

# INFORME INTERNACIONAL DE LA AUDITORÍA EN COOPERACIÓN

## PLAN COLOMBO PERUANO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO - PPCP -

1998-2008



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA  
C O L O M B I A



Contraloría General de la República  
del Perú

Octubre de 2008

## CRÉDITOS

### POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ:

Contralor General de la República: Dr. Genaro Matute Mejía  
Gerente Central Técnico Normativo: Ing. Paco Toledo Yallico,  
Gerencia de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural: Ing. Jesús Arias Valencia

**Equipo Auditor:**

Supervisora: CPC Gloria Marina Cárdenas Timoteo  
Jefe de Comisión: CPC José Martín Rodríguez Sánchez  
Integrantes: CPC Carlos Rivero Morales  
CPC Daniel Álvarez Carrasco  
Ing. Henry Túpac Espíritu.  
Ing. María Cristina Ballón Jomeque  
Bióloga Sandy Tassi Kremer

### POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA:

Contralor General de la República: Dr. Julio Cesar Turbay Quintero  
Contralor Delegado para Medio Ambiente: Dr. José Manga Certain  
Directora de Vigilancia Fiscal: Dra. Sandra Cecilia Ramos

**Equipo Auditor:**

Responsable de Entidad: Dra. Luz Mira Rojas Zambrano  
Líder de Equipo: Ing. Rosario Palacio  
Integrantes: Eco. Jaime Mejía  
Ing. Jesús Mena

## **PRESENTACIÓN**

El Informe Internacional "**Auditoría Ambiental Coordinada entre las EFS de Perú y Colombia, respecto a la evaluación de las Entidades Públicas de cada país encargadas de la ejecución del Plan Colombo - Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del río Putumayo**", es el resultado de una iniciativa compartida por las Contralorías de Perú y Colombia que fue materializada con la suscripción de un Memorando de Entendimiento entre ambas EFS, en la ciudad de Leticia el 15 de febrero del 2008, como documento formal del desarrollo de la Auditoría en Cooperación. El Informe Internacional tiene como objetivo, identificar y contribuir a resolver la problemática que pone en riesgo el desarrollo sostenible de las poblaciones peruanas y colombianas asentadas en la cuenca del río Putumayo.

Con esta labor de control, se pretende llamar la atención de las instituciones y actores sociales vinculados a la región objeto de la auditoría, acerca de los "beneficios" aportados con la ejecución del Plan Colombo - Peruano (PPCP) para el desarrollo regional, mejorar la calidad de vida de la población y el estado ambiental de tan importante cuenca binacional.

La Auditoría Coordinada comprendió la evaluación selectiva de las instituciones públicas de cada país encargadas de la ejecución del Plan Colombo — Peruano, que surge como acuerdo Binacional, en el marco del Tratado de Cooperación Amazónico Colombo - Peruano, como una propuesta técnica encaminada a orientar acciones conjuntas que contribuyan al desarrollo sostenido y de conservación del medio ambiente y la biodiversidad de la región, así como a mejorar la calidad de vida de la población mediante la generación de actividades productivas y la adecuación de infraestructura física y social básica.

En tal sentido, en el Perú se auditó la gestión ambiental del Instituto Nacional de Desarrollo - INADE a través del Proyecto Especial Desarrollo integral de la Cuenca del Río Putumayo - PEDICP, así como al Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Por parte de Colombia, al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI (entidad colombiana encargada de la ejecución del PPCP), la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - Corpoamazonía y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

El Informe Internacional, es un producto adicional a los informes de auditoría que cada EFS en su respectivo país han emitido, se elaboró en forma conjunta entre ambas EFS, no tiene carácter vinculante y contiene en forma general los resultados de esta experiencia enriquecedora para los sitios auditados cuyos ecosistemas y problemática no tienen fronteras, arribándose como conclusión final que no existe mucha diferencia entre las realidades fronterizas de Perú y Colombia en el Putumayo, y que no obstante el tiempo de vigencia del Plan Colombo Peruano, aún es limitada la presencia del Estado en esa zona, situación que conlleva a una condición que surge como efecto de un problema estructural, en el que intervienen además de las variables ambientales las de orden social y económico, conjuntamente con la voluntad política que se pueda designar para propender a la solución de la problemática.

El Informe Internacional busca también compartir y divulgar la experiencia lograda en la aplicación de una metodología desarrollada en el seno de la INTOSAI, mediante una práctica de trabajo coordinado, cuyos resultados pueden beneficiar la práctica futura de las EFS de países miembros.

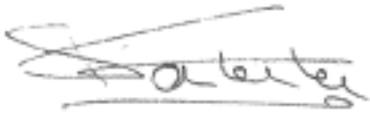
Durante el desarrollo de la Auditoría, fue indispensable para los equipos de auditores de ambos países, una constante comunicación que permitiera el intercambio de metodologías, experiencias, coordinar un solo enfoque, evaluar los avances de manera conjunta, entre otros, para ello se elaboró un cronograma de reuniones presenciales del equipo de auditoría en Lima y en Bogotá, aparte de las constantes comunicaciones por el correo electrónico y por teléfono; de manera general, en ambos países, por la complejidad del contexto se efectuaron procedimientos de auditoría que corresponden a una combinación de métodos, que incluyó: requerimientos de información tanto a entidades auditadas, como a otras con injerencia en la región, revisión y análisis de gran variedad de documentos, referidos tanto a la ejecución de las entidades auditadas, como también a la situación de la región, desde el punto de vista ambiental, socioeconómico, cultural y político, entrevista a funcionarios representantes de las entidades auditadas, visitas de campo a la región y a los proyectos y otros más.

Esta experiencia resultó muy enriquecedora tanto para el sitio auditado como es la Cuenca del río Putumayo, evaluado por primera vez desde una óptica integral de las Contralorías de Colombia y Perú, así como para el personal auditor de ambas EFS, a quienes les permitió conocer nuevas metodologías y acercar más las relaciones de compañerismo, por lo que nos permitimos recomendar se continúe esta forma de trabajo proyectada a otros sitios comunes también entre Perú y Colombia, así como, para las otras EFS de las diferentes regiones.

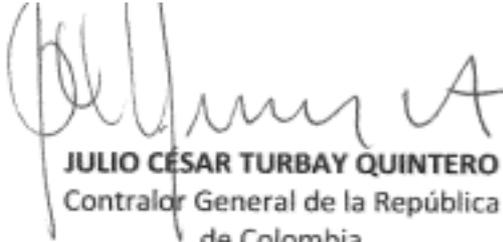
Es del caso señalar, que nos sentimos complacidos en concluir satisfactoriamente los alcances del Memorando de Entendimiento antes referido; y ofrecemos el presente informe Internacional a los gobiernos nacionales, regionales, locales y en general a la población y sus organizaciones representativas, especialmente de las asentadas en la región transfronteriza de Perú y Colombia en el Putumayo, como un aporte perfectible a la visión de la problemática desde una perspectiva del control gubernamental.

Como reflexión final, afirmamos que los problemas ambientales revelados en el presente informe internacional, surgen como efectos negativos provenientes de las diversas actividades humanas en el uso de los recursos naturales, ponen en riesgo la salud de la población, generan conflictos sociales y frenan el desarrollo económico, los cuales tienden a complejizarse con el tiempo; consecuentemente, la estrategia para enfrentar este problema, sólo puede ser aplicada de manera transversal, es decir, desde una perspectiva integral y desde el más alto nivel; por lo que es necesario que se fortalezca la función ambiental, a fin de que en armonía, pero con autoridad, se puedan encontrar soluciones colectivas tendentes hacia el desarrollo sostenible.

Octubre del 2008.



**GENARO MATUTE MEJÍA**  
Contralor General de la República  
de Perú



**JULIO CÉSAR TURBAY QUINTERO**  
Contralor General de la República  
de Colombia

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA COORDINADA.....	7
1.2. ANTECEDENTES DEL ÁMBITO DE INTERVENCIÓN.....	9
1.3. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA COORDINADA .....	10
1.4. FINALIDAD DEL PRESENTE INFORME INTERNACIONAL .....	11
1.5. METODOLOGÍA DESARROLLADA.....	11
2. CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL PPCP .....	14
2.1. ASPECTOS GENERALES .....	14
2.2. CARACTERIZACIÓN AMBIENTAL.....	15
2.3. CARACTERIZACIÓN SOCIAL.....	18
2.4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA .....	21
2.5. INSTITUCIONALIDAD .....	23
3. RESULTADOS OBTENIDOS POR LA EFS DE COLOMBIA.....	26
3.1. OBSERVACIONES DE LA EFS DE COLOMBIA.....	26
3.2. CONCLUSIONES DE LA EFS DE COLOMBIA.....	34
3.3. RECOMENDACIONES DE LA EFS DE COLOMBIA .....	36
4. RESULTADOS OBTENIDOS POR LA EFS DE PERÚ.....	37
4.1. OBSERVACIONES DE LA EFS DE PERÚ .....	37
4.2. CONCLUSIONES DE LA EFS DE PERÚ .....	62
4.3. RECOMENDACIONES DE LA EFS DE PERÚ .....	65
5. REFLEXIÓN FINAL .....	68

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA COORDINADA

A principio de la década de los 70, llega a la esfera gubernamental, la preocupación y el debate mundial acerca de la expansión económica y sus efectos en la calidad del ambiente y de la vida. Así, las Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS, empiezan a incluir en sus agendas de trabajo, el examen de temas ambientales.

Con el propósito de apoyar metodológicamente la realización del examen ambiental en la gestión pública, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI, formó en 1992 un grupo de trabajo sobre auditoría ambiental y a su vez, la Organización Latino Americana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, conformaron en 1998 una Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente COMTEMA, cuya actividad trazó directrices para la fiscalización del tema ambiental.

Los años 1999 y 2000 constituyen el período de diseminación de la información y de utilización de los documentos elaborados por el grupo de trabajo INTOSAI en la realización de auditorías ambientales.

En este contexto, las auditorías en cooperación se dan en torno a la necesidad de desarrollar métodos específicos para Latinoamérica y el Caribe, que permitan intercambiar y mejorar conocimientos, tecnologías y experiencias en el control de la gestión ambiental.

La Contraloría General de la República de Colombia, inicia las auditorías en cooperación junto con la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, en el año 2001, mediante la “Auditoría a la Gestión Ambiental adelantada sobre la Subcuenca Binacional del Río Táchira” y en el año 2002, las dos EFS llevaron a cabo la “Auditoría Ambiental a la Cuenca Binacional del Río Catatumbo”.

Posteriormente, en el año 2004, durante la IV Reunión de la COMTEMA, se plantearon las bondades de efectuar trabajos conjuntos. Con base en los anteriores lineamientos, en el ámbito del Comité Técnico Binacional de la Comisión de Vecindad e Integración Peruano – Colombiana, la EFS colombiana presenta una propuesta para desarrollar la auditoría a la Cuenca del Río Putumayo.

La mencionada propuesta registrada en 2005 fue aceptada por la EFS del Perú. En el Plan de Trabajo 2006-2008 de la COMTEMA de la OLACEFS, se acordó desarrollar una Auditoría Ambiental Conjunta, entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS de Perú y Colombia, en el ámbito de la cuenca del río Putumayo. Este río determina la frontera política entre ambas repúblicas.

Es importante señalar que en 2006, luego de un trabajo conjunto de las dos Contralorías para configurar de manera específica la financiación requerida para el proyecto, se logró concretar mediante la Agencia de Cooperación Internacional Colombiana, Acción Social, el apoyo financiero a la ejecución de la auditoría para la EFS de Colombia.

En julio de 2007 se reunieron representantes de las EFS de Colombia y Perú y se ratificó que se desarrollaría una auditoría en cooperación. Allí se plantearon, entre otros temas, el objetivo general y se determinó que se deberían elaborar los términos de referencia para el informe general conjunto.

El 4 de octubre de 2007 en República Dominicana, la Contraloría General de la República de Colombia y la Contraloría General de la República del Perú, debido al interés en mejorar la función del control gubernamental de ambas EFS, suscriben el Convenio Marco de Cooperación Técnica, marco legal de cooperación que permite concretar los avances en la planeación de trabajos conjuntos.

En este marco, las partes convinieron en aunar esfuerzos para la planificación, ejecución y evaluación de planes, proyectos y actividades de carácter técnico y científico, tendientes al intercambio de experiencias, fomento de mejores prácticas y desarrollo de capacidades en el ámbito de la fiscalización gubernamental y la gestión pública, para lo cual acordaron, entre otros temas, la realización de auditorías paralelas, en cooperación u otras modalidades sobre asuntos o proyectos de interés para los dos países. Entonces, se acordó entre las dos EFS, proseguir con la planeación de la acción de control fiscal en cooperación relacionado al Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - PPCP por ser un proyecto binacional de interés para ambas naciones.

La Primera Reunión Oficial de Trabajo para el desarrollo de la Auditoría de Gestión Ambiental Conjunta entre las EFS de Perú y Colombia, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá entre el 27 y el 30 de noviembre de 2007. Se establecieron acuerdos relativos al objetivo, alcance y modalidad de la auditoría, las coordinaciones a desarrollarse, los plazos de planificación, ejecución y elaboración de informes, y la secuencia de las reuniones de trabajo oficiales siguientes.

La Segunda Reunión Oficial de Trabajo quedó confirmada, mediante coordinaciones telefónicas e intercambio de notas, para realizarse en Lima. Se llevó a cabo entre el 10 y el 12 de marzo de 2008. En esta reunión se intercambió información sobre las modalidades de ejecución y el marco normativo de la función del control que llevan a cabo las EFS de Colombia y Perú. Asimismo, se discutieron los aspectos técnicos de la auditoría por iniciar. El resultado fue un Acuerdo, suscrito mediante Acta del 12 de marzo de 2008, en el que se estableció que la Auditoría en Cooperación se realizaría mediante la modalidad Coordinada<sup>1</sup>. De igual manera, se determinó un nuevo cronograma para la acción tras haberse abordado temas como los procedimientos internos adicionales que debe aplicar la EFS colombiana y el mayor alcance institucional en función a la evaluación del universo de acuerdos internacionales suscritos entre Perú y Colombia, para el desarrollo integral de la cuenca.

El 15 de febrero de 2008, en la ciudad de Leticia, Colombia, se llevó a cabo una Audiencia Pública Deliberativa, como parte del desarrollo previo de la auditoría que ejecuta la EFS de Colombia, en la que participaron los titulares de ambas EFS. En ella, se recogieron distintas manifestaciones de la población, referidas a la problemática local social y ambiental. En el

---

<sup>1</sup> De conformidad con las definiciones del Working Group of Environmental Auditing – WGEA de INTOSAI sobre el desarrollo de auditorías en cooperación, cuyo enfoque establece la ejecución coordinada y armonizada en los objetivos generales, pero con diferencias propias, de acuerdo al marco legal de cada EFS. Esto implica la emisión de dos informes por separado, uno por cada EFS, y un informe conjunto internacional.

mismo acto se suscribió el “Memorando de Entendimiento” para formalizar el inicio del desarrollo de la Auditoría Conjunta.

Como resultado de esta acción de control fiscal, cada EFS produjo un informe nacional que sirvió de insumo para la elaboración del presente informe conjunto que resume los principales resultados evidenciados en el ámbito de la cuenca de cada país, sobre la gestión ambiental del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo.

## **1.2. ANTECEDENTES DEL ÁMBITO DE INTERVENCIÓN**

### **a. El Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PPCP**

Los países que componen la región amazónica, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, firmaron en Brasil el 3 de julio de 1978 el Tratado de Cooperación Amazónica –TCA, con el propósito de promover el desarrollo armónico e integrado de la cuenca. Se fundamentaba el tratado en constituir un modelo económico regional que conllevara al mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes y a la conservación y utilización racional de sus recursos.

Para lograr sus propósitos, los países acordaron adelantar las acciones que apoyaran el desarrollo armónico de sus respectivos territorios, así como la protección del medio ambiente. Asimismo, intercambiarían información, llegarían a acuerdos y concertarían los instrumentos jurídicos que permitieran el cumplimiento de los fines del tratado.

En el marco del mencionado tratado se suscribe en 1979, en Lima, Perú, el Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruano, fundamentalmente para “otorgar la máxima prioridad y dinamismo a una política de cooperación amazónica orientada hacia el establecimiento de las formas y mecanismos que mejor se adecuen a las singulares necesidades que plantea el desarrollo integral de sus respectivos territorios amazónicos, asegurando así la plena incorporación de ellos a sus economías nacionales”.<sup>2</sup>

El 24 de abril de 1988 los presidentes de Colombia y del Perú se reunieron en San Antonio, Perú, donde suscribieron una Declaración Conjunta y acordaron un Plan de Acción Bilateral, mediante el cual se resolvió adoptar el “Plan para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo”, que se ejecutaría en el marco de la Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruano.

El PPCP contó con la financiación de los estudios requeridos en la etapa de formulación por parte de la Organización de los Estados Americanos – OEA.

La primera reunión de la Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruano se llevó a cabo en Leticia, en agosto de 1988 y en ella se aprobaron los términos de referencia para la elaboración del señalado Plan.

