribirse al concepto de participación ciudadana. Estos TERP, contaron con la asistencia de los representantes de la DGASA del MTC (Guía Metodológica, MTC, 2004).

La guía aclara que pese a que las normas no lo especifican, las entidades proponentes podrían requerir realizar consultas no formales en la etapa previa al EsIA con el fin de completar el levantamiento de información y de avanzar en la prevención y tratamiento de eventuales controversias con las poblaciones concernidas (MTC, 2004).

Los TERP se realizaron con el fin de levantar información cualitativa primaria para la elaboración de la Línea Base Social del EsIA. Estuvieron dirigidas principalmente a los pobladores de las localidades ubicadas en el eje vial o zonas próximas, que serían impactadas por la construcción de la vía (EsIA, 2007).

La convocatoria estuvo a cargo igualmente del Área de Relaciones Corporativas o Comunicaciones de CONIRSA, en coordinación con los alcaldes distritales, con el propósito de que estos puedan apoyar la convocatoria. Ésta fue difundida por avisos radiales, televisión y medios escritos, afiches públicos y cartas de invitación (EsIA, 2007).

Las herramientas de evaluación rural participativa aplicadas fueron: mapa de la comunidad (para conocer los límites, distribución, infraestructura de la comunidad), flujos económicos (sistemas de producción), lluvia de ideas (ideas y expectativas del proyecto), tendencias históricas (evolución de ciertos aspectos de la comunidad), diagrama de Venn (instituciones y grupos de interés de la localidad), matriz FODA.

Se llevó a cabo el 12 de Octubre del 2005, en el Salón Municipal de Ccatcca. En total asistieron 102 personas, de las cuales 43 pertenecían directamente a las autoridades y población del pueblo de Ccatcca; los demás asistentes fueron representantes de 11 localidades del distrito de Ccatcca⁴¹. Dentro del mismo distrito se programaron además dos TERP adicionales dirigidos al centro poblado de Kcauri (169 asistentes) y la Comunidad Campesina de Ccapana (50 asistentes).

Según el EsIA (2006), los talleres se realizaron en localidades seleccionadas considerando el tamaño y número de viviendas, su cercanía a la vía y la presencia de comunidades campesinas cercanas.

Consultas públicas

De acuerdo al reglamento es necesario realizar una consulta pública durante la ejecución del EsIA. Según el EsIA las Consultas Públicas se realizaron para presentar los resultados obtenidos durante la elaboración del estudio, “con el fin de involucrar a la población en el proceso de discusión sobre los impactos positivos y negativos que generaría el Proyecto, y sobre el Plan de Gestión Socio Ambiental”. Las consultas públicas, estuvieron dirigidas específicamente a los sectores político-administrativos, representantes de la sociedad civil⁴² y a la población en general.

La convocatoria estuvo a cargo, de igual forma por la Gerencia de Relaciones Corporativas y Comunicaciones de CONIRSA, para lo cual distribuyó comunicados

⁴¹ El distrito de Ccatcca, está conformado por su capital: el centro poblado de Ccatcca, 20 comunidades campesinas y 03 centros poblados menores (Huarahuara, Kcauri y Marcjupata). Plan de Desarrollo Institucional 2005-2007, Municipalidad Distrital de Ccatcca, 2005.

⁴² La sociedad civil incluye organizaciones religiosas y gremiales, sindicatos, organizaciones de base y ONG, además de “otros grupos en los que participan ciudadanos que no forman parte de ninguna organización formalmente establecida”. Ackerman (2003), en Guía Metodología de Procesos de Consulta y participación Ciudadana en la Evaluación Ambiental y Social. MTC, 2004.

y/o invitaciones dirigidas a municipalidades distritales, autoridades, líderes comunales, además de publicar afiches, y difundir comunicados en medios escritos y radiales (EISA, 2006).

La agenda tratada en la consulta consistió en la presentación de los objetivos de la participación Ciudadana, finalidad y desarrollo de las Consultas Públicas, presentación y descripción del Proyecto, y alcances y resultados⁴³ del EsIA (EISA, 2006).

La Consulta pública se realizó el 28 de noviembre del 2005 en el salón municipal del Distrito de Ccatcca. Contando con una asistencia total de 278 participantes, de los cuales 33 correspondieron a autoridades y población del pueblo de Ccatcca. Los demás asistentes fueron de 19 comunidades campesinas del distrito. Para la consulta se contó con un facilitador que pueda traducir las interrogantes de los asistentes del quechua al castellano.

Taller de validación técnica

La Guía Metodológica (MTC, 2004), expresa “que los dos momentos críticos en el proceso de evaluación de impacto ambiental -el momento de la certificación y, al final, el de revisión y resolución- en los que la autoridad competente toma decisiones, son los que definen las instancias más importantes de participación ciudadana en el proceso”.

La DGASA planteó un Taller de Validación Técnica al final de la primera etapa para validar el Plan de Gestión Socio Ambiental y para que la población presente propuestas para ser consideradas en el EsIA (Cisneros, entrevista N° 14, 2007), de acuerdo al reglamento se debe realizar una consulta al concluir con el EsIA (etapa de revisión del estudio).

De la misma forma, la convocatoria estuvo a cargo de la Gerencia de Relaciones Corporativas y Comunicaciones de CONIRSA, para lo cual distribuyó los comunicados y/o invitaciones dirigidas a las autoridades del Gobierno Regional del

⁴³ Describiendo objetivos y metodología, el área de influencia directa e indirecta y contenido del EsIA (Línea base física, biológica, socioeconómica, impactos positivos y negativos), pasivos ambientales, y el Plan de Manejo Socio Ambiental.

Cusco, la Municipalidad Provincial de Quispicanchis y los distritos de Urcos, Ccatcca, Ocongate y Camanti, así como a representantes de organizaciones y gremios de la sociedad civil, ONGs, universidades, colegios de profesionales, Cámara de Comercio, alcaldes distritales, representantes del sector Salud, Educación, entre otros (EsIA, 2007).

La estructura del taller inicio con la presentación del Plan de Gestión Socio Ambiental del EsIA, posteriormente procedieron a trabajos grupales enfocados en identificar falencias en el plan, sugerencias, expectativas y preocupaciones.

El Taller de Validación Técnica se realizó en localidad de Urcos, capital de la provincia de Quispicanchis, el día 21 de diciembre de 2005. En total asistieron 95 personas, de los cuales sólo dos personas representaron al pueblo de Ccatcca (un representante del Municipio de Ccatcca y un poblador). En forma general asistieron representantes de las comunidades y capitales distritales del área de influencia, además de otras entidades importantes de la región. La consulta se realizó en español.

La DGASA decidió que Urcos era el escenario propicio para la validación técnica, debido a que era más probable encontrar personas capacitadas para leer y aportar técnicamente a los documentos, dada la naturaleza misma de esta localidad, por ser la capital de la Provincia y por su ubicación geográfica que presenta mayor facilidad de acceso a los participantes (Dávalos, entrevista N° 15, 2007).

Segunda Etapa

La segunda etapa de las consultas realizadas, corresponde al Estudio de Impacto Socio Ambiental (EsIA) del Corredor Vial Interoceánico del Sur. Etapa II. Tramo 2: Urcos - Inambari, aprobado en marzo 2007.

Consultas Públicas

De acuerdo al Reglamento de Participación Ciudadana, corresponde realizar una Consulta Pública durante la etapa de elaboración del EsIA, por lo que se programó

ésta como mecanismo de participación ciudadana para la etapa de elaboración del EsIA definitivo.

La convocatoria para las consultas públicas fue realizada por la Unidad Ejecutora (CONIRSA) junto con la entidad que elabora el proyecto (Walsh Perú S.A.) y la DGASA del MTC. Para realizar las presentaciones la entidad que elabora el proyecto, contrató al equipo de Futuro Sostenible⁴⁴, que fue el encargado de llevar la consulta, siendo responsable del diseño metodológico, la facilitación y la relatoría de dicha consulta.

Según el informe de la Consultoría, la consulta pública se realizó con el fin de “presentar y exponer el Plan de gestión socio ambiental para el tramo 2 del Corredor Vial Interoceánico sur, y recoger las posibles sugerencias de los participantes, en congruencia con los alcances y responsabilidades del concesionario”.

Para lo cual se realizó un taller que inició con la presentación de información, sobre los objetivos de la consulta, ubicación del proyecto, tiempo de ejecución, objetivos del EsIA, explicación de las consultas ya realizadas, y el Plan de Gestión Socio Ambiental. Posteriormente se realizaron trabajos grupales para incorporar sugerencias o propuestas al Plan de Gestión Socio Ambiental⁴⁵. Es importante mencionar que en la presentación de la consulta, se hizo énfasis en el carácter informativo de la reunión, que no buscaba llegar a consensos ni a una toma de decisiones (Futuro Sostenible, Informe consulta pública, 2006).

La consulta pública para el EsIA definitivo se llevó a cabo el 31 de octubre del 2006 en la localidad de Urcos. Ésta contó con la asistencia de 50 personas, de los cuales 03 fueron de la localidad del distrito de Ccatcca. El taller se realizó en español.

Audiencia Pública

Para la presentación de los resultados del EsIA de la 2da y 3ra etapa de las obras del Corredor Vial Interoceánico Sur del tramo 2, se programó una Audiencia Pública,

⁴⁴ Futuro Sostenible es un grupo consultor que brinda servicios de facilitación de procesos técnicos y sociales orientados al desarrollo sostenible en el Perú desde el año 2004. www.futurosostenible.org

⁴⁵ Posteriormente se formaron tres grupos temáticos: físico, biológico y social, a los que los participantes se involucraron de manera voluntaria en cada uno de ellos.

que se realizó el 19 de diciembre del 2006 y se llevó a cabo en el local municipal del distrito de Ccatcca. Se contó con la participación de 217 personas en total.

Según la DGASA, una audiencia pública responde más bien a una necesidad social, no necesariamente técnica, con el fin de obtener lo que en el sector energético y de minas se conoce como 'licencia social'. Las audiencias públicas se realizan siempre al final del proceso. Ccatcca presenta un escenario rural, intercultural, relativamente vulnerable desde el punto de vista social, por lo que se decidió que allí serían las audiencias públicas. Sin embargo, es bueno saber que en el Taller de Validación Técnica realizado en Urcos y en la Audiencia Pública final de Ccatcca, la convocatoria fue abierta. Así, a la reunión de Urcos asistió gente de Ccatcca (y de Cusco también) y a la de esta última, gente de Urcos (entrevista N°15, 2007).

La convocatoria fue realizada por la DGASA la empresa consultora y la constructora. La audiencia pública estuvo a cargo de Futuro Sostenible.

Según la relatoría elaborada por Futuro Sostenible los objetivos del planteamiento de la audiencia, "fueron de presentar y exponer los resultados del EsIA, y recoger las sugerencias y preguntas de los participantes en congruencia con los alcances y responsabilidades de CONIRSA".

La audiencia pública inició con la presentación a cargo de la DGASA, explicando el organismo, sus funciones y sus actividades dentro del EsIA. Posteriormente, la consultora explicó el proceso de elaboración del EsIA, los resultados de la línea base, los impactos identificados en los aspectos físico, biótico y socioeconómico, y el PGSA. Se tuvieron rondas de preguntas y comentarios de los asistentes a la Audiencia (Futuro Sostenible, Informe de Relatoría Audiencia Pública, 2006).

4. LA VISIÓN: Visiones de los diferentes actores sobre el proceso del EsIA de Ccatcca

Se describirá a continuación como fue la participación de la población de Ccatcca durante el proceso de Información, Consultas y Participación Ciudadana del EsIA a través de la visión de los diferentes actores involucrados.

Cunil (2003) señala que para construir una adecuada vinculación entre Estado y sociedad civil, a través de la concertación y participación, “es indispensable tener en consideración que quienes más necesitan participar son los que menos pueden hacerlo, ya que las desigualdades socio-económicas se traducen en desigualdades políticas. Por eso, abrir canales de participación social no es suficiente. Lo más probable es que, en primera instancia, ellos sean copados por los intereses sociales que ya tienen poder, profundizándose así la corporatización y la elitización de la política, que es precisamente lo que se quiere romper”. Puesto que “si el propósito es democratizar la toma de decisiones y la definición de la política, hay que preguntarse expresamente ¿Quiénes, dónde y cómo fomentar esta participación ciudadana?”.

Para describir la visión de los diferentes actores, nos apoyamos en las interrogantes planteadas por Cunil, y en los aspectos que de acuerdo a Silva (Instituto Nacional de Vías, Colombia, 2004) y al Reglamento de Participación ciudadana del MTC (R.D. N° 006-2004-MTC/16), se deben garantizar para lograr la eficacia de los procesos de participación, como son: la oportunidad de convocatoria, la participación conciente y responsable del actor, la pertinencia del mensaje y la eficacia comunicativa, correlato con los niveles de representatividad y legitimidad de los actores, lenguaje culturalmente apropiado, ubicación lógica de lugar y en el tiempo de los diversos actos previos a la consulta y posteriores a la misma, además de garantizar las metodologías mas apropiadas (Manual de Supervisión de Aspectos Sociales, MTC, 2006).

Las visiones de los diferentes actores sobre el EsIA y el Proceso de Participación ciudadana, se desarrollan respondiendo las siguientes preguntas:

¿Quiénes fueron convocados?

Iniciemos por ver cómo se fomentó la participación, la que principalmente fue realizada a través de las convocatorias. La descripción del proceso de participación ciudadana de ambos EsIA, nos indica que las convocatorias fueron dirigidas de acuerdo al tipo de consulta, de la siguiente forma: las reuniones informativas⁴⁶ a las autoridades de los distritos del área de influencia del proyecto, a los representantes de organismos oficiales, a la Comisión Ambiental Regional, gobernadores de las comunidades campesinas y representantes de diversas organizaciones de la población que se asientan en la zona de influencia social del proyecto. Los TERP dirigidos principalmente a los pobladores de las localidades ubicadas en el eje vial o zonas próximas, que serían impactadas por la construcción de la vía. Las consultas públicas de la primera y segunda etapa dirigidas específicamente a los sectores político-administrativos, representantes de la sociedad civil y a la población en general; el Taller de validación técnica realizado al final de la primera etapa, estuvo dirigido – “al requerir la participación de especialistas, técnicos, gente con conocimientos especializados (Dávalos, entrevista N° 15, 2007)” - a las autoridades del Gobierno Regional del Cusco y de los distritos del área de influencia, así como a representantes de organizaciones y gremios de la sociedad civil, ONGs, universidades, colegios de profesionales, Cámara de Comercio, alcaldes distritales, representantes del sector Salud, Educación, entre otros. La Audiencia Pública realizada siempre al final de un proceso, fue dirigida a las mismas instituciones, representantes o autoridades a las que se dirigió las reuniones informativas y las consultas públicas. De todos modos todas las reuniones tuvieron una convocatoria abierta.

