

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

TITULO: EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO PARA LA IMPLEMENTACION DE CARRETERAS PROMOVIDO POR EL GOBIERNO REGIONAL Y SU IMPACTO AMBIENTAL SOBRE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, EN LA REGIÓN DE MADRE DE DIOS

Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

Autor: Cindy Salas Morales

Asesor: José Luis Capella

Código de alumno: 20153344

2017

RESUMEN

El trabajo de investigación versa sobre la evaluación y análisis del marco jurídico para la implementación (construcción) de carreteras de la Red Vial Regional, y su impacto sobre las Áreas Naturales Protegidas en la Región de Madre de Dios; y, un estudio de caso correspondiente a la construcción de la carretera de integración regional, Tramos: Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado.

La investigación comprende dos capítulos: en el Capítulo I, desarrollamos los conceptos principales sobre la ejecución de proyectos viales y áreas naturales protegidas, identificamos a las principales instituciones involucradas en la ejecución de proyectos viales, evaluamos el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, analizamos el procedimiento de certificación ambiental para la ejecución de proyectos del sub sector transporte; y, en el Capítulo II, evaluamos la construcción de la carretera de integración regional, Tramos: Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado, caso que nos permite identificar las atribuciones y competencias de los gobiernos regionales.

El Registro Nacional de Carreteras - RENAC es un instrumento que nos permite identificar la trayectoria de todas las vías terrestres que recorren el país (construidas o en proyecto), y por ende cuáles de éstas vías afectarán las áreas naturales protegidas y/o sus zonas de amortiguamiento; dicha información se encuentra al alcance de todas las autoridades públicas para que éstas puedan adoptar las medidas de protección de las áreas naturales protegidas y/o su zona de amortiguamiento que correspondan con la debida anticipación al inicio de la ejecución (construcción) de una carretera.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA
DEL PERÚ**

**PROGRAMA DE SEGUNDA ESPECIALIDAD
EN DERECHO AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS
NATURALES**



CURSO:

SEMINARIO DE TRABAJO ACADEMICO II

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO PARA LA IMPLEMENTACION DE CARRETERAS PROMOVIDO POR EL GOBIERNO REGIONAL Y SU IMPACTO AMBIENTAL SOBRE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, EN LA REGIÓN DE MADRE DE DIOS.

ALUMNA:

CINDY SALAS MORALES

Ciclo: 2016 – I

CONTENIDO

Introducción

Justificación

CAPITULO I

1. Sobre los Proyectos Viales (Carreteras)
 - A. Definiciones
 - B. Jerarquización Vial
2. Sobre las Áreas naturales Protegidas
 - A. Definiciones
 - B. Importancia de la Conservación de las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de Amortiguamiento
3. Principales Instituciones Involucradas en la Ejecución de Proyectos Viales Regionales
 - A. Gobiernos Regionales
 - B. Ministerio de Transportes y Comunicaciones
 - Dirección de General de Asuntos Socio Ambientales – DGASA
 - Provías Descentralizado
 - C. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado- SERNANP
4. Formulación y Ejecución de Proyectos Viales y su Certificación Ambiental
 - A. El Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP
 - B. Certificación Ambiental para la Ejecución de Proyectos de Inversión del Sector Transportes.
 - C. Concordancia entre el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA y el Sistema Nacional de Inversión Pública.

CAPITULO II

Estudio del Caso: Construcción de la Carretera Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado

Conclusiones

Bibliografía



Introducción

El presente trabajo de investigación versa sobre la evaluación y análisis del marco jurídico para la implementación (construcción) de carreteras de la Red Vial Regional, y su impacto sobre las Áreas Naturales Protegidas en la Región de Madre de Dios; y, un estudio de caso correspondiente a la construcción de la carretera de integración regional, Tramos: Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado.

Tenemos por objetivos: *i)* identificar y evaluar el rol que cumplen las principales instituciones en la implementación de carreteras de la Red Vial Regional, en especial, las atribuciones correspondientes a los Gobiernos Regionales; *ii)* evaluar los mecanismos legales y su eficiencia para la protección de las Áreas Naturales Protegidas; y *iii)* analizar las atribuciones en materia ambiental de los gobiernos regionales para la protección de las Áreas Naturales Protegidas.

En la Región de Madre de Dios se ubica el Parque Nacional del Manu que protege espacios importantes de diversidad biológica para el planeta, razón por la cual en el año 1977 fue reconocido por la UNESCO como Reserva de Biosfera; no obstante, el Gobierno Regional de Madre de Dios ha promovido la construcción de una carretera de integración regional Tramos: Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado, que afecta directamente la zona de amortiguamiento del referido parque nacional, poniendo en peligro la conservación de las Áreas Naturales Protegidas. El presente trabajo pretende indagar desde la perspectiva jurídica qué viene ocurriendo en la ejecución de proyectos de construcción de carreteras a cargo de los gobiernos regionales.

Las fuentes de la investigación recaen principalmente en el análisis del ordenamiento jurídico vigente correspondiente al sector transportes, los gobiernos regionales, el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP.

La investigación comprende dos capítulos: en el Capítulo I, conoceremos los conceptos principales sobre la ejecución de proyectos viales y áreas naturales protegidas, identificaremos a las principales instituciones involucradas en la ejecución de proyectos viales, evaluaremos el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, analizaremos el procedimiento de certificación ambiental para la ejecución de proyectos del sub sector transporte; en el Capítulo II, evaluaremos la construcción de la carretera de integración regional, Tramos: Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado, caso que nos permitirá identificar las atribuciones y competencias de los gobiernos regionales en materia ambiental, el proceso de certificación ambiental, y la importancia de la protección de las zonas de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas.



Justificación

La investigación pretende identificar el marco jurídico e institucional para la implementación de una vía de la Red Vial Regional, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico; asimismo, a través del estudio de un caso identificar los principales impactos ambientales de una vía sobre las Áreas Naturales Protegidas y su zona de amortiguamiento en la región de Madre de Dios.

Algunos autores han realizado estudios sobre la construcción de carreteras en la Amazonia, tal es el caso de construcción de la carretera Interoceánica, la misma que también pasa por la región Madre de Dios, donde se han identificado los siguientes problemas ambientales: 1) incremento considerable de la deforestación para fines agropecuarios, 2) degradación de los recursos forestales, 3) incremento de la incidencia de incendios forestales, 4) aceleración del ritmo de pérdida de biodiversidad, 5) aumento de los riesgos de invasión de las Áreas Naturales Protegidas, 6) incremento de la contaminación de origen agrícola, urbano y minero, 7) reducción del valor protector del bosque, y 8) reducción del potencial de la región para promover otros servicios ambientales, como la fijación del carbono (Dourojeanni 2006).

También se han identificado los impactos directos sobre las Áreas Naturales Protegidas como consecuencia de la construcción de carreteras, entre las principales destacan¹: mayor facilidad para la extracción ilegal de recursos maderables y no maderables, ocupación ilegal de tierras para agricultura, migración y conformación de nuevos centros poblados, alteración del paisaje natural producto del mayor flujo vehicular, alteración del ecosistema producto de la movilización de tierras, uso de recursos no renovables para la nivelación y afirmado, compactación del suelo, mayor presión de la población para el aprovechamiento de los recursos naturales de modo

¹ Enrique Fernández, Claudia y Vanessa Cueto La Rosa, *Propuestas para Construir Gobernanza en la Amazonia a través del Transporte Sostenible*. Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Lima 2010.

insostenible, y el incremento no planificado de visitantes a las Áreas Naturales Protegidas.

La región de Madre de Dios es una de las regiones amazónicas considerada como una de los principales refugios de la mayor diversidad biológica del planeta,

Desafortunadamente, en la región también se desarrollan actividades económicas inequitativas, no planificadas e ilegales, los más importantes son la minería precaria de oro aluvial, la extracción ilegal de madera y el crimen organizado (narcotráfico, cultivo de coca, contrabando y tráfico sexual de menores)².

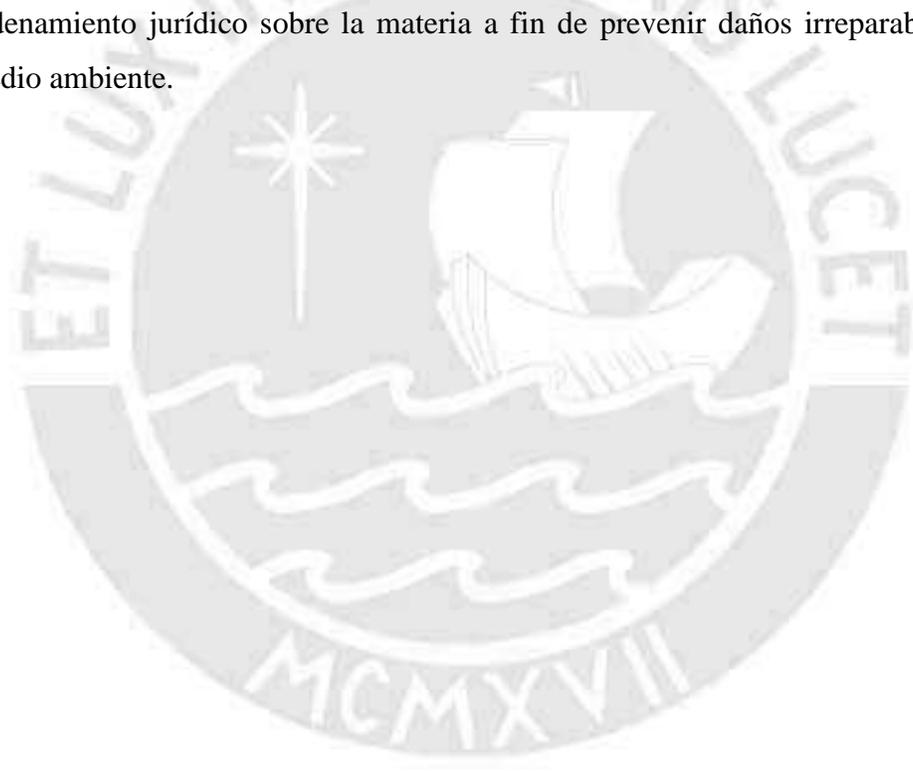
Los medios de comunicación, pobladores, e instituciones públicas han dado a conocer que el Gobierno Regional de Madre de Dios, viene realizando la construcción de la carretera de integración regional de la Región de Madre de Dios, Tramos: Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado, desconociendo la normativa en materia ambiental, y minimizando los impactos negativos sobre las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de amortiguamiento. Al respecto, la Ley General del Ambiente es clara al indicar que toda actividad que implica impactos ambientales significativos está sujeta al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -SEIA; en el mismo sentido, el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que la ejecución de proyectos requiere obligatoriamente de la opinión técnica previa favorable del SERNANP.