---

<sup>2</sup> Citado en documento Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca Río Putumayo, página 1998

## **b. Los ejecutores del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PPCP**

En 1998 se publicó el documento Propuesta Técnica del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, elaborado con la participación del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI, del lado colombiano y el Instituto Nacional de Desarrollo, INADE, por parte del Perú, documento que constituye el marco general del Plan, sus programas y proyectos.

Finalmente, después de más de 10 años de trabajo técnico conjunto, en abril de 1998, en reunión de la Comisión Ejecutiva celebrada en Bogotá, se aprobó el mencionado Plan, por parte de los gobiernos de Colombia y Perú.

La Contraloría General de la República de Colombia, a través de la Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente, en cumplimiento del Plan General de Auditoría – PGA, de la vigencia 2008, decide examinar la gestión ambiental de las instituciones gubernamentales ejecutoras del PLAN COLOMBO PERUANO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO – PPCP.

Teniendo en cuenta el rol cumplido dentro del PPCP, las entidades auditadas en Colombia fueron el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – Corpoamazonia.

En cuanto a la Contraloría General de la República del Perú, mediante los Oficios N° 1079 y 1081-2008-CG/DC, 11.ABR.2008, dispuso la ejecución de una Auditoría de Gestión Ambiental - AGA al Proyecto Especial Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PEDICP y al Ministerio de Relaciones Exteriores, como una acción de control programada en el Plan Anual de Control 2008 de la Gerencia de Medio Ambiente y Patrimonio Cultural.

De acuerdo al objetivo general del Memorando de Entendimiento, se debía evaluar la gestión ambiental de las instituciones públicas de cada país, encargadas de la ejecución del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - PPCP.

La Contraloría General del Perú, evaluaría la gestión del PEDICP, del Instituto Nacional de Desarrollo – INADE, al cual pertenece el primero, y del Ministerio de Relaciones Exteriores, en relación al seguimiento del mencionado PPCP.

### **1.3. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA COORDINADA**

Evaluar la gestión ambiental de las entidades públicas de cada país, encargadas de la ejecución del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PPCP y emitir pronunciamiento acerca de su efectividad en la promoción del desarrollo sostenible regional y en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones peruanas y colombianas asentadas en el territorio.

#### **1.4. FINALIDAD DEL PRESENTE INFORME INTERNACIONAL**

El Informe Internacional de la Auditoría, tiene como objetivo revelar de manera conjunta entre las EFS de Perú y Colombia, los principales resultados hallados en el examen de control fiscal practicado.

Con ello se busca, llamar la atención de las instituciones y actores sociales vinculados a la región objeto de la auditoría (gobiernos nacional, regional y local, instituciones públicas y privadas, población y sus organizaciones representativas) acerca de los “beneficios” aportados con la ejecución del PPCP al desarrollo regional, a la calidad de vida de la población y al estado ambiental de la cuenca.

El Informe Internacional busca también compartir y divulgar la experiencia lograda en la aplicación de una metodología desarrollada en el seno de la INTOSAI, mediante un trabajo coordinado, cuyos resultados pueden beneficiar la práctica futura de las EFS de países miembros.

#### **1.5. METODOLOGÍA DESARROLLADA**

La modalidad para el desarrollo de esta Auditoría Conjunta, se eligió de conformidad a las definiciones del Working Group of Environmental Auditing WGEA-INTOSAI sobre el desarrollo de Auditorías en Cooperación, tomando como referencia: “Tips y Ejemplos para Auditorías en Cooperación”.

En tal sentido, se consideró la existencia de un Convenio Bilateral entre los países de Colombia y Perú como es el Plan Colombo – Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del río Putumayo (zona transfronteriza entre ambos países), resultando elegible como tema a auditar, luego se formalizó el desarrollo de la Auditoría en Cooperación mediante la emisión del Memorando de Entendimiento, suscrito por los Contralores de Perú y Colombia, en el cual se definió previamente lo siguiente: Justificación de la Auditoría, Objetivos, Alcance, Modalidad de la Auditoría, Representantes Técnicos, Actividades Conjuntas, Financiamiento, Cronograma, Cambios a efectuarse, entre otros.

Es del caso precisar algunos aspectos de la planificación que influyeron en la metodología empleada para el desarrollo de este tipo de Auditoría, como son.

- a) **Tipo de Auditoría:** Coordinada, cuyo enfoque establece una ejecución coordinada y armonizada en los objetivos generales, pero con diferencias propias de acuerdo al Marco Legal de cada EFS.
- b) **Equipo:** Un grupo de auditores nacionales por cada EFS.
- c) **Informes:** Informes Nacionales por cada EFS y adicionalmente un Informe Internacional (Informe General Conjunto).
- d) **Financiamiento:** Cada EFS asumirá los costos que correspondan a lo requeridos por sus equipos de auditores.

Ambas EFS acordaron designar sus Representantes Técnicos para la implementación del Memorando de Entendimiento, como canales oficiales para las coordinaciones del caso,

determinándose que las actividades a ser desarrolladas de manera coordinada serían las siguientes:

- a) Intercambio por cada EFS de información sobre líneas de investigación (objetivos específicos), fuentes de criterio y de las entidades a ser auditadas.
- b) Intercambio por cada EFS, de procedimientos y metodología por cada fase en el desarrollo de la Auditoría Ambiental.
- c) Intercambio de documentos de carácter técnico.
- d) Coordinaciones permanentes para el desarrollo de la auditoría coordinada.
- e) Reuniones de trabajo de los equipos auditores para intercambio de información, buenas prácticas y evaluación de avances según propuesta.
- f) Elaboración del Informe General Conjunto.

Dada su condición de desarrollo conjunto, así como las limitaciones con la accesibilidad geográfica y las facilidades logísticas, se establecieron plazos mínimos para cada fase de la auditoría (planificación, ejecución y elaboración de informe, revelado en semanas de duración); adicionalmente, se elaboró una relación de reuniones de trabajo conjuntas oficiales presenciales, definiendo la finalidad y calendario aproximado.

Cuadro 1

SEMANA	FINALIDAD	LUGAR
Semana del 03 al 07 de Marzo (inicio de la fase de ejecución)	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Intercambio de Planes y procedimientos específicos de la auditoría.</li> <li>o Intercambio de metodologías para elaboración de los Planes específicos de auditoría y desarrollo de la fase de ejecución.</li> <li>o Ajustar programación de fechas y lugares para las visitas de inspección al ámbito de la cuenca.</li> <li>o Plantear los términos de referencia del contenido del Informe General Conjunto.</li> </ul>	Iquitos o Lima <b>PERÚ</b>
Semana del 02 al 06 de Junio (Conclusión de la fase de ejecución)	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Evaluación de avances.</li> <li>o Intercambio de hallazgos.</li> <li>o Ajustes finales a los términos de referencia del contenido del Informe General Conjunto y definiciones de revisión y fechas de entrega.</li> </ul>	Iquitos o Lima <b>PERÚ</b>
Semana del 04 al 08 de Agosto de 2008 (Conclusión de la Auditoría Conjunta)	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Evaluación y cierre de la Auditoría Conjunta.</li> <li>o Aprobación y presentación del Informe General Conjunto.</li> </ul>	Bogotá <b>COLOMBIA</b> y/o Lima <b>PERÚ</b>

Los cambios que se necesitó efectuar fueron realizados a propuesta de los representantes técnicos y aprobados por los Contralores Generales a través del intercambio de notas.

Durante el desarrollo de la Auditoría, fue indispensable para los equipos de auditores de ambos países, una constante comunicación por correo electrónico y por teléfono que permitiera además de las coordinaciones para el desarrollo de la auditoría, conocer y evaluar los avances de manera conjunta, a fin de determinar las causas de posibles retrasos y determinar las estrategias de solución. La información sobre los avances de la auditoría se efectuó quincenalmente.

Por la complejidad del contexto en el desarrollo de las auditorías, se efectuaron procedimientos de auditoría que correspondieron a una combinación de métodos, que incluyó:

- Evaluación de información, tanto de entidades auditadas como de otras con injerencia en la región.
- Identificación de las fuentes de criterio de la normativa ambiental.
- Revisión y análisis de diversidad de documentos referidos tanto a la ejecución de las entidades auditadas, como a la situación de la región, desde el punto de vista ambiental, socioeconómico, cultural y político.
- Entrevista a funcionarios representantes de las entidades auditadas.
- Visitas de campo a la región y a los proyectos, levantamiento de Actas de Verificación.
- Entrevistas con autoridades y actores sociales diversos en la región.

Por parte de la Contraloría General de la República de Colombia, la Auditoría a la gestión ambiental en el PPCP, se realizó a través de la evaluación de los Programas Medio Ambiente y Desarrollo de Actividades Productivas, en una Auditoría considerada Piloto, con sustento metodológico en direccionamientos de INTOSAI y de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral (Guía Audite 3.0),<sup>3</sup> norma colombiana de auditoría, es decir que se conjugan elementos de las dos metodologías.

La Contraloría General de la República del Perú desarrolló la Auditoría de Gestión Ambiental de acuerdo a su normativa nacional, como las Normas de Auditoría Gubernamental – NAGU<sup>4</sup>, el Manual de Auditoría Gubernamental MAGU<sup>5</sup> y la Guía Metodológica de Auditoría de Gestión Ambiental<sup>6</sup>, con apoyo en el sistema informático Team Mate, así como de acuerdo a las normas de la INTOSAI.

---

<sup>3</sup> Resolución CGR de Colombia No 5774 de agosto 31 de 2006

<sup>4</sup> Resolución de Contraloría N° 165-95-CG del 22.Set.1995, modificada con Res. Contraloría N° 259-2000-CG del 07.Dic.2000.

<sup>5</sup> Resolución de Contraloría N° 152-98-CG del 18.Dic.1998, modificada con Res. Contraloría N° 141-99-CG del 25.Nov.1999.

<sup>6</sup> Resolución de Contraloría N° 112-2000-CG de 22.jun.2000.

## **2. CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO DE INFLUENCIA DEL PPCP**

La dinámica de las cuencas hidrográficas fronterizas, resulta de la conjugación de sus aspectos físicos, bióticos, socioeconómicos, culturales y políticos, en tal interdependencia, que su comprensión solamente es posible si se toman en cuenta, en su totalidad, para los países a lado y lado de la frontera.

De otro lado, el desarrollo sostenible, meta estratégica para el territorio del PPCP, incluye la adopción de medidas de diverso orden, cuya integración debería contribuir a la modificación positiva, fundamentalmente, del crecimiento económico, del bienestar social y de la conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el ambiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, las EFS colombiana y peruana, a partir de la validación de información secundaria, presentan una caracterización de la región del PPCP que sintetiza el estado de la cuenca, integrando variables económicas, sociales, ambientales y políticas, a efectos de lograr una aproximación a la situación real.

### ***2.1. ASPECTOS GENERALES***

El área colombiana que forma parte del PPCP, la cuenca del río Putumayo en su sector medio y bajo, corresponde al espacio territorial de la cuenca amazónica comprendido entre los ríos Caquetá y Putumayo, además del Trapecio Amazónico, 80 500 Km<sup>2</sup>, que incluyen la totalidad del departamento del Amazonas y parte del departamento del Putumayo.

En Perú, el ámbito del PEDICP tiene una extensión comparable a la colombiana, 80 000 Km<sup>2</sup>. Limita, por el Norte con la margen derecha de los ríos Güeppí y Putumayo (frontera con la República de Colombia), por el Sur con la margen izquierda de los ríos Napo y Amazonas, por el Este con la línea de frontera entre Perú y Colombia desde la localidad de El Álamo (ríos Yaguas – Putumayo) hasta el límite de frontera en el río Atacuari (río Amazonas), pasando por el río Cotuhé, margen derecha del río Amazonas, hasta la localidad de Islandia y margen izquierda del río Yavarí, hasta la localidad de Santa Teresa II Zona, y por el Oeste, con la margen derecha del río Aguarico y límite fronterizo con la República del Ecuador.

Como componente de la cuenca amazónica, el territorio del PPCP, guarda también las características de la “gran cuenca”, de tener un clima húmedo y cálido y de ser un lugar de alta diversidad en ecosistemas, gracias a la variación en las condiciones hidrológicas, climatológicas y físicas. Esta región, desde el punto de vista geomorfológico, refleja las características predominantes de la selva baja.

Sin embargo, la riqueza ecosistémica y de biodiversidad ya señaladas, se contrarrestan por la fragilidad propia de estos ecosistemas, teniendo en cuenta que los suelos característicos de la Amazonía son fértiles pero poseen una baja capacidad para almacenar nutrientes y por consiguiente su capacidad de recuperación también es baja. Es así, que el territorio del PPCP, comparte con toda la región amazónica, la variabilidad en la aptitud del suelo, asociada a las necesidades de protección y conservación.

Para Colombia, la cuenca del río Putumayo, con extensión total de 58 314 Km<sup>2</sup> corresponde al 17,2% de la Cuenca amazónica y al 5,1% del país. Respecto de la vocación de uso del suelo, se han establecido las categorías siguientes:

Cuadro 2

SUBCUENCA RÍO PUTUMAYO		
Vocación	Área en km <sup>2</sup>	%
Agrícola	308	0,52
Agroforestal	14.355	24,6
Conservación	33.791	57,9
Cuerpos de agua	1.089	1,86
Forestal	8.758	15,01
Ganadera	12	0,02
Zonas urbanas	0	0

Fuentes: Marta García. Informe final – Bases para una visión del papel de los sistemas Hídricos en el desarrollo sostenible de la cuenca amazónica en Colombia

En el caso peruano, las tierras para producción forestal son las que ocupan mayor área, son 3 479 392 ha (41,39 %) en conjunto; seguidas por las tierras con aptitudes para protección, 2 846 394 ha (33,86 %); y cultivos permanentes, 1 047 433 ha (12,45 %).

De esta categorización, se desprende la necesidad de protección para casi la totalidad del territorio de la Cuenca del Río Putumayo de la región del PPCP, en ambos lados de la frontera.

## 2.2. CARACTERIZACIÓN AMBIENTAL

Frente a la cobertura forestal necesaria, teniendo en cuenta la vocación de los suelos y sus limitaciones relacionadas con fertilidad, drenaje, erosión y riesgos de inundación, la oferta de bosques amazónicos ha sido intervenida en el territorio del PPCP.

En el área colombiana, la parte alta de la cuenca del río Putumayo ha sido objeto de sucesivos procesos de colonización que han conllevado una ocupación creciente del territorio, para el establecimiento de explotaciones agropecuarias, ganaderas en su mayor proporción, petroleras y aun de cultivos ilícitos.

La expansión de la frontera agrícola se asocia a alteraciones ambientales tales como pérdida de biodiversidad, fragmentación del paisaje, deterioro de hábitat de especies faunísticas, erosión de suelos y contaminación de fuentes de agua por residuos de la explotación petrolera, de la extracción de oro y de material de arrastre, también por agroquímicos de la actividad agropecuaria, del cultivo y control de ilícitos problemática que se traslada vía caudales, a toda la región del PPCP.

En el sector medio y bajo de la cuenca, zona fronteriza con Perú, la intensidad de la intervención ha sido menor debido a la ocupación dispersa del territorio y la conformación

de pequeños poblados ligada a la ejecución de actividades productivas extractivas y de agricultura itinerante, en una economía caracterizada como de subsistencia, en el caso de los indígenas, y de actividades agropecuarias a escala menor que en la cuenca alta por parte de los colonos.

A continuación se sintetiza la problemática ambiental y de recursos naturales en la región del PPCP, estableciéndose la persistencia en ambos lados de la frontera, de formas de aprovechamiento selectivas que determinan mayor presión sobre determinadas especies de fauna y flora, que ya tienen categoría de amenaza:

### a. Recurso Flora

El tema de la biodiversidad es relevante y estratégico para la región amazónica, para la Cuenca del Río Putumayo y especialmente para el departamento del Amazonas, en Colombia. Es así que para este departamento, Corpoamazonia reporta "5400 especies de plantas superiores, 868 especies de aves, 210 especies de mamíferos, 95 especies de anfibios, 147 especies de reptiles, aproximadamente 1000 especies de peces de agua dulce y 124 especies de mariposas, entre otras"<sup>7</sup>.

Paralelamente, existen especies de fauna y flora bajo algún grado de amenaza. En el caso de plantas se reporta que tanto el departamento del Amazonas como el Putumayo tienen cada uno ocho especies amenazadas. El riesgo mayor de extinción en la región lo presenta la especie *Aniba rosaedora* o palo rosa<sup>8</sup>. Otros elementos de la problemática del recurso son los siguientes:

- El área deforestada en la zona del PPCP que incide en el departamento colombiano de Putumayo es de aproximadamente 12 350,38 ha, a una tasa de 882,17 ha/año<sup>9</sup>, en el período 1998 a 2002.
- Situación de amenaza para algunas especies forestales que ya presentan oferta baja principalmente el cedro, *Cedrela odorata* L, pero además, la especie *Pachira insignis* o castaño, de la familia *Bombacaceae* y *Siparuna harlingii* de la familia *Monimiaceae*.
- Aprovechamientos forestales ilegales en áreas restringidas para tal uso, tal es el caso de los Parques Nacionales Naturales La Paya y Amacayacu y sus zonas de amortiguación.
- Existencia de frente de colonización dentro de Reserva forestal nacional, en la frontera colombo-brasilera, con afectación creciente del recurso forestal, debido a la tala para establecimiento de asentamientos y actividades agropecuarias aun con fines diferentes a los de subsistencia.