Rosa Urrunaga (presidenta de la CAR, entrevista N° 12, 2007), considera que hubo una “deficiente convocatoria principalmente a los involucrados con la gente que conoce del tema. No es importante que asistan todos, sino la gente que sabe y puede

⁴⁶ Las Reuniones Informativas, además fueron dirigidas no sólo a las comunidades asentadas a lo largo del distrito de Ccatcca, sino también a las del distrito de Ocongate, Marcapata y Camanti. Según el Estudio de Impacto Ambiental se identifica como población afectada directamente por el proyecto en Urcos 10,402 hab., en Ccatcca 13,841 hab., Ocongate 13,872 hab., Marcapata 5,141 hab. y Camanti 1,700 hab. La población corresponde al total de habitantes de los distritos. Fuente: INEI Centro X de Población y V de Vivienda 2005. Resultados Definitivos.

aportar. Además se suma que muchos de los convocados no asistieron a las reuniones, principalmente las autoridades regionales o sus representantes”.

La convocatoria estuvo a cargo de la Gerencia de Relaciones Corporativas y Comunicaciones de la Unidad Ejecutora del proyecto (CONIRSA)⁴⁷. La que fue realizada a través de cartas de invitación, publicación de afiches, y difusión de avisos en medios escritos y radiales. La convocatoria de los TERP se organizó de forma coordinada y en colaboración con los representantes del Municipio Distrital. Para las reuniones finales de ambos procesos como el Taller de Validación Técnico y la Audiencia Pública final, la convocatoria contó con el apoyo de la DGASA y la entidad elaboradora del estudio (Walsh Perú S.A.).

¿Quiénes participaron?

El cuadro 6 muestra un resumen de quiénes participaron, y el número de asistentes del poblado de Ccatcca durante el proceso de Consultas y Participación Ciudadana.

La reunión informativa realizada previa al inicio del EsIA, fue el primer espacio de diálogo entablado por el poblado de Ccatcca como procedimiento de aprobación de un EsIA, al mismo tiempo existió gran expectativa por parte de la población, no por la reunión en sí, sino por la noticia de la construcción de la infraestructura vial, “obra anhelada y solicitada por los pobladores durante muchos años (FUDIDC⁴⁸, entrevista N° 24, 2007)”. No se ha encontrado información sobre el registro de participantes, pero el alcalde del distrito, quien asistió a la reunión estimó que asistieron 30 representantes del centro poblado.

Los TERP se realizaron en 10 localidades asentadas a lo largo del tramo, las mismas que incluyeron a tres capitales de distrito como Urcos, Ccatcca y Ocongate, y siete localidades escogidas por la empresa elaboradora del proyecto debido al tamaño poblacional y ubicación respecto al trazo⁴⁹. En el taller realizado en Ccatcca, asistieron 43 personas del pueblo de Ccatcca, donde encontramos al Alcalde del

⁴⁷ El Área de relaciones Corporativas y Comunicaciones de CONIRSA, fue creada y comenzó a trabajar en el área del proyecto desde septiembre del 2005.

⁴⁸ Frente de Defensa de los Intereses del Distrito de Ccatcca.

⁴⁹ Pampaccamara (102 asistentes), Kcauri (165 asistentes), Ccapana (50 asistentes), Llullucha (27 asistentes), Tinquí (89 asistentes), Quincemil (107 asistentes) y Puente Inambari (41 asistentes).

distrito, regidores, representantes de la Policía Nacional, del comité de regantes, docentes del colegio, y pobladores de Ccatcca en general.

Los talleres de Evaluación Rural Participativa, contaron con el mayor número de asistentes del poblado de Ccatcca y de las comunidades aledañas. Según Virginia Rojas (Walsh, entrevista N° 07, 2006), debido a que la población siente muy de cerca y confía en sus autoridades municipales, quienes colaboraron en la convocatoria.

En la Consulta pública de la primera etapa, asistieron 33 pobladores de Ccatcca, que corresponden al Alcalde del distrito, regidores, representante del centro educativo, del comité de Vaso de Leche, el Presidente de la Junta Vecinal y pobladores en general del Pueblo de Ccatcca.

El Taller de Validación Técnica (Urcos), contó con la menor asistencia tanto del pueblo de Ccatcca, como de las demás localidades del área de influencia⁵⁰. Ccatcca, se encuentra aproximadamente a 39 km de Urcos, sin embargo no se contaba por entonces con un servicio de transporte continuo debido al mal estado de la carretera⁵¹. Asistiendo dos representantes de Ccatcca, el gobernador y un poblador.

Del mismo modo la Consulta Pública (Urcos) realizada para la Segunda Etapa del proyecto, contó sólo con la participaron de tres pobladores de Ccatcca, donde encontramos al Alcalde del Distrito, una regidora y un poblador. Según el director del colegio, por la situación económica la gente no pudo asistir a las reuniones en Urcos, “es difícil movilizarse y no se cuentan con los medios económicos para hacerlo” (Vitorino, entrevista N° 05, 2006).

La Audiencia Pública realizada en Ccatcca al final del proceso, contó con la asistencia de 30 pobladores de Ccatcca, en los que encontramos al Alcalde del

⁵⁰ La ubicación de los centros poblados principales en todo el trazo de carretera corresponde a: Urcos en el KM 0+000, Ccatcca en el km 39+000, Ocongate en el Km 73+700, Marcapata en el Km 163+500 y San Lorenzo de Camanti en el km 275+800. ESIA, Walsh Perú S.A. 2006.

⁵¹ Antes del inicio de las obras el transporte de los pobladores de Ccatcca se realizaba en cisternas mixtas (las que llevan combustible y limitados asientos para pasajeros), en forma discontinua. Actualmente existen buses y autos que realizan el transporte de pasajeros desde las 5am hasta las 5pm. Entrevista N°22, del 24/04/2007.

distrito, regidores, representantes del sector educación, de la gobernatura y de PRONAMACH⁵², el presidente del FUDIDC, y gente del Pueblo de Ccatcca.

En resumen, durante todo el proceso de consultas y participación ciudadana, sólo el Alcalde del distrito de Ccatcca tuvo una asistencia constante (5 asistencias de 6 consultas), los demás representantes de la sociedad civil, líderes y población en general asistieron generalmente sólo a 1 reunión de todas las programadas, siendo el objetivo general del Plan de Participación Ciudadana el de “involucrar y lograr la participación constante, conciente y responsable de la población en el proceso de discusión y aprobación del EsIA⁵³”.

⁵² Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y de Suelos.

⁵³ Descripción de las técnicas, objetivos y metodología del Plan de Participación Ciudadana. Anexo5.8.3 EISA, 2007.

Cuadro 6
Asistencia del poblado de Ccatcca en el Proceso de Consulta y Participación Ciudadana

Tipo de taller	Fecha y lugar	Nº de participantes	Actores externos	Actores participantes Pueblo Ccatcca
TALLERES PARTICIPATIVOS REALIZADOS EN LA ETAPA I				
Reuniones Informativas	16 de setiembre 2005 Municipalidad Distrital de Ccatcca	71 en total 25* de Ccatcca Español	No se tiene información	Alcalde del Distrito de Ccatcca Pobladores Policía Nacional Otros
TERPS	12 de octubre 2005 Municipalidad Distrital de Ccatcca	102 en total 43 de Ccatcca Español y quechua	Walsh Perú S.A CONIRSA DGASA-MTC	Alcalde del distrito de Ccatcca Regidores Policía nacional Comité de regantes Docentes del colegio Pobladores
Consultas Públicas	28 de noviembre 2005 Municipalidad Distrital de Ccatcca	278 en total 33 de Ccatcca Español y quechua	Walsh Perú S.A CONIRSA DGASA-MTC Representantes y de otros distritos y comunidades del área de influencia	Alcalde del distrito de Ccatcca Regidores Representantes vaso de leche Presidente Junta Vecinal Pobladores
Taller de Validación Técnica	21 de diciembre 2005 Municipalidad Provincial de Urcos	95 en total 02 de Ccatcca Español	Walsh Perú S.A CONIRSA DGASA-MTC CAR-Cusco (CONAM) ONG Ccaijo Colegio de Ingenieros Representantes y de otros distritos y comunidades del área de influencia	El Gobernador de Ccatcca Un poblador

Tipo de taller	Fecha y lugar	Nº de participantes	Actores externos	Actores participantes Pueblo Ccatcca
TALLERES REALIZADOS EN LA ETAPA II				
Consulta Pública	31 de octubre 2006, Municipalidad Provincial de Urcos	50 en total 03 de Ccatcca Español	Walsh Perú S.A CONIRSA DGASA-MTC CAR-Cusco (CONAM) UNSAAC Defensoría del Pueblo Colegio de Ingenieros IMA ONG Solaris Perú Caritas Cusco Representantes y de otros distritos y comunidades del área de influencia	Alcalde del distrito de Ccatcca Una regidora Un poblador
Audiencia Pública	19 de diciembre 2006, Municipalidad Distrital de Ccatcca	217 en total 30 en Ccatcca Español y quechua	Walsh Perú S.A CONIRSA DGASA-MTC PRONAMACHS	Alcalde de Ccatcca Regidores Docentes del colegio Gobernatura Representantes de FUDIDC** Pobladores

Elaboración Propia. Fuente: Estudio de Impactos Socio Ambiental Interoceánica - Walsh Perú S.A (2006).

* No se ha encontrado información del número exacto de asistentes de la reunión, sin embargo el alcalde del distrito estimo el valor correspondiente.

** Frente Único de Defensa de los Intereses del Distrito de Ccatcca.

¿Por qué participan?

En líneas generales la asistencia de la población a las reuniones y talleres fue guiada por diversas razones, y no necesariamente de acuerdo a los objetivos de cada reunión planteado en el Plan de Participación Ciudadana; estos (los objetivos) no se detallan en las cartas o afiches de convocatorias, debido a que fueron invitaciones realizadas de forma general y sin mayor detalle. De acuerdo a la opinión de los pobladores de Ccatcca, se puede afirmar que las personas asistieron indistintamente a las reuniones, teniendo como principales motivaciones, en primer caso la de informarse y “enterarse de la veracidad de la construcción de la vía⁵⁴”, la segunda motivación de asistencia en general fue para conocer sobre la contratación de mano de obra local⁵⁵, y en tercer lugar, en caso de tener algún predio afectado para conocer como esto sería tratado o negociado. Los entrevistados concluyen que la “población sólo asiste a las consultas y audiencias si tiene un interés de por medio, no necesariamente por el interés de conocer el EsIA y sus medidas de mitigación o aportes al estudio (Pantoja, entrevista N° 02, 2006)”.

Y analizando el porqué de la no asistencia o asistencia inconstante en todo el proceso de consultas y participación; se destacan dos motivos, en primer lugar los encuestados que no asistieron manifiestan que no estaban enterados de las reuniones, aduciendo que hubo una mala convocatoria: “La convocatoria no fue adecuada, para que la población asista es necesario una convocatoria “casa por casa”, fue por medios radiales y afiches, la gente no escucha radio frecuentemente⁵⁶”. En segundo lugar, afirman que no disponían de tiempo y por último que no tenían interés, lo que manifestaron en expresiones como: “Existe gente que no participa porque no tienen un interés de por medio” (Pantoja, entrevista N° 02, 2006), “todavía estos procesos son nuevos y no tienen mucha asistencia de la población, además como no se les da nada no quieren recibir sólo información”

⁵⁴ “la carretera era un anhelo, y no creíamos que ya se iba a iniciar”, “pensábamos que todavía iba a demorar 10 años”. Entrevista N°21 y N°23, del 22/04/2007 y 24/04/2007 respectivamente.

⁵⁵ La contratación de mano de obra local fue una inquietud manifestada en todas las reuniones hasta la Audiencia final en Ccatcca, cuando ya se contaba con más de 8 meses de ejecución de obra. Alcalde del Distrito de Ccatcca, entrevista N°06 y N13, del 19/08/2006 y 24/04/2007 respectivamente.

⁵⁶ La población no escucha mucho la radio, y prefieren las convocatorias casa por casa. No es suficiente que se peguen afiches en el municipio, gran porcentaje de la población no sabe leer. Entrevista N° 04, 2006 y N° 23, 2007.

(Torres, entrevista N° 13, 2006), “Ccatcca tiene servicios básicos completos, la población no siente que les falten más cosas, por lo que la población no se interesó en asistir a las reuniones y participar⁵⁷. Esta inconstancia en la asistencia, no logra que la gente articule una reunión con otra, siendo cada una, un proceso nuevo” (Ormachea, entrevista N° 13, 2007).

¿Hay posibilidades de diálogo y entendimiento entre la empresa y la población?

El proceso de consultas y participación ciudadana realizado para la aprobación del primer EsIA, no logró la prevención y manejo de conflictos de forma completa desde el punto de vista social al inicio de la ejecución de las obras. Entre los meses de abril y mayo del 2006 se registran reclamos y protestas de la población de Ccatcca y comunidades cercanas⁵⁸, en los que se solicitaba a la empresa constructora la contratación de mano de obra local y el cambio de ubicación del eje de la vía (más próximo al centro poblado de Ccatcca). Ambos temas fueron consultados por la población durante el proceso formal de participación ciudadana llevado a cabo para el primer EsIA parcial (aprobado en marzo del 2006). Es decir que estos hechos de protesta se pudieron prevenir porque se informó a la población al respecto durante el taller informativo, y los todos los cuestionamiento realizados en dicha reunión tuvieron una respuesta satisfactoria durante las consultas.

La población lo justifica con las siguientes opiniones: “al ser convocados y asistir solo las autoridades y representantes de la sociedad civil, no participa el pueblo. Y los asistentes no han transmitido al pueblo la información recibida en cuanto a las medidas o soluciones a los problemas que les inquietan (en relación a predios afectados, generación de empleo y ubicación del trazo definitivo con respecto al poblado de Ccatcca) lo que ha generado pequeños conflictos (Vitorino, entrevista N° 05, 2006), “la población no participa, el porcentaje de asistencia resulta mínimo y

⁵⁷ Es importante mencionar que existió mayor interés en las comunidades campesinas próximas, que de los pobladores de Ccatcca, como manifestaron el Alcalde del Distrito y el presidente de la Junta Vecinal de Ccatcca.