Las Áreas Naturales Protegidas, como indican algunos autores, proveen bienes y servicios ambientales escasos pero fundamentales para la sociedad y la economía, forman parte importante de un capital natural, que conservado y aprovechado inteligentemente, podría sustentar nuestra economía en el largo plazo. Asimismo, generan beneficios directos, indirectos, de opción y de existencia, así, un claro beneficio directo es el agua que usan las comunidades en las partes bajas de las

² Ráez, Ernesto. Interoceánica Sur: ¿Asfalto o Desarrollo? Presentación en el Congreso de la República. Noviembre, 2007.

cuencas hidrográficas para los hogares y con fines productivos; el turismo es otro beneficio directo, cientos de miles de turistas visitan estos lugares todos los años con un efecto multiplicador positivo en la economía local y nacional; y, poblaciones asentadas en el ámbito de influencia de dichas áreas aprovechan un conjunto de productos forestales no maderables, tanto en el autoconsumo como para el comercio en los mercados locales (León 2007)

Por lo expuesto, el tema de investigación cobra relevancia jurídica toda vez que la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte en la Amazonia puede generar impactos nocivos e irreparables sobre su entorno, en especial en las Áreas Naturales Protegidas y/o sus zonas de amortiguamiento, es urgente realizar una evaluación al ordenamiento jurídico sobre la materia a fin de prevenir daños irreparable sobre el medio ambiente.



CAPITULO I

1) Sobre los Proyectos Viales (Carreteras)

Las carreteras son consideradas como el principal medio de comunicación e integración de las localidades que permitirá un desarrollo sostenible. Las carreteras permiten acercar a las localidades más alejadas y menos favorecidas por el Estado, promueven actividades de comercio e intercambio, y mejoran la calidad de la población conectada. En líneas generales: las carreteras - no ubicadas en la amazonia- promueven el desarrollo de la población.

A. Definiciones

El estudio de proyectos viales requiere la comprensión de algunos conceptos claves sobre carreteras, entre estos tenemos las siguientes definiciones³:

- Camino.- Vía terrestre para el tránsito de vehículos motorizados y no motorizados, peatones y animales, con excepción de las vías férreas.
- Carretera.- Camino para el tránsito de vehículos motorizados, de por lo menos dos ejes, con características geométricas definidas de acuerdo a las normas técnicas vigentes en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, incluyendo el derecho de vía.
- Derecho de Vía.- Faja de terreno de ancho variable dentro del cual se encuentra comprendida la carretera, sus obras complementarias, servicios, áreas previstas para futuras obras de ensanche o mejoramiento, y zonas de seguridad para el usuario. Su ancho se establece en cada caso por resolución de la autoridad competente.

La faja de terreno que conforma el derecho de vía es un bien de dominio público, inalienable e imprescriptible.

³ Decreto Supremo N° 017-2007-MTC

Es importante señalar que la ejecución de obras viales debe contar con la libre disponibilidad del espacio (terreno) del derecho de vía, por lo que la autoridad competente deberá realizar las acciones de saneamiento físico legal de los predios que corresponda.

Con relación a las actividades a realizarse en los proyectos viales tenemos⁴:

- **Construcción.-** Es el conjunto de todas las obras de infraestructura a ejecutar que permiten el desarrollo del proyecto vial. Son las actividades generales del proceso constructivo tales como excavaciones, apertura de la plataforma, cortes y rellenos, manejo de escombros, entre otros.
- **Rehabilitación.-** Es el conjunto de actividades que permite recuperar las características técnicas de una carretera existente deterioradas por el uso y falta de mantenimiento adecuado. Comprende el conjunto de actividades necesarias para reconstruir, reponer o recuperar las condiciones originales del proyecto. Todos los trabajos se realizan en la plataforma existente o en el derecho de vía, no se requiere de la adquisición de tierras.
- **Mejoramiento.-** Es el conjunto de actividades que permiten dotar a una carretera existente de nueva y mejores características técnicas. La mayoría de los trabajos se realiza en la plataforma de la vía y en el derecho de vía, pudiendo ser necesario la adquisición de tierras en lugares específicos.
- **Mantenimiento.-** Consiste en la realización de trabajos rutinarios o periódicos para mantener una vía en buenas condiciones de servicio. Todos los trabajos se realizan en la plataforma existente.

Entonces, las actividades que producen o puede producir nuevos impactos ambientales corresponden a la construcción y/o mejoramiento de la vía, toda vez que son éstas las actividades que requieren de la adquisición de nuevas áreas de terreno para la ejecución de un proyecto vial.

⁴ Resolución Directoral N° 068-2005.MTC/16

La ejecución de proyectos viales consta principalmente de cuatro etapas:

- i. Etapa de Diseño: Durante esta etapa se establecen las actividades a realizar durante la construcción, rehabilitación, mejoramiento y/o mantenimiento de la vía. Se orienta a la realización de los estudios de ingeniería, geometría de la vía, planos de construcción, cronogramas de metas, etc., y se debe tomar en cuenta las herramientas de gestión ambiental.
- ii. Etapa de Construcción: Corresponde la ejecución las actividades contempladas durante la etapa de diseño. Durante la construcción del proyecto se puede contar con campamentos, planta de trituración, planta de asfalto, entre otros.
- iii. Etapa de Abandono: En esta etapa se considera los diferentes aspectos orientados al reacondicionamiento de los espacios utilizados durante la ejecución de las obras. Entre estas tenemos: retiro de edificaciones, materiales, y/o equipos, nivelación y recomposición de suelos, reforestación, entre otros.
- iv. Etapa de Mantenimiento y Operación: El mantenimiento consiste en la realización de trabajos rutinarios o periódicos para mantener una vía en buenas condiciones de servicio. A través del mantenimiento de las vías se busca prevenir deslizamientos, hundimientos de la plataforma, entre otros, así como una vigilancia y/o mejorar constantemente la señalización de tránsito.

Es durante la etapa de diseño donde se establece las especificaciones técnicas del proyecto vial, el mismo que permitirá identificar los impactos ambientales y tomar la decisión sobre la viabilidad ambiental del proyecto; es en este momento donde se puede identificar si la construcción de una carretera se realizará sobre un área natural protegida y/o su zona de amortiguamiento.

B. La Jerarquización Vial

El ordenamiento jurídico peruano cuenta con un Sistema Nacional de Carreteras – SINAC, que sobre la base de su funcionalidad e importancia jerarquiza tres redes viales: la Red Vial Nacional, Red Vial Departamental o Regional, y Red Vial Vecinal o Rural. La clasificación se realiza con la finalidad de orientar las decisiones de inversión y operación de las indicadas vías en función de los roles que establece la norma:

- a) Red Vial Nacional, corresponde a las carreteras de interés nacional conformada por los principales ejes longitudinales (unen el territorio nacional desde la frontera norte hasta la frontera sur) y transversales (unen la costa con el interior del país), son la base del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC, y se encuentran a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- b) Red Vial Departamental o Regional, corresponde a las carreteras circunscritas al ámbito de un gobierno regional, articula la Red Vial Nacional con la Red Vial Vecinal o Rural, se encuentran a cargo de los Gobiernos Regionales.
- c) Red Vial Vecinal o Rural, corresponde a las carreteras circunscritas al ámbito local, articula capitales provinciales con distritales, y estos con centros poblados o zonas de influencia local, y se encuentran a cargo de los Gobiernos Locales.

Corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles efectuar la clasificación de carreteras que conforman el SINAC en conformidad con los criterios establecidos en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 017-2007-MTC, y conducir el Registro Nacional de Carreteras – RENAC, éste último es un instrumento de gestión en el cual se inscriben las vías que conforman el SINAC, el registro comprende entre otros, información técnica sobre la vía.

El RENAC permite identificar la trayectoria de todas las vías terrestres que recorren el país, si ésta se encuentra pavimentada o aún no, y, se encuentra publicado en el portal web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones -así como sus correspondientes mapas viales-, con esta información ya se puede determinar que carreteras afectarán áreas naturales protegidas y/o sus zonas de amortiguamiento, sin esperar a que se inicie los trabajos de construcción.