<sup>7</sup> Trujillo, F., Alonso, J. C., Diazgranados, M.C., y C, Gómez (eds.) 2008. Fauna acuática amenazada en la Amazonía colombiana. Análisis y propuestas para su conservación. Fundación Omacha, Fundación Natura, Instituto SINCHI, Corpoamazonia, Bogotá. Colombia.

<sup>8</sup> Ruiz S.L., Sánchez E., Tabares E., Prieto A., Arias J.C, Gómez R., Castellanos D., García P., Rodríguez L (eds.). 2007. *Diversidad biológica y cultural del sur de la Amazonía colombiana- Diagnóstico*. Corpoamazonia, Instituto Humboldt, Instituto SINCHI, UAESPNN, Bogotá D.C- Colombia. 636 p.

<sup>9</sup> Oficio de Corpoamazonia a la CGR, en respuesta al Informe Preliminar

- Las dificultades de acceso e intercomunicación de la región, la existencia de ríos fronterizos que facilitan el tráfico ilegal y la presencia de grupos armados al margen de la ley, han dificultado el ejercicio de la labor de control y vigilancia del recurso forestal.

En cuanto al recurso forestal peruano se ha establecido que la deforestación, abarca 497 008 ha que representan el 5,92% del total del área. También que la diversidad de flora es abundante, contándose con un registro total de 550 géneros y 1294 especies incluidas en 136 familias. De las cuales, 20 especies se encuentran en peligro de extinción o amenazadas, entre ellas tenemos *Cedrela odorata*, *Cedrelinga cateniformis*, *Brosimum rubescens*, *Vochysia lomatifolia*. En la actualidad se puede apreciar que la presión extractiva la vienen soportando las especies maderables y de uso comestible como palmito "huasai" *Euterpe precatoria*, entre otras.

## b. Recurso Fauna

En el sur de la Amazonía y en la región del PPCP colombiano, existen especies de fauna que se encuentran bajo algún grado de amenaza. Varias causas han obrado en contra de la conservación de la fauna:

- Sobrecaza, de especies como el *Tapirus terrestre* o danta; mamíferos acuáticos, *Trichechus inunguis* o manatí amazónico, *Pteronura brasiliensis* (Gmelin, 1788) o lobón y *Podocnemis expansa* (Schweigger, 1812) o tortuga charapa y *Podocnemis unifilis* o tortuga terecay.
- Prácticas de pesquerías locales nocivas, afectan al *Inia geoffrensis* o delfín rosado, y a *Sotalia fluviatilis* o delfín de río, al utilizarlos como carnada o atraparlos accidentalmente en mallas de monofilamento para pesca de grandes bagres,

La modificación y pérdida de hábitats, se considera un factor general de amenaza para las especies faunísticas<sup>10</sup>.

En el sector peruano de la región del PPCP se tiene gran diversidad faunística, con un total de 1258 especies: 633 especies de aves, 210 de mamíferos, 195 de reptiles, 131 especies de anfibios y 89 de invertebrados; de las cuales, 14 especies se encuentran en situación Vulnerable, 10 en la categoría de Casi Amenazada, 6 en Peligro y 1 en Peligro Crítico. Destacan los reportes sobre el manatí, *Trichechus inunguis* y la taricaya, *Podocnemis unifili*, considerados en vías de extinción (*Compatibilización e Integración de la Zonificación Ecológica Económica del Ámbito del PEDICP*. Iquitos, 2005).

Adicionalmente, se puede destacar que cinco de las especies de aves registradas se restringen a la Amazonía noroccidental y otras 18 especies se presentan en el Perú, solo al norte del río Amazonas. Asimismo, el primate *Saguinus nigricollis* de rango restringido, solo se encuentra entre el Putumayo y Amazonas, y no es protegido dentro de ningún parque peruano (*Inventario Biológico Field Museum, 2004*).

<sup>10</sup> Información extractada de Trujillo, F., Alonso, J.C., Diazgranados, M.C., y C, Gómez (eds) 2008. Fauna acuática amenazada en la Amazonía colombiana. Análisis y propuestas para su conservación. Fundación Omacha, Fundación Natura, Instituto SINCHI, Corpoamazonia, Bogotá. Colombia.

### c. Recurso ictológico

En el caso colombiano, la problemática ambiental ligada al tema de la pesca se refiere a la existencia de un problema de selectividad en la frontera colombo-peruana, que hace que se ejerza mayor presión para captura y comercialización de algunas especies y otras por el contrario son subaprovechadas, es así que “de 66 variedades para consumo local, 5 son las más capturadas y de los 13 bagres más comercializados, 4 se capturaron con mayor frecuencia”<sup>11</sup>.

Otro parámetro de comparación en pesca, desde el inicio del PPCP a la actualidad, lo constituye el reporte acerca del porcentaje de extracción global de bagres, el cual indica que en la Cuenca del Río Putumayo hay un incremento en la presión hacia la pesquería de los bagres respecto a la década pasada, exceptuando la especie Camiseto cuya pesca ha revestido un bajo impacto negativo en la región.

En relación a la ictiofauna peruana, se reporta un total de 370 especies distribuidas en 41 familias (310 para el Putumayo, 215 para el Napo y 245 para el Bajo Amazonas). Los grupos más representativos son los *Characiformes* y *Siluriformes* con 12 y 10 familias respectivamente. Esta cifra incrementa en un 300 % el número de especies previamente registradas para Colombia y Perú, en anteriores estudios.

Las cuencas del Napo y Putumayo, no cuentan con un potencial pesquero alto, comparado con otras cuencas de la Amazonía peruana. En todo el ámbito, existe presión de pesca sobre grandes bagres migradores, como *Pseudoplatystoma fasciatum* “doncella”, *Brachyplatystoma flavicans* “dorado” y *Brachyplatystoma filamentosum* “saltón”. (*Compatibilización e Integración de la Zonificación Ecológica Económica del Ámbito del PEDICP. Iquitos, 2005*).

### 2.3. CARACTERIZACIÓN SOCIAL

El área peruana del PEDICP está integrada por 426 centros poblados, la mayoría de características rurales típicas, con una población aproximada de 96 917 habitantes; distribuidas mayormente en la cuenca del Bajo Amazonas. Sin embargo, la población se ha incrementado sustancialmente en los últimos años, principalmente por la migración de pobladores procedentes de la Sierra y de la Costa.

La población está compuesta en su mayoría por jóvenes (64,7% de la población está comprendida entre 0 y 18 años) y el 52,76% de las mujeres tiene su primer hijo entre los 12 y 18 años. El 82,86% de los jefes de familia profesa la religión católica y el 15,82%, la evangélica.

Asimismo, se tiene un total de 400 centros de educación primaria y 60 establecimientos de salud. Las localidades de San Antonio de El Estrecho (Río Putumayo), Mazán y Santa Clotilde (Río Napo), Pebas y Caballococha (Río Amazonas), son las más importantes del área de estudio y las únicas que cuentan con servicios básicos, educativos, salud, comunicación, entre otros. En conclusión, los servicios básicos y sociales en el área de

<sup>11</sup> Agudelo, E.; Alonso, J.C & Moya, L.A (Eds) Perspectivas para el ordenamiento de la pesca y la acuicultura en el área de integración fronteriza colombo-peruana del Río Putumayo. SINCHI & INADE, 2006,página 47

estudio son insuficientes y deficientes, no satisfacen la demanda de la población y en algunos casos no existen.

En el caso colombiano, predomina la ocupación dispersa del territorio y la conformación de pequeños poblados en el territorio del PPCP, estos últimos son en el departamento del Amazonas, los municipios de Leticia y Puerto Nariño y los corregimientos departamentales de Tarapacá, Puerto Arica, Puerto Santander, La Pedrera y La Chorrera y en el departamento del Putumayo, el municipio de Puerto Leguízamo.

En cuanto a las condiciones de vida de esta población, el Indicador Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, indica que los grupos que no se encuentran en un umbral mínimo fijado son catalogados como pobres.

El cuadro 3, registra la situación para la región del PPCP colombiana:

Cuadro 3

POBLACIÓN EN HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, % NBI				
Departamento	Cabecera Censo 2005	Resto Censo 2005	Total Censo 2005	Total Censo 1993
AMAZONAS	30,8	58,8	44,1	69,45
PUTUMAYO	25,6	44,1	34,5	78,77
NACIONAL	19,6	53,4	27,7	35,8

Fuente: DANE Censo General 2005. Indicador NBI calculado con información del Censo 1993

El departamento del Amazonas con 44,1% es el ente territorial con mayor población total bajo condiciones de NBI en el país, según datos del último censo.

Se concluye que, a pesar de los avances que muestra el indicador, la región del PPCP colombiana, mantiene una importante población en situación de pobreza, que supera significativamente el promedio nacional, a niveles cercanos a los que tenía la nación hace 12 años.

Respecto de la educación, para la región colombiana del PPCP, las coberturas correspondientes a los departamentos de Amazonas y Putumayo, y su evolución con relación a la nacional figuran en el Cuadro 4.

Cuadro 4

COBERTURA EDUCATIVA TOTAL		
Departamento	Año 2002	Año 2005
AMAZONAS	61,8%	67,2%
PUTUMAYO	64,8%	67,9%
NACIONAL	82%	88%

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Educación

A pesar del avance en el período considerado, el indicador tiene un valor muy por debajo de la cifra nacional y corresponde en el caso del Amazonas, al mantenimiento de la 4ª cobertura más baja y la 5ª para el departamento del Putumayo.

El indicador Analfabetismo, según datos del Ministerio de Educación Nacional 2002, arroja que los departamentos en la región del PPCP Amazonas y Putumayo, ambos con 11%, superan el promedio nacional colombiano establecido en 7,5%.

### ***Servicios públicos***

Las carencias en los servicios de agua potable, saneamiento básico y manejo de residuos sólidos constituyen un factor de deterioro ambiental en la región colombo-peruana del PPCP.

Respecto de coberturas, en Perú el 40,62% de la población se abastece de agua del río, el 40,72% de las viviendas no posee servicio higiénico y 60,15% no cuenta con energía eléctrica. El 32,20% del total de centros poblados posee radiofonía y el 11,27% telefonía.

En ninguno de los pequeños poblados de la región del PPCP en Colombia, se tratan las aguas residuales, ni se hace un adecuado manejo de residuos sólidos. En el área rural no hay redes de alcantarillado, se cuenta con algunas letrinas y pozos sépticos, aunque falta mayor promoción para su uso adecuado. Las aguas residuales, sin tratamiento alguno, se vierten directamente a los caños, quebradas y ríos.

Para el caso de centros poblados mayores, según datos del Censo DANE 2005, en Leticia, capital del departamento del Amazonas, las coberturas para acueducto y alcantarillado son del 65,70% y 51,20% respectivamente y en cuanto a prestación del servicio de aseo, es del 81% en el casco urbano. Puerto Leguízamo en su casco urbano cuenta con servicio de acueducto y alcantarillado, pero con deficiencias en su prestación.

La disposición final de residuos sólidos en Leticia, desde 1992, se realiza en un botadero a cielo abierto en el límite del casco urbano, muy cerca a dos fuentes hídricas, las quebradas Humurutu y Yahuaraca, las cuales se contaminan con sus lixiviados.<sup>12</sup> El municipio de Puerto Nariño, en el departamento del Amazonas, ejecuta un plan de manejo de sus residuos sólidos.

Analizada la situación anterior, se concluye que subsisten problemas referidos a servicios públicos domiciliarios en la región del PPCP, constituyéndose en agentes activos de deterioro ambiental y de riesgos a la salud de los habitantes, factores que actúan en contravía del desarrollo regional.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Tomado de Capítulo de Diagnóstico del Plan Integral de Residuos Sólidos de Leticia

<sup>13</sup> La información sobre el tema de Servicios Públicos tiene como fuente los siguientes documentos:

Compatibilización e Integración de la Zonificación Ecológica Económica del Ámbito del PEDICP. Iquitos, 2005.  
Censo DANE 2005.

Resolución Defensorial No. 52 de marzo 12 de 2008

## 2.4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

Para el sector colombiano, el análisis del índice Producto Interno Bruto, PIB, entre dos momentos de la ejecución del PPCP reveló, contra lo previsto, que en ese período la participación de la región en la producción general de la Nación decreció (ver cuadro 5).

Cuadro 5

RELACION PIB ( cifras en millones de pesos, a precios constantes año 2000)						
Departamento	PIB 2000	PIB 2006	% Crecimiento	Participación porcentual departamental V/r agregado 2000	Participación porcentual departamental V/r agregado 2006	Crecimiento Participación porcentual departamental V/r agregado
Nacional	196.373.851	254.552.919	29,6			
Amazonas	159.922	209.689	31	0,08	0,08	0
Putumayo	665.486	665.921	0,065	0,34	0,26	(0,08)

Fuente: DANE. Cuentas Regionales, Colombia

Respecto de las actividades económicas en la región colombiana del PPCP con mayor participación en la composición del PIB departamental, se consigna información en el cuadro 6:

Cuadro 6

PARTICIPACION PORCENTUAL DE ACTIVIDADES ECONOMICAS EN EL PIB DEPARTAMENTAL						
AÑO 2000						
Departamento	Extracción madera	Producción Pesca	Petróleo	Comercio	Administración Pública	Producción agrícola, otros
Amazonas	1,75	14,84	0,00	9,65	29,90	1,01
Putumayo	0,87	0,01	22,01	5,70	21,39	8,13
AÑO 2006						
Amazonas	3,76	6,44	0,00	18,78	2,51	0,67
Putumayo	0,48	0,21	17,34	2,06	18,48	9,08

Fuente: DANE. Cuentas Regionales

La información expuesta confirma el mantenimiento de la pesca y extracción de madera como generadoras de riqueza en el territorio de implementación del PPCP, especialmente en el departamento del Amazonas, a pesar de la disminución de la actividad pesquera; así como la relevancia en la economía territorial de la administración pública y la actividad comercial, esta última ligada al crecimiento experimentado por la ciudad de Leticia.

Aparece el petróleo debido a su importancia en la economía del departamento colombiano del Putumayo, aunque no se explota en el territorio del PPCP, como también otros

productos agrícolas diferentes del café. El proceso de urbanización de Leticia en los últimos años, en menor escala que lo sucedido en Manaos (Brasil) e Iquitos (Perú), representa una transformación en relación a la situación económica, social y ambiental del territorio área de influencia del PPCP.

La economía en el sector peruano del área en estudio, se sustenta principalmente en la producción agropecuaria que ocupa al 52,54% de la población, el 11,56% se dedica a la pesca y el 5,45% a la enseñanza. Sin embargo, la economía de la mayor parte de centros poblados menores es de subsistencia, dedicándose al cultivo de plátano, yuca, maíz, arroz, caña, frutales nativos, hortalizas y otros productos; crianza de aves, cerdos y otros animales menores; también realizan actividades de horticultura, caza, pesca y recolección de productos forestales maderables y no maderables, entre otras. Los excedentes de producción se comercializan entre los centros poblados mayores y menores, y con ciudades fronterizas de Colombia y Brasil.

En el área de estudio peruana, el 96,39% de las familias ha percibido ingresos por la venta de productos agrícolas, el 90,57% por la venta de productos pecuarios, el 62,39% por comercialización de productos forestales y el 79,20% por la venta de productos pesqueros.

La agricultura se realiza en los suelos aluviales de fertilidad natural media, que mediante el sistema actual permiten solo la siembra de cultivos temporales con gran riesgo de pérdidas de producción por inundaciones; mientras que en los suelos de altura con relativa fertilidad, se practica una agricultura migratoria y de subsistencia, de menor riesgo. Con respecto a la producción pecuaria, los pobladores se dedican a la crianza de porcinos y aves, estas últimas con manejo doméstico y en pequeña escala, utilizando el excedente para la venta e intercambio.

En la pesca para consumo humano se distinguen la pesca comercial y la pesca artesanal o de subsistencia, que se diferencian en el área y artes de pesca. El valor de la pesca (comercial y de subsistencia) se estimó en US\$ 1 825 000 anuales para el Putumayo, US\$ 3 650 000 para el Napo y US\$ 18 250 000 para el Amazonas. De igual manera, la pesquería de ornamentales es también un rubro muy importante para las poblaciones. En la cuenca del Putumayo, la comercialización de 126 820 especímenes ornamentales representó un valor, en nuevos soles, de S/. 441 339,77; en la cuenca del Napo, 454 592 especímenes por valor de S/. 154 199,77; y en la cuenca del Bajo Amazonas, 714 033 especímenes totalizaron S/. 449 486,70.