⁵⁸ Al inicio de la ejecución de las obras se presentaron reclamos por parte de la población, solicitando principalmente la contratación de la mano de obra local y el cambio de ubicación del trazo (más próximo al centro poblado de Ccatcca), para lo cual tomaron la vía impidiendo el paso de vehículos. Alcalde de Ccatcca, entrevista N° 06, 2006.

los pocos líderes que asisten, no transmiten la información recibida a sus comunidades, falta difusión” (Ormachea, entrevista N° 06, 2006).

Es importante mencionar que en la consulta final en Urcos y la Audiencia Final en Ccatcca, en la presentación de ambas reuniones se hizo énfasis en el carácter informativo de la reunión, que no buscaba llegar a consensos ni a una toma de decisiones (Futuro Sostenible, informe consulta pública, 2006). Es decir que todavía no se llegan a niveles de concertación para la toma de decisiones.

¿Se logra crear un espacio de diálogo permanente y horizontal?

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana (R.D. N° 006-2004-MTC/16), la realización de las consultas previas, consultas públicas generales y específicas, debe concluir en la transformación del espacio social en escenario de diálogo permanente y horizontal (Manual de aspectos sociales, MTC, 2006). Adicionalmente, el Manual de supervisión de aspectos sociales del MTC, agrega que “el ejercicio del derecho de consulta y participación ciudadana se constituye, desde esta óptica, en el proceso permanente, así como en el eje central que permite garantizar que la consideración de los aspectos sociales se cumpla”, esto con el fin de generar un espacio formal de diálogo.

Por lo que es importante mencionar que en cierta forma este objetivo se alcanzó, si bien no se llegó a niveles de concertación durante la realización de las consultas formales para la aprobación de los EsIA. La coyuntura obligó a la empresa constructora a crear una “instancia formal de diálogo y concertación con la población”, creando el “Comité de Buena Vecindad”⁵⁹ en los seis distritos del área de influencia del trazo, que incluye a Ccatcca. A través de esta instancia se logró negociar la modificación del trazo de carretera aprobado originalmente en el estudio de factibilidad, además de la creación de un Programa de contratación de mano de

⁵⁹ Los Comités Distritales de Buena Vecindad, Apoyo y Coordinación con el Proyecto, se instalan dentro del Programa de Responsabilidad Social de la empresa, como espacios formales de diálogo, son presididos por los alcaldes distritales e integrados por autoridades locales e instituciones de la sociedad civil, y representantes de la empresa CONIRSA. El Comité de Buena Vecindad del distrito de Ccatcca, se instala el 27/04/2006. Plan de Responsabilidad Social, CONIRSA, 2007.

obra local, aceptado y respetado por la población de las localidades (CONIRSA, 2007; Bussalleu, entrevista N° 18, 2007).

¿De qué forma participa la población?

Un aspecto muy importante para analizar, es *¿cómo o de que forma participa la población?* Según Cunil (2003), un dilema importante que se debe resolver es *¿cómo participar? ¿participación consultiva o participación resolutive?* La balanza se inclina mayoritariamente hacia la última. Así, toda vez que los ciudadanos son convocados con fines de consulta se tiende a menospreciar tal modalidad de injerencia social afirmando que sólo como participación resolutive en la toma de decisiones es que ella tiene sentido. Como se mencionó en párrafos anteriores, de acuerdo al tipo de consulta realizado (reunión informativa, consultas, taller de validación técnica o audiencia pública) es que se busca un resultado de la participación y también exige las personas que deben (o deberían) participar”.

En este sentido repasemos los objetivos por los que se realizó cada taller o consulta, y así evaluemos la participación de la población. Las reuniones informativas, como su nombre lo indica, fueron la estrategia previa de información⁶⁰ a los actores locales sobre las actividades de las obras y de los roles del Estado, la constructora y la elaboradora del proyecto. Como una instancia no formal de participación ciudadana se realizaron los TERP⁶¹, con el fin de levantar la información cualitativa primaria para elaborar la línea base social del estudio ambiental. Las Consultas públicas realizadas en ambas etapas, en la fase media de elaboración de los EsIA, se realizaron con el fin de involucrar a la población en el proceso de discusión sobre los impactos positivos y negativos que generaría el proyecto, y sobre el Plan de Gestión Socio Ambiental⁶². El taller de validación técnica tenía una función más específica como de validar el Plan de Gestión Socio Ambiental y que la población

⁶⁰ Formación de una opinión informada. Guía Metodológica MTC, 2004.

⁶¹ Los TERP no deben de ser considerados como participación ciudadana, puesto que no define en la relación directa con la toma de decisiones, pero como fueron realizados en un contexto de consulta convocado y dirigido por la autoridad competente pueden considerarse como tales. Guía Metodológica MTC, 2004).

⁶² El momento de realización de la Consulta Pública General constituye el de la mayor madurez de la comunidad participativa, en términos de formación de una opinión informada de los actores y de una identificación y tratamiento adecuado de las controversias. Guía Metodológica MTC, 2004.

presentará propuestas para ser consideradas en el EsIA El objetivo de la Audiencia pública final realizada en Ccatcca, era de presentar los resultados finales del EsIA. De igual forma, todas las reuniones y consultas, tenían como objetivo el recoger los aportes, interrogantes de la población y sugerencias de los participantes, “en congruencia con los alcances y responsabilidades del concesionario (Relatoria Consulta Pública, Futuro Sostenible, 2006)”.

En líneas generales, la participación de la población de Ccatcca en todo el proceso fue de la misma forma, de acuerdo a las relatorias y la descripción del proceso de consulta, se puede afirmar que en la mayoría de los casos las preguntas fueron realizadas por las autoridades y representantes la sociedad civil, son muy poco frecuentes las preguntas realizadas por el poblador en general.

De la misma forma que encontramos las motivaciones para asistir a las reuniones, estos temas fueron las inquietudes que se formularon repetitivamente a lo largo de todo el Proceso de consulta de los EsIA (oportunidades laborales, variaciones de ubicación del trazo o eje actual de la vía (con la posibilidad de favorecer a las comunidades) y la compensación en predios afectados)⁶³.

Las dos consultas realizadas en Urcos, se caracterizaron por la poca asistencia de los pobladores de Ccatcca, aunque que la convocatoria como lo indicaron los representantes de la DGASA fue dirigida más que nada a los técnicos o gente especializada que podía aportar.

Al respecto Cesar Bedoya (Futuro Sostenible, entrevista N° 17, 2007) nos dice que “aunque en las dos últimas consultas realizadas, el nivel de presencia fue amplia, el nivel de participación fue mediano. De hecho el tema del acceso y manejo de información fue un tema gravitante. Teniendo la sensación que los participantes llevaron a la reunión básicamente sus expectativas y necesidades, que no necesariamente coincidía con la naturaleza del espacio (consulta). Algunas ONG, por ahí una autoridad y un líder comunal tenían claro de qué se trataba la reunión,

⁶³ Es importante destacar que todas las preguntas no correspondieron a los pobladores de Ccatcca, sino de todas las localidades invitadas, pero a la vez una pregunta absuelta resuelve las interrogantes de los demás asistentes

los demás creo que no. Por esta situación todavía la población no logran ser protagonista a través de la participación”.

Manuel Bernales (Futuro Sostenible, entrevista N° 16, 2007), señala que la participación de la población está centrada en la problemática producto de las obras y en las oportunidades que a su vez esta presenta. En las dos últimas audiencias se evidenció una buena cultura empresarial, que mostró una buena empatía con la población, particularmente gracias a la participación amplia de las mujeres en las obras, concretamente en las actividades de seguridad y señalización.

¿Se puede decir que existe un “consenso pasivo o aceptación inconsciente o parcial”?

Existe un conflicto que se expresa y se reproduce en el proceso participativo el que la Guía Metodológica (MTC, 2004) identifica como el *Consenso pasivo o aceptación inconsciente o parcial*, que es la no participación de algunos de los participantes debido a una inhibición de sus capacidades e intereses. Que expresa un tipo de conflicto social latente consciente de una situación de dominación. (Guía Metodológica MTC, 2004).

En este marco, se puede afirmar que este consenso pasivo ha sido producido generalmente por la falta de entendimiento entre los actores claves involucrados: población afectada, autoridad responsable y proponente, sin lograr el resultado del proceso participativo de la interacción entre los actores sociales y sus condiciones concretas (Manual de supervisión de aspectos sociales, MTC, 2006). Debido a que existe una limitante reflejada en la falta de preparación de líderes locales, autoridades y representantes de la sociedad civil. Además todavía las mujeres no participan activamente de estos procesos, como lo comentó Virginia Rojas (Walsh, entrevista N° 07, 2006), “todavía en la zona hay mucho machismo, las mujeres no están informadas, y se crea una barrera de dominación”.

Específicamente al referirnos a Ccatcca, el Alcalde manifiesta que la población ha sentido como importante que se trate de establecer un diálogo con la comunidad. Sin embargo, “la población sólo pudo expresar su opinión y comentario en forma

sincera parcialmente, no en la totalidad de lo ideal por sus escasos conocimientos, una gran limitante para participar adecuadamente en estos procesos de consulta y lograr la participación ciudadana de forma idónea y responsable, es la poca capacitación y el limitado grado de entendimiento de la población” (Ormachea, entrevista N° 06, 2006).

¿Fueron suficientes y adecuados los procesos de consulta planteados por la empresa consultora?

En cuanto al Idioma de las Consultas

El Manual de Supervisión de aspectos sociales (MTC, 2006), señala que para abrir espacios al diálogo, debe de existir un plan idóneo de información y comunicación, culturalmente adecuada, en caso de que se deban efectuar acciones en áreas tradicionales de población indígena o de comunidades campesinas. Deberá adaptarse a cada espacio de acuerdo a las especificidades geográficas, culturales, demográficas y lingüísticas. En este sentido existió un error en el planteamiento de las consultas durante el proceso inicial de participación, por ejemplo, la reunión informativa llevada a cabo en la localidad de Ccatcca, fue realiza en español; las dos consultas públicas realizadas después cuya sede también fue Ccatcca, contó con un intérprete del quechua, sin embargo las exposiciones fueron realizadas en español y el intérprete facilitaba en caso se realicen preguntas en quechua y su respectiva respuesta, como lo indica uno de los estudios “la mayoría de preguntas verbales formuladas por los asistentes fueron realizadas en su lengua materna (quechua), las que fueron traducidas al español por el facilitador de la consultora (EsIA, Walsh Perú S.A., 2006)”.

Del mismo modo las dos consultas realizadas en Urcos fueron llevadas a cabo en español. En ambas reuniones, la población manifestó su reclamo por la no inclusión de un quechua hablante en le reunión, a lo que el concesionario explicó que han contado con traductores de quechua para otras reuniones, pero la reunión que se lleva a cabo tiene información técnica, “no vieron la necesidad”. El representante de la DGASA, Luis Dávalos, sustenta el hecho de que en ambas reuniones, la de Validación Técnica (I etapa) y la Consulta Pública (II Etapa), se buscaba aportes de

técnicos y de especialistas, por lo cual se realizó la capital de la Provincia, Urcos y no en Ccatcca; y la gente a la que se convocó y participó hablaba de igual forma español y quechua.

En resumen los comentarios generales de la población y autoridades de Ccatcca, indican un descontento con el idioma (español) en que se llevaron a cabo la mayoría de las consultas y manifiestan su preferencia en el desarrollo de las consultas en quechua, lo que hubiera permitido mayor acercamiento y entendimiento de la población con el proyecto y los otros actores. Manifestando las siguientes opiniones “las exposiciones fueron en español y debieron de ser en quechua, además debió ser en términos más sencillos, esto provocó que no se tenga mucho entendimiento, restándole claridad a las consultas” (Ormachea, entrevista N° 06, 2006); “hubiera sido mejor que se realicen las reuniones en quechua (Torres, entrevista N° 02, 2006)”.

El EsIA en estudio describe al referirse a los aspectos sociales y económicos dentro del desarrollo de Línea Base Social, que el 71% de la población del área de influencia tiene el quechua como lengua materna; y particularmente en el distrito de Ccatcca el porcentaje es más alto con el 85% de la población. Esto manifiesta que no se escogió el lenguaje adecuado, de acuerdo a las características culturales y lingüísticas de la población, lo que sin duda influyó en el entendimiento de información por parte de la población como se describió anteriormente.

En cuanto al lugar donde se llevaron a cabo las Consultas

Una cuestión crítica a analizar que también señala Cunil (2003), y que muchas veces pasa desapercibida es el “*dónde*” de la participación ciudadana: si el ámbito donde se localiza es irrelevante para los destinos, sociedades o al menos intrascendente a lo que ocupa a los ciudadanos en un momento dado, la participación resolutive puede carecer de sentido. Lo que resulta cada vez más claro es que no es posible juzgar las modalidades de la participación independientemente de los ámbitos en los que se ejerce.

Urcos políticamente es el lugar más importante que Ccatcca, porque es la capital de la Provincia de Quispicanchis, a la que pertenece el distrito de Ccatcca. Sin embargo, escoger a Urcos como sede de varias consultas no fue una buena estrategia tomada de acuerdo a las particularidades geográficas. La difícil movilización existente por entonces no permitió una mayor participación de la población de Ccatcca y/o autoridades o representantes en las reuniones (como ya se mencionó en ambas reuniones llevadas a cabo en Urcos, sólo asistieron dos personas para el Taller de Validación Técnica del 21/12/2005 y tres para la Consulta Pública del 31/10/2006). Para los pobladores movilizarse a Ccatcca en horas fuera del horario de transporte público demandaba mayor esfuerzo en tiempo y costos, la selección de esta localidad como sede de algunos talleres influyó en la participación de un actor clave como Ccatcca.

En cuanto a la Metodología y el tiempo empleado

Sobre la metodología y el tiempo en que se llevó todo el proceso de participación ciudadana, el Alcalde de Ccatcca cree que “existió un error en la forma de llevar los talleres, éstos debieron ser, no sólo a autoridades y líderes, sino más enfocados a grupos pequeños. Hubiera ayudado que las consultas sean más profundas y más explicativas. No tiene sentido exposiciones de esa forma para la población, por el nivel educativo y cultural es difícil el entendimiento. Uno siente que las consultas realizadas a la población son sólo por cumplir. Al final no queda una idea clara, porque las exposiciones son en términos muy técnicos. A lo que se suma que la traducción al quechua no fue buena, no logró ser explicativa porque ser tema nuevo” (Ormachea, entrevista N° 13, 2007).