2) **Sobre las Áreas Naturales Protegidas**

A. **Definiciones**

El artículo 68° de la Constitución Política señala que *“el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”*. En ese sentido, el artículo 1° de la ley de Áreas Naturales Protegidas las define como *“espacios continentales y/o marinos del territorio nacional reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado como tales, debido a su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos”*.

La norma señala que la protección de las áreas naturales protegidas, tiene como objetivos, entre otros:

a. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país; y,

b. Mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representan la diversidad única y distintiva del país.

Las Áreas Naturales Protegidas conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, el mismo que de acuerdo a lo indicado por el artículo 22° de la citada normativa, consta de nueve categorías:

- i. Parques Nacionales: Son áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas.*
- ii. Santuarios Nacionales: Son áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.*
- iii. Santuarios Históricos: Son áreas que protegen con carácter de intangible espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.*
- iv. Reservas Paisajísticas: Son áreas donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.*
- v. Refugios de Vida Silvestre: Son áreas que requieren intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies.*

- vi. *Reservas Nacionales: Son áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.*
- vii. *Reservas Comunales: Son áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedades.*
- viii. *Bosques de Protección: Son áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ellos se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área.*
- ix. *Cotos de Caza: Son áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.*

Con relación a las zonas de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas, el artículo 61° de la referida norma señala que son aquellas zonas adyacentes a las Áreas Naturales Protegidas que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida (no son parte integrante del ANP). Las actividades que se realicen en las zonas de amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del Área Natural Protegida.

El Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado – SERNANP, es el ente rector del SINANPE, y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que forman parte de dicho sistema.

B. Importancia de la Conservación de las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de amortiguamiento

La importancia de la conservación de Áreas Naturales Protegidas radica en los bienes y servicios ambientales que proveen las Áreas Naturales Protegidas, en sus diversas categorías.

Las Áreas Naturales Protegidas, de acuerdo las investigaciones realizadas por el Ing. Fernando León⁵ proporcionan: *i)* oportunidades para el desarrollo de la investigación científica, principalmente para usos medicinales y/o cosméticos, *ii)* oportunidades para el desarrollo de actividades turísticas basadas en las características naturales y culturales propias de la zona, *iii)* recursos con los que se autoabastecen directamente las comunidades locales, *iv)* potencial para la fijación y captura del carbono, y *v)* provisión de agua, pues algunas ANP están ubicadas en las cuencas altas donde se desarrolla los procesos ecológicos que producen agua.

Además, el Perú ha firmado y ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica - CDB, y como signatario se ha comprometido a “afirmar los derechos soberanos sobre los recursos biológicos encontrados dentro del país, y acepta la responsabilidad de conservar la diversidad biológica y utilizar los recursos biológicos de una manera sostenible”.

Las zonas de amortiguamiento de las ANP son espacios de transición entre las ANP y su entorno donde se promueve la realización de actividades que contribuyan con los objetivos y fines del ANP, son consideradas los principales nexos de integración entre las ANP y el desarrollo local, son importantes toda vez que para la conservación de las ANP no sólo se requiere de mecanismos para evitar o minimizar los impactos negativos sobre éstas, sino también

⁵ León Morales, Fernando: El aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la Economía Nacional, Lima, 2007.

realizar actividades de fortalecimiento y articulación promovido por el Estado y/o la sociedad civil.

3) Principales Instituciones involucradas en la Ejecución de Proyectos Viales Regionales

A. Gobiernos Regionales

El artículo 195° de la Constitución Política, indica que *“los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”*.

Con relación a las competencias⁶ de los Gobiernos Regionales, el artículo 35° de la Ley de Bases de la Descentralización en su literal d) indica que es competencia exclusiva del gobierno regional *“promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial (...) de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades”*; y, el artículo 36° literal d) indica que es una competencia compartida *“la gestión sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental”*, la referida competencia es compartida con el Viceministerio de Gestión Ambiental (literal j del artículo 12° del Decreto Legislativo N° 1013).

De acuerdo a lo expuesto, el gobierno regional puede promover y ejecutar la construcción de carreteras siempre y cuando vele por el uso sostenible de los recursos

⁶ Artículo 13° de la Ley de Bases de la Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, establece los siguientes tipos de competencias:

- Competencias exclusivas: Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.
- Competencias compartidas: Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

(...)

naturales, y el proyecto vial se encuentre en armonía con las políticas y planes nacionales de desarrollo.

De acuerdo al artículo 29° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los Gobiernos Regionales ejercerán sus funciones administrativas a través de las Gerencias Regionales, entre estas tenemos:

- Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.- Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.
- Gerencia de Infraestructura.- Le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de vialidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones y construcción y demás funciones establecidas por Ley.

El artículo 46° de la indicada Ley N° 27867, señala que las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrolla en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia. Entre estas funciones tenemos:

- Funciones en materia ambiental (artículo 53° de la citada norma), entre otras:
 - *Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas (literal c).*
 - *Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales (literal h).*
- Funciones en materia de transporte (artículo 56° de la citada norma), entre estas destacan:
 - *Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales (literal a).*

- *Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.*

De lo expuesto se destaca que los Gobiernos Regionales a través de sus gerencias ejercen funciones en materia de transportes y ambiental, en armonía con las políticas y planes sectoriales. Entonces – sólo con los desarrollado hasta ahora– si la Gerencia de Infraestructura decide promover y/o ejecutar la construcción de una carretera dentro de un área natural protegida o su zona de amortiguamiento, corresponde a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente señalar que dicha actividad contraviene las normas en materia ambiental, y dado que no está en armonía con los planes de desarrollo nacional dicho proyecto no puede ser ejecutado.

B. Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC es el ente rector del sector transportes y comunicaciones, quien diseña, norma y ejecuta la política de promoción y desarrollo en la materia.

- Dirección General Asuntos Socio-Ambientales - DGASA

El MTC a través de la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales - DGASA, ha venido ejerciendo la autoridad ambiental sectorial encargada de velar por el cumplimiento de las normas socio-ambientales, con el fin de asegurar la viabilidad socio ambiental de los proyectos de infraestructura y servicios de transporte.

Las principales funciones de la DGASA son:

- Otorgar la Certificación Ambiental de proyectos de infraestructura de transportes (carreteras, puentes, ferrovías, aeropuertos y puertos) y servicios, dentro de sus competencias.
- Proponer normas, directivas, guías y manuales para el sector.

Mediante Resolución N° 160-2016-MINAM se dio por culminada el proceso de transferencia de funciones del sub sector transportes al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE, por lo que desde el 14 de julio del 2016 el SENACE ha asumido las siguientes funciones:

- a) *Revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados, las respectivas actualizaciones, modificaciones, informes técnicos sustentatorios, solicitudes de clasificación y aprobación de Términos de Referencia, acompañamiento en la elaboración de Línea Base, Plan de Participación Ciudadana y demás actos o procedimientos vinculados a las acciones antes señaladas.*
- b) *Administrar el Registro de Entidades Autorizadas a elaborar Estudios Ambientales.*
- c) *Administrar el Registro Administrativo de carácter público y actualizado de certificaciones ambientales concedidas o denegadas.*

En la sección correspondiente a Certificación Ambiental para el sector transporte se precisa las delimitaciones de competencias correspondientes a la DGASA del MTC y el SENACE.

- Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado - PROVIAS DESCENTRALIZADO

PROVIAS DESCENTRALIZADO es una *Unidad Ejecutora del Ministerio de Transportes y Comunicaciones encargada de las actividades de preparación, gestión, administración y de ser el caso ejecución de proyectos y programas de*

infraestructura de transporte departamental y rural en sus distintos modos; así como el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión descentralizada del transporte departamental y rural, tal como lo indica el artículo 3° de la Resolución Ministerial N° 115-2007-MTC/02.

Entre sus funciones destacan:

- Fortalecer la capacidad de los órganos especializados de los gobiernos regionales y locales en el desarrollo de estudios económicos, técnicos, ambientales y sociales en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Promover el cumplimiento de las normas técnicas, ambientales y sociales en la ejecución de los proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y rural por parte de los gobiernos regionales y locales.

Provias Descentralizado ha venido trabajando en para la descentralización de la gestión vial estableciendo mecanismo financieros y fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales y regionales, en ese contexto ha desarrollado: *i)* Programa de Caminos Departamentales, que busca que los Gobiernos Regionales adopten un modelo de planificación y priorización de las inversiones orientadas a satisfacer las necesidades de la región, para ello se elaboran los Planes Viales Departamentales Participativos – PVDP; y *ii)* Programa de Transporte Rural Descentralizado, dirigido a los gobiernos locales promoviendo la creación de instrumentos de gestión vial de la Red Vecinal: Plan Vial Provincial Participativo – PVPP. Es importante indicar que la ejecución de los indicados programas se realiza con la inversión proveniente del BID, Banco Mundial, y Recursos Ordinarios.

El Gobierno Regional de Madre de Dios, al igual que otros gobiernos regionales, cuenta con su Plan Vial Departamental Participativo 2010-2020, publicado en el portal web del MTC.

C. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado- SERNANP

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, es un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente. Es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), y conforme se indica en el Decreto Legislativo N° 1013, sus funciones básicas son las siguientes:

- *Aprobar las normas y establecer los criterios técnicos y administrativos, así como los procedimientos para el establecimiento y gestión de las Áreas Naturales Protegidas.*
- *Establecer los mecanismos de fiscalización y control, así como las infracciones y sanciones administrativas correspondientes; y ejercer la potestad sancionadora en los casos de incumplimiento, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.*
- *Emitir opinión previa vinculante a la autorización de actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura, en el caso de las áreas naturales protegidas de administración nacional.*

El artículo 116° del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, señala que previo al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, la autoridad nacional, regional o local que resulte competente deberá solicitar al SERNANP la Opinión Técnica Previa Favorable, ésta es aquella Opinión Técnica Previa Vinculante que consiste en una evaluación del contenido del instrumento de gestión ambiental correspondiente a una actividad, obra o proyecto específico a realizarse al interior de un Área Natural Protegida de

administración nacional y/o de su Zona de Amortiguamiento, a fin de pronunciarse sobre su viabilidad ambiental, en virtud a los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del Área Natural Protegida.

El instrumento de Gestión Ambiental sólo podrá ser aprobado por la autoridad competente si cuenta con la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP.

Por ende, la construcción carreteras que va a realizarse al interior de un área natural protegida y/o su zona de amortiguamiento debe contar con la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP.

4) Formulación y Ejecución de Proyectos Viales y su Certificación Ambiental

La formulación y ejecución de proyectos viales se realizan en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, y su Certificación Ambiental se rige por las normas del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - SEIA.

A. El Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP

Mediante ley N° 27293 se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión. Se encuentran sujetas a la referida norma todas las entidades y empresas del sector público de los tres niveles de gobierno que ejecuten proyectos de inversión con recursos públicos.

Asimismo, de acuerdo a los indicado en el artículo 4° de la ley del SNIP, *todos los proyectos que se ejecutan en el marco del SNIP se rigen por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales, y locales*; el artículo 10° de la misma norma precisa que *cada sector y nivel de gobierno elabora Programas Multianuales de Proyectos de Inversión Pública, los mismos que se desarrollan en el marco de sus correspondientes planes estratégicos de desarrollo*

sectorial y planes de desarrollo concertado por nivel de gobierno, y de carácter multianual.

El SNIP busca lograr los siguientes objetivos:

- a) Fortalecer la capacidad de planeación del Sector Público.*
- b) Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: Perfil – Prefactibilidad – Factibilidad – Ejecución – Evaluación ex post.*
- c) Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de tres años.*

Los proyectos de inversión pública se sujetan a las siguientes fases:

- a) Pre inversión: La etapa de pre inversión tiene como objetivo evaluar la conveniencia de realizar un proyecto de inversión pública, exige contar con los estudios que sustenten que es socialmente rentable, sostenible y concordante con los lineamientos de política establecida por las autoridades correspondientes. No todos los proyectos requieren el mismo nivel de análisis técnico, a mayor magnitud de inversión, se requiere de mayor información.

Los niveles de estudios de pre inversión son los siguientes:

MONTO DE INVERSIÓN DEL PROYECTO	ESTUDIOS REQUERIDOS
Hasta s/ 1 200,000	Perfil Simplificado
Mayor a s/ 1 200,000 hasta s/10 000,000	Perfil
Mayor a s/ 10 000,000	Factibilidad

- b) Inversión: Comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto.
- c) Post inversión: Comprende los procesos de control y evaluación ex post.

El SNIP opera durante la fase de Pre inversión a través del “Banco de Proyectos”, y durante la fase de Inversión a través del “Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo”.

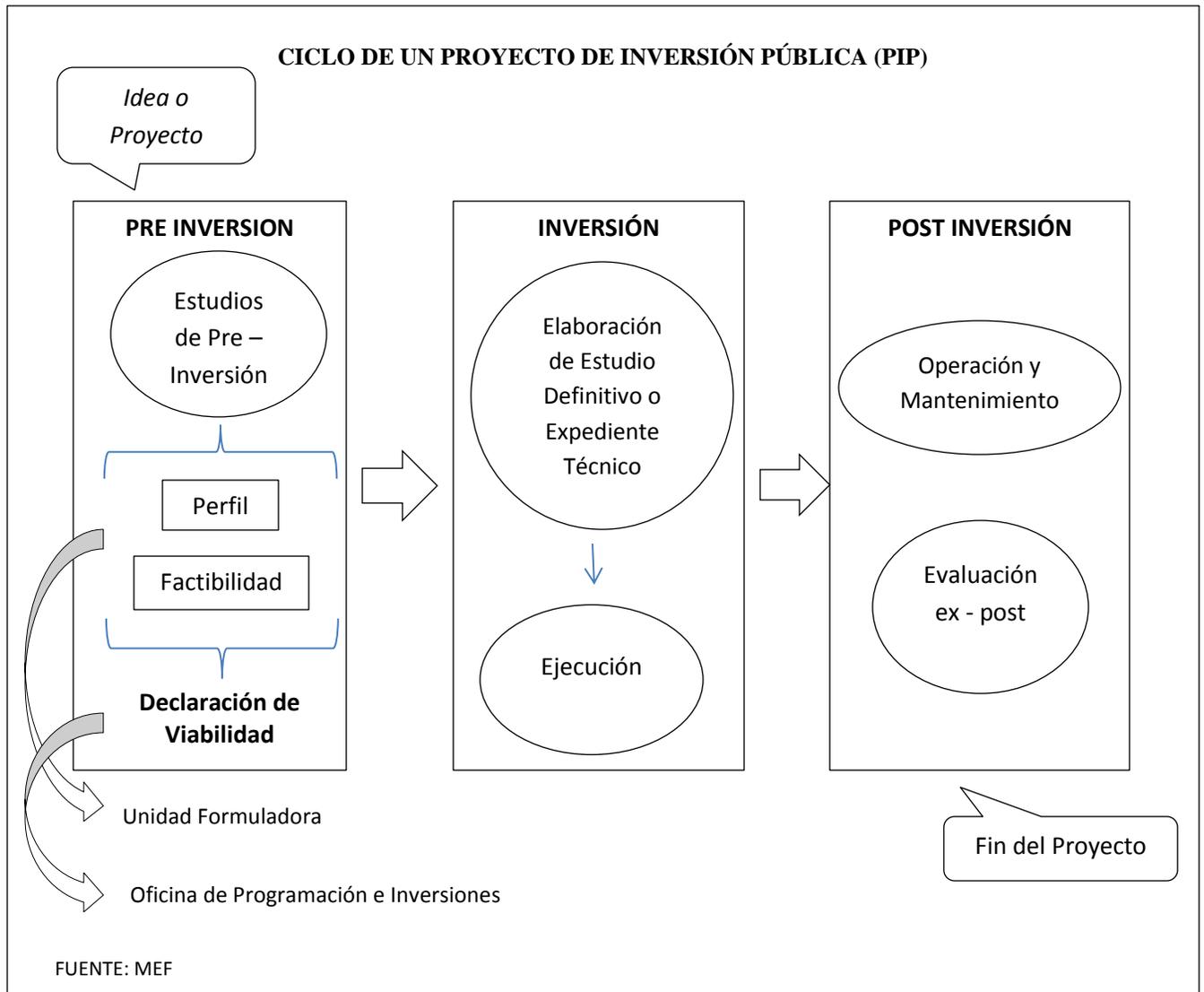
Los organismos que conforman el SNIP son:

- a) Órgano Resolutivo: Es la máxima autoridad ejecutiva en cada sector, gobierno regional o gobierno local. Le corresponde autorizar la Fase de Inversión y es el principal responsable por el cumplimiento de las normas del SNIP.
- b) Unidades Formuladoras: Son responsables de elaborar los estudios de pre inversión, y del contenido de dichos estudios. Para el caso de los gobiernos regionales y/o locales, estos órganos formulan los proyectos en concordancia con los planes de desarrollo regional o local, y, en el marco de sus competencias de acuerdo a su nivel de gobierno.
- c) Oficinas de Programación e Inversión: Son las encargadas de la evaluación y aprobación de la viabilidad de los proyectos o programas de inversión.
- d) Unidades Ejecutoras: Son las responsables de la fase de inversión, y también está a cargo de la evaluación ex post del proyecto.

Toda la información que presentan los organismos que conforman el SNIP tiene carácter de declaración jurada, y en consecuencia se sujetan a las responsabilidades y/o consecuencias legales que correspondan; el incumplimiento de las normas que regulan SNIP es informado a la Contraloría General de la República para los fines de control respectivo.

La construcción de carreteras promovidas y/o ejecutadas por los gobiernos regionales se sujeta a lo dispuesto por el SNIP toda vez que se desarrollan con recursos públicos, con esto se busca fortalecer la capacidad de planeación del sector público, esto guarda concordancia con el ya mencionado Programa de Caminos Departamentales implementado por Provias Descentralizado para el apoyo de la gestión vial de los gobiernos regionales, donde se elabora y actualiza el Plan Vial Departamental Participativo de cada gobierno regional.