La extracción de la madera en la región peruana del PPCP fue, hasta la vigencia de la veda, una de las fuentes más importantes de ingresos económicos de la población. Actualmente, la extracción madera se efectúa en volúmenes menores y en forma clandestina. Sin embargo existen algunas zonas cedidas en concesión forestal de acuerdo a Ley, distribuidas en la cuenca del Bajo Amazonas y pequeñas áreas en el Napo. Los bosques, en general, tienen potencial para proveer maderas valiosas que generan divisas y maderas para el mercado local. El valor promedio de una hectárea en cualquier tipo de bosque dentro del área (ámbito del PEDICP) es de S/. 7 119,41; el valor del área en estudio teniendo en cuenta el área efectiva de producción forestal (3 286 838 ha) supera los 23,4 millones de nuevos soles (*Compatibilización e Integración de la Zonificación Ecológica Económica del Ámbito del PEDICP. Iquitos, 2005*).

La actividad minera peruana es incipiente, se destaca la presencia de oro pulverulento en la mayoría de los ríos de la región que se extrae de modo artesanal en las cuencas de los ríos Putumayo, Napo y otros lugares como Yaguas, etc. Se observa además, la presencia de dragas provistas de motobombas que utilizan indiscriminadamente mercurio o azogue, con el consiguiente daño a la biomasa de los ríos que repercute gravemente en los ribereños, situación que viene siendo controlada por las autoridades. Aún así, no existen controles y registros que consignen los volúmenes extraídos, valores y mercados de destino. (Plan Estratégico de Desarrollo de las cuencas de los ríos Putumayo, Napo, Bajo Amazonas y Bajo Yavarí, INADE-PEDICP. 2004. Pág. 40).

En cuanto a la extracción petrolera, hasta el año 2003 no se habían extendido contratos o concesiones en el lado peruano. Sin embargo, gracias a la información extraída de la página web de Perupetro se identificaron los lotes petroleros actualmente en licitación, observándose que casi la totalidad del ámbito del PPCP se encuentra lotizada, existiendo en el ámbito del ANP Güeppi, un lote con contrato vigente de explotación, y el resto del ámbito con convenios para la exploración.<sup>14</sup>

## **2.5. INSTITUCIONALIDAD**

La presencia de la institucionalidad pública en la región colombiana del PPCP es baja; también lo es particularmente las entidades encargadas de la gestión ambiental, si se relaciona con la enorme extensión territorial, lo cual genera dificultades de gobernabilidad. La conforman SINCHI, Corpoamazonia, UAESPNN a través de la Dirección Territorial Amazonía-Orinoquia y el Instituto Amazónico de Investigaciones – Imani, de la Universidad Nacional. Resulta agravada esta situación, al considerar la condición de frontera tripartita con marcos normativos y reglamentaciones sobre manejo de recursos naturales no unificados, que obstaculizan tanto la protección como el control.

Es significativa la acción de las ONG en la región en torno a temas ambientales, de gobernabilidad y fortalecimiento de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

La gestión institucional pública se obstaculiza por la escasa asignación de recursos; es así, que la inversión ambiental global para la región amazónica (35% aproximadamente del territorio nacional) es menor al 1% de la correspondiente a la Nación. También se dificulta, debido al problema de Ordenamiento territorial regional, que aún hoy representa una fuente de conflicto entre pobladores y que no se priorizó en la ejecución del PPCP.

Expresiones de esa problemática se encuentran en la presencia de asentamientos en zonas de Reserva Forestal Nacional, que representan la tensión entre las necesidades de subsistencia de los colonos y la disposición legal que prohíbe el aprovechamiento. Además, los núcleos poblados importantes en la región (Leticia y Puerto Nariño), ven limitadas sus posibilidades de expansión y de uso de bienes ambientales, por ejemplo maderas para construcción, como consecuencia de la categoría restrictiva para el aprovechamiento de los territorios vecinos, sean Reserva Forestal, Resguardo Indígena o Parque Nacional Natural.

Otro problema en el campo institucional de la región colombiana del PPCP se encuentra en la situación político-administrativa de los corregimientos departamentales que ocupan

<sup>14</sup> <http://www.perupetro.com.pe>.

aproximadamente el 93% del área del departamento de Amazonas<sup>15</sup> y no tienen existencia legal, ya que la Constitución Política de 1991 eliminó esta figura del marco legal colombiano, con lo cual se impide que la población allí asentada cuente con representación política elegida localmente y con la asignación de recursos del nivel nacional, departamental y municipal, pero sobre todo, es fuente de conflicto en la región, sin que se tenga claridad en cuanto a alternativas de solución.

La complejidad de la región del PPCP se manifiesta también en lo político, en donde coexisten la institucionalidad representada en los entes del poder ejecutivo de orden territorial (alcaldías, gobernaciones) y los cabildos y autoridades tradicionales indígenas ejerciendo cada una de ellas, formas de poder local. Sin embargo, la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa empieza a mostrar sus ventajas como espacio de concertación entre la gobernación y las autoridades indígenas para avanzar en la construcción de una política pública regional, acorde con la situación de prevalencia de la población indígena en el territorio. Se posibilita así, plasmar en la gestión departamental iniciativas surgidas en el seno de las comunidades indígenas.

En la caracterización que se hace de la región se resaltan los siguientes aspectos positivos en el campo institucional:

- La etnoeducación; Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas que asumen la ejecución del servicio educativo y administran escuelas y colegios en un ejercicio de autonomía sobre sus territorios.
- La creación y operación de los Comités departamentales y locales de control y vigilancia para la flora y fauna silvestre, mecanismo que ha fortalecido la gestión ambiental, mediante la concurrencia de entidades comprometidas en el campo del control.
- El reconocimiento de competencia ambiental para autoridades indígenas en zonas de resguardo en cuanto a la administración del recurso forestal, al avalar los permisos de aprovechamiento en el territorio y participar en su trámite, previo acuerdo con Corpoamazonia.

En la zona peruana, en relación a la ejecución del PPCP, la institucionalidad está representada en el INADE y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Instituto Nacional de Desarrollo - INADE, es un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de la Presidencia, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía técnica, económica, financiera y administrativa. Constituye un pliego presupuestal del Sector Ministerio de la Presidencia.

El INADE desarrolla sus actividades a nivel nacional y su sede es la ciudad de Lima. Tiene por finalidad conducir, coordinar, supervisar y evaluar los proyectos que le encargue el Gobierno Central, y la de coordinar con los Gobiernos Regionales y demás entidades estatales la reconstrucción de la infraestructura en zonas afectadas en desastres y situaciones de emergencia. (*ROF-INADE*).

---

<sup>15</sup> Citado en Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia. Ordenamiento Territorial en los Corregimientos Departamentales, Áreas sustraídas del Régimen de Gobierno local del departamento de Amazonas-Colombia. Bases para la discusión. Diciembre 2007

El Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Putumayo-PEDICP, creado mediante Decreto Supremo N° 153-91-PCM del 27 de septiembre de 1991, es un órgano de ejecución desconcentrado del Instituto Nacional de Desarrollo - INADE. Constituye una Unidad Ejecutora que cuenta con autonomía técnica, económica, financiera y administrativa. Para los efectos de coordinación depende funcionalmente de la Gerencia de Proyectos en Sierra y Selva.

Su ámbito geográfico comprende una superficie de aproximadamente 80 000 km<sup>2</sup> y se localiza entre las cuencas de los Ríos Putumayo, Napo, y Amazonas; involucrando los distritos de El Putumayo, Torres Causana, Napo, Mazán y Las Amazonas en la provincia de Maynas; así como los distritos de Pebas, Ramón Castilla y Yavarí en la provincia de Ramón Castilla del departamento de Loreto.

El PEDICP tiene por finalidad, impulsar el desarrollo integral y sostenible de la Selva Baja ubicada entre las cuencas de los ríos Putumayo, Napo y Amazonas, mediante la ejecución de programas de desarrollo que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales de la región, y la preservación de la ecología y el medio ambiente. (ROF- PEDICP). El Ministerio de Relaciones Exteriores, creado mediante decreto del General José de San Martín el 3 de agosto de 1821, tiene la responsabilidad de contribuir a la elaboración y ejecución de la Política exterior del Estado<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores ([www.rree.gob.pe](http://www.rree.gob.pe)).

### 3. RESULTADOS OBTENIDOS POR LA EFS DE COLOMBIA

Las EFS de Perú y Colombia, sintetizan los principales resultados obtenidos en la ejecución del proceso auditor a la gestión ambiental en el Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo-PPCP.

En el caso colombiano, el examen se centró en los Programas de Medio Ambiente y de Actividades Productivas, desde el punto de vista de la gestión desarrollada por los órganos ejecutores y el avance en cuanto al logro de los objetivos propuestos.

#### 3.1. OBSERVACIONES DE LA EFS DE COLOMBIA

##### a. EL ALCANCE DEL PPCP SE REDUJO EN CUANTO A VOLUMEN DE RECURSOS Y NÚMERO DE PROYECTOS FINALMENTE EJECUTADOS EN LOS PROGRAMAS DE MEDIO AMBIENTE Y DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Para los Programas de Medio Ambiente y de Actividades Productivas, se propusieron cinco proyectos y veintiún subproyectos, a ejecutarse por los dos países, con un costo estimado de US\$ 27,6 millones (ver Cuadro 7).

Cuadro 7

PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PPCP (Cifras en miles de dólares corrientes)						
PROYECTOS	Inversión Programada			Colombia Inversión ejecutada	Entidad ejecutora (Colombia)	Entidad ejecutora programada en el PPCP
	Recursos Externos	Perú y Colombia	Costo Total			
Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá y Flor de Agosto	1.695.5	728.4	2.427.9	560.1	SINCHI	Corpoamazonia
Proyecto binacional de Educación Ambiental	213.9	53.5	267.4	0.0		Corpoamazonia, Minambiente y otros
Proyecto binacional Parques naturales Amacayacu-Yaguas / La Paya-Guepí	4.631.3	6.205.0	10.836.3	0.0		Corpoamazonia
<b>Total Programa del Medio Ambiente</b>	<b>6.544.7</b>	<b>6.986.9</b>	<b>13.531.6</b>	<b>560.1</b>		
Proyecto binacional Manejo de fauna Silvestre	2.524.0	841.7	3.365.7	0.0		Corpoamazonia, U. Nacional y otras
Proyecto binacional Manejo Integral de la Pesca	5.424.6	5.296.6	10.721.2	421.6	SINCHI	No aparecen ejecutores
<b>Total Programa de Actividades productivas</b>	<b>7.948.6</b>	<b>6.138.3</b>	<b>14.086.9</b>	<b>421.6</b>		
<b>Subtotal de los dos programas</b>	<b>14.493.3</b>	<b>13.125.2</b>	<b>27.618.5</b>	<b>981.7</b>		

Fuente: Plan Colombo Peruano para el desarrollo integral de la Cuenca del Río Putumayo

En el período 2000-2008 fueron ejecutados solo dos proyectos, “Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá” y “Manejo Integral de la Pesca” con una inversión total equivalente en pesos colombianos a \$ 2.288 millones, que a la tasa de cambio promedio del período, representa menos de un millón de dólares.

Cuadro 8

MINAMBIENTE – SINCHI										
(Cifras en millones de pesos corrientes)										
CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Presupuesto de funcionamiento	2.462	2.927	3.161	3.303	3.469	3.625	3.806	3.977	4.265	30.995
Presupuesto de Inversión	800	560	1.000	900	900	900	900	1.960	2.160	10.080
<b>TOTAL PRESUPUESTO SINCHI</b>	<b>3.262</b>	<b>3.487</b>	<b>4.161</b>	<b>4.203</b>	<b>4.369</b>	<b>4.525</b>	<b>4.706</b>	<b>5.937</b>	<b>6.425</b>	<b>41.075</b>
PROYECTOS PPCP										
Manejo integral de la Pesca	68	90	120	100	100	100	100	150	150	978
Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá			220	150	150	150	150	290	200	1.310
<b>TOTAL INVERSION PROYECTOS PPCP</b>	<b>68</b>	<b>90</b>	<b>340</b>	<b>250</b>	<b>250</b>	<b>250</b>	<b>250</b>	<b>440</b>	<b>350</b>	<b>2.288</b>

Fuente: SINCHI

- b. LA CGR CONSIDERA QUE LA GESTIÓN DE PLANES Y PROYECTOS DE DESARROLLO, ADEMÁS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL, REQUIERE UN ÓRGANO ADMINISTRADOR O GERENCIAL, PARA LO CUAL NO ESTÁN FACULTADOS, NI CUENTAN CON LA ADECUACIÓN ORGÁNICA NECESARIA, EL ENTE MINISTERIAL NI SU DEPENDENCIA, LA DIRECCIÓN DE SOBERANÍA TERRITORIAL Y DESARROLLO FRONTERIZO, NI LA COMISIÓN DE VECINDAD E INTEGRACIÓN COLOMBO PERUANA**

La CGR concluye que el documento que formula el PPCP, desde el año 1998, fija la función de dirección del Plan al más alto nivel, a los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países y no hace consideraciones, ni establece salvedades acerca de su competencia.

Sin embargo, la *Comisión Mixta de Cooperación Amazónica Colombo-Peruana*, se constituye con la finalidad de ejercer la coordinación binacional al más alto nivel político y sus subcomisiones nacionales lo harían en cada país. En el caso de los cinco

programas del PPCP, la coordinación en cada país se delegó en los niveles técnicos regionales y sectoriales, con el apoyo de las Unidades de Gestión y Evaluación Técnica.

De otro lado, el Decreto 00110 de enero de 2004 asigna a la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores, funciones de coordinación y seguimiento de manera conjunta con el Departamento Nacional de Planeación a los planes y programas de desarrollo para las zonas de frontera y de verificación de su ejecución con las entidades competentes del orden nacional y regional en temas fronterizos.

Las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores se refieren a orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia. Sin embargo, en lo referente a la gestión de proyectos del PPCP, le fueron asignadas funciones de dirección, coordinación y seguimiento de programas y proyectos.

Es claro, que la dirección o gerencia de proyectos supone organizar y administrar recursos de tal forma que el proyecto se ejecute en los términos de tiempo, alcance y costos previstos. Ello requiere habilidades y competencias específicas “gerenciales”, con las cuales no está dotado el Ministerio de Relaciones Exteriores, ni los diversos órganos que conformó para la ejecución de los programas y proyectos del PPCP.

- c. EL PPCP HA PRESENTADO DEBILIDADES RELACIONADAS CON SU ESTRUCTURA, ES ASÍ QUE LA PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES, Y DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES REPRESENTATIVAS EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS Y OPERATIVOS DEL PLAN HA SIDO MÍNIMA. ADICIONALMENTE, EL INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS-SINCHI DESIGNADO PARA COORDINAR LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES DE DIFERENTES ÁREAS TEMÁTICAS, DESDE LA UNIDAD TÉCNICA DEL PPCP, NO POSEE LA ADECUACIÓN TÉCNICA PARA LLEVARLA A CABO. LA SITUACIÓN ANTERIOR HA GENERADO DEBILIDAD EN SU APROPIACIÓN Y POR ENDE, DIFICULTADES EN SU IMPLEMENTACIÓN.**

Las falencias relativas a la participación de entes locales y regionales, fueron tema de análisis en la IX Reunión de la Comisión Ejecutiva Binacional del PPCP, celebrada entre el 15 y 16 de mayo de 2003. Allí, ambas delegaciones se comprometieron a “involucrar más activamente a otras instituciones nacionales públicas y privadas vinculadas al desarrollo de las zonas de frontera, contando con la participación de las poblaciones fronterizas y sus organizaciones”<sup>17</sup>

Sin embargo, las Actas de reuniones de los diferentes órganos locales y regionales, en cada una de las etapas del PPCP, apenas si registran una participación de la Gobernación del Amazonas y otra de la Cámara de Comercio del mismo departamento.

Afirma también el Ministerio de Relaciones Exteriores en su respuesta al Informe Preliminar de la CGR que “El desconocimiento de los actuales actores sobre el PPCP,

---

<sup>17</sup> Acta de la IX Reunión de la Comisión Ejecutiva Binacional

se podría explicar por el cambio generacional que se dio desde la etapa de formulación, hasta el momento actual”<sup>18</sup>.

Para la CGR no es válida la justificación del desconocimiento por parte de los actores, ya que diez años después de aprobado el documento del Plan permanecen muchos de los funcionarios que fueron gestores institucionales del PPCP, son los casos SINCHI, Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes habrían podido asegurar su continuidad y permanencia en la memoria institucional y colectiva. Comparte la CGR, la afirmación que hace el ministerio, acerca de “la pérdida del interés institucional en una propuesta que se quedó en diagnóstico, sin posibilidades ciertas de recursos para su ejecución.”<sup>19</sup>

Por otra parte, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI es una entidad de investigación y su organigrama corresponde al cumplimiento de esta función misional, por tanto no posee la adecuación técnica para coordinar la participación de entidades de diferentes áreas temáticas desde la Unidad Técnica del PPCP.