Del pueblo de Ccatcca sólo el Alcalde asistió a casi todas las consultas programadas dentro del Plan de Participación Ciudadana para la aprobación de ambos estudios (5 asistencias de un total de 6). Al ser la persona que tuvo una asistencia constante, es importante su opinión cuando dice que “existió un agotamiento y confusión de la población por los diversos talleres realizados a lo largo de todo el proceso iniciado en septiembre del 2005 y finalizado en diciembre del 2006. El entusiasmo inicial manifestado fue disminuyendo, además las consultas resultaron ser repetitivas con el tiempo” (Ormachea, entrevista N° 13, 2007).

En conclusión la continuidad y la cantidad de las consultas fue un factor importante que acabo por agotar a la población en el tema, creando un efecto contrario al que se trataba de llegar pues la desmotivación y/o la repetición de temas tratados en las consultas, provocó la no participación y/o asistencia de la población que no pudo aprovechar el espacio de diálogo creado.

¿Cómo siente la población su participación?

Al hacer la consulta a la población sobre cómo sienten que han participado en el estudio, ellos consideran su participación a través de su asistencia a las reuniones, de sus intervenciones y preguntas en las consultas. Según manifiestan los propios pobladores “el proceso de consultas y participación ciudadana, ha permitido recoger la inquietud de las personas” (Vitorino, entrevista N° 05, 2006), además se puede afirmar que la población “ha participado activamente de acuerdo a sus posibilidades, pues es un proceso nuevo y se están acostumbrando recién” (Torres, entrevista N° 03, 2006), Además consideran que la población todavía no participa de forma constante y responsable de las consultas, “pero esto se debe a la falta de una buena información, y en algunos casos a falta conciencia en la población” (Vitorino, entrevista N° 05, 2006).

Ante la consulta sobre cómo se sienten incluidos en el EsIA, consideran que se han tomado en cuenta sus percepciones, intereses, opiniones y visiones, debido a que “en todas las consultas se han resuelto la preguntas que se han formulado, se han anotado sus opiniones, y se les ha tomado en cuenta al informarles (entrevistas N° 01, 02, 03, 04, 05, 06, 2006)”.

El EsIA fue un proceso nuevo para Ccatcca, por lo que la población sintió su participación simplemente al ser informada, en proyectos anteriores nunca habían sido consultados, esto en cierta forma ayudó a crear confianza ciudadana.

¿Cómo entiende la población involucrada al EsIA en proyectos viales y su relación con el desarrollo?

Es necesario recordar las características socioeconómicas de Ccatcca mencionadas anteriormente y la coyuntura con que se desarrolló el proyecto. El tipo de proyecto que se construye tiende a restar importancia a la herramienta de gestión ambiental, pues se considera que las carreteras se construyen en nombre del progreso y son buenas por sólo existir (Leonel, 1992).

El caso de Ccatcca es particular, se trata de una localidad que sufre las consecuencias del difícil acceso (exclusión y pobreza), por el aislamiento de los centros de prestación de servicios, por el mal estado de la vía existente, por lo cual el mejoramiento de la vía es de vital importancia. De otro lado, resulta ser una vía estratégica de especial importancia para el desarrollo no sólo de la región sino del país, al permitir una comunicación entre el Brasil y Perú. Siendo sólo el primer caso es claro que el proyecto vial al ser una necesidad sentida, facilita el proceso de concertación. En el segundo caso al tener un alto valor estratégico, los procesos de consulta son más complejos e involucran consideraciones que van más allá de los impactos directos y donde prima la gestión de los planes integrales de vida de las comunidades (Silva-Barrios, 2004).

La población tiene la idea de que la carretera será una gran oportunidad de desarrollo, está informada de los beneficios e importancia del proyecto para la economía local, regional y nacional. En este sentido no le da importancia a los impactos socio-ambientales que se producirán como resultado de la implementación del proyecto de infraestructura vial. El poblador de Ccatcca, ha manifestado la necesidad en la construcción de la infraestructura encontrando opiniones como: “la población ha solicitado la construcción de la carretera Interoceánica porque va a traer progreso” (Blanco, entrevista N° 01, 2006), “traen beneficios con trabajo” (Torres, entrevista N° 03, 2006), “será favorable y generará polos de desarrollo” (Ormachea, entrevista N° 06, 2006), “las carreteras traen desarrollo y contribuyen con el desarrollo de pueblos marginados, logran mayor comunicación” (Vitorino, entrevista N° 05, 2006).

De otro lado, considerando que es importante que el proceso de consulta y participación llevado ha a cabo facilite y logre su instalación como derecho y responsabilidad ambiental en la conciencia de la población (que es lo mejor que se puede rescatar del programa de consulta) (Guía Metodológica, MTC, 2004), los entrevistados manifestaron que “se ha creado un conocimiento y preocupación por parte de las personas que asistieron a las consultas, al taller o audiencia del Plan de participación ciudadana al ser la población informada y educada. Lamentablemente todavía queda un vacío de información y conocimiento en las personas que no estuvieron presentes en alguno de los espacios de diálogo creados” (entrevistas N° 07,13, 2006 y N° 24, 2007).

Otras opiniones de Ccatcca, como del Alcalde y el director del Centro Educativo, manifiestan que los EsIA son importantes porque permitirán conocer cómo influyen los cambios por la carretera al medio físico y social, los que pueden ser negativos y positivos. Las consultas de participación ciudadana, son una herramienta importante que permitirá a la población estar enterada. Es un buen comienzo, pese a que “todavía a la población no le interesa saber los efectos negativos que traerá la construcción de la vía, no ve la importancia de prevenir estos efectos” (entrevista N° 05, 06, 2006).

¿Cuál es el análisis de los actores externos más cercanos como el Ministerio y la Consultora, presentes durante todo el proceso del EsIA:

En cuanto a la participación Ciudadana

Según Leonor Cisneros (Walsh, entrevista N° 14, 2007), “todo el proceso de Participación Ciudadana en el tramo 2 fue muy intenso y tuvo gran participación de la población. La audiencia pública de Ccatcca tuvo más de 200 personas, se realizó en quechua con preguntas muy buenas. Lo que haciendo un balance ha logrado un protagonismo muy positivo de las localidades y sus autoridades.”.

Según Luis Dávalos (DGASA, entrevista N° 15, 2007), “el tema de la evaluación de la participación de la población es más complejo y subjetivo. Hay varios criterios para hacer un análisis. Uno de ellos (no el más importante), es el numérico. Desde

ese punto de vista únicamente, la participación fue satisfactoria, pues en todas las reuniones hubo mucha gente, hombres, mujeres, jóvenes, ancianos, niños, etc. Desde el punto de vista de la calidad de las intervenciones, se hicieron preguntas, comentarios y aportes bastante interesantes. Desde la perspectiva del entendimiento de la información por parte de la población, puede ser que haya un primer problema, pues no todas las personas tienen las mismas capacidades (y más aún en contextos rurales), y aunque las reuniones hayan sido hechas incluso en el idioma local (quechua), no es probable que todos hayan obtenido la información de la misma manera. Quizá además de las reuniones formales, una iniciativa más vinculada con procesos permanentes sea necesaria (es decir, que haya gente de las empresas en el campo todo el tiempo, o una oficina de información, por ejemplo, como las que creó la DGASA en Puerto Maldonado y Cusco)”.

En cuanto al Estudio de Impacto Ambiental

Leonor Cisneros (Walsh, entrevista N° 14, 2007), responde que “los Estudios de Impacto Ambiental de acuerdo a la norma ven los impactos directos, pero son herramientas muy puntuales. Sin embargo, en el trabajo realizado por la consultora se mencionan todos los impactos que fueron identificados por la población durante en el Plan de Participación Ciudadana. El PGSA del EsIA es un conjunto de medidas para mitigar o evitar los impactos directos, y debe ser aplicado por la empresa constructora y esta ligado a las competencias de ésta. La empresa está comprometida por ley a actuar sobre ellos (impactos directos). Los impactos indirectos son vistos en el capítulo de escenarios y tienen un tratamiento especial por el MTC. La empresa no puede actuar frente a ellos ya que para eso están las municipalidades, entidades estatales y las organizaciones de base. Además, se han recibido fondos de la CAF para el desarrollo de proyectos vinculados a los impactos indirectos”.

De otro lado Luis Dávalos (DGASA, entrevista N° 15, 2007), considera que “los EsIA convencionales son herramientas de gestión ambiental para proyectos pequeños o medianos; no para megaproyectos con tanta complejidad (social, económica, cultural, política, medioambiental, etc.) como el de la Interoceánica. Es por eso que es necesario recurrir a otras herramientas de gestión ambiental como

una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Esta EAE de la Interoceánica del Sur se ejecutará pronto, aunque la DGASA consideró que debió realizarse antes de la concesión; puesto que la puesta en marcha por parte del Gobierno de un megaproyecto de las características del eje vial interoceánico sur, requiere el diseño de una estrategia e implementación de un conjunto de actividades que permita mitigar los impactos ambientales y sociales indirectos, a ser generados en el área de influencia del corredor vial”.

En cuanto a los indicadores de Evaluación y seguimiento

Leonor Cisneros (entrevista N° 11, 2006 y N° 14, 2007) indica que el EsIA señala metas para verificación del cumplimiento del PGSA, establecidas dentro de los programas, que son indicadores de impacto, y metas de actividades, ambas expresadas a través de unidades de medida. Además de indicadores de calidad, para un componente ambiental en particular (aire, agua, suelo, vegetación, fauna), son verificados en el Programa de monitoreo.

Específicamente el plan de Gestión Socio Ambiental (PGSA) presentado en el EsIA es de responsabilidad del CONIRSA, a través de la Gerencia de medio ambiente, la de relaciones corporativas y comunicaciones, y la de seguridad y salud. El Plan de Gestión de asuntos sociales está integrado por cuatro programas: Programa de capacitación, educación ambiental y adiestramiento, Programa de Seguridad y salud, Programa de relaciones comunitarias y Programa de Adquisición de productos locales. Para verificar el cumplimiento de estos planes, y programas se generan informes que son elaborados por la empresa constructora para ser presentados a OSITRAN⁶⁴, al MTC y a la CAF. La consultora del EsIA, se desliga del proyecto y de cualquier seguimiento una vez que ha recibido el informe de aprobación (entrevista N° 18, 2007)”.

Según los representantes de la DGASA (entrevista N° 09, 10, 2006), “el Plan de Gestión Socio Ambiental planteado para la etapa de construcción y operación del EsIA del presente estudio de caso, cuenta con diferentes programas a ser

⁶⁴ Organismo regulador que tiene como función verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y técnicas del proyecto de concesión.

implementados por la empresa constructora, los mismos que plantean las medidas propuestas para prevenir, corregir y/o mitigar los impactos potenciales que podrían ocurrir por la rehabilitación y/o mejoramiento de la vía, de acuerdo a los diferentes componentes afectados (físicos-bióticos y socio-económicos), los que además cuentan con indicadores de verificación de cumplimiento. Estos planes y programas generan informes que son elaborados por la empresa para ser presentados mensualmente a OSITRAN, trimestralmente al MTC y semestralmente a la CAF; quienes son responsables de la supervisión del PGSA del proyecto. Estos informes de cumplimiento del PGSA, o de información de cualquier contingencia (si la hubiera) no son alcanzados a las consultoras elaborados del EsIA, quienes no vuelven a tener contacto con el EsIA desde que éste es aprobado”.

La DGASA realiza el seguimiento y evaluación del EsIA, acompañando en los procesos de consultas, durante la ejecución de las obras con el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos suscritos en las consultas y en los planes de gestión socio-ambiental contenido en los EsIA, además de atender cualquier contingencias que de una u otra forma tengan implicaciones socio-ambientales durante la ejecución y operación de la vía (entrevista N° 15, 2007).

En este sentido, existe una supervisión socio ambiental de los EsIA, sin embargo, todavía queda un vacío para poder realizar el seguimiento y evaluación en cuanto a la eficacia del PGSA del EsIA, que permita determinar lo acertado de los impactos identificados y la pertinencia de las medidas de solución planteadas. Por lo que se quiere crear un conjunto de indicadores de evaluación y seguimiento, que reflejen la calidad del EsIA presentado y no sólo el logro de metas en términos cuantitativos.

5. LA PROBLEMÁTICA: la problemática dentro del proceso de información, consulta y participación ciudadana de la población de Ccatcca

Según el reglamento de Consulta y Participación Ciudadana (MTC, 2004): “las actividades de información y diálogo con la población involucrada tienen la finalidad de mejorar el proceso de toma de decisiones en relación a los proyectos, al permitir la identificación en forma temprana de conflictos entre las partes, y conocer las percepciones e inquietudes ciudadanas (MTC, 2004)”.

En este marco, dentro del presente estudio de caso, se han encontrado ciertas dificultades en lograr una adecuada gestión social a través del Estudio de Impacto Ambiental y las consultas públicas. Encontrando que no resulta suficiente el garantizar la eficacia de los procesos de participación en: la oportunidad de convocatoria, la pertinencia del mensaje, la eficacia comunicativa, correlato con los niveles de representatividad y legitimidad de los actores, lenguaje culturalmente apropiado, ubicación lógica en el tiempo de los diversos actos previos a la consulta y posteriores a la misma (Manual de supervisión de aspectos sociales, MTC, 2006), sino que la eficacia del proceso de participación dependerá principalmente de la forma como se logre alcanzar la participación conciente y responsable de los actores claves como la población afectada (Silva, 2004; R.D. N° 006-2004-MTC/16).

Se ha identificado así la problemática descrita a continuación, teniendo también como base algunos “aspectos críticos” que podrían presentarse en los procesos participativos descritos en la Guía Metodológica de los Procesos de Consulta y Participación Ciudadana (MTC, 2004).

Decisiones sólo de especialistas

De acuerdo al tipo de consulta realizado, dependerá el tipo de respuesta en la participación que se busca. Tal como lo explicó Luis Dávalos (entrevista N° 15, 2007), representante de la DGASA, una validación técnica es distinta a una audiencia pública. La validación técnica requiere la participación de especialistas, técnicos, gente con conocimientos especializados, que puedan leer los documentos y hacer aportes técnicos. Una audiencia pública responde más bien a una necesidad

social, no necesariamente técnica, con el fin de obtener lo que en el sector energético y de minas se conoce como ‘licencia social’.