Se presenta un flujograma sobre el Ciclo de un Proyecto de Inversión Pública:



B. Certificación Ambiental para la Ejecución de Proyectos de Inversión del Sector Transportes

Mediante Ley N° 27446, se creó el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA, como un *sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de un proyecto de inversión.*

El artículo 2° de la Ley del SEIA, señala quedan comprendidos en su ámbito de aplicación entre otros, los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos; en dicho sentido, el artículo 20° del Reglamento de la Ley del SEIA, precisa que los proyectos que comprende el SEIA se encuentran señalados en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión previsto en el Anexo II, el referido anexo con relación al sector Transportes identifica las siguientes actividades, entre estas:

1. *Proyectos de Infraestructura vial nuevos: carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y helipuertos.*
2. *Rehabilitación/mantenimiento periódicos de Carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y helipuertos.*
3. *Mejoramiento de carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y helipuertos.*
4. *Rehabilitación y Mejoramiento Carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y helipuertos.*

El artículo 4° de la Ley del SEIA establece que toda acción comprendida en el Listado de Inclusión que establezca el Reglamento, deberá ser clasificada en una de las siguientes categorías:

- a) *Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA).- Proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.*
- b) *Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA sd).- Proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables. Los proyectos de esta categoría requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental semidetallado.*
- c) *Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA d).- Proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo*

un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente. Los proyectos de esta categoría requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d).

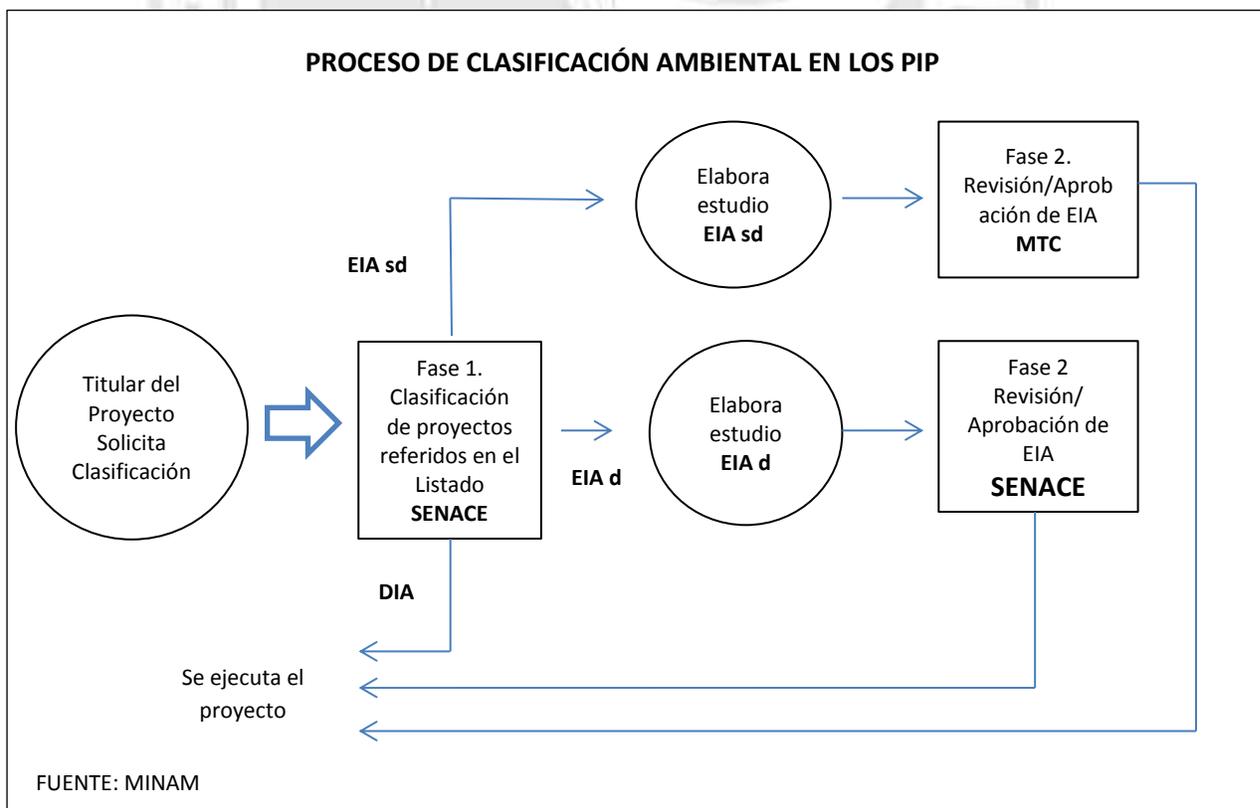
El artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA establece que toda persona natural o jurídica de derecho público o privado que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la autoridad competente que corresponda.

El artículo 18° de la Ley del SEIA precisa que serán consideradas como autoridades competentes de administración y ejecución, el Ministerio del Ambiente, las autoridades sectoriales nacionales, autoridades regionales y las autoridades locales, señala además que corresponde a las autoridades sectoriales emitir la certificación ambiental de los proyectos o actividades de alcance nacional o multiregional en el ámbito de sus respectivas competencias; y, corresponde a las autoridades regionales y locales emitir la certificación ambiental de los proyectos que dentro del marco del proceso de descentralización que resulten de su competencia.

La Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2019-MINAM señala que : “En concordancia con lo previsto en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, las autoridades nacionales revisarán los procedimientos relacionados al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental a su cargo para determinar aquellos que serán conducidos desde el nivel nacional, y aquellos que se descentralizarán progresivamente a los Gobiernos Regionales y Locales, asegurando la capacidad real de cada una de estas autoridades para ejercer eficaz y eficientemente esta función. Precisa que: *“Hasta que no opere la transferencia de competencias, las autoridades sectoriales ejercerán estas competencias, debiendo señalar expresamente la justificación técnica y legal para asumir, delegar o desistirse de la revisión y evaluación de los estudios de impacto ambiental de proyectos, actividades y obras específicas.”*

Para el caso del sector Transporte, mediante Resolución Ministerial N° 419-2012-MTC/01 se aprobó el Plan de Transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales, no obstante hasta la fecha no se ha realizado la transferencia de funciones, y, tal como ya se ha mencionado, de conformidad con la Resolución Ministerial N° 160-2016-MINAM, desde el 14 de julio del 2016, el SENACE otorga la certificación ambiental para los proyectos de Categoría III, así como realiza la clasificación de proyectos de infraestructura de transporte.

Mediante Oficio N° 591-2016-MINAM-VMGA/DGPNIGA publicado en el portal web del MTC, se ha precisado que de conformidad con la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, dentro de transcurrido dos años desde la conclusión de la transferencia de funciones al SENACE – como ya se ha producido – dicho organismo se encargará de aprobar los EIA-sd; es decir, por los siguientes dos años la DGASA del MTC aprobará los EIA-sd de los proyectos de inversión.



C. Concordancia entre el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA y el Sistema Nacional de Inversión Pública

Mediante Resolución Ministerial N° 052-2012-MINAM se aprobó la Directiva para la concordancia entre el SEIA y el SNIP, a efectos de implementar las medidas de prevención, supervisión, control y corrección de los impactos ambientales negativos significativos derivados de los Proyectos de Inversión Pública.

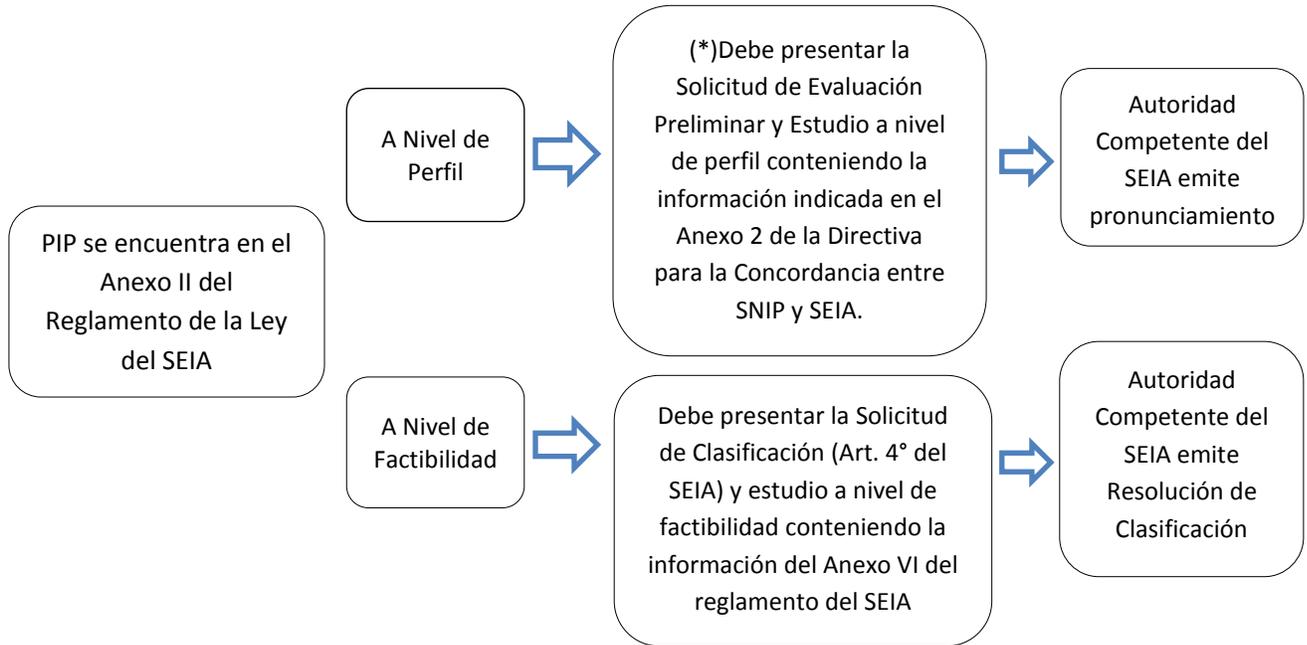
La referida directiva precisa que los PIP que se sometan a la Certificación Ambiental, deben estar en el Listado de Inclusión del Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA; y toda modificación de un PIP que cuente con una Certificación Ambiental, deberá cumplir con los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley del SEIA.