Es así que en el Acta y Ayuda de Memoria de la Reunión arriba mencionada se consigna el análisis realizado a la débil articulación existente entre la Unidad Técnica y las demás instituciones con incidencia en el Plan. Para subsanarla se propone actualizar el marco legal del PPCP con miras a su fortalecimiento institucional y operativo, reestructurando la Unidad Técnica, cambiando su integración actual y, “teniendo en cuenta que el SINCHI es una institución de investigación y no de ejecución, es necesario establecer un mecanismo para que las instituciones competentes en las diferentes áreas temáticas contempladas en el PPCP, se vinculen a las propuestas, participen en la formulación de los proyectos e inscriban los mismos en el BPIN, a fin de solicitar los recursos de contrapartida para acceder al financiamiento internacional”.<sup>20</sup>

También entre las conclusiones de la mencionada Acta se establece que en la presente década “se observa una concentración de actividades del PPCP, de manera coincidente con las competencias propias o relacionadas con las funciones de SINCHI”<sup>21</sup>

Estas situaciones se refieren a debilidades en la estructura operativa del PPCP, que contribuyeron a la poca participación institucional y comunitaria en la implementación del plan. De otro lado, no hay información alguna que registre modificaciones orgánicas en SINCHI, que le permitieran además de ser un organismo de investigación regional, pasar a ser un ente coordinador del desarrollo regional.

---

<sup>18</sup> Oficio DSE / CIF No 57234

<sup>19</sup> Oficio DSE / CIF No 57234

<sup>20</sup> Acta y Ayuda de Memoria de la IX Reunión de la Comisión Ejecutiva del PPCP

<sup>21</sup> *Ibidem*

**d. LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS QUE DESARROLLAN LOS PROGRAMAS DE MEDIO AMBIENTE Y DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS NO CONTÓ CON UNA VEEDURÍA O INTERVENTORÍA INDEPENDIENTE QUE EXAMINE Y CONTROLE RESULTADOS.**

Es así, que durante la etapa de ejecución de proyectos, el monitoreo, seguimiento y evaluación a los mismos se ejerce por la *Unidad de Gestión y Evaluación Técnica*, que a su vez actúa como órgano de apoyo técnico a los ejecutores y está conformada por representantes de los organismos ejecutores de proyectos y personal de las unidades técnicas. También hace seguimiento el Ministerio de Relaciones Exteriores, con funciones de coordinación y de gestión financiera de los proyectos.

**e. LA FINANCIACIÓN SE CONVIRTIÓ EN AUTÉNTICA AMENAZA Y CAUSAL DE INACCIÓN DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL EN EL MARCO DEL PPCP POR CUANTO, DESDE SU FORMULACIÓN, LA ESTRATEGIA PARA LA OBTENCIÓN DE RECURSOS NO FUE CLARA, Y FUE ASUMIDA POR DIVERSOS FUNCIONARIOS DEL MÁS ALTO NIVEL DE CADA UNO DE LOS PAÍSES, SIN QUE SE HUBIESEN ESTABLECIDO RESPONSABLES CON LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR RESULTADOS DE LA GESTIÓN REALIZADA.**

En relación con la financiación, el documento Propuesta Técnica presenta la obtención de los recursos financieros para la ejecución e implementación de los proyectos como un riesgo del Plan, lo que revela que la gestión financiera era fundamental e imprescindible para el logro de los objetivos del Plan.

La CGR estableció que el trámite de recursos para la ejecución de proyectos fue asumido en varias Declaraciones Ministeriales por los Ministerios de Relaciones Exteriores, pero fue ejercido, en la práctica, por otras varias instituciones, es decir, no contó con un ejecutor específico a quien hacer seguimiento y exigir resultados, como lo requiere la gerencia de proyectos.

**f. EL PROYECTO MANEJO INTEGRAL Y SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES DE TARAPACÁ, DURANTE SUS SEIS AÑOS DE EJECUCIÓN, NO HA GENERADO LOS INGRESOS PREVISTOS.**

El documento Propuesta Técnica que formuló el Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PPCP estimó que el proyecto generaría ingresos por US\$ 1,5 millones durante sus primeros cinco años según figura cuadro 8 lo cual, como consta en los reportes entregados por el Instituto SINCHI, no se ha cumplido.

Cuadro 9

PRESUPUESTO DE INGRESOS – SUBPROYECTO TARAPACA						
(Cifras en miles de dólares)						
Años	1	2	3	4	5	TOTAL
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>75.9</b>	<b>194.7</b>	<b>414.7</b>	<b>414.7</b>	<b>414.7</b>	<b>1514.7</b>
Exportación de madera	0.0	0.0	165.0	165.0	165.0	495.0
Venta local de madera	16.5	82.5	137.5	137.5	137.5	511.5
Otros productos	59.4	112.2	112.2	112.2	112.2	508.2

Fuente: Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo

- g. LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA-CORPOAMAZONIA FIGURA COMO EJECUTORA DEL PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE EN LOS PROYECTOS BINACIONALES DE MANEJO INTEGRAL Y SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES DE TARAPACÁ, DE PARQUES NATURALES AMACAYACU Y EN EL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL. ADICIONALMENTE; EN EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SE REGISTRA COMO UNO DE LOS EJECUTORES DEL PROYECTO BINACIONAL MANEJO DE FAUNA SILVESTRE, SIN EMBARGO, LA CGR EVIDENCIÓ QUE EN EL MARCO DEL PPCP NO HA PARTICIPADO EN EL DESARROLLO DE NINGUNO DE LOS PROYECTOS MENCIONADOS.**

La Corporación ha ejercido su función de autoridad ambiental y administradora de los recursos naturales en el área de la Cuenca del Río Putumayo y como tal, además del control y vigilancia, ha implementado acciones que van paralelas a los objetivos concebidos en el PPCP.

Es así, que en la zona de Bosques de Tarapacá, ejecuta los proyectos “Ensayos de enriquecimiento del bosque natural con la especie cedro (*Cedrella odorata*)” y “Determinación de las características físico-mecánicas de las especies creolino (*Monopteryx uauacu Spruce ex Benth*) y castaño (*Scleronema micranthum Ducke*)”, en el marco de un proceso previo de zonificación forestal de cerca de 1100 km<sup>2</sup>, en la Cuenca del Río Putumayo, corregimiento departamental de Tarapacá, en un área entre los ríos Alegría (oriente), Porvenir (occidente), Putumayo (sur) y la divisoria de aguas que constituye el límite del Parque Nacional Natural Puré (norte), proyectos que ofrecen complementariedad al de “Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá”

- h. LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO MANEJO INTEGRAL Y SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES DE TARAPACÁ, EN EL DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS, COLOMBIA, NO EVIDENCIA COORDINACIÓN CON EL PERÚ, A PESAR DE SER CONCEBIDO CON CARÁCTER BINACIONAL DESDE SU FORMULACIÓN.**

Las acciones en ejecución del proyecto “Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá” incluyen elaboración de cartografía; identificación de oferta natural y

demanda actual de productos maderables y no maderables, la caracterización socio-económica de la extracción de productos maderables y no maderables y la definición de futuros canales de comercialización, acorde con la oferta natural y demanda real de cada uno de los productos estudiados, además de participación y capacitación comunitarias.

Resultado de la implementación del proyecto y fruto de los estudios adelantados son, entre otras, las publicaciones: “Experiencia piloto de zonificación forestal como instrumento para la planificación de las áreas forestales en Tarapacá”, “Explotación integral y sostenible de los bosques de Tarapacá”, “Cartilla para el manejo de los bosques naturales de Tarapacá”, “Manual de identificación de especies no maderables del corregimiento de Tarapacá” y el “Manual de identificación, selección y evaluación de oferta de productos forestales no maderables”.

Estas actividades son resultado de la gestión del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI y no contaron con la participación de instituciones peruanas.

**i. EL PROYECTO BINACIONAL PARQUES NATURALES AMACAYACU-YAGUAS / LA PAYA-GÜEPI, DENTRO DEL PROGRAMA MEDIO AMBIENTE DEL PPCP, EN COLOMBIA NO SE EJECUTÓ, POR TANTO, NO SE AMPLIARON LOS PARQUES NATURALES EXISTENTES, AMACAYACU Y LA PAYA, NI SE INCORPORARON A LOS PARQUES BINACIONALES COMO MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD**

La inversión binacional proyectada fue de US\$ 4631,3 miles de dólares, a ser ejecutada en 10 años. La inversión total para Colombia se estimó en US\$ 1872,7 miles de dólares (40,5% del total binacional) y como órgano ejecutor se designó a Corpoamazonia.

De acuerdo con la información suministrada por Corpoamazonia, entidad designada como ejecutora en el documento de formulación, respecto de este proyecto y los demás del PPCP, las acciones desarrolladas por esa institución en el área de influencia del PPCP no se coordinaron con las instituciones del Perú, ni han tenido como marco de ejecución los objetivos planteados en el Plan.

Sin embargo, con la declaratoria en agosto del 2002 del Parque Nacional Natural Río Puré sobre un área de 999 880 ha, parte de ella localizada en la región del PPCP, la cual manifiesta entre sus objetivos “Conservar la diversidad biológica y el flujo e intercambio genético entre poblaciones de flora y fauna consolidando el establecimiento del corredor de áreas protegidas del noroccidente amazónico (Colombia, Perú y Brasil)<sup>22</sup>, se concluye que por una vía diferente, se avanzó en el logro del objetivo propuesto.

Teniendo en cuenta que los Parques Nacionales Naturales en la región del PPCP son administrados por la Dirección Territorial Amazonía-Orinoquia de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las instancias de dirección del PPCP deberán realizar los ajustes necesarios, a fin de que se asignen ejecutores que efectivamente posean las condiciones que requieren los proyectos.

---

<sup>22</sup> Tomado de la Resolución del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial No. 0764 de 05 de agosto de 2002.

**j. LA BAJA EJECUCIÓN ALCANZADA EN EL PROYECTO “MANEJO INTEGRAL DE LA PESCA”, TANTO EN MATERIA DE RECURSOS INVERTIDOS COMO EN IMPLEMENTACIÓN DE SUBPROYECTOS FORMULADOS, NO CONTRIBUYE A AFRONTAR LA PROBLEMÁTICA EN EL RECURSO PESQUERO.**

El proyecto buscaba el ordenamiento de la pesca en la Cuenca del Río Putumayo para asegurar el aprovechamiento sustentable de los recursos hidrobiológicos en aras de satisfacer las necesidades internas y generar excedentes para el consumo regional, sin afectar el ecosistema amazónico.

Para tal fin, se propuso un esquema de utilización racional de los ríos, mediante el mejoramiento de las técnicas de pesca artesanal, el desarrollo de programas de promoción pesquera, creación de piscigranjas y refuerzo de los estudios sobre el potencial y sus usos.

De acuerdo con las proyecciones del PPCP, para este propósito se estimó una inversión total de US\$ 3967,2 miles de dólares en los cinco años de ejecución<sup>23</sup>, pero no estableció responsables de su ejecución.

Sin embargo, en el desarrollo de la auditoría se estableció que el Proyecto ha sido ejecutado a partir del año 2000, por el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI, con una inversión total en el período de \$ 977,5 millones<sup>24</sup> (aproximadamente 0,4 miles de dólares, 10% de lo programado) y que evaluado integralmente, no ha superado la etapa de los Estudios Básicos.

**k. EL PROYECTO MANEJO INTEGRAL DE LA PESCA TANTO EN SU FORMULACIÓN COMO EN LAS ETAPAS PREVIAS A SU EJECUCIÓN HA DETERMINADO LA REALIZACIÓN DE ACCIONES CONJUNTAS POR PARTE DE LOS DOS PAÍSES.**

Concebido desde la óptica binacional, tal como aparece en el documento del Plan, en la fase previa a su ejecución se suscribió y ejecutó un Convenio de Cooperación interinstitucional, Contrato 019 de 2002, firmado por la Directora del Instituto SINCHI y el Jefe de la Unidad Técnica Peruana del INADE, el cual fue objeto de tres adiciones posteriores en los años 2003, 2004 y 2005, lo que prolongó su ejecución hasta el 2007.

Este convenio se constituye en el eje fundamental para la ejecución del proyecto pesquero, mediante acciones conjuntas se ha obtenido importante información para la puesta en marcha del Proyecto Binacional “Manejo Integral de Pesca”, tal como consta en los informes binacionales.

<sup>23</sup> En documento del Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo

<sup>24</sup> Dato citado en Cuadro 6

## **I. LA EJECUCIÓN DEL PPCP EN CUANTO A LOS PROGRAMAS EXAMINADOS, NO SE REFLEJA EN MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE MARGINALIDAD, NI HA CONTRIBUIDO AL LOGRO DEL DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE REGIONAL.**

Las limitaciones observadas en la gestión del alcance del Plan en cuanto a la baja obtención de los productos planificados (no ejecución de los proyectos binacionales Educación Ambiental, Parques Naturales Amacayacu-Yaguas / La Paya-Güepi y Manejo de Fauna Silvestre); los logros mínimos en cuanto a los proyectos ejecutados (Proyecto Binacional Manejo Integral y Sostenible de Bosques de Tarapacá y Río Algodón, y Proyecto Binacional de Manejo Integral de la Pesca); la ineficacia en el control de los cambios sucedidos durante su ejecución y la inexistencia de planes de contingencia y de riesgos, fueron factores que facilitaron la persistencia de las condiciones de marginalidad económica, productiva y social en la Cuenca del Río Putumayo, frontera colombo-peruana, diagnosticadas inicialmente.

Es así, que los Índices examinados en el apartado de Caracterización de la región, en cuanto a factores de desarrollo en los campos económico, social y ambiental, no muestran avances en el período 1998-2008.

### **3.2. CONCLUSIONES DE LA EFS DE COLOMBIA**

La evaluación adelantada por la CGR colombiana a la gestión ambiental en el Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo integral de la Cuenca del Río Putumayo - PPCP, a través del examen a la ejecución de los programas de Medio Ambiente y de Actividades Productivas, permite inferir lo siguiente:

- El Plan se formuló como resultado de una labor de diagnóstico integral de los problemas de la región y definió cinco programas orientados a coadyuvar al desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Putumayo frontera colombo-peruana. Respecto de los Programas examinados, se ejecutarían cinco proyectos. No obstante, se sobredimensionó su alcance. Es así, que solamente dos proyectos presentan ejecución y de una inversión programada cercana a los US\$ 28 millones de dólares, se han invertido aproximadamente US\$ 1 millón de dólares que representan apenas el 3,5% del total proyectado.
- Las funciones de dirección y coordinación interinstitucional durante las etapas del PPCP, han estado a cargo de diversos órganos: el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo, la Comisión Mixta de Cooperación Amazónica Colombo-Peruano y la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Peruana, sin que ninguno de ellos tuviese la adecuación para ejercer las funciones administrativas o gerenciales requeridas por los proyectos del PPCP, factor que contribuye a la deficiente gestión de los mismos y a los bajos logros alcanzados, respecto al mejoramiento ambiental y social de la región del Plan.
- La escasa o casi nula participación de entes privados y públicos y de organizaciones comunitarias representativas, en la gestión del PPCP en sus diferentes etapas, ha generado debilidad en su apropiación por parte de las fuerzas vivas regionales y locales y por ende dificultades en su implementación.

- El monitoreo, seguimiento y evaluación a los proyectos ejecutados en desarrollo de los Programas de Medio Ambiente y Actividades Productivas, no fueron realizados por un órgano independiente. Estuvieron a cargo de órganos conformados por las instituciones ejecutoras, coordinadoras y de dirección. Se concluye que la gestión ambiental en el PPCP, adoleció de una estructura adecuada para el control efectivo de los resultados de los proyectos, y por tanto dificultó el logro de los objetivos de mejoramiento propuestos.
- La gestión financiera del PPCP ejecutada por diversos órganos y funcionarios de la estructura del Plan, sin el establecimiento de responsabilidades específicas, redundó en un éxito mínimo en cuanto a la consecución de recursos, disminuyéndose el tamaño de la inversión y de la ejecución y en consecuencia el logro de las metas de mejoramiento ambiental, productivo, económico y social propuestas.
- La implementación del Proyecto Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá, ejecutado durante 6 años, con bajo nivel de ejecución (no se han ejecutado subproyectos de exportación de madera), tampoco ha generado ingreso alguno, con lo cual no ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades participantes del proyecto.
- La no participación de Corpoamazonia en la ejecución del PPCP, representa una debilidad, en cuanto es un actor institucional comprometido en la administración y manejo sostenible de los recursos naturales y el ambiente en la región, campo de acción del Plan.
- La coordinación y complementariedad en las acciones y actividades requeridas por el Proyecto Manejo Integral y Sostenible de Bosques de Tarapacá y Río Algodón, que había sido definido como binacional, se dio en la realización de los estudios previos a la formulación, mas no en su implementación. Por tanto a través de su ejecución, no se han fortalecido la cooperación e integración regionales, deficiencias reconocida en el diagnóstico del Plan.
- La no ejecución del Proyecto Binacional Parques Naturales Amacayacu-Yaguas / La Paya –Güepi, significó para Colombia, la no ampliación de las áreas existentes en la fase diagnóstica del Plan y que no se incorporaran a los parques binacionales. Sin embargo, como medida de conservación de la biodiversidad en la zona fronteriza colombo-peruana, se considera un avance, la declaratoria del Parque Nacional Natural Río Puré.
- El bajo nivel de ejecución del Proyecto Binacional Manejo Integral de la Pesca significa la persistencia de los factores limitantes al desarrollo de la actividad pesquera, sin que se observe mejoramiento en el aprovechamiento sustentable del recurso ni en las condiciones socioeconómicas de la comunidad pescadora.
- El ejercicio de cooperación y coordinación binacional que ha representado la ejecución del Contrato 019 de 2002 y los frutos alcanzados, especialmente en la producción de conocimiento e información sobre las dinámicas del recurso pesquero, contribuyen al fortalecimiento de la acción conjunta como estrategia válida en la búsqueda del desarrollo fronterizo. Entre los aspectos positivos derivados de la ejecución del PPCP merece destacarse el importante volumen de información y conocimiento generado a partir de las investigaciones y estudios realizados sobre

aspectos biofísicos, económicos, sociales, culturales del ámbito del Plan. El conocimiento obtenido fortaleció la formulación de proyectos en el marco del Plan y de otras iniciativas de planificación del desarrollo regional.