Cunil (2003) añade al respecto, que es importante saber que “cualquiera” no puede ser convocado para incidir sobre decisiones técnicas, donde lo que esta en juego es el conocimiento experto. La sociedad tiene que ser interpelada para debatir sobre fines y valores, no para resolver sobre aquellas cuestiones que exigen experiencia técnica, que los representantes sociales no tiene la obligación (ni la necesidad) de tener. Esta consideración es importante si el propósito es promover la igualdad política en los procesos de formación de opinión y de voluntad políticas, para reforzar el poder social.

La Guía Metodológica (MTC, 2004), hace la reflexión de este aspecto crítico considerándola como “propuesta y decisiones especializadas”, se refiere a que “la eficiencia en los procesos de información sobre el proyecto de inversión y las decisiones públicas supone interlocutores capaces de interpretar el tipo de conocimiento específico que se comunica; se puede suponer que estos interlocutores no existen de manera común en cualquier sociedad moderna. Es decir, una información especializada no es accesible al común de la ciudadanía, ni aún en países llamados desarrollados, y peor aún en una sociedad multicultural como la peruana. Los actores involucrados en este proceso tienen formas cognitivas y discursivas propias de sus espacios sociales, no modernos”.

En este sentido al referirnos solo al tipo de consultas realizadas que buscaban la participación de los especialistas, nos apoyamos en la problemática identificada por Rosa Urrunaga (entrevista N° 12, 2007), señala que hubo una mala convocatoria con la gente que sabe y puede aportar. Las autoridades (gobiernos locales y regionales) y representantes de la sociedad civil no asisten, y si lo hacen participan con intervenciones muy pobres. Debido a que en contextos rurales existe una falta de preparación de líderes locales y representantes de la sociedad civil. Provocando que al final las decisiones sean sólo de los especialistas responsables de la consultoría del estudio.”

A propósito el alcalde de Ccatcca (entrevista N° 13, 2007) mencionó que “él siente que las decisiones fueron tomadas a un nivel más alto (no en las consultas). Lamentablemente la población no conoce mucho por eso no puede aportar. Además las exposiciones fueron en términos muy técnicos, con mucha estadística, no contribuyeron a que la gente entienda. Y por momentos se sintió que trataron de convencer que está bien hecho. Al final todo es para cumplir con las formalidades”.

Limitado entendimiento entre la población y la empresa consultora

Tal como se vio en la descripción de la participación en Ccatcca, existió un limitado entendimiento entre los actores claves involucrados, específicamente entre la población y la empresa consultora. La Guía metodológica (MTC, 2004) identifica como áreas críticas del proceso participativo el acceso (comprensión) a formas nuevas o distintas de conocimiento y discurso.

Silva (2004) señala además que dentro de los procesos de participación se debe garantizar que todos los actores cuenten con la información y el nivel de comprensión suficiente para tomar parte activa en las decisiones que le competen al igual que las condiciones materiales adecuadas para tales efectos. Lo que todavía es difícil de conseguir como se vio en Ccatcca y muy probable en otras localidades rurales de las mismas características.

En ese mismo sentido Rosa Urrunaga (entrevista N° 12, 2007), manifiesta que “el problema de la población para aprovechar los procesos de información, consulta y participación ciudadana, está en las limitaciones socioculturales existentes de los actores locales, que no les permiten percibir la realidad de los problemas. No pueden participar adecuadamente frente a un proceso nuevo que esta alterando sus vidas.”.

Leonor Cisneros (entrevista N° 11, 2006) señala que lo que sucede es que “es difícil pedirle a una localidad campesina (como Ccatcca), que opine sobre lo que una carretera asfaltada puede ocasionarle. Las poblaciones rurales paradójicamente son planificadas, son las únicas que tienen un orden, un ciclo de producción, responden a coyunturas. No prevén posibilidades cerradas como que perciban que la vía puede traer impactos negativos”.

Todavía no se llega a niveles de concertación

Silva (2004) plantea que la participación comunitaria, en el proceso de gestión ambiental, puede dividirse en tres subprocesos fundamentales: la información, la consulta y la concertación. Éste último se aplica de manera detallada y particular a cada impacto ambiental identificado, evaluado y consultado previamente a la comunidad. La participación además es un fundamento para el pluralismo y el consenso, para la confrontación de ideas y para la negociación.

Contrariamente, la Guía Metodología (MTC, 2004), describe como problemática que “el proceso de participación ciudadana no es un proceso de concertación en la toma de decisiones, puesto que no busca negociar estas para establecer medidas comúnmente aceptadas con actores que tienen intereses y opiniones divergentes (...) Las decisiones son tomadas por la autoridad competente, considerando el proceso de consulta pero sin subordinarse a él. El carácter democrático de estas decisiones se concreta en el respeto de los derechos ciudadanos y de búsqueda del bien común, representado en la mejor racionalidad técnica del diseño adoptado”.

Identifica además como aspecto crítico en los procesos participativos, que la sociedad civil se caracteriza por el predominio de los intereses particulares y heterogéneos de sus actores. En este caso las decisiones de la autoridad competente tienen un sentido estratégico que no necesariamente coincide con las percepciones e intereses inmediatos de los actores involucrados y afectados por el proyecto. La propuesta y los intereses de la ciudadanía requieren de procesos de diálogo y ajuste, este diálogo se realiza en un proceso participativo de consulta y no de concertación (MTC, 2004).

La DGASA, manifiesta que “las consultas y participación ciudadana se deben realizar en un marco ciudadano. Para negociar uno debe estar informado y debe existir respeto mutuo. Es decir, que para lograr un adecuado proceso participativo debe existir un posicionamiento como actores iguales en una comunidad de diálogo, lo que todavía es difícil de encontrar en las comunidades rurales, por lo que no se

logra alcanzar niveles de concertación en algunos casos (entrevista N° 09, 10, 2006)”

Al respecto Rosa Urrunaga (entrevista N° 12, 2007) identifica el problema como: “la falta de capacitación y preparación de líderes locales no permite alcanzar niveles de concertación, a lo que se suma que la mayoría se deja llevar por intereses personales. Además la gente es muy confiada; por falta de oportunidad, de roce y de conocimiento, y limitaciones socioculturales existentes en los actores locales”.

Virginia Rojas (entrevista N° 07, 2006), agrega que en el caso de Ccatcca y en general en las demás localidades del Estudio Ambiental, no se llegó a niveles de concertación pero la intervención y las interrogantes de la población pasan a formar parte de las recomendaciones de los estudios. “La gente no se atreve, todavía los planteamientos son suaves, no son imperativos”.

Por último Leonor Cisneros (entrevista N° 11, 2006), manifiesta que las Consultas de información y participación ciudadana “abren y despiertan, pero no resuelven, depende de las comunidades. Se crea un espacio interesante para la población, para que se las considere, se les de importancia de principio a fin, y que las respeten. Que puede servir siempre y cuando se tome como un espacio de abrirse paso para ser incluido, para ser tomado en cuenta”.

Ausencia de posicionamiento participativo y débil institucionalidad

La Guía Metodológica del MTC (2004), identifica otro factor crítico en los procesos participativos con el nombre de ciudadanía y posicionamiento participativo, explicando que a pesar de que existe un reconocimiento formal de los derechos ciudadanos, la ciudadanía⁶⁵ en muchos espacios es precaria o aún inexistente. Así, “sin una condición de ciudadanía suficientemente formada, los procesos de participación ciudadana tienden a ser sólo formales, puesto que las personas no se implican subjetivamente ni se posicionan propiamente como interlocutores en los espacios creados; esto es, como sujetos de una opinión reconocida de manera

⁶⁵ La condición de ciudadanía implica que las personas han formado un sentido de igualdad en sus relaciones con los demás y con la autoridad pública, construido a partir de la conciencia de su calidad de sujetos de derechos. Guía Metodología PCPC en EvIAS-MTC, 2004.

igualitaria y que están comprometidos con el diálogo establecido, desplegando su voluntad y capacidades en pro de metas compartidas. Además un insuficiente desarrollo de las instituciones de la sociedad civil contribuye al formalismo de los procesos de participación ciudadana, al privarlos de los actores sociales llamados a ser sus protagonistas. La notable precariedad de la sociedad civil, es otro de los elementos de la precariedad de la democracia peruana, que actúa asimismo en los procesos participativos”.

Silva y Barrios (2004) de igual forma consideran que para obtener una adecuada participación en la gestión socio ambiental en proyectos viales, se requiere la participación activa en la toma de decisiones, que se da en buena medida durante el transcurso de los estudios ambientales. El proceso participativo será resultado de las interacciones entre los actores sociales y sus condiciones concretas. La interacción incluye a todos los actores claves involucrados: población afectada, autoridad responsable y proponente.

Rosa Urrunaga, agrega que ha fallado en la participación ciudadana, la institucionalidad en forma interna y externa. Los llamados a participar como las autoridades o representantes, no participan adecuadamente y en la mayoría de los casos no asisten de forma constante durante el proceso de participación (entrevista N° 12, 2007).

De acuerdo al análisis hecho por Balvín y Patrón (2006) “no hay muchas organizaciones de la sociedad civil en la zona dedicadas al fortalecimiento de la cultura democrática para promover la participación y vigilancia ciudadana y la promoción de derechos ciudadanos, sino que las organizaciones están principalmente dedicadas a la protección y conservación del medio ambiente o a la explotación del ecoturismo, por lo que falta esa articulación de la sociedad civil que les permita cuestionar, vigilar, proponer temas de relevancia para la sociedad civil”.

Leonor Cisneros (entrevista N° 07, 2007), manifiesta que “las consultas y la participación ciudadana obligan a asumir responsabilidades sociales del Estado, de las consultoras, la empresa y las organizaciones. Teje una red de relaciones en base a participar e involucrarse, es generadora de conciencia y de ser responsable. Sin

embargo las Consultas y la Participación Ciudadana no van a transformar la sociedad y los problemas de Estado existentes”.

En resumen los mecanismos de participación ciudadana, creados como un recurso del Estado exigido por la población, están en una etapa de inicio, por lo que las poblaciones no son consecuentes con su participación, todavía existe una barrera de entendimiento de las poblaciones quechuas en cuanto al significado y objetivos de un Estudio de Impacto Ambiental.

La población prioriza los proyectos viales restando importancia a los EsIA (sin embargo gracias a los Procesos de información y consulta ciudadana se toma conciencia de su relación con el desarrollo sostenible)

Las particularidades en que viven las poblaciones como en el caso de Ccatcca, de aislamiento a centros de prestación de servicios y mercados consecuencia del mal estado de la vía de transporte, que a su vez generan condiciones de exclusión y pobreza, brindan una coyuntura donde el proyecto vial pasa a ser una prioridad que facilita los procesos de Consulta y Participación ciudadana, incluso de concertación. Estas poblaciones manifiestan que las carreteras son una gran oportunidad de desarrollo, por lo que le restan importancia al EsIA y a los impactos socio ambientales que provocará la construcción y operación del proyecto vial

Al respecto Manuel Bernales (entrevista N° 16, 2007), comenta que “es cierto que se han facilitado los procesos de concertación al ser un proyecto de carretera, los que si se pueden sentir. En principio se vio una amplia aceptación del proyecto; con lo que va la concertación puntualmente”. Agrega que “lo principal es entender las expectativas de la población y sus autoridades, que si por ellos fueran quisieran que el trazo de la carretera pase frente a su casa o municipio. Si bien este tema no es parte de los contratistas, tiñe fuertemente el proceso y explica buena parte de las relaciones, donde la carretera significa una oportunidad de crecer económicamente y conectarse con centros económicos”.

De otro lado se presenta una oportunidad nueva de desarrollo, la misma que las poblaciones en las condiciones que señalamos anteriormente no están preparadas

para responder. En este marco, Leonor Cisneros (entrevista N° 01, 2006) agrega que: “si bien las carreteras abren caminos y oportunidades, uno debe de prepararse para que el impacto de la carretera sea una oportunidad de desarrollo. Si la población no se prepara como protagonistas, no se va a lograr esto porque no se conduce solo. Es importante que las poblaciones asuman el desarrollo como un interés colectivo, de compartir bienes o interés colectivamente; puesto que el desarrollo es producto de construir una colectividad, falta conciencia de eso en las poblaciones rurales. El poblado de Ccatcca tiene cero cultura empresarial, es netamente de autoconsumo, o comienza a convivir con el espacio que se ha abierto o quedará excluida”.

Es así que inicialmente la población, así como los gobiernos locales y regionales consideraron que la carretera por sí misma es garantía de desarrollo. Sin embargo, estos mismos actores sociales con la ayuda del proceso de Consultas y Participación Ciudadana del EsIA, además de las reuniones del Comité de Buena Vecindad de CONIRSA, y de otras charlas y reuniones llevadas a cabo por otras instituciones operantes en la zona toman conciencia de que la sostenibilidad del proyecto deberá poner en marcha varias estrategias, como el impulso de actividades económicas sostenibles, la protección ambiental, el fortalecimiento institucional de los actores públicos y privados, así como el desarrollo de los factores de competitividad avanzados como los servicios productivos y sociales (Balvín-Patrón, 2006; Entrevista N° 18, 2007).

6. LOS INDICADORES: Propuesta de Indicadores de sociales de Evaluación y Seguimiento de la eficacia de EsIA en proyectos viales

La propuesta de indicadores sociales de evaluación y seguimiento, permitirá medir la eficacia del EsIA del documento elaborado cuando éste es aplicado en campo. Se realizan con el fin de valorar los éxitos o las lecciones de los fracasos que hubieran podido ocurrir, lo que a su vez permitirá realizar correcciones a tiempo, re-direccionar las acciones de ser necesario y desarrollar una base de datos que ayuden a elaborar e implementar adecuadamente nuevos EsIA en base a experiencias vividas.

Este sistema de indicadores servirá para determinar la eficacia del documento elaborado, para lo que se define eficacia⁶⁶ como: “la capacidad de lograr los objetivos deseados o esperado, para ver en qué medida se obtuvo lo propuesto (Correa, 1999)”.

En este trabajo la eficacia del EsIA, se medirán en función a: (Ver gráfico 7):

- Identificación de impactos sociales.
- Valoración de impactos sociales.
- Estrategia del Plan de Gestión Socio Ambiental (PGSA).
- Participación Ciudadana en el seguimiento y control del PGSA.