Lo más destacable de la referida directiva es que modo categórico en su artículo 6° indica: *“Todo PIP que cuente con declaratoria de viabilidad, debe contar, asimismo, con la Certificación Ambiental como requisito previo para la aprobación del Expediente Técnico, Estudio Definitivo o documento equivalente, y consecuente ejecución; según el Diagrama de Flujo contenido en el Anexo 03 de la presente Directiva.”*

Entonces, todo proyecto de inversión pública, como la construcción de una carretera promovida por las autoridades locales o regionales, como requisito previo para la aprobación del expediente técnico debe contar con su Declaratoria de Viabilidad y Certificación Ambiental. En caso, la construcción de la carretera impacte sobre la zona de amortiguamiento de un área natural protegida, ésta deberá contar con la opinión técnica previa favorable del SERNANP.

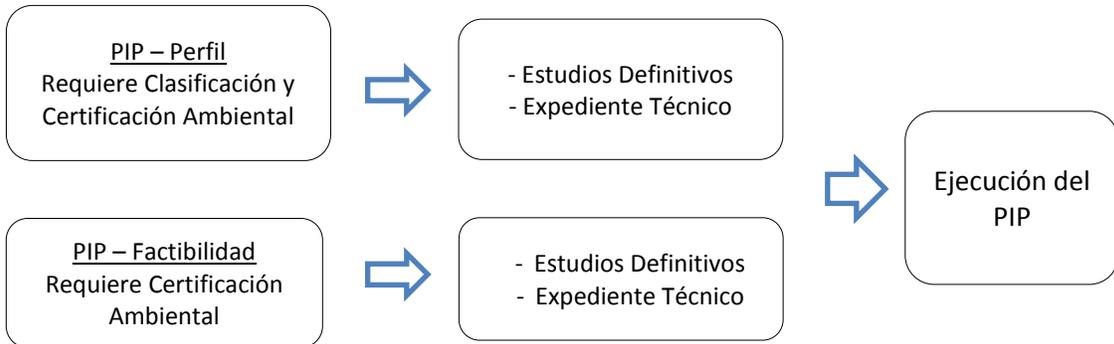
DIAGRAMA DE FLUJO SOBRE LA CONCORDANCIA SEIA - SNIP

P
R
E
-
I
N
V
E
R
S
I
Ó
N

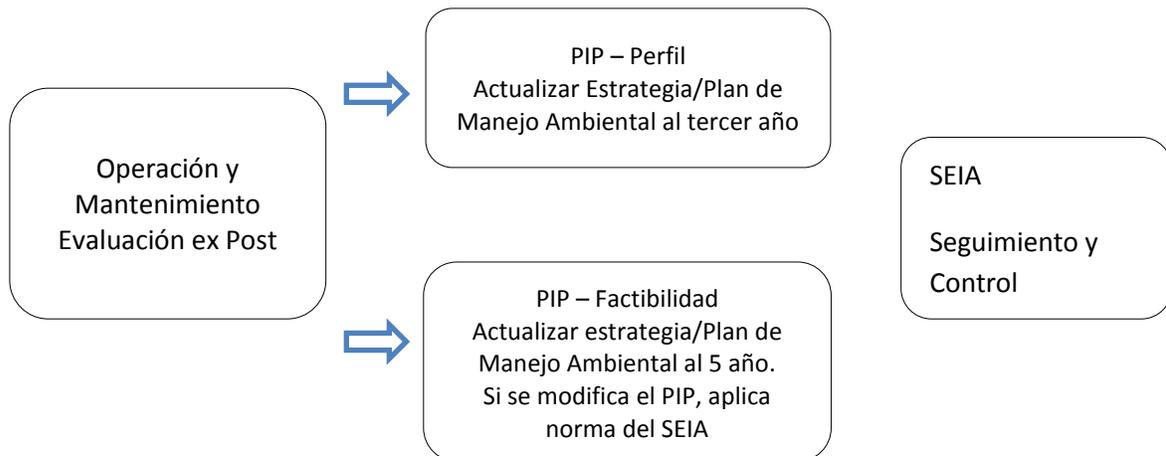


(*) Sólo cuando no se cuente con clasificación ambiental anticipada

I
N
V
E
R
S
I
Ó
N



P
O
S
T
-
I
N
V
E
R
S
I
Ó
N

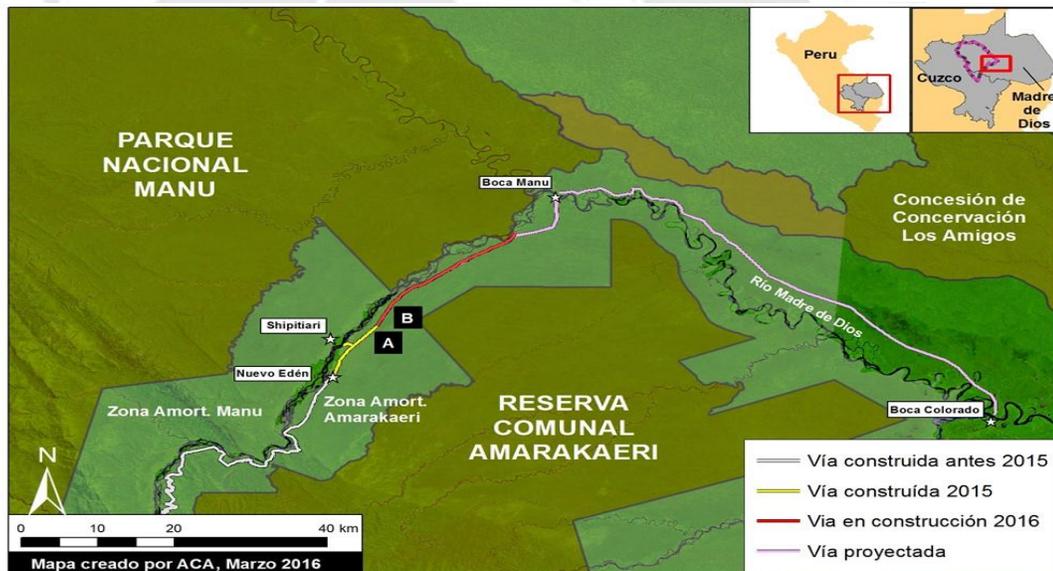


CAPITULO II

Estudio del Caso: Construcción de la Carretera Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado

Las autoridades y los medios de comunicación han informado con preocupación la construcción del proyecto vial promovido por el Gobierno Regional de Madre de Dios: Carretera Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado, al respecto se ha identificado que en agosto del año 2015 se construyó el tramo: Nuevo Edén – Puerto Shipetiari, y entre febrero de marzo del año 2016 el tramo: Puerto Shipetiari – Boca Manu, y se proyecta la construcción del tramo Boca Manu – Boca Colorado. Es importante resalta que ésta carretera se ha construido dentro las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu y la Reserva Comunal AmaraKaeri sin contar la Certificación Ambiental.

GRAFICO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA NUEVO EDEN – BOCA MANU – BOCA COLORADO



Sobre el caso, la Contraloría General de la República realizó una auditoría de cumplimiento al Gobierno Regional de Madre de Dios correspondiente al periodo 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014, con el objeto de determinar si el Gobierno Regional de Madre de Dios ha ejecutado acciones para el cumplimiento de

las normas ambientales vigentes. El Informe de Auditoría N° 060-2016-CG/MA-AC, evidencio que el proyecto de inversión pública denominado “Mejoramiento de las Condiciones para un adecuado desarrollo de las actividades socioeconómicas de los Distritos de Fitzcarrald y Manu, Provincia de Madre de Dios (Camino Vecinal Nuevo Eden – Shipetiari) ha sido ejecutado por el Gobierno Regional de Madre de Dios sin contar con la Certificación Ambiental, ni con la opinión técnica previa favorable del SERNANP, a pesar de que dicho proyecto atraviesa las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional del Manu y la Reserva Comunal de Amaraeri.