- La ejecución del PPCP, en cuanto a los programas examinados, no removió las limitaciones y problemática diagnosticadas, por tanto no se cumplió el propósito fundamental de contribuir al desarrollo integral y sostenible regional y al contrario de lo planeado, la región decreció en cuanto a su participación en la producción general de la nación colombiana.

### **3.3. RECOMENDACIONES DE LA EFS DE COLOMBIA**

- Es importante que el PPCP y los dos proyectos adelantados hasta el momento bajo la figura de coordinación binacional se fortalezcan, no solo desde el punto de vista financiero y técnico, sino fomentando la perspectiva binacional. La CGR interpreta la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) colombo- peruana como un nuevo espacio de integración, que deberá recoger las experiencias y las dificultades surgidas en torno a la implementación del PPCP.
- La CGR considera que la gestión de planes y proyectos de desarrollo, tal como el PPCP, requiere además de la coordinación interinstitucional, de la existencia de un órgano administrador o gerencial, del necesario involucramiento de las fuerzas vivas regionales y locales, además de su articulación con los instrumentos de planificación pertinentes, tipo Plan Nacional de Desarrollo y Planes de Desarrollo Regional y Locales.
- Es también conveniente, que un plan de tal importancia cuente con una interventoría o con una veeduría externa, es decir, con una instancia independiente que examine y controle resultados, y no como el órgano de evaluación que se previó en el PPCP que estaba integrado por los ejecutores y por quienes los asesoraban.
- Resulta fundamental adelantar labores coordinadas binacionalmente para armonizar el marco legal en torno a la conservación, preservación, aprovechamiento y control de los recursos naturales de la cuenca, de tal forma que todas estas actividades conlleven a un manejo sostenible de los bienes y servicios ambientales de la región.
- Desde el campo del ordenamiento del territorio, es urgente definir la condición política y administrativa de los corregimientos departamentales que en el momento actual no tienen existencia legal, así como también resolver el tema de la ocupación ilegal en zonas de Reserva Forestal.

## 4. RESULTADOS OBTENIDOS POR LA EFS DE PERÚ

Las EFS de Perú y Colombia, sintetizan los principales resultados obtenidos en la ejecución del proceso auditor a la gestión ambiental en el Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo-PPCP.

En el caso peruano, la Contraloría General de la República de Perú, evaluó selectivamente los programas de Medio Ambiente, Actividades Productivas, y Desarrollo Social e Infraestructura del Plan Colombo – Peruano.

Como resultado de la auditoría de gestión, en el ámbito del Proyecto Especial Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, se han determinado las observaciones siguientes:

### 4.1. *OBSERVACIONES DE LA EFS DE PERÚ*

- a. **LOS PROYECTOS BINACIONALES CONTEMPLADOS EN EL PLAN COLOMBO-PERUANO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA RÍO PUTUMAYO – PPCP, ASUMIDOS POR EL PERÚ HACE MÁS DE DIEZ AÑOS PARA COADYUVAR AL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS POBLACIONES FRONTERIZAS, AÚN NO SON IMPLEMENTADOS POR EL PEDICP, ENTIDAD QUE HA FOCALIZADO SU ACCIONAR EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS REGIONALES SIN VINCULACIÓN CON EL CONTEXTO BINACIONAL Y DESARTICULADOS DE SUS DOCUMENTOS DE GESTIÓN**

El "*Proyecto Especial Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PEDICP*", fue creado<sup>25</sup> en 1991, en atención a la necesidad de contar con un organismo ejecutor<sup>26</sup> responsable del cumplimiento de los compromisos binacionales del "*Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo*" – PPCP, que se habían priorizado en 1990<sup>27</sup>. Es necesario precisar que, aunque dicho plan fue aprobado después de la creación del PEDICP (1998), un documento preliminar ya se había aprobado con anterioridad (1988) como resultado de la suscripción del "*Plan de Acción Bilateral*" entre Perú y Colombia<sup>28</sup>. Es así que en 1990, se tenían priorizados once<sup>29</sup> de los proyectos del PPCP, nueve de ellos binacionales, lo que motivó creación del PEDICP en 1991. Posteriormente, en 2003, una nueva priorización redujo los proyectos a cinco.

Sin embargo, transcurridos más de diez años desde la aprobación del PPCP, solo se han iniciado dos de ellos, los cuales se encuentran en su fase de planificación. Las

<sup>25</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 153-91-PCM del 27.set.1991 (publicado el 28.set.1991).

<sup>26</sup> Tercer y cuarto párrafos de los considerandos del Decreto Supremo N° 153-91-PCM.

<sup>27</sup> Se priorizaron 14 proyectos binacionales dentro del "Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo" (Acuerdo de la Cuarta Reunión de la Comisión Mixta Peruano-Colombiana, celebrada en Lima del 10 al 14.dic.1990).

<sup>28</sup> En la Primera Reunión de la Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica Peruano – Colombiano del 8 y 9.ago.1988, se aprobó el documento "*Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (Plan Peruano-Colombiano), Programa de Actividades y Términos de Referencia para la Elaboración del Plan*".

<sup>29</sup> Por error, en el PPCP se habla de 14 proyectos.

demás actividades que ha venido desarrollando el PEDICP se han circunscrito a la esfera nacional, sin vinculación con la contraparte colombiana, es decir, fuera del contexto binacional para el que tal entidad fue creada.

### ***El contexto binacional de la coordinación***

La decisión de que los proyectos a cargo del PEDICP se ejecutaran en un contexto binacional, se remonta a 1988, cuando se emite el documento "*Declaración Conjunta*" de los Presidentes de Perú y Colombia<sup>30</sup>. Tal documento expresa la decisión de apoyar los procesos de cooperación e integración de América Latina (particularmente del Tratado de Cooperación Amazónica), y de mejorar la calidad de vida y el desarrollo integral de las comunidades nativas en sus territorios amazónicos. Así también, establece con la máxima prioridad, el cumplimiento de los acuerdos alcanzados y la sistemática ejecución del Plan de Acción Bilateral suscrito como parte de la declaración.

En ese sentido, el Plan de Acción Bilateral, se ubica en el contexto binacional peruano colombiano, y adopta<sup>31</sup> el "*Plan para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Putumayo*" para ejecutarlo en el marco de la Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica Peruano Colombiano. Poco después, en la Primera Reunión de esta Comisión (8 y 9.ago.1988)<sup>32</sup>, se aprueba el documento "*Plan para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (Plan Peruano-Colombiano), Programa de Actividades y Términos de referencia para la elaboración del Plan*", antecedente del PPCP. Como ya se mencionó, luego, en la Cuarta Reunión de la Comisión Mixta (10-14.dic.1990), se priorizaron 9 proyectos binacionales dentro del plan adoptado<sup>33</sup>.

Posteriormente, en la VII Reunión de la Comisión Ejecutiva PPCP del 22.abr.1998<sup>34</sup> quedó aprobado el "*Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca río Putumayo – PPCP*", denominado también "*Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo*". Formulada con auspicio de la OEA, fue concebido como "*propuesta técnica encaminada a orientar acciones conjuntas de Colombia y Perú que contribuyan al desarrollo sostenido y la conservación del medioambiente y la biodiversidad de la región, así como mejorar la calidad de vida de la población mediante la generación de actividades productivas y la adecuación de la infraestructura física, social y básica*"<sup>35</sup>. Este Plan (PPCP) "*retoma los elementos de políticas, objetivos y la estrategia global del Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruana (1979)*" considerando el desarrollo e integración del área fronteriza con un criterio unificado, y articulándola a las economías nacionales de ambos países mediante la identificación de actividades y proyectos productivos, sociales y de infraestructura económica. Asimismo, se señala que el PPCP fue creado con una óptica participativa, procurando involucrar a la mayoría de la población, tanto en la toma de decisiones como en las acciones, teniendo en cuenta la diversidad étnica existente. Se señala el especial cuidado que debe tenerse en

<sup>30</sup> Acto realizado en San Antonio, sobre el río Amazonas (Colombia) el 24.abr.1988.

<sup>31</sup> Acápites I Cooperación Amazónica y Fronteriza, numeral 3.

<sup>32</sup> Llevada a cabo en la ciudad de Leticia, capital de la Comisaría Especial del Amazonas en la República de Colombia.

<sup>33</sup> Decreto Supremo N° 153-91-PCM.

<sup>34</sup> Reunión llevada a cabo en la ciudad de Santa Fe de Bogotá (Colombia) el 22.abr.1998.

<sup>35</sup> "Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca río Putumayo – PPCP" (abr.1998).

la **coordinación institucional entre ambos países**, para la ejecución de los proyectos identificados.

Para facilitar la ejecución, de los cerca de 10 proyectos binacionales establecidos en dicho Plan, en la IX Reunión de la Comisión Ejecutiva del PPCP (2003)<sup>36</sup> según Acta<sup>37</sup>, se aprobó la priorización de solo algunos de ellos, tal como se indica a continuación:

- Manejo Integral de la Pesca en la Cuenca del Río Putumayo.
- Manejo Integral y Sostenible de los Bosque de Tarapacá y Río Algodón.
- Manejo Integral de la Fauna Silvestre.
- Atención Integral de las Comunidades Indígenas/Nativas<sup>38</sup>.
- Saneamiento Ambiental<sup>39</sup>.

Pero, como se ha mencionado, los proyectos binacionales iniciados son solo los dos primeros. Los demás no se han iniciado y las actividades que viene aplicando el PEDICP son de carácter nacional, sin relación con el PPCP.

Las coordinaciones para financiar los proyectos eran importantes, como se señala en la referida IX Reunión de la Comisión Ejecutiva, para asegurar los recursos financieros. El PPCP estimaba un costo total de EEUU \$ 87 896 200,00: 1) Recursos Externos: EEUU \$ 53 626 600,00; 2) Aporte Colombiano: EEUU \$ 14 080 449,00; **3) Aporte Peruano: EEUU \$ 16 835 651;** y 4) Aporte Comunidad: EEUU \$ 3 353 500,00.

El PEDICP ha venido desarrollando eminentemente actividades a nivel nacional. Pero estas ascienden a un monto significativo en relación a la parte peruana del PPCP. Según informó la Dirección Ejecutiva del PEDICP a la Gerencia de Proyectos en Sierra y en Selva del INADE<sup>40</sup>, durante el período 1994 – 2006, se efectuaron inversiones (obras, estudios y actividades) a nivel de distritos y localidades, por los diversos sectores (Pesca, Saneamiento, Educación, Salud, Agricultura, Energía y Multisectorial) por **Sl. 64 258 182**. Las actividades se realizaron en Putumayo, Soplín Vargas, Torres Causana, Napo, Mazán, Las Amazonas, Pebas, San Pablo, Ramón Castilla, Yavarí. Tales son las inversiones circunscritas al ámbito netamente nacional (regional), es decir, fuera del contexto binacional.

Hay que destacar dos temas específicos. Respecto a las gestiones realizadas para el financiamiento de los proyectos, no se ha evidenciado que el PEDICP, individual o conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, haya realizado gestiones permanentes para tal efecto, y llevar a cabo los proyectos binacionales contemplados en el PPCP. Las actividades desarrolladas por el PEDICP no se vinculan con los proyectos binacionales del PPCP. Respecto a los documentos de planificación y gestión

<sup>36</sup> Realizada en Tabatinga - Brasil durante los días 15 y 16.may.2003.

<sup>37</sup> En el Acta se señala que como no se incluyó dentro de los proyectos priorizados el proyecto de "Comercialización" (inicialmente considerado), se recomendó incorporar dicho componente en todos los proyectos productivos a fin de garantizar mercados y la disponibilidad de la logística de transporte y comercio requeridos.

<sup>38</sup> Respecto a éste proyecto, en la IX Reunión de la Comisión Ejecutiva del PPCP, la delegación colombiana señaló la necesidad de complementar las consultas en curso con las instituciones colombianas involucradas en los proyectos.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> A través del oficio N° 712-2006-INADE-6501/OPP del 24.oct.2006.

administrativa y a la información presupuestal del PEDICP, no se ha evidenciado que incluyan, en forma articulada y expresa, las actividades y proyectos del PPCP a ser ejecutados.

La falta de ejecución de proyectos binacionales y la dedicación casi exclusiva a actividades y obras de carácter nacional, se deben a que los funcionarios del Proyecto Especial Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PEDICP, no han concebido a la cuenca del Putumayo con un criterio de unidad, como corresponde a un ecosistema.

La escasa dedicación del PEDICP a la ejecución de proyectos binacionales y casi exclusiva dedicación a la ejecución de actividades en el orden nacional, ha invertido el quehacer principal (los proyectos binacionales) por el secundario (proyectos nacionales), como si no se tratara de una cuenca transfronteriza que requiere la coordinación de ambos lados. Sin el criterio de unidad que debe prevalecer para la preservación de una cuenca, necesidad que se acentúa en el caso de una cuenca transfronteriza, por la falta de coordinación que comúnmente se presenta en la ejecución de proyectos internos de cada país, se ha desperdiciado la oportunidad de la existencia del PPCP que debió solucionar este aspecto, y se ha generado el riesgo de externalidades negativas de llevar a cabo obras de uno y otro lado de la frontera que, lejos de mejorar las condiciones de vida de la población y la preservación del ecosistema, lleve a su disminución y depredación, debido a la desigual presión sobre los recursos, al aprovechamiento gratuito del trabajo de la otra parte (*free rider*), al incremento de los costos de mantenimiento de los proyectos de un lado cuando en el otro no se ha trabajado el mismo, etc.

La ejecución de proyectos o actividades en un contexto nacional, además de incumplir el PPCP, se superpone a las actividades de otros sectores del Estado, cuyas competencias ya se encuentran definidas, tales como el Gobierno Regional, los gobiernos locales, los sectores salud, transportes, saneamiento, entre otros; con la consecuente distracción de los recursos. Además, al no cumplirse la ejecución del PPCP, no se han alcanzado las metas allí establecidas de llevar desarrollo integral a la cuenca amazónica peruano colombiana.

**b. LAS OBRAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EFECTUADAS POR EL PEDICP HAN PRESENTADO DEBILIDADES EN SU GESTIÓN Y OPERACIÓN, LO CUAL HA GENERADO RIESGOS EN SU SOSTENIBILIDAD Y EN EL SERVICIO A OTORGAR A LA POBLACIÓN**

Las obras de saneamiento que ha venido ejecutando el Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - PEDICP<sup>41</sup>, organismo público descentralizado del Instituto Nacional de Desarrollo - INADE, han sido gestionadas con debilidades en su concepción y transferencia, lo que ha conllevado a que no se brinde el servicio a la comunidad ni se contribuya a mejorar su calidad de vida, además de haber disminuido la disponibilidad de recursos para otras inversiones al

<sup>41</sup> Creado por el Decreto Supremo 153-91-PCM publicado el 28.set.1991.

haber asignado fondos para gastos de mantenimiento de las obras de saneamiento no transferidas en su oportunidad.

Originalmente, las labores de saneamiento fueron consideradas en dos subproyectos y en un proyecto del Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PPCP<sup>42</sup>. Sin embargo, los dos subproyectos se relacionaban con el proyecto (ver cuadro N° 3, última columna) el cual, denominado Proyecto Binacional de Saneamiento Ambiental fue uno de los cinco proyectos priorizados en 2003. La finalidad de la priorización era facilitar la ejecución efectiva de tales proyectos y contribuir con el desarrollo integral y sostenible de la selva baja. Así, desde 1994, el PEDICP ha venido ejecutando obras de agua potable y alcantarillado en las localidades de San Antonio de El Estrecho y Soplín Vargas. Asimismo, ha ejecutado obras de agua potable en Santa Mercedes, Cabo Pantoja, Mazán y Francisco de Orellana. Además de estas obras ejecutadas, al 2007 el PEDICP tiene en proceso de ejecución otras obras de agua potable en Monterrico Angoteros, Orán e inclusive en Puerto América, esta última fuera de su ámbito geográfico<sup>43</sup> (tema que es materia de otra observación).

Debemos tener presente que la secuencia que siguen las obras para cumplir su objetivo de brindar servicio a la población, se inicia en su concepción técnica, continúa con su ejecución hasta su culminación con la liquidación del contrato de obra, y finaliza con su transferencia a la entidad beneficiaria que la operará con ese efecto.