Metodología y construcción de indicadores de evaluación y seguimiento

Para la construcción de indicadores se ha utilizado la Metodología Planteada por DANE-SNIE (2003), que propone los pasos siguientes:

Formulación del problema: Los indicadores deben proporcionar información concreta acerca de un problema; lo que permitirá aclarar o disminuir las incertidumbres que rodean los problemas planteados.

⁶⁶ A modo de referencia, para hacer la diferenciación el termino eficiencia se define como la capacidad de lograr el efecto en cuestión con el mínimo de recursos posibles (Correa, 1999).

Gráfico 7
Indicadores de eficacia de un EsIA en proyectos viales



Definición de la Unidad de Análisis: Es el elemento mínimo de estudio, observable o medible en relación con un conjunto de otros elementos que son de su mismo tipo.

Definición de las variables: En la unidad de análisis lo que se investiga son las características (cualidades), denominadas variables, las cuales pueden modificarse o variar en el tiempo o de persona a persona.

Ficha técnica del indicador: Se debe de construir como resumen una “ficha técnica del indicador”, cuyos elementos se describen a continuación:

- *Nombre del indicador:* es la expresión verbal, precisa y concreta que identifica el indicador respectivo.
- *Definición:* explica la naturaleza y finalidad del indicador; es equivalente al objetivo del mismo.

- *Unidad de medida:* Unidad en la que se mide el indicador.
- *Formula del indicador:* expresión matemática mediante la cual se calcula el indicador.
- *Descripción de cada variable de la fórmula:* especificación precisa de cada una de las variables.
- *Periodicidad de los datos:* frecuencia con que se produce la información.
- *Métodos de medición:* cuál fue el método utilizado; información utilizada para construir el indicador.

Observaciones: Incluye las reflexiones y recomendaciones que se consideren pertinentes para la conceptualización y comprensión del indicador.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Los objetivos de los indicadores de acuerdo a su función son los siguientes:

Los indicadores de seguimiento permitirán realizar un examen continuo a través del seguimiento a los impactos y su valoración del EsIA, a la estrategia del PGSA, y a la participación ciudadana en el seguimiento y control del PGSA, durante la implementación del estudio. A fin de tomar correctivos a tiempo y re-direccionar las acciones planteadas de ser el caso.

Los indicadores de evaluación permitirán determinar al finalizar la implementación del EsIA, la eficacia de la herramienta, a través de si se logro: la cobertura en identificación de impactos sociales, su adecuada valoración, una adecuada estrategia del PGSA, y el grado de participación de la población local en las actividades de seguimiento y control del PGSA.

Para el presente trabajo se consideran los mismos indicadores tanto para el seguimiento, como para la evaluación, en el primer caso se asume realizar el seguimiento con los indicadores dos veces por año, mientras que para el caso de la evaluación se considera utilizar los mismos indicadores pero al finalizar la implementación del PGSA.

Los indicadores propuestos para el seguimiento y la evaluación de la Eficacia del EsIA, se enumeran en el cuadro 7, y se describen a continuación.

Cuadro 7
Indicadores de seguimiento y evaluación de la Eficacia de un EsIA en proyectos viales

Nro.	INDICADORES
Ind 1	Identificación de impactos sociales
Ind 2	Valoración de impactos sociales
Ind 3	Estrategia de Gestión socio ambiental
Ind 4	Participación ciudadana en el seguimiento y control del PGSA

Fuente: Elaboración propia

INDICADOR 1: identificación de impactos sociales en EsIA de proyectos viales

Formulación del problema

Una de las principales actividades a realizar en un EsIA, es la identificación de impactos sociales que puedan provocar las actuaciones del proyecto vial sobre el medio. Para la identificación de impactos existen varias metodologías (Matriz Tipo Leopold, de Battelle-Columbus, de Significancia, Diagramas Causa Efecto, etc.), cuyo fin a través de la interacción de las actividades del proyecto con los componentes ambientales, es identificar y describir los posibles impactos socio ambientales que podrían presentarse por la construcción y operación de un proyecto.

Siendo lo crítico de esta actividad el logro de una *cobertura total* en la identificación de impactos, es decir, la no identificación de algún impacto en etapas tempranas del proyecto podría provocar efectos significativos en el ambiente, lo que impediría cumplir con la característica principal de un EsIA, el ser una herramienta preventiva de gestión ambiental.

Objetivo:

El objetivo principal del indicador de Identificación de impactos sociales en un EsIA, es de asegurar la identificación de TODOS los tipos de impacto sociales que pueda generar el proyecto (adecuada cobertura).

Definición de la Unidad de Análisis:

La unidad de análisis es el EsIA del proyecto vial y su implementación dentro del área de estudio, enfocado para la medición y análisis de este indicador en los Impactos sociales identificados en el EsIA y los presentados durante las etapas de construcción y operación del proyecto.

Definición de las variables:

Las variables son la cantidad o el número de impactos sociales identificados o previstos en el EsIA que se utilizaron como base técnica para otorgar la licencia

ambiental y establecer el PGSA; y su contrastación con los presentados durante la construcción y operación de la vía.

Observaciones

Este indicador permitirá medir el porcentaje (%) alcanzado en la cobertura de identificación de impactos del EsIA propuesto para proyectos viales, tanto durante el seguimiento a la implementación del PGSA (Indicador de Seguimiento), como al finalizar las obras (Indicador de Evaluación).

Ficha técnica del indicador:

A continuación se desarrolla la ficha técnica del indicador 1:

Ficha Técnica Indicador 1

Indicador: Identificación de impactos sociales en EsIA en proyectos viales (Cobertura: %)	
	
Definición	Mide la cobertura lograda en cuanto a la identificación de impactos
Unidad de medida	%
Fórmula	$\text{Indicador 1} = \frac{\text{Nro. de impacto sociales previstos}}{\text{Nro. de impactos sociales presentados}} \times 100$
Descripción de cada variable de la formula	<p>Número de impactos sociales previstos en el EsIA que se utilizaron como base técnica para otorgar la licencia ambiental y establecer el PGSA.</p> <p>Número de impacto sociales presentados durante la construcción y operación del proyecto (Impactos sociales previstos más Impactos no previstos en el EsIA)</p>
Periodicidad	En caso de ser: Indicador de seguimiento: 2/año Indicador de evaluación: al finalizar la implantación del PGSA
Método de medición	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del EsIA aprobado - Consulta a los Comités de Gestión Local. - Desarrollo de grupos focales con autoridades y pobladores representativos. - Entrevistas con personal clave de la empresa constructora y supervisora. - Convocar asambleas comunales y/o talleres participativos con la población local que permitan expresar los cambios vividos.

Fuente: Elaboración propia

INDICADOR 2: Adecuada valoración de los impactos sociales en EsIA en proyectos viales

Formulación del problema:

Otra actividad importante en la realización de un EsIA, es la valoración del impacto social producido (efecto) por las actuaciones del proyecto vial. Algunas metodologías de identificación de impactos, incluyen métodos de calificación de efectos, los que consideran varios criterios de valoración que incluyen: el carácter del impacto, intensidad, extensión, magnitud, periodicidad, reversibilidad, sinergia, entre otros; siendo el riesgo en esta actividad que la calificación resulta ser subjetiva al depender básicamente del sesgo o la experiencia del evaluador o los evaluadores. En este caso, el problema a la hora de construir y operar el proyecto se podría presentar en el caso de existir efectos calificados inicialmente de baja importancia y que en la práctica se tornaron significativos.

Objetivo:

El objetivo principal del indicador de Valoración de impactos en la realización de un EsIA, es de verificar si se identificaron los efectos realmente SIGNIFICATIVOS de los impactos sociales.

Definición de la Unidad de Análisis:

La unidad de análisis es el EsIA del proyecto vial y su implementación dentro del área de estudio, enfocado para la medición del indicador en la Valoración de los impactos sociales descritos en el EsIA, y contrastados con la forma en que se presentaron en la realidad (baja, media importancia o significativos) durante las etapas de construcción y operación del proyecto.

Definición de las variables:

Las variables son la cantidad o el número de impactos sociales identificados o previstos en el EsIA como de alta importancia o significativos, que se utilizaron como base técnica para establecer el PGSA; y su contrastación con el número de

impactos sociales que se calificaron en el EsIA como de baja importancia y que en la práctica se evidenciaron como significativos.

Observaciones

Este indicador permitirá medir el porcentaje (%) logrado en la adecuada valoración de impactos sociales en el EsIA de proyectos viales, tanto durante el seguimiento a la implementación del PGSA (Indicador de Seguimiento), como al finalizar las obras (Indicador de Evaluación).

Ficha técnica del indicador:

A continuación se desarrolla la ficha técnica del indicador 2:

Ficha Técnica Indicador 2

Indicador: Valoración de impactos sociales en EsIA en proyectos viales (%)	
	
Definición	Mide la valoración de los efectos provocados por los impactos sociales identificados.
Unidad de medida	%
Fórmula	$I2 = \frac{\text{Nro de impactos sociales significativos previstos}}{\text{Nro de impactos sociales significativos presentados}} \times 100$
Descripción de cada variable de la formula	<p>Número de impactos sociales significativos previstos en el EsIA presentados durante la construcción y operación del proyecto.</p> <p>Número de impactos significativos presentados calificados en el EsIA como de baja importancia, y que de alguna manera en la práctica se han evidenciado como significativos.</p>
Periodicidad	En caso de ser: Indicador de seguimiento: 2/año Indicador de evaluación: al finalizar la implantación del PGSA
Métodos de medición	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del EsIA aprobado - Consulta a los Comités de Gestión Local. - Desarrollo de grupos focales con autoridades y pobladores representativos. - Entrevistas con personal clave de la empresa constructora y supervisora. - Convocar asambleas comunales y/o talleres participativos con la población local que permitan expresar los cambios vividos.

Fuente: Elaboración propia

INDICADOR 3: Estrategia de Gestión Socio Ambiental

Formulación del problema:

En el EsIA, el Plan de Gestión Socio Ambiental propuesto constituye un instrumento básico de gestión ambiental, que deberá cumplirse durante la construcción y operación del proyecto. Este PGSA considera un conjunto de medidas socio ambientales específicas a considerar con el propósito de mitigar, corregir y/o evitar los posibles impactos socio ambientales identificados. El PGSA en cuanto a aspectos sociales, cuenta con un Programa de Gestión Social, el que a su vez tiene diferentes Planes a desarrollar que le permitirán realizar las medidas para la prevención, corrección y mitigación de los impactos sociales identificados. Siendo lo importante que estos planes sean los más pertinentes para lograr cumplir con los objetivos de gestión socio ambiental.

Formulación del problema:

El objetivo principal del indicador Estrategia de Manejo Socio Ambiental, es determinar si las estrategias y las medidas de prevención, corrección y/o mitigación planteadas en el PGSA en cuanto a aspectos sociales fueron las más apropiadas.

Definición de la Unidad de Análisis:

La unidad de análisis es el Plan de Manejo Socio Ambiental propuestos en el EsIA, enfocado para la medición y análisis de este indicador, en los Planes planteados para manejar los impactos sociales de los Programas descritos en el PGSA y su implementación en campo.

Definición de las variables:

Las variables son la cantidad o el número de Planes propuestos en el PGSA del EsIA; y su contrastación con los Planes modificados y/o actualizados en campo.

Observaciones

Este indicador permitirá medir el porcentaje (%) logrado en estrategia del Plan de Manejo Socio Ambiental planeado en el EsIA de proyectos viales, tanto durante el seguimiento a la implementación del PGSA (Indicador de Seguimiento), como al finalizar las obras (Indicador de Evaluación).

Ficha técnica del indicador:

A continuación se desarrolla la ficha técnica del indicador 3:

Ficha Técnica Indicador 3

Indicador: Adecuada estrategia de Manejo socio ambiental en EsIA de proyectos viales (%)	
	
Definición	Mide la estrategia planteada del Plan de Gestión Socio Ambiental
Unidad de medida	%
Fórmula	$\text{Ind 3} = \frac{\text{Nro de planes propuestos} - \text{Nro de planes modificados}}{\text{Nro de planes propuesto en el EsIA}} \times 100$
Descripción de cada variable de la formula	<p>Número de planes propuestos en el EsIA para el manejo de impactos sociales.</p> <p>Número de planes modificados o mejorados, en los que fue necesario realizar propuestas de actualización y/o modificación.</p>
Periodicidad	En caso de ser: Indicador de seguimiento: 2/año Indicador de evaluación: al finalizar la implantación del PGSA
Métodos de medición	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del EsIA aprobado - Consulta a los Comités de Gestión Local. - Desarrollo de grupos focales con autoridades y pobladores representativos. - Entrevistas con personal clave de la empresa constructora y supervisora. - Convocar asambleas comunales y/o talleres participativos con la población local que permitan expresar los cambios vividos.

Fuente: Elaboración propia

INDICADOR 4: Participación ciudadana en el seguimiento y control del PGSA

Formulación del problema

Se considera importante crear mecanismos de participación ciudadana para el seguimiento (vigilancia, control y monitoreo) del cumplimiento del PGSA del EsIA, lo cual dará credibilidad a la Constructora, al Ministerio, y creará confianza ciudadana.

La Guía de Supervisión de Asuntos Socio Ambientales en Proyectos Viales (MTC-DGASA, 2006) sugiere diferentes mecanismos de participación para las poblaciones afectadas y/o beneficiadas por los proyectos viales, que permitan ayudar en las acciones de supervisión y para perfeccionar las tareas de monitoreo socio-ambiental que deben llevarse a cabo, a través de la utilización de los siguientes mecanismos:

- Promover reuniones de trabajo con los Comités de Gestión Local⁶⁷ del proyecto vial, para el desarrollo de procesos de consulta y discusión de cómo se están llevando a cabo las acciones.
- Desarrollar grupos focales con autoridades y pobladores representativos para contribuir a la acción de verificación social del desarrollo del proyecto vial.
- Realizar entrevistas con personal clave de la empresa consultora o constructora para constatar el cumplimiento de los procedimientos referidos a la adopción de acuerdos, suscripción de actas, pago de compensaciones, etc.
- Convocar a asambleas comunales para recoger la opinión local, a fin de verificar la existencia o no de conflictos sociales, el comportamiento del personal de obra y el respeto por la cultura y las personas de la comunidad.

Es importante recordar que en la Etapa V de la Evaluación de Impacto Ambiental, corresponde al Seguimiento y Control (MTC, 2004), de acuerdo al reglamento no se consideran procedimientos de participación ciudadana.