El citado informe precisa que estos hechos han generado impactos ambientales altamente significativos tales como: *“disminución de la fertilidad del suelo, compactación del suelo, afectación del ciclo hidrobiológico y sedimentos, pérdida de cobertura vegetal, pérdida de la capacidad de captura de carbono y pérdida de hábitat, afectando las rutas de desplazamiento de las especies, así como la disminución de la oferta de alimentos para las mismas.”*

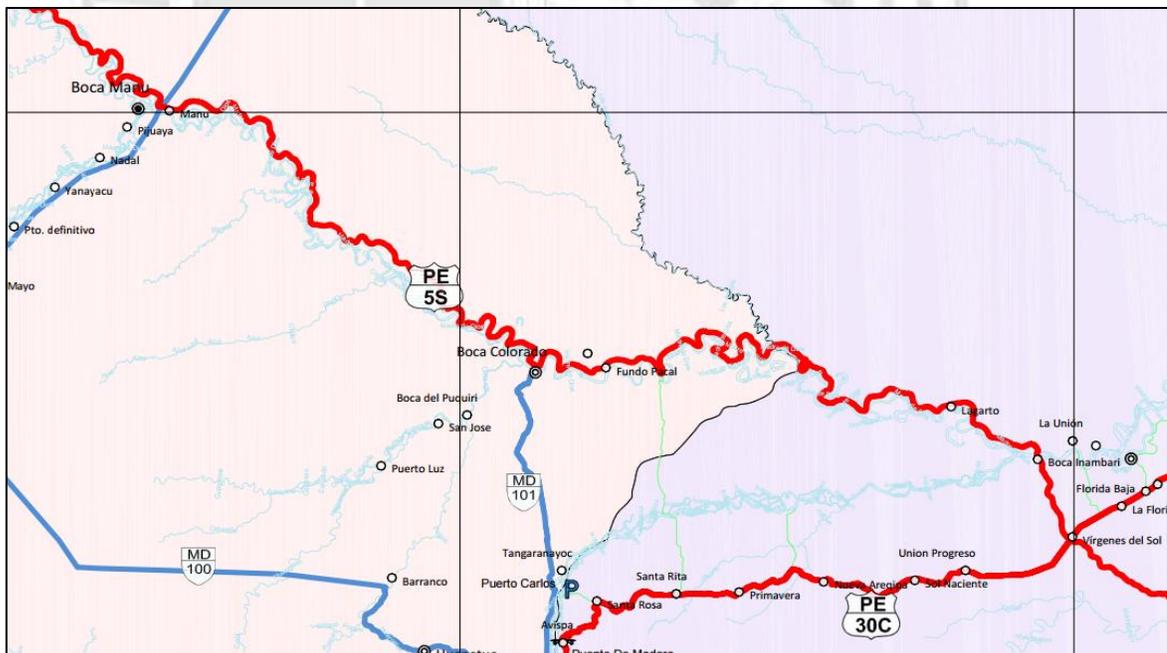
El informe de la contraloría indica que la situación descrita se originó debido a que los funcionarios del Gobierno Regional de Madre de Dios no han cumplido con los compromisos asumidos en los expedientes técnicos de los proyectos.

Debemos agregar que el Gobierno Regional de Madre de Dios ha pretendido realizar la Construcción de la Carretera Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado, desde el año 2010, tal como consta en su Plan Vial Departamental Participativo 2010 – 2020 publicado en el portal web de Provías Descentralizado, dicho documento de consenso constituye un instrumento orientador para la planificación de la red vial regional, permitiendo establecer el orden de importancia de los caminos, y la prioridad para ser atendidos, por ende contiene las propuestas de construcción de carreteras que permitan mejorar la conexión entre sus principales localidades, entre estas se encuentra: Construcción de la Carretera Itahuania – Boca Colorado – Boca Manu (Itahuania es una localidad anterior a Nuevo Edén, la vía que conecta Nuevo Edén –

Itahuania fue construida en el año 2010) toda vez que la zona cuenta con un considerable potencial forestal y de ecoturismo.

En el año 2012 un grupo de congresistas presento el Proyecto de Ley N° 2320/2012-CR que declara de interés público e interés nacional la construcción de la carretera en estudio, y recién el 14 de junio del 2016 la Comisión de Transporte del Congreso archivó el referido proyecto de ley.

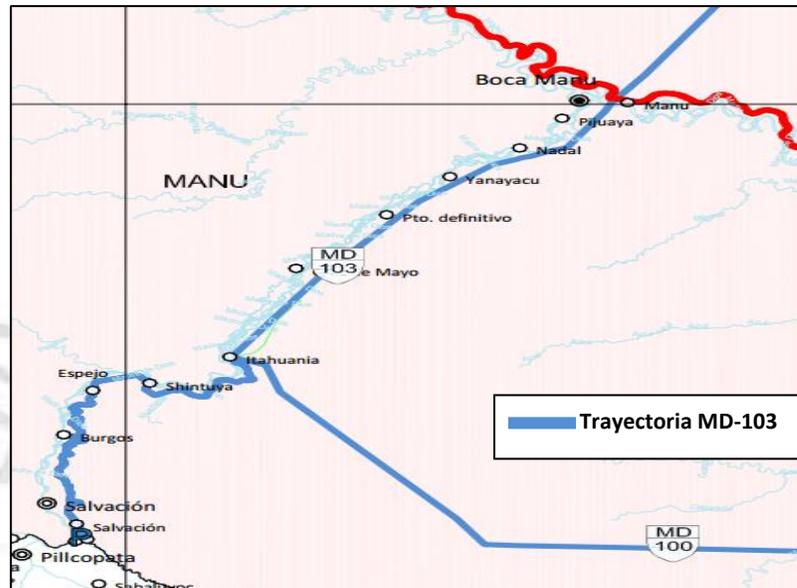
En el año 2013 mediante Decreto Supremo N° 012-2013-MTC se aprobó la Actualización del Clasificador de Rutas (el clasificador de rutas contiene las carreteras existentes y en proyecto) donde se identifica que el código PE-5S (Longitudinal de la Selva Sur) de la Red Vial Nacional, siendo parte de su trayectoria los tramos: Boca Manu – Boca Inambari- Vírgenes del Sol, dicha vía comprende el tramo Boca Manu – Boca Colorado, conforme se observa en el siguiente mapa.



FUENTE: MTC

El 24 de julio del 2016, se aprobó una nueva actualización del Clasificador de Rutas mediante Decreto Supremo 011-2016-MTC, y el Código PE-5S mantiene su trayectoria.

El mismo Clasificador de Rutas identifica la Ruta de Código MD-103 de la Red Vial Departamental, corresponde uno de sus tramos: Manú – Itahuania, se muestra el mapa:



De lo expuesto con relación al caso, se observa que el proyecto de construir la carretera Nuevo Edén – Boca Manú – Boca Colorado data desde el año 2010, no obstante ninguna de las autoridades parece prestar atención a los “proyectos” viales, sino hasta su ejecución.

Con relación al SNIP, para la construcción de la carretera materia de evaluación se identifica 02 códigos SNIP:

- Código SNIP 95220

Registrado: 25 de agosto del 2008

Nombre: Construcción de la Carretera Departamental Manu – Tambopata, Tramo Nuevo Edén – Boca Manu – Boca Colorado

Unidad Formuladora: Gobierno Regional de Madre de Dios

Unidad Ejecutora: Gobierno Regional de Madre de Dios

El referido proyecto sólo quedó en la etapa de Pre – Inversión, toda vez que el estudio de factibilidad fue observado por la Oficina de Programación de Inversión del propio Gobierno Regional en julio del 2011.

- Código SNIP 51558

Registrado: 29 de mayo del 2007

Nombre: Mejoramiento de las Condiciones para un adecuado desarrollo de las actividades socioeconómicas de los Distritos de Fitzcarrald y Manu, Provincia de Madre de Dios (Camino Vecinal Nuevo Edén – Shipetiari)

Unidad Formuladora: Municipalidad Provincial del Manu

Unidad Ejecutora: Gobierno Regional de Madre de Dios

El Estudio de Perfil del proyecto fue declarado viable por la Oficina de Programación e Inversiones de la Municipalidad Provincial del Manu el 19 de diciembre de 2007.

Como lo indicó el informe de la Contraloría de la República, el proyecto no contaba con Certificación Ambiental.

Finalmente, debemos mencionar que el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO ha emitido la Decisión 35 COM 7B.34 donde muestra su preocupación por la construcción de la carretera Tramos Boca Manu – Boca Colorado.



Conclusiones

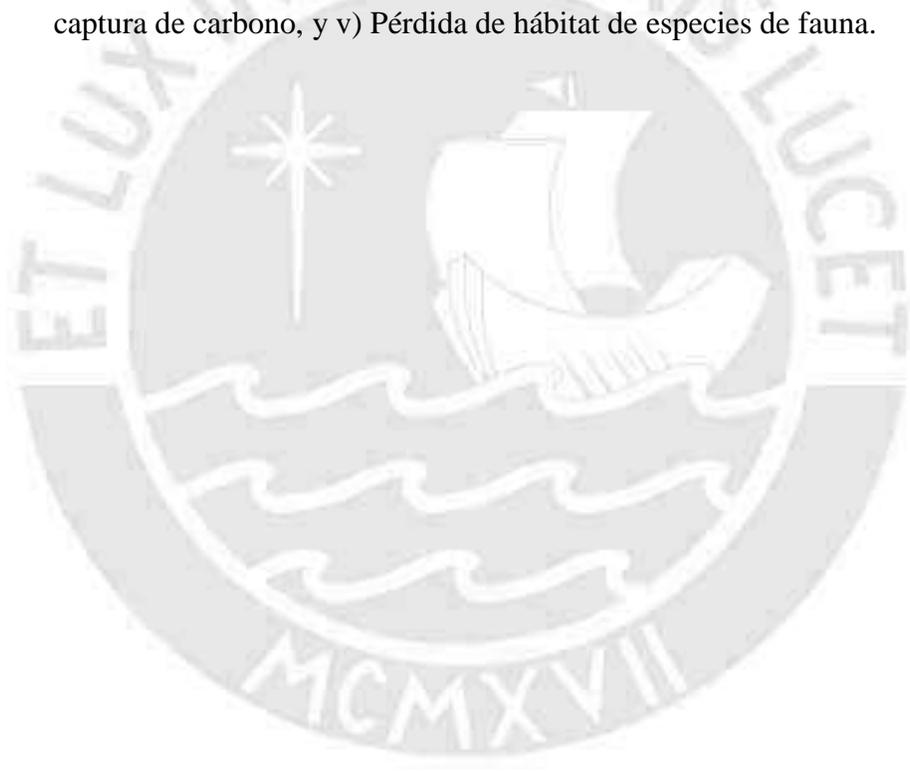
1. La construcción de carreteras cuenta con una etapa de diseño donde se establece las especificaciones técnicas del proyecto, el mismo que permitirá identificar los impactos ambientales y tomar la decisión sobre la viabilidad ambiental del proyecto; es en éste momento donde se puede identificar si la construcción de una carretera se realizará dentro un área natural protegida y/o su zona de amortiguamiento.
2. El RENAC permite identificar la trayectoria de todas las vías terrestres que recorren el país (construidas o en proyecto), se encuentra publicado en el portal web del Ministerio de Transportes y Comunicaciones -así como sus correspondientes mapas viales-, y dicha información también contribuye a identificar que carreteras afectarán las áreas naturales protegidas y/o sus zonas de amortiguamiento, sin esperar a que se inicie los trabajos de construcción.
3. Las zonas de amortiguamiento de las ANP son espacios de transición entre las ANP y su entorno donde se promueve la realización de actividades que contribuyan con los objetivos y fines del ANP, son importantes toda vez que para la conservación de las ANP no sólo se requiere de mecanismos para evitar o minimizar los impactos negativos sobre éstas, sino también realizar actividades de fortalecimiento y articulación
4. Los gobiernos regionales pueden promover y/o ejecutar la construcción de carreteras siempre y cuando vele por el uso sostenible de los recursos