#### ***Debilidades en la concepción técnica***

La concepción de una obra se aprecia en su expediente técnico y/o estudio definitivo. Una muestra particular de debilidades técnicas en este tipo de documentos, se advierte en el "*Estudio Definitivo Agua Potable Soplín Vargas*" de jun.1997. La Memoria descriptiva del mismo, carece de precisiones respecto al periodo de diseño, y al resumen de cálculos de sustento de los dimensionamientos realizados y del estimado de la población beneficiaria del proyecto.

El diseño y su resumen de cálculos no son presentados. En cuanto a la proyección de la población, sí se presentan algunos datos numéricos, pero en este caso existen incoherencias ya que en la Memoria se señala que las instalaciones deben satisfacer el incremento de la demanda, sin embargo no se determina cuál será la población final beneficiaria. Efectivamente, la propuesta de Plan de Desarrollo Urbano citada por el consultor en la Memoria, cifra en 1200 los habitantes de Soplín Vargas para el año 2010. Pero el consultor opta por considerar para ese mismo año, una población de 3000 habitantes, sin sustentar su decisión. Al respecto, en el diseño no se señala para qué cantidad serán útiles las instalaciones, sólo se indica que el diseño considerará una población inicial, al año 1997, de 280 habitantes.

Se menciona también que cuando se incremente la demanda, se podrá instalar un equipo de bombeo adicional para duplicar el caudal captado, es decir para abastecer a

<sup>42</sup> Documento que establece compromisos de ejecución de infraestructura física y social básica en saneamiento, entre otras, para mejorar la calidad de vida de la población.

<sup>43</sup> El ámbito geográfico del PEDICP comprende los distritos de El Putumayo, Torres Causana, Napo, Mazán y Las Amazonas en la provincia de Maynas; y los distritos de Pevas, Ramón Castilla y Yavarí en la provincia de Ramón Castilla del departamento de Loreto<sup>43</sup> (debe señalarse que los distritos de San Pablo y Teniente Manuel Clavero pertenecen al ámbito del PEDICP, el primero no incluido en el ROF, el segundo creado después).

560 habitantes. Pero, no se indica la capacidad de la línea de impulsión. Si se evalúa tal capacidad, la línea de impulsión abastecería a una demanda de 450 habitantes, menos de lo indicado por el consultor. Todo ello implica la necesidad futura de incrementar la capacidad de la tubería de impulsión y quizás de las redes de distribución, lo cual afecta la sostenibilidad de la obra, teniendo en cuenta la necesidad de mayores inversiones en localidades deprimidas económicamente.

### ***Demora en la transferencia***

La construcción de las obras corresponde al PEDICP. Su operación y mantenimiento, en el caso de obras de saneamiento, corresponden a los municipios beneficiarios que reciben las obras ejecutadas por el PEDICP (transferencia-recepción). Por esta razón, cuando la obra ya ha sido **ejecutada** y su contrato correspondiente **liquidado**, se encuentra en posibilidad de brindar los servicios de abastecimiento de agua apta para el consumo humano, y recolectar, tratar y disponer las aguas residuales, de ser el caso. Si bien, esta no es una función del PEDICP, sí lo es de los entes edilicios. En tal sentido, el PEDICP debió efectuar la **transferencia** de las obras que ejecutó para permitir su uso por la población. Sin embargo, la etapa de su transferencia-recepción no se efectuó sino hasta después de varios meses, y en varios casos, inclusive después de varios años.

Lo resaltante del cuadro anterior es la demora en la transferencia de las obras ejecutadas en las localidades de El Estrecho, Santa Mercedes y Soplín Vargas, que culminaron en el año 1999. Su transferencia, recién se formaliza en el 2007.

### ***Gastos de mantenimiento por demora en transferencia***

Dicha demora conllevó a que el PEDICP incurriera en gastos de mantenimiento de las obras terminadas y no entregadas a los municipios de El Estrecho, Santa Mercedes y Soplín Vargas, tal como a continuación se indica:

Cuadro 10

OBRAS DE SANEAMIENTO QUE RECIBIERON MANTENIMIENTO		
Año	Actividad	Monto (S/.)
1998	Ampliación del Servicio de Agua Potable El Estrecho	20.000,00
2005	Mantenimiento del Sistema de Agua Potable Santa Mercedes	123.100,60
2005	Mantenimiento del Sistema de Agua Potable Soplín Vargas	64.646,28
2005	Mantenimiento del Sistema de Alcantarillado Soplín Vargas	10.983,93
<b>Total</b>		<b>218.730,81</b>

Fuente: Oficio N° 433-2008-INADE-6501/OPP del 23.jun.2008  
Elaboración: Comisión de Auditoría

### ***Falta de sostenibilidad del servicio***

Para evaluar la calidad del **servicio** que prestan las obras ejecutadas se selecciona como muestra la obra ejecutada en la localidad de Soplín Vargas, capital del distrito de

Teniente Manuel Clavero<sup>44</sup>. Según información de la comuna receptora de la obra, ésta nunca llegó a funcionar, debido a la falta de energía eléctrica.

El PEDICP ejecutó la obra del sistema de agua potable en el año 1997. Según el Estudio Definitivo de la obra, contempló el abastecimiento de 44 viviendas y 280 habitantes, una captación en el río Putumayo, un sistema de bombeo, una planta de tratamiento y el empleo del reservorio existente de 45 m<sup>3</sup>. La estructura de captación se encuentra anclada a la orilla del río debido a las variaciones de su nivel y se usa tubería flexible para la época de crecida y vaciante. El estudio señala que la energía que alimentaría el sistema de bombeo sería mediante un sistema de energía solar instalado por el PEDICP<sup>45</sup>.

Sin embargo, según el ente municipal, actualmente la población con cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado es de 185 habitantes, un 38% del total de la población local<sup>46</sup>. Asimismo, se indica que la planta de tratamiento de agua potable no funciona (nunca funcionó) debido a la falta de una fuente de energía para el bombeo que conduce las aguas de captación hacia el reservorio, pasando por la planta de tratamiento. Además, se señala también que no existen conexiones domiciliarias, aunque afuera se cuenta con grifos (en calle principal); y que existen problemas en la captación, tanto en épocas de creciente como vaciante del río Putumayo.

Otra obra seleccionada fue el alcantarillado ejecutado por el PEDICP en Soplín Vargas. El estudio definitivo<sup>47</sup> señala que es del tipo simplificado y que cuenta con 44 conexiones domiciliarias, considerando para el tratamiento cinco puntos de descarga, cada uno con un tanque séptico seguido de un filtro invertido anaerobio y zanjas de percolación. Sin embargo, la municipalidad señala que sólo se encuentran conectadas a la red de alcantarillado, los baños domiciliarios ubicados junto a cada vivienda (37 viviendas en total).

Otra obra con problemas de abastecimiento de agua es la efectuada en la localidad de Mazán. El funcionamiento de la bomba no obedece al diseño<sup>48</sup>, el cual contempló 16 horas de bombeo. Actualmente opera 5 horas diarias debido al costo del combustible<sup>49</sup>, lo que representa un caudal promedio diario de 38,88 m<sup>3</sup>/día (5 horas), siendo el caudal promedio requerido, conforme a la cantidad de población existente que estima el perfil<sup>50</sup>, de 157,25 m<sup>3</sup>/día (16 horas). El racionamiento obedecería a que el municipio no cuenta con recursos para incrementar las horas de bombeo, desabasteciendo de agua a la población.

<sup>44</sup> Distrito creado el 19 de octubre del 2004. Antes pertenecía al distrito de El Putumayo. Es un área puntual y estratégica al interior de la Zona de Integración Fronteriza-ZIF, según la Ratificación del Acuerdo con el Gobierno de la República de Colombia para Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Peruano - Colombiana, aprobada mediante Decreto Supremo N° 044-2003-RE del 19.mar.2003.

<sup>45</sup> Estudio Definitivo de Agua Potable, jun.1997, INADE - PEDICP.

<sup>46</sup> Indicado por la Municipalidad Distrital de Teniente Manuel Clavero mediante Oficio N° 089-2008-A-MDTMC del 11.jun.2008.

<sup>47</sup> Estudio Definitivo Alcantarillado "Soplín Vargas", jul.1998, INADE – PEDICP.

<sup>48</sup> Estudio Definitivo "Construcción del Agua Potable de la Ciudad de Mazán", 2001.

<sup>49</sup> Visita de inspección obras de saneamiento instaladas en el ámbito del PEDICP – localidad de Mazán, de 21.may.2008.

<sup>50</sup> Según el perfil de Rehabilitación y Ampliación del Sistema de Agua Potable en la localidad de Mazán (2006).

Los casos antes revelados muestran que en la concepción de las obras de agua potable y alcantarillado no se contempló la capacidad financiera e inclusive técnica de los municipios para operarlas y mantenerlas, incidiendo negativamente en su sostenibilidad.

Las debilidades técnicas y la demora en la transferencia de las obras, distrajeron recursos para el mantenimiento de las tres obras de saneamiento, disminuyendo los que pudieron haberse utilizado en el desarrollo de otras obras de este proyecto binacional. Asimismo, afectaron el servicio de suministro de agua potable y tratamiento de aguas servidas a las poblaciones de las localidades beneficiarias, perdiéndose el propósito del proyecto del PPCP de contribuir a la mejora de calidad de vida.

**c. EL PROYECTO ESPECIAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO – PEDICP, NO HA LLEVADO A CABO LOS PROYECTOS SOBRE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS ESTABLECIDOS EN EL PPCP, DEJANDO DE CONTRIBUIR AL DESARROLLO INTEGRAL DE LA POBLACION DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO**

El Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PEDICP<sup>51</sup> no ha ejecutado los proyectos binacionales del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca Río Putumayo – PPCP que contemplan el tema del manejo de residuos sólidos.

Los proyectos involucrados en la temática de residuos sólidos son los proyectos binacionales de **Educación Ambiental** y **Saneamiento Ambiental**. No obstante estos compromisos, no se ha evidenciado que el PEDICP haya realizado acciones para los objetivos de cada uno de ellos, respectivamente, como son el reciclaje y el manejo de residuos sólidos, dentro de su ámbito de acción.

Si bien, las entidades edilicias detentan el manejo de residuos sólidos, en este caso, las propias municipalidades se han encargado de precisar que ellas no realizan actividades de reciclaje y que, respecto al manejo de residuos sólidos, carecen de obras de tratamiento y disposición final. Esta corroboración proviene de las municipalidades que comparten el ámbito del PEDICP: las Municipalidades Distritales de Mazán, Las Amazonas, Teniente Manuel Clavero y la Municipalidad Provincial de Ramón Castilla<sup>52</sup>, que además de lo anterior, informan que la población acostumbra arrojar sus residuos principalmente a los ríos o zonas aledañas<sup>53</sup> a sus viviendas, impactando al medio ambiente. De allí la importancia de las labores relativas al manejo de residuos en su aspecto de capacitación ambiental. Aunque el PEDICP sí ha efectuado algunas actividades de capacitación ambiental, no ha priorizado en ellas el manejo de residuos sólidos.

La falta de acciones respecto al Proyecto Binacional de Saneamiento Ambiental también ha sido confirmada por funcionarios del PEDICP<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Creado mediante Decreto Supremo 153-91-PCM publicado el 28.set.1991.

<sup>52</sup> Oficio N°021-2008-MDM-GAF del 21.may.2008, Oficio N°075-2008-GM-MDLA del 05.may.2008, Oficio N°064-2008-MDTMC-A del 07.may.2008 y Oficio N°081-2008-GIDU-MPMRC del 05.may.2008, respectivamente.

<sup>53</sup> Información del Distrito de Teniente Manuel Clavero Oficio N° 089-2008-MDTMC-A del 11.jun.2008.

<sup>54</sup> Oficio 140-2007-INADE-6501 del 01.mar.2007

Tampoco se ha evidenciado la elaboración de estudios u otros documentos que identifiquen las localidades que requerían la atención prioritaria en la temática de implementación de recojo de residuos sólidos, tal y como lo indica el PPCP.

Debe mencionarse que la falta de ejecución de los proyectos binacionales se ha presentado a pesar de que fueron seleccionados como prioritarios de entre los demás proyectos del PPCP desde mayo de 2003. Esta priorización tuvo lugar en mayo de 2003, en la IX Reunión de la Comisión Ejecutiva del PPCP. Aquí se decide priorizar algunos proyectos y trabajarlos conjuntamente: proyectos de Atención Integral a las Comunidades Indígenas/Nativas, **Saneamiento Ambiental**, Manejo Integral de la Pesca en la Cuenca del Río Putumayo, Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá y Río Algodón, y Manejo Integral de la Fauna Silvestre.

El PPCP estipula los Proyectos Binacionales de Educación Ambiental y Saneamiento Ambiental en sus numerales 1.6.2 y 3.5.3, respectivamente. Sobre el proyecto de educación ambiental, numeral 1.6.2, acápite "Localización", el PPCP señala que *"las localizaciones específicas donde se llevarán a cabo los cuatro subproyectos serán identificadas con los estudios definitivos a nivel de factibilidad"*. En cuanto al saneamiento ambiental, numeral 3.5.3, acápite VII "Estado actual del Proyecto" se señala que *"el proyecto se encuentra en la fase de Preinversión a nivel de factibilidad, requiriendo de los estudios definitivos"*.

La situación responde a que la temática del saneamiento se ha considerado como una labor secundaria. Los otros proyectos priorizados en 2003, como el manejo integral de bosques y el de pesca registran acciones, aunque insuficientes, encaminadas a iniciar sus fases de manejo. Asimismo, la falta de identificación de las localidades a priorizar mediante documentos técnicos de base, ha impedido que el PEDICP conozca cuáles son las localidades más necesitadas de su apoyo.

Como consecuencia de la falta de ejecución de los proyectos binacionales de educación y saneamiento ambiental, la comunidad no ha llegado a ser atendida, generándose riesgo de afectación al entorno, así como a la salud de los pobladores, debido a la acumulación desordenada y sin tratamiento de los residuos sólidos que permite la generación de vectores como ratones, moscas y otras plagas. Los riesgos comprenden problemas ambientales que afectan el suelo, el agua y el aire, tales como la desaparición de la capa vegetal de la zona, erosión del suelo, contaminación a la atmósfera con materiales inertes y microorganismos e incluso provocar en un futuro la pérdida de las propiedades originales del suelo.

Al mismo tiempo, la ausencia de acciones en manejo de residuos sólidos y en la difusión del reciclaje, implica años de esfuerzos perdidos en fomentar conciencia ambiental entre la población pendiente de este servicio, así como en la sinergia que se consigue cuando la propia comunidad participa de acciones destinadas a su propio beneficio, lo que permite liberar a las entidades del estado para hacerse cargo de otras labores urgentes.

**d. EL PROYECTO ESPECIAL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO – PEDICP, FORMULÓ EL PERFIL Y EL EXPEDIENTE TÉCNICO DEL PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA DENOMINADO “INSTALACIÓN DE AGUA POTABLE Y DESAGÜE EN PUERTO AMÉRICA”, NO OBSTANTE LA LOCALIDAD BENEFICIARIA SE ENCUENTRA FUERA DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL REFERIDO PROYECTO ESPECIAL**

El “Proyecto Especial Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PEDICP”, fue creado por el Decreto Supremo N° 153-91-PCM del 27.set.1991 (publicado el 28.set.1991) debido a necesidad de contar con un Proyecto Especial que asumiera la responsabilidad del cumplimiento de los compromisos bilaterales asumidos entre el Perú y Colombia en el “Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo” – PPCP el cual quedó aprobado formalmente el 22.abr.1998.

Así, las obras que el PEDICP debía llevar a cabo en cumplimiento del PPCP, las debía efectuar en el área establecida como su ámbito de ejecución. El Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado con Resolución Jefatural N° 152-2001-INADE del 07.ago.2001 (vigente a la fecha de la auditoría) señala en su artículo 4° que el ámbito geográfico del PEDICP estaba circunscrito a los distritos de El Putumayo, Torres Causana, Napo, Mazán y Las Amazonas en la provincia de Maynas, y a los distritos de Pevas, Ramón Castilla y Yavarí en la provincia de Ramón Castilla, ubicados en el departamento de Loreto.

Sin embargo, a pesar de las múltiples necesidades de las localidades de su ámbito, el PEDICP, durante 2004 y 2006 destinó recursos humanos y financieros a la elaboración tanto del perfil (período 2004) como del expediente técnico (período 2006) del proyecto denominado “Instalación de Agua Potable y Desagüe en Puerto América”. La mencionada localidad de Puerto América se ubica sobre el margen izquierdo del río Morona, distrito de Morona, provincia de Datem del Marañón, en el departamento de Loreto; fuera del ámbito geográfico del Proyecto Especial.

La ejecución neta presupuestal 2004<sup>55</sup> de S/. 86 795,62 comprende la Meta “Estudio de Investigación”, e involucra la elaboración de 12 estudios, uno de ellos, el denominado “Perfil Servicio de Saneamiento y Agua Potable en Puerto América”<sup>56</sup>. Dicho “Estudio” tuvo un costo de S/. 8 000,00. Por su parte, el presupuesto 2006 del PEDICP (que incluye la revisión del Informe Anual de Evaluación Presupuestaria del mismo año), identificó la Meta “Agua Potable y Desagüe en Puerto América”<sup>57</sup> por S/. 57 500,00 (Presupuesto Institucional Modificado) y S/. 57 153,02 (Ejecución Neta), respecto a la elaboración de un expediente técnico.