⁶⁷ La Guía señala que es importante conformar Comités de Gestión de Obras en los diferentes tramos de ejecución del proyecto. Constituidos sobre la base de una representatividad y legitimidad local y con presencia de autoridades distritales, comunales y de otras instancias de sectores socialmente relevantes. Lo que contribuirá a facilitar los mecanismos de consulta, diálogo y participación, pudiendo igualmente representar una instancia para el procesamiento y manejo de conflictos durante el desarrollo de las etapas del proyecto de infraestructura vial (DGASA-MTC, 2006.). Como ya se indicó la empresa constructora creó el Comités de Buena Vecindad, Apoyo y Coordinación con el Proyecto del Distrito de Ccatcca.

Objetivo:

En este sentido el objetivo del indicador es medir la participación ciudadana alcanzada, en el seguimiento y control en el PGSA.

Definición de la Unidad de Análisis:

La unidad de análisis para el indicador 4, es la población y autoridades que locales que participan en las tareas de vigilancia, control y monitoreo socio ambiental.

Definición de las variables:

Las variables para el indicador 4 son la cantidad o el número de personas y autoridades de la población local y autoridades que participan de las actividades de seguimiento, control y monitoreo de la implementación del PGSA.

Observaciones

El indicador 4 mide el porcentaje (%) participación de la población local alcanzado en las tareas de vigilancia, control y monitoreo; tanto durante el seguimiento a la implementación del PGSA (Indicador de Seguimiento), como al finalizar las obras (Indicador de Evaluación).

Ficha técnica del indicador:

A continuación se desarrolla la ficha técnica del indicador 4:

Ficha Técnica Indicador 4

Indicador: Participación ciudadana el seguimiento y control del PGSA (%)	
	
Definición	Mide la población que participa en el seguimiento y control del PGSA
Unidad de medida	%
Fórmula	$\text{Indicador 5} = \frac{\text{Número de población participante}}{\text{Número de población considerada}} \times 100$
Descripción de cada variable de la formula	<p>Número población participante: población y autoridades locales que participan en el seguimiento y control del PGSA.</p> <p>Número de población considera: población y autoridades locales que participan en el seguimiento y control del PGSA, que fueron considerados en el EsIA.</p>
Periodicidad	<p>En caso de ser:</p> <p>Indicador de seguimiento: 2/año</p> <p>Indicador de evaluación: al finalizar la implantación del PGSA</p>
Métodos de medición	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del EsIA aprobado - Consulta a los Comités de Gestión Local. - Desarrollo de grupos focales con autoridades y pobladores representativos. - Entrevistas con personal clave de la empresa constructora y supervisora. - Convocar asambleas comunales y/o talleres participativos con la población local que permitan expresar los cambios vividos.

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO IV

CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

Los EsIA son herramientas importantes de evaluación y manejo socio ambiental, sin embargo, factores externos en la gestión socio ambiental de un proceso de EsIA en carreteras de poblaciones andinas no permiten que la herramienta se consolide eficiente.

Verdadero, los EsIA son herramientas preventivas de gestión ambiental, cuyo objetivo es brindar información detallada acerca de las implicancias y el manejo socio-ambiental que supone implementar proyectos de infraestructura. Sin embargo, factores externos a la herramienta misma no permiten que sea eficiente. Estos factores son consecuencia del difícil acceso hacia las poblaciones rurales, que genera condiciones de exclusión y pobreza. Lo que a su vez ocasiona: que las poblaciones de zonas andinas, no logren ser protagonistas de los procesos de Consulta y Participación Ciudadana, debido principalmente problema de capacidades, tanto de la población, como de líderes y autoridades locales. De igual formal al ser el proyecto vial una necesidad sentida, se facilitan los procesos de consultas y participación ciudadana, restando importancia (inconciente) al EsIA. A esto se añade que no existe una evaluación de la eficacia del documento del EsIA, que al ser implementado en campo, permitan determinar la calidad del EsIA presentado, a fin de que en base a experiencias vividas se logren la mejora de siguientes EsIA.

- 1) En la medida en que las poblaciones no sean protagonistas principales en los proceso de consultas y participación ciudadana su consideración en los Estudios de Impacto Ambiental quedará en una formalidad.**

Verdadero, las consultas y participación ciudadana creadas como un recurso del Estado como objetivo de construir ciudadanía y democratizar el espacio público, a

través de informar a la población, promover sus aportes, y estimular la opinión por parte de las poblaciones, a fin de que sus ideas y expectativas (legítimas) sean consideradas, esta quedando en una formalidad. Debido a que las poblaciones de zonas rurales aprovechan este espacio moderadamente, por las limitaciones en los niveles de comprensión, en su expresión de opiniones desde una posición ciudadana, en la falta de capacitación de autoridades y líderes locales, provocados por factores de exclusión y su situación de pobreza.

2) Las poblaciones todavía no toman conciencia de la importancia en la realización de un EsIA y su relación con un desarrollo sostenible.

Verdadero, todavía resulta nuevo el nombre de “Estudio de Impacto Ambiental” en las poblaciones de zonas rurales. Específicamente en estas zonas donde los grupos sociales viven en condiciones de supervivencia, donde es difícil que escojan entre distintos caminos racionales, primando la satisfacción de sus necesidades, más aún, si el nivel educativo es insuficiente en su contexto social, es difícil que puedan elaborar estrategias que conduzcan al mayor aprovechamiento de las oportunidades que se les presentan. Por lo tanto, un proyecto vial es una necesidad sentida y de vital importancia lo que facilita los procesos de consulta y le resta importancia a la herramienta preventiva de Gestión ambiental mencionada.

3) Las deficiencias en los EsIA se deben a la falta de indicadores sociales de evaluación y seguimiento que ayuden a medir la eficacia del EsIA planteado.

Verdadero, existe una supervisión socio ambiental del PGSA inserto en el EsIA, el mismo que cuenta con indicadores que permiten verificar su cumplimiento. Sin embargo, no existen o no se utilizan, indicadores que permitan realizar un seguimiento y evaluación de la eficacia de la herramienta misma al documento EsIA, cuando este es contrastado en su aplicación en campo. Lo que permitiría determinar lo acertado en la cobertura y valoración de impactos sociales identificados; así como en la pertinencia de la estrategia del PGSA, y la participación lograda de los actores locales en el seguimiento y control del PGSA.

2. CONCLUSIONES

- 1) De acuerdo a **la visión** de los diferentes actores sobre el proceso del EsIA del Corredor Vial Interoceánico Sur, Caso Ccatcca, queda entendido que todavía las poblaciones no participan en los procesos de Consulta y Participación ciudadana de forma constante, conciente y responsable. La falta de preparación y capacitación de autoridades y líderes locales, y en mayor grado la dificultad de comprensión de la población rural frente a un proceso, para ellos, nuevos, no logran que la población sea protagonista de este proceso. Generando en la mayoría de los casos un consenso pasivo o aceptación inconciente de las propuestas planteadas. A esto se agrega que algunas consultas se desarrollaron en español, utilizando términos muy técnicos, que no ayudaron a que la población entienda y participe de mejor formar. Sin embargo, la población es informada y consultada por primera vez sobre las implicancias socio ambientales que genera el proyecto vial, por lo que se sienten incluidas y consideradas en el EsIA, lo que genera confianza en la constructora y el Ministerio.

- 2) En la participación de la población de Ccatcca en los procesos de información, consulta y participación ciudadana en el proceso del EsIA del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil., **la problemática** identificada fue la siguiente:
 - Las decisiones terminan siendo de especialistas.
 - Existe un limitado entendimiento entre la población y la consultora.
 - Todavía no se pueden llegar a niveles de concertación.
 - Existe una ausencia de posicionamiento participativo y una débil institucionalidad.
 - Todavía las poblaciones de zonas andinas pobres priorizan los proyectos viales restando importancia a los EsIA. Sin embargo, esta vivencia les sirve de experiencia inicial, motivándolos a preparase ante la posibilidad de ser escuchados e incluidos en otros proyectos que influyan en sus vidas.

- 3) El trabajo propone el siguiente sistema indicadores de evaluación y seguimiento para medir eficacia del documento EsIA, al ser aplicado en campo. Lo que se medirá a través de la aplicación de los siguientes indicadores:
- Indicador de Identificación de Impactos Sociales.
 - Indicador de Valoración de Impactos Sociales.
 - Indicador de Estrategia de Gestión Socio Ambiental.
 - Indicador de Participación Ciudadana en el seguimiento y control del PGSA.

Sobre la **gestión socio ambiental a través de un EsIA** en proyectos viales del Corredor Vial Interoceánico Sur, Caso Pueblo de Ccatcca, se concluye que se está cumpliendo con todo el procedimiento exigidos por la norma para la elaboración del EsIA y la Participación ciudadana. Sin embargo, se puede afirmar que existen factores ajenos a la herramienta misma que influyen en su eficacia, los que van ligados a las características socio culturales de las poblaciones andinas quechua hablantes pobres, que no permiten a que la población participe de forma constante, conciente y responsable durante todo el proceso del EsIA. Esto genera una problemática en la participación, que nos indica que todavía las poblaciones andinas no están preparadas para ser protagonistas de estos procesos. Adicionalmente no se realizan evaluaciones de la eficacia del EsIA que permitan en base a experiencias vividas la mejora de la herramienta misma.

3. RECOMENDACIONES

- Será necesario incluir dentro del proceso de participación y consulta ciudadana, espacios de educación ciudadana y capacitación en temas ambientales a las poblaciones locales, con el fin de mejorar los conocimientos y capacidades de las poblaciones locales, que les permitan aprovechar de mejor forma los espacios de Participación Ciudadana otorgados.
- Es importante crear mecanismos de participación ciudadana para la vigilancia, control, monitoreo y evaluación del PGSA en EsIA, lo que permitirá no sólo evaluar la eficacia del EsIA realizados sino que dará credibilidad a la empresa, el Ministerio, y creará confianza ciudadana.

- Los resultados de evaluación y seguimiento de la eficacia del EsIA, realizado a través de los indicadores planteados, debe de ser utilizado por las empresas consultoras con el fin de enriquecer sus conocimientos prácticos para la realización de futuros EsIA, a fin de lograr que la identificación, evaluación de impactos y sus intervenciones (gestión) sociales sean cada vez más eficaces.

BIBLIOGRAFÍA

- Alegre, Ada (2002). *Diagnóstico sobre la Aplicación de los Instrumentos de la Gestión Ambiental Sectorial*. Perú.
- Andaluz (2004), Carlos. *Ambiente Sano y Desarrollo Sostenible: Deberes y Derechos*. Perú: PROTERRA y Fundación Pro Naturaleza.
- Balvin, Doris y Patron, Patricia (2006). *Carretera Interoceánica Sur – Consideraciones para su aprovechamiento sostenible*. Perú: Amigos de la Tierra y Asociación Civil Labor.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (Borrador)*.
- Banco Mundial Trabajo Técnico N° 154 (2004). *Libro de Consulta para Evaluación Ambiental*. Volumen III. Washington, D.C. BIRF/Banco Mundial.
- Borrayo, R (2002). *Sustentabilidad y desarrollo económico*. México: McGraw Hill.
- Carreño, Elías (1999). *Legislación Ambiental, en resumen*. Perú: Grupo Temático Medio Ambiente NOVID – Asociación INCA.
- CONIRSA (2007). *Plan de Responsabilidad Social: El Desarrollo del Turismo responsable en el Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil, Tramos 2 y 3*. Perú.
- Corporación Andina de Fomento (2000). *Lineamientos de Políticas para la Gestión Ambiental y Social de las Operaciones de CAF*.
- Correa, Elena (1999). *Impactos Socio-Económicos de grandes proyectos. Evaluación y Manejo*. Colombia: Fondo FEN. Ed. Guadalupe Ltda. 1ra. Edición.
- Cuba, Amalia, Mendoca, Sebastiao y Torres, Juan (1993). *Guía para el diseño de un sistema de monitoreo*. Perú: Catholic Relief Service.
- Cunil, Nuria (2003). *El rol del Estado en América Latina. Relaciones entre Estado y Sociedad Civil ¿Concertación o vigilancia?*. Perú: Asociación de Comunicadores Sociales.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)-Dirección de Coordinación y Regulación del Sistema nacional de Información Estadística (SNIE) (2003). *Elementos Metodológicos Básicos para la Selección, Construcción, Interpretación y Análisis de Indicadores*. Colombia.
- Díaz, Mario A (2004). *Desarrollo sustentable: pasado, presente y futuro*. Ingenierías Vol. VII, N°25.
- Dirección General de Asuntos Socio Ambientales – Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2004). *Guía Metodológica de los procesos de consulta y*

participación ciudadana en la Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes-MTC. Perú: MTC.

- Dourojeanni, Marc (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú.* Perú: Bank Information Center.
- Futuro Sostenible (2006). *Informe de Relatoria: Audiencia Pública para la presentación de los resultados del Estudio de Impacto Socio Ambiental (EISA) de la 2da y 3ra Etapas de las obras del Corredor Vial Interoceánico Sur-CVIS. Tramo 2 – Urcos/Inambari.* CONIRSA – Walsh Perú S.A. MTC/DGASA.
- Futuro Sostenible (2006). *Informe de Consultoría: Consulta Pública Plan de Gestión Socio Ambiental Corredor Vial Interoceánico Sur-Tramo 2 (Urcos) Perú-Brasil.*
- Geilfus, Frans (1997). *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo (Diagnostico, Planificación, Monitoreo y Evaluación.* El Salvador: IICA – PROCHALATE.
- Comisión Intergubernamental de Alto Nivel creada por D.S. N°059-2005-PCM de 5 de agosto de 2005 - Gobierno del Perú (2006). *Plan de Desarrollo de los Corredores Económico-Productivos del Sur Peruano 2006-2016.*
- Gómez, Domingo (1999). *Evaluación del Impacto Ambiental, Un instrumento preventivo para la gestión ambiental.* España: Editorial Agrícola Español S.A.
- Instituto Nacional de Vías (2004). *Gestión Socio Ambiental en Proyectos Viales.* Colombia: Ministerio de Transporte – Republica de Colombia.
- Jiménez, L (2000). *Desarrollo sostenible.* Madrid: Ediciones Pirámide.
- Lanegra, Iván (2005). *Evolución de la Gestión Ambiental en el Perú 1990-2005.* Perú: CONAM.
- Leal, José y Rodríguez, Enrique (1998). *Guías para la Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos de Desarrollo Local.* Perú: Centro Bartolomé de las Casas – Colegio Universitario Andino.
- Leonel, Mauro (1992). *Carreteras, Indios y Ambiente en la Amazonía – Del Brasil Central al Océano Pacífico.* Copenhague: IWGIA Documento No. 13.
- *Ley General del Ambiente - Ley N° 28611 (15.10.2005)*
- Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Declaración de Viabilidad del Programa de Inversión “Programa para la Gestión Ambiental de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur”.* Informe Técnico N°019-2006-EF/68.01. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio del Medio Ambiente (MA) – Convenio Andrés Bello (CAB) (2002). *Manual de evaluación de Estudios Ambientales: criterios y procedimientos.* Bogota.