naturales, y el proyecto vial se encuentre en armonía con las políticas y planes nacionales de desarrollo.

5. Provias Descentralizado ha implementado el Programa de Caminos Departamentales dirigido a los gobiernos regionales a fin de brindarles su apoyo para la gestión de carreteras, uno de sus principales instrumentos de gestión del programa es el Plan Vial Departamental Participativo donde se identifica las prioridades de inversión en carreteras.
6. La construcción carreteras que va a realizarse al interior de un área natural protegida y/o su zona de amortiguamiento debe contar con la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP, sin dicha opinión el proyecto no podrá obtener la Certificación Ambiental.
7. La construcción de carreteras promovidas y/o ejecutadas por los gobiernos regionales se sujeta a lo dispuesto por el SNIP toda vez que se desarrollan con recursos públicos, con esto se busca fortalecer la capacidad de planeación del sector público, y respetar el ciclo de un PIP.
8. Desde el 14 de julio del 2016, el SENACE otorga la certificación ambiental para los proyectos de Categoría III, y la DGASA del MTC durante los próximos dos años se encarga de la aprobación de los EIA sd. Hasta la fecha no se ha realizado la transferencia de funciones a favor de los Gobiernos Regionales.
9. La construcción de una carretera promovida por las autoridades locales o regionales, tiene como requisito previo para la aprobación del expediente técnico la Declaratoria de Viabilidad (SNIP) y Certificación Ambiental (SEIA).

10. Con relación al caso: Construcción de la carretera Nuevo Edén – Boca Manú – Boca Colorado, la pretensión del Gobierno Regional de Madre de Dios data desde el año 2010 (incluso si nos guiamos de la fecha de registro del SNIP desde el año 2008) no obstante ninguna de las autoridades parece prestar la atención debida a los “proyectos” viales, sino esperan su ejecución.

11. La construcción de carreteras cercanas a espacios considerados áreas naturales protegidas además del desbosque como consecuencia de la apertura de la vía, produce una serie de impactos ambientales negativos, entre estas tenemos: *i)* Disminución de la fertilidad del suelo, *ii)* Compactación del suelo, *iii)* Afectación del ciclo hidrológico y sedimentos, *iv)* Pérdida en la capacidad de captura de carbono, y *v)* Pérdida de hábitat de especies de fauna.



Bibliografía

ANDALUZ WESTREICHER, CARLOS

2013 “Manual de Derecho Ambiental”. Cuarta Edición. Lima: Editorial Grijley.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

1997 *Ley 26834. Áreas Naturales Protegidas.* 30 de junio.

2000 *Ley 27293. Sistema Nacional de Inversión Pública.* 27 de junio.

DOUROJEANNI, MARC

2006 “Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonia sur del Perú”. Centro de Información Bancaria. Junio.

<http://www.bankinformationcenter.org/en/Document.100135.pdf>

2015 “Los caminos de la destrucción en Madre de Dios: Carreteras y el atentado contra áreas protegidas”. SPDA - Actualidad Ambiental.

<http://www.actualidadambiental.pe/?p=33413>

2015 “Las carreteras son la peor opción para la conexión en la amazonia”. *Gestión*. Lima, 19 de julio.

<<http://gestion.pe/economia/marc-dourojeanni-carreteras-son-peor-opcion-conexion-amazonia-2137629>>

DOUROJEANNI, MARC, BARANDIARAN, ALBERTO Y DOUROJEANNI, DIEGO

2010 “Amazonía Peruana en 2021: Explotación de Recursos Naturales e Infraestructura”. 2 edición ampliada y corregida. Lima: Pro Naturaleza, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Iniciativa de Conservación de la Amazonía, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

ENRIQUE FERNANDEZ, CLAUDIA Y VANESSA, CUETO DE LA ROSA

2010 “Propuestas para Construir Gobernanza en la Amazonia a través del Transporte Sostenible. Análisis de la eficacia del programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – Tramos 2,3, y 4. Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR. Primera Edición. Lima, Biblioteca Nacional del Perú.

FERNANDEZ FELIPE-MORALES, LOURDES

2010 “Desarrollo Territorial en Madre de Dios. Los impactos socioambientales de la carretera Interoceánica Sur”. ProNaturaleza. Primera Edición. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.

2009 “Diagnóstico de los impactos integrados de la carretera Interoceánica Sur en la Región de Madre de Dios”. Wildlife Conservation Society. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.

FEDERACION NATIVA DEL RIO MADRE DE DIOS Y AFLUENTES

- 2015 “Madereros ilegales y comerciantes ya están utilizando carretera Nuevo Edén – Shipetiari”. Puerto Maldonado, 02 de octubre.
<<http://www.fenamad.org.pe/noticias/madereros-ilegales-y-comerciantes-ya-estan-utilizando-carretera-nuevo-eden-shipetiari/>>

GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS

- 2010 “Plan Vial Departamental Participativo 2010 – 2020”
IPENZA PERALTA, CESAR A.
2013 “La urgencia de certificación ambiental para los proyectos viales”. Vía 51: Transporte y Maquinaria Edición N° 02.

LEON MORALES, FERNANDO

- 2007 “El aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la economía nacional”. Lima, 2007.
<http://www.katoombagroup.org/documents/events/event16/aporte_areas_naturales_protegidas_fernando_leon.pdf>

MEDIANERO BURGA, DAVID

- 2001 “Principios Básicos de la Evaluación de Impacto en Proyectos de Inversión Pública”. Moneda N° 126.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 2001 *Decreto Supremo 038-2001-AG Reglamento de la Ley de Áreas naturales protegidas. 22 de junio.*

MINISTERIO DEL AMBIENTE

- 2009 *Decreto Supremo 016-2009-MINAM Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas. 09 de setiembre.*
- 2010 *Decreto Supremo 004-2010-MINAM Decreto Supremo que precisa la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas. 29 de marzo.*

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

- 2007 *Decreto Supremo 102-2007-EF Aprueban Nuevo Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública. 02 de agosto.*
- 2015 Pautas Metodológicas para el desarrollo de alternativas de pavimentación en la formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública de carreteras.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- 2007 *Decreto Supremo 017-2007-MTC Aprueban Reglamento de Jerarquización Vial.*
- 2007 *Decreto Supremo 021-2007-MTC Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*
- 2007 *Resolución Ministerial 115-2007-MTC/02 Aprueban Manual de Operaciones del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – PROVIAS DESCENTRALIZADO.*
- 2011 *Resolución Ministerial 394-2011-MTC/02 Aprueban Manual de Operaciones del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – PROVIAS NACIONAL.*

2009 Cómo, cuándo, dónde: guías y manuales para la gestión socio-ambiental en el sector transportes.

2005 Manual de Gestión Socioambiental para Proyectos Viales Departamentales

SERVICIO NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS POR EL ESTADO

2015 “Nuevas carreteras sí dañan el Manu y Tambopata”. *La República*. Lima, 17 de noviembre.
<<http://larepublica.pe/impresasociedad/719021-sernanp-nuevas-carreteras-si-dañan-el-manu-y-tambopata>>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2015 “Gobierno observa ley que declaraba de “interés nacional” carretera Nuevo Edén – Boca Colorado (Madre de Dios)”. *Actualidad Ambiental*. Lima, 09 de diciembre.
<<http://www.actualidadambiental.pe/?p=34301>>

2015 “Madre de Dios: Gobierno Regional insiste en construir carretera que afectaría a reserva comunal Amarakaeri. *Actualidad Ambiental*, Lima, 14 de octubre.
<<http://www.actualidadambiental.pe/?p=32889>>

SOTO CAÑEDO, CARLOS ALBERTO

2015 “El Sistema Nacional de Inversión pública (SNIP) y la preparación de proyectos de inversión pública (PIP)”. Lima: Growth Corporation.

TEJADA PINTO, CAROLINA

2013

“Informe de inventario y análisis de las medidas administrativas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que deben ser consultadas en el marco de la Ley N° 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT”.