- Ministerio del Medio Ambiente – Convenio Andrés Bello (2002). *Manual de seguimiento Ambiental de proyectos: criterios y procedimientos*. Bogota.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2005). “*La iniciativa IIRSA y la Participación del Perú en los Ejes de Integración y Desarrollo Sudamericanos*”. Perú: Dirección Nacional para Asuntos de IIRSA.
- Mitcham, C (1991). *La visión del desarrollo sostenible: orígenes y problemas*. CLACSO.
- Mora, Carlos (2006). *Manual de Supervisión de Aspectos sociales para la ejecución de obras de infraestructura vial*. Perú: DGASA – MTC.
- Municipalidad Distrital de Ccatcca (2005). *Plan de Desarrollo Institucional Periodo 2005-2007*. Ccatcca.
- Naredo, José Manuel. *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Ginebra.
- Pulgar, Manuel (2000). *La Evaluación del Impacto Ambiental en el Perú – Bases para un necesario Consenso*. Sociedad Nacional del Ambiente.
- Pulgar, Manuel con la asistencia de Calle, Isabel y Urtecho, Iliana (2006). *¿Quién Manda a Quien? Historia de la Gestión Ambiental en el Perú 1990-2005*. Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- *Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes – MTC*. R.D.Nº 006-2004-MTC/16
- Robles, Teresa y Luna Rafael (1999). *Elaboración de Indicadores para proyectos ambientales*. Guatemala: PROARCA/CAPAS.
- Sociedad Latinoamericana de Unidades Ambientales del Sector Transporte (2002). *Consolidación de la gestión ambiental en el sector transporte - Experiencia Latinoamericana*. Colombia.
- Trellez, E (1997). *Los países andinos y su ruta hacia el desarrollo sostenible*. Perú: Konrad Adenauer Stiftung.
- Villasante, Marco (2001). *La Metodología para el Análisis de la Información Empírica*. Perú: Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.
- Walsh Perú S.A (2006). *Estudio de Impacto Socio Ambiental de la Interconexión Vial Iñapari - Puerto Marítimo del Sur - Tramo 2: Urcos-Inambari (Etapa I)*. Perú: Concesionaria IIRSA SUR.
- Walsh Perú S.A. (2007). *Informe final del Estudio de Impacto Socio Ambiental del Corredor Vial Interoceánico del Sur – Tramo 2: Urcos-Inambari (Etapa II y III)*. Perú: Concesionaria IIRSA SUR.

ANEXOS

Anexo 1

Relación de entrevistas realizadas

Nro	Entrevistado	Cargo	Fecha
01	Mariano M. Blanco Castilla	Presidente Junta Vecinal Ccatcca	17/08/2006
02	Laura Pantoja	Profesora del Colegio César Vallejo de Ccatcca	17/08/2006
03	Ada Elvira Torres Oré	Regidora del Municipio Distrital de Ccatcca	17/08/2006
04	Bernardina Quispe Condori	Secretaria Escuela Campesina de Plantas Medicinales de Ccatcca	18/08/2006
05	Rene Vitorino	Director Colegio César Vallejo - Ccatcca	18/08/2006
06	Juvenal Ormachea	Ex Alcalde Municipalidad Distrital de Ccatcca	19/08/2006
07	Virginia Rojas García	Sociólogo, Área social Walsh Perú S.A.	09/08/2006
08	Paolo Naccarato	Directora General DGASA - MTC	11/08/2006
09	Rafael Rojas Rojas	Coordinar Corredor Interoceánica Sur DGASA de Proyectos en Concesión – MTC	11/08/2006
10	Luis Dávalos	Coordinador General DGASA de Proyectos en Concesión – MTC	11/08/2006
11	Leonor Cisneros	Responsable social del EsIA del Corredor Vial Interoceánico Sur de Walsh Perú S.A.	10/08/2006
12	Rosa Urrunaga	Presidenta de la Comisión Ambiental Regional – Cusco (CAR-CONAM)	25/04/2007
13	Juvenal Ormachea	Ex Alcalde del Municipio Distrital de Ccatcca	24/04/2007
14	Leonor Cisneros	Responsable social del EsIA del Corredor Vial Interoceánico Sur de Walsh Perú S.A.	02/05/2007
15	Luis Dávalos	Coordinador General DGASA de Proyectos en Concesión – MTC	04/05/2007
16	Manolo Bernales	Responsable Consulta Públicas FUTURO SOSTENIBLE	30/05/2007
17	Cesar Bedoya	Responsable Consulta Públicas FUTURO SOSTENIBLE	30/05/2007
18	Gonzalo Bussalleu	Representante de Relaciones Corporativas CONIRSA	31/05/2007
19	Daniel Quispe	Estudiante del Colegio de Ccatcca	22/04/2007
20	Ceferino Apaza	Trabajador del Municipio de Ccatcca	22/04/2007
21	Rosa Georgina Blanco Castillo	Vendedora en Feria de Ccatcca	22/04/2007
22	Mayor Zapata y Guevara	Policías Nacional del Perú en Ccatcca	24/04/2007
23	Olga Cruz Baca	Comerciante de Ccatcca	24/04/2007
24	Mario Cana	Presidente del Frente de Defensa de los Intereses del Distrito de Ccatcca	24/04/2007
25	Ezequiel Quispe	Secretario General del Municipio Distrital de Ccatcca Periodo 2007-20009	24/04/2007

Anexo 2

Pautas de las entrevistas realizadas

A población y autoridades de Ccatcca

Entrevista iniciales

- ¿Cuál es su opinión sobre la construcción o mejoramiento de proyectos viales o de carreteras? (carretera interoceánica)
- ¿Qué entiende por un Estudio de Impacto Ambiental?
- ¿Cree que es útil la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental?
- ¿Qué opinas del proceso de consulta y participación ciudadana?
- Crees que ha cumplido con sus objetivos claves:
 - Se ha respetado la cultura y a las personas de la comunidad ¿Por qué?
 - Se ha logrado el ejercicio del derecho a la consulta y participación ciudadana. SI/NO ¿Por qué?
 - Se ha garantizado la participación activa de la población afectada/¿Por qué crees que estos procesos no tienen mucha asistencia de la población (si la población tiene derecho a participar)?
- ¿De qué manera consideras que tú o tu comunidad ha participado en este proceso de participación, consulta e información?
- ¿Cree que se ha logrado la prevención y manejo de impactos de forma eficiente desde el punto de vista social?
- ¿Cree que se logre la inexistencia de conflictos sociales? (SI/NO) ¿Por qué?
- ¿Crees que las acciones o actividades relacionadas a la carretera, se están realizando de manera adecuada y con el menor perjuicio social y ambiental posible?
- ¿Crees que la información proporcionada ha sido completa y clara? ¿Crees que faltó algún tema por tratar? ¿Te quedaste con alguna interrogante sin resolver o entender? (Eficacia comunicativa)
- ¿Era lo que necesitaban conocer o saber del proyecto o de los posibles impactos? (pertinencia del mensaje)
- ¿Han estado bien programadas en cuanto a fecha y lugar? (Oportunidad de convocatoria).
- ¿Qué te ha parecido la convocatoria? ¿Ha estado de acuerdo a la cultura, idioma? (Lenguaje culturalmente apropiado)
- Crees que el proceso de consulta y participación ha facilitado o logrado su instalación como derecho y responsabilidad ambiental en la conciencia de la población (que es lo mejor que se puede rescatar del programa de consulta)

Durante el taller participativo

- ¿La metodología empleada ha sido simple y clara?
- Sientes que han podido expresar tu opinión y comentario de forma sincera.
- Te sientes incluido en el estudio de impacto ambiental, porque se han tomado en cuenta tus percepciones, intereses, opiniones y visiones que deben formar parte de la concepción y ejecución del proyecto vial. ¿en que forma?
- ¿Qué le ha impresionado gratamente del proceso de consulta y participación ciudadana?
- ¿Qué le ha decepcionado del proceso de consulta y participación ciudadana?
- ¿Cómo cree que podría mejorar el proceso de consulta y participación?

Entrevistas posteriores:

- ¿Qué grupos han sido consultados?
- ¿Quiénes han quedado fuera?
- ¿Han asistido las mujeres? ¿cómo han participado?
- ¿Cómo cree que ha participado Ccatcca?
- ¿Por qué participa la población?
- ¿Quiénes no han participado?
- ¿Cómo ha sido la convocatoria?
- ¿Cómo se lograría mayor asistencia de población?
- ¿Quién ha decidido al final?
- ¿Qué opina sobre los EsIA?
- ¿Cómo ve Ccatcca en 10 años?

Al Ministerio y la empresa elaboradora del EsIA

Entrevista iniciales

- Uno de los Objetivos Principales de los Estudios de Impacto Ambiental y las Consultas y Participación Ciudadana, es brindar elementos de prevención y manejo de impactos sociales en cada etapa de desarrollo de los proyectos viales. ¿Cree que los EIA y CPC están ayudando al cumpliendo de este objetivo?
- ¿Considera que los diagnósticos y la caracterización social son adecuados?
- ¿Cree que se esta logrando la inexistencia de conflictos sociales? SI/NO, ¿Por qué?
- Siente un cambio positivo entre los pobladores, los ejecutores del proyecto y el MTC. ¿En que forma?
- ¿Cree que se esta logrando un cambio de conciencia generalizada? ¿En que se ha mejorado?

- ¿En qué forma se están evaluando la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de las actividades propuestas en los EIA y el CPC?
- La supervisión consiste en constatar y verificar lo sostenido en los estudios, al contrastar con la realidad de los hechos. ¿De que forma el MTC esta supervisando los aspectos sociales de los proyectos? (tipo de proyecto, magnitud, posibles impactos, etc.)
- Crees que el proceso de consulta y participación ciudadana ha facilitado o logrado su instalación como derecho y responsabilidad ambiental en la conciencia de la población (logrando legitimidad, transparencia y el ejercicio de los derechos)
- ¿La población ha participado activamente?/ ¿Por qué crees que estos procesos no tienen mucha asistencia de la población (si la población tiene derecho a participar)?
- ¿Cómo se puede garantizar la participación de la población afectada?
- ¿Considera que se ha logrado absolver todas las consultas e inquietudes de los ciudadanos?
- ¿En qué forma se ha incluido a la localidad? en la realización del EISA? (¿Se han tomado en cuenta sus percepciones, intereses, opiniones y visiones en la realización del EIA y las medidas del Plan de Manejo?)
- Cree que los procesos de CPC se están llevando adecuadamente. ¿Cómo podría mejorar?
- Cree que la información, educación y organización proporcionada logrará que no existan interpretaciones equivocadas susceptibles de generar conflictos o controversias.
- ¿Utilizan indicadores que verificar si los procesos de consulta y participación pública fueron aplicados de modo apropiado? ¿Cuáles son?
- Considera que los medios de comunicación, información y difusión han sido los adecuados.
- Cree que la agenda de la convocatoria se ha tratado adecuadamente, es decir no ha sido impuesta, sino que se ha construido participativamente con enfoque de género, inclusión y diferencias culturales.
- ¿Cree que el CPC es también un proceso de concertación en la toma de decisiones, se han negociado estas para establecer medidas comúnmente aceptadas?
- ¿Crees que se logro la transformación del espacio social en un escenario de diálogo permanente y horizontal?
- ¿Cuál es el gran avance conseguido hasta la fecha en la elaboración del EIA y CPC?
- Todavía que no llena sus expectativas en cuanto a la elaboración del EIA y CPC
- ¿Cómo cree que podría mejorar la elaboración del EIA y CPC?

- ¿Cuáles son los grandes logros conseguidos desde la implementación de EIA y CPC?

Entrevistas posteriores:

- ¿Por qué se decidió desde la etapa de factibilidad que el Estudio de Impacto Ambiental de la Interoceánica evalúe solo los impactos directos generados por la carretera (y los indirectos?).
- ¿Cuál fue la razón por la que se escogió el tipo de taller realizado para concluir con ambos EsIA del tramo 2, específicamente me refiero al Taller de Validación Técnica en Urcos y a la Audiencia Pública final en Ccatcca?.
- ¿Cómo evalúan la participación de la población a lo largo de todo el proceso de Consultas realizados por los dos EsIA (Tramo 2)? ¿Es posible que las poblaciones lleguen a ser protagonistas?

A la Constructora

- ¿Cree que el EIA esta cumpliendo sus objetivos.
- Considera qué es muy teórico, y qué a veces es solo un formalismo.
- ¿Cómo se esta llevando acabo el Plan de Manejo?
- ¿Qué Planes o programas se están llevando acabo?
- Considera que el Plan de Manejo considerado dentro del EIA, es suficiente ha logrado mitigar o evitar los impactos. Ha sido necesario crear mas cosas.
- ¿Cómo se creo el Comité de Buena vecindad?
- ¿Con quién coordinan los planes de Manejo (autoridades locales)?
- ¿Están involucrando a las autoridades, para ejecutar y evaluar programas?
- ¿Cuáles son las limitantes, hasta donde entran las competencias de CONIRSA, considera que tiene que realizar mas acciones que las que les competen?
- El cumplimiento es de Carácter obligatorio, es tomado como recomendación o en su totalidad.
- ¿Cómo supervisa el MTC, sabe si tienen indicadores de Evaluación y seguimiento?
- ¿Cómo ha visto el desempeño de la población en las Consultas y Participación Ciudadana?
- Considera que las CPC han servido para ayudar a que la población se informe del proyecto y se considere parte de este, o se ha convertido en solo un formalismo.
- ¿Cuál es el papel de las autoridades y población de Ccatcca? ¿han colaborado en pro de la obra, han dificultado sus labores?
- ¿Qué problemas o dificultades se les ha presentado con Ccatcca?
- ¿Qué le ha parecido la labor de Walsh en campo y con el estudio presentado?

- ¿Cómo calificaría la labor del MTC, en la evaluación del proyecto y supervisión del cumplimiento de aspectos sociales?
- Considera que todavía el EIA es una herramienta insuficiente, puesto que falta el compromiso común de todos los involucrados.