<sup>55</sup> A partir del 25.jul.2002 y hasta el 20.oct.2002, el INADE/PEDICP perteneció al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

<sup>56</sup> Ésta meta en la estructura funcional programática se encuentra ubicada dentro de la Función 05: Asistencia y Previsión Social // Programa 013: Asistencia Solidaria // Subprograma 0047: Asistencia Comunidades Campesinas y Nativas // Actividad/Proyecto: 2.01066 Atención a Comunidades Nativas // Componente 1.00561 Elaboración de Estudios.

<sup>57</sup> Ésta Meta, en la estructura funcional programática se encuentra ubicada dentro de la Función 14: Salud y Saneamiento // Programa 047: Saneamiento // Subprograma 0127: Saneamiento General // Actividad/Proyecto: 2.021768 Agua Potable y Desagüe en Puerto América // Componente 3.055442 Agua Potable y Desagüe en Puerto América.

Según el PEDICP, el referido Expediente Técnico del proyecto en Puerto América y los “Convenios de Cooperación Interinstitucional” entre el PEDICP y la municipalidad distrital de Morona (provincia Datem del Marañón), fueron elaborados porque la obra Instalación de Agua Potable en Puerto América formaba parte del Plan Peruano Ecuatoriano para el Desarrollo Integral de las Cuencas de los Ríos Napo - Tigre - Pastaza, y de cuya ejecución tienen responsabilidad el INADE y el PEDICP”.

El origen de dicho plan viene del 21.oct.2001 cuando el INADE y el Instituto para el Desarrollo Regional Amazónico – ECORAE de la República del Ecuador suscribieron un Convenio Marco de Cooperación Institucional para implementar la Resolución CEPCIDI/RES.57/99 de la OEA, que aprobó el “Proyecto de Desarrollo Sustentable del Área Fronteriza Amazónica Peruano Ecuatoriana – PDPE”. El área priorizada del PDPE está comprendida entre las cuencas de los ríos Napo, Tigre y Pastaza hasta los ríos Marañón y Amazonas – 113 211 km<sup>2</sup>). Como parte de la implementación del PDPE, el INADE y el ECORAE formularon el arriba mencionado “Plan Peruano-Ecuatoriano para el Desarrollo Integral de las Cuencas de los Ríos Napo - Tigre - Pastaza”, publicado en el año 2002.

De acuerdo a lo anterior, el PEDICP inició en ago.2003 los trámites para la ampliación de su ámbito de acción hacia los territorios adyacentes al Oeste desde el margen derecho del río Napo hasta el límite con el departamento de Amazonas y hacia el Sur hasta el margen izquierdo de los ríos Marañón y Amazonas; lo cual significaba incrementar el ámbito de 80 000 Km<sup>2</sup> a 232 737 Km<sup>2</sup>.

No se advierte que el PEDICP haya expuesto su imposibilidad de extender su ámbito geográfico. Contrariamente, en reiteradas oportunidades durante los períodos 2003, 2004, 2005 emiten diversos oficios al INADE, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como al Ministerio de Relaciones Exteriores, exponiendo de manera expresa, su intención de ampliar su ámbito geográfico hacia las fronteras tanto con Ecuador como con Brasil.

Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores consideró que una ampliación del ámbito del PEDICP hacia las cuencas de los ríos Tigre, Pastaza, Morona (distrito donde se encuentra Puerto América), Marañón y Yavarí implicaría nuevas responsabilidades que muy probablemente dispersaría esfuerzos en nuevas iniciativas para espacios diferentes a los comprendidos en la frontera peruano colombiana, resultando entonces contraproducente dicha ampliación de ámbito. No obstante, el PEDICP continuó los trámites para la formulación del perfil del proyecto “Instalación de Agua Potable y Desagüe en Puerto América” y del expediente técnico.

Los hechos descritos se deben a la falta de impacto positivo en la región de lo hasta ahora avanzado por el PEDICP, lo que refuerza que las localidades dentro y fuera de su ámbito sigan requiriendo una mayor presencia de servicios del Estado. De igual manera, la situación encontrada obedece a la ausencia de documentos del PEDICP que revelen los bajos niveles de avance de los proyectos binacionales enmarcados en el Tratado de Cooperación Amazónica Colombo Peruano. Así, la ausencia de alerta que hubieren indicado estos documentos ha permitido proponer la pretensión de atender a otros ámbitos sin mayores cuestionamientos.

La elaboración del perfil y del expediente técnico del referido proyecto de saneamiento en la localidad de Puerto América, fuera del ámbito del PEDICP, y de la elaboración de documentos de sustento para la ampliación de dicho ámbito, así como la realización de gestiones colaterales en ambos casos; ha disminuido los recursos financieros disponibles y la capacidad operativa, para ejecutar los proyectos binacionales dentro de la cuenca del río Putumayo, para cuya atención fue creado el PEDICP.

**e. LA FALTA DE SEGUIMIENTO DEL PEDICP AL PROYECTO BINACIONAL DE PARQUES NATURALES/NACIONALES, RESPECTO A SU PROPUESTA DE CREACION DE LA ZONA RESERVADA YAGUAS ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE, LIMITA LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE UN ÁREA DE GRAN IMPORTANCIA BIOLÓGICA**

No obstante haber transcurrido trece años aproximadamente desde la presentación de la propuesta para la creación de la Zona Reservada Yaguas (1994), ante el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, no se evidencia acción alguna por parte del Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PEDICP para conseguir su aprobación y posterior creación.

La propuesta de creación del Área Natural Protegida Yaguas<sup>58</sup>, nace como producto de la reunión técnica llevada a cabo entre los países de Perú y Colombia sobre Parques Nacionales, Manejo y Conservación de la Biotá Amazonica, realizada en Leticia en agosto de 1975, donde se decide crear unidades de conservación fronteriza colindantes entre los países amazónicos. Dicho acuerdo se ratificó en la primera reunión del Comité Intergubernamental Técnico para la Protección y Manejo de la Flora y Fauna Amazonica, realizada en Iquitos en junio de 1976, y fue retomado en 1988 por el Tratado de Cooperación Amazonica Peruano-Colombiano.

Luego, durante la Segunda Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Amazonica Peruano-Colombiana, realizada en Iquitos en 1989, se identificó tres áreas posibles de declaración y ampliación de unidades de conservación, entre las que se encuentra el Parque Binacional Amacayacu-Cotuhé (la propuesta peruana de ANP Cotuhé fue cambiada por Yaguas, debido a que la mayor extensión de la cuenca del río Cotuhé se encuentra en territorio colombiano; en cambio, la cuenca del Yaguas se encuentra principalmente dentro del límite peruano). Dicha propuesta nace a partir del establecimiento, en el lado peruano, de una reserva temporal de protección forestal de aproximadamente 350 000 ha, inscrita entre los ríos Loreto, Yacu y Yaguas, incluido el nacimiento del río Cotuhé.

Es preciso revelar lo mencionado por algunos estudios respecto a la importancia de la Zona Reservada Yaguas: "... en relación al valor por la diversidad biológica, esta área se identifica como de máxima prioridad para conservación en la amazonía" (Workshop Manaus, 1990), "... involucra ecosistemas no protegidos y sectores con vacíos de información" (CDC-UNALM, 1991), y "... forma parte del refugio del Pleistoceno y centro de evolución de Loreto, según evidencias de Lepidópteros" (Lamas, 1979).

<sup>58</sup> Remitida mediante Oficio N° 071-2008-INADE-6509-DRNMA del 08.may.2008.

Estudios más recientes, como el realizado por el Field Museum de Chicago en el 2004, en las cabeceras altas de los ríos Yaguas, Ampiyacu y Apayacu, corroboran lo anterior, al establecer a dicha zona como una de las más diversas de todo el planeta. Dicho estudio reporta 50 especies de mamíferos, 362 de aves, 40 de reptiles y 64 de anfibios; además, especies de rango restringido, nuevas para el Perú y algunas para la ciencia. Enfatiza el río Yaguas, nunca antes estudiado, como el más diverso. Ante esta realidad, dicho estudio propuso el establecimiento de una Zona Reservada en un área de 1,9 millones ha de bosques, en la cuenca de los ríos Ampiyacu, Apayacu, Yaguas y Medio Putumayo.

Es por la señalada importancia de la zona y por la existencia de acuerdos internacionales entre Perú y Colombia, que en el Plan para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PPCP se establece el Sub-Proyecto Yaguas y Güeppí, que dispone la creación de dos Áreas Nacionales Protegidas (ANP) en el lado peruano: Yaguas y Güeppí, y sus respectivas zonas de amortiguamiento. Dicho subproyecto pertenece al Proyecto Binacional de Parques Nacionales Nacionales, Subprograma de Acondicionamiento Ambiental, Programa de Medio Ambiente del PPCP.

Sobre la propuesta de creación del Área Natural Protegida Yaguas, funcionarios del PEDICP han manifestado<sup>59</sup> a la Comisión de Auditoría que en 1994 “presentaron al Ministerio de Agricultura (MINAG) una propuesta técnica para la creación de la Zona Reservada de Yaguas ... definida por las Unidades Técnicas Peruana Colombiana como el futuro Parque Binacional Yaguas (Perú) y Amacayacu (Colombia), la cual a la fecha no prosperó, desconociendo los motivos por los cuales ... no fue priorizada ... no habiendo respuesta de parte de la autoridad competente del MINAG”. Efectivamente, en 1995 el PEDICP remitió al INRENA<sup>60</sup> un levantamiento de observaciones para la creación de las Zonas Reservadas de Güeppí, Eré Campuya y Yaguas, documento que fue respondido por el INRENA<sup>61</sup>: estaban “ *finalizando la revisión técnica de cada expediente de las áreas propuestas ... y ... se ha recibido el documento de la opinión técnica emitida por la Dirección Regional de Pesquería de Loreto, según se coordinó con el PEDICP, con lo cual se estaría completando la información*”. Lo anterior ha sido confirmado por el INADE<sup>62</sup>.

Finalmente, no se evidencia que el proyecto se venga la ejecutando de manera binacional, no obstante el PPCP lo considera de esa índole.

Los hechos expuestos obedecen a la falta de proactividad del PEDICP para realizar el seguimiento de la propuesta presentada ante la autoridad competente para creación de la Zona Reservada Yaguas, lo que no ha impulsado su aprobación e implementación.

La carencia del Área Natural Protegida Yaguas, limita la preservación y vigilancia de los recursos naturales que alberga. Al mismo tiempo, permite su afectación, debido al desarrollo de actividades productivas en su interior, sin manejo racional respecto a los recursos naturales. Todo aquello lleva a la pérdida de biodiversidad y al posible

<sup>59</sup> Mediante Oficio N° 026-2008-INADE del 19.mar.2008.

<sup>60</sup> Oficio N° 021-95-INADE-PEDICP-8701 del 16 ene.1995.

<sup>61</sup> Oficio N° 1018-95-INRENA-J-DGAPFS del 15.jun.1995.

<sup>62</sup> Mediante Oficio N° 519-2008-INADE-6501 del 23.jul.2008.

agotamiento del recurso; la falta de seguimiento del PEDICP mantiene esa preocupación vigente, no obstante para disiparla, hace catorce años se elaboró el Subproyecto Yaguas y Güeppí del PPCP y hace trece años, el PEDICP presentó la propuesta de ANP ante el INRENA.

**f. EL PROYECTO ESPECIAL BINACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO - PEDICP NO HA REALIZADO LOS ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN DEL PROYECTO MANEJO DE FAUNA SILVESTRE, SEÑALADOS EN EL PLAN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO – PPCP, A FIN DE EVALUAR EL POTENCIAL, ESTATUS Y USO DE LA BIODIVERSIDAD EXISTENTE EN EL ÁMBITO DEL PROYECTO**

Pese haber transcurrido una década desde la aprobación del Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - PPCP (1998), no se han llevado a cabo los estudios establecidos en el Subprograma Consolidación del Sector Agropecuario del Programa de Actividades Productivas, que contempla el Proyecto Binacional de Manejo de Fauna Silvestre. Dicho proyecto tenía la finalidad de tomar conocimiento de la diversidad biológica, el potencial y estatus de los recursos naturales y el conocimiento de las poblaciones sobre el uso y manejo de la fauna.

Según el PPCP<sup>63</sup>, la cuenca del río Putumayo presenta como principal característica sus altas precipitaciones y temperaturas que favorecen la ocurrencia de una masa arbórea exuberante, siempre verde y muy heterogénea en cuanto a la composición florística, con dos o tres estratos y alturas de hasta 40 m. Casi todo el territorio de la región se encuentra cubierto por bosques de diferentes tipos, que se desarrollan sobre tres regiones fisiográficas: bosques de llanura aluvial con influencia de inundación, bosques de terrazas y superficies sin influencia de inundación, y bosques de colinas altas.

Con relación a las especies de fauna, el estudio de Zonificación Ambiental del Ámbito de Influencia del Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del río Putumayo – PEDICP, INADE – APODESA (1995), reporta la presencia de 733 especies, 112 de ellas anfibios, 28 reptiles, 500 aves y 93 mamíferos.

Considerando la referida enorme riqueza biótica de la cuenca del río Putumayo, el casi inexistente conocimiento de la biodiversidad regional, y la necesidad de evaluar propuestas exitosas en otras áreas, el PPCP<sup>64</sup> estableció dentro del Programa de Actividades Productivas, el Subprograma Consolidación del Sector Agropecuario, el cual contempla al Proyecto Binacional de Manejo de Fauna Silvestre con los siguientes subproyectos:

<sup>63</sup> "Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - Diagnostico Regional Integrado". Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente Secretaria Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C., 1993.

<sup>64</sup> El Plan Colombo - Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, constituye el documento de gestión que provee las estrategias y políticas de desarrollo para resolver la problemática diagnosticada y lograr los objetivos establecidos, asimismo detalla las características bióticas, abióticas, económicas, sociales y culturales de la región, en el están inmersos los Programas, subprogramas, proyectos y subproyectos a realizar según el cronograma y durante los 12 años de vigencia.

Cuadro 11

PROYECTO BINACIONAL DE MANEJO DE FAUNA SILVESTRE	
Subproyecto	Contenido
Inventario de la Biodiversidad Regional	Profundizar los conocimientos biológicos y ecológicos que permitan determinar la diversidad biótica a nivel general y el conocimiento de los grupos faunísticos menos estudiados, como los pequeños mamíferos, murciélagos y roedores, pequeños reptiles y anfibios en las cuencas de los ríos Peneya, Angusilla, Campuyá, Yubineto, Algodón, Yaguas y Pupuña en el lado peruano
Evaluación de las metodologías tradicionales de manejo y del conocimiento de la fauna por los nativos	Rescatar los conocimientos que tienen los nativos sobre el manejo del recurso faunístico, la importancia de los animales en su cosmología y la nomenclatura aplicada para denominarlos en las diferentes lenguas, la concepción y la conservación
Evaluación del Potencial Actual de los recursos faunísticos	Evaluar el uso y la potencialidad de las especies más utilizadas como fuentes alimenticias que permitan sentar las bases para su protección, conservación y aprovechamiento crecientemente tecnificado en las cuencas de los ríos Yubineto y Yaguas en el Perú
Evaluación del estatus actual de las especies más vulnerables	Estructurar un sistema de monitoreo y evaluación de las especies más vulnerables, identificar las causas y factores que las afectan, su estado de conservación, y jerarquizar los niveles de conservación acorde a los parámetros internacionales en la cuenca del río Putumayo y Bajo Amazonas

Fuente: PPCP

Elaboración: Comisión de Auditoría

Respecto al desarrollo e implementación de estos subproyectos, la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente del PEDICP manifiesta<sup>65</sup> lo siguiente:

- Sobre el primero (inventario de biodiversidad), refieren haber realizado inventarios biológicos en los ríos Campuyá y Algodón en el curso del “Estudio de la Biodiversidad en la Zona de Santa Mercedes, río Putumayo-Perú” y el “Inventario Forestal de la Cuenca Baja del Algodón”, Perú, 2006. Señalan también que existe información de fauna silvestre como componente de los estudios de Zonificación Ambiental.
- No han realizado estudios de investigación propiamente dichos, destinados a evaluar la metodología tradicional de manejo y el conocimiento nativo sobre fauna. Sin embargo, refieren disponer información del componente de Fauna Silvestre, como parte de los estudios de Zonificación Ecológica Económica del ámbito del PEDICP, como inventarios cualitativos rápidos de la diversidad de fauna silvestre<sup>66</sup>. De igual manera, refieren haber realizado una caracterización de uso de las diferentes especies de fauna por parte de los grupos étnicos del ámbito del PEDICP.

<sup>65</sup> Oficio N° 026-2008-INAE-6509-DR N MA. del 19.mar.2008 (AGA.27.2.3-5)

<sup>66</sup> Esta metodología se basa en un método integrado y rápido para la obtención de los siguientes fines: (1) para identificar comunidades biológicas importantes en el sitio o región de interés y (2) para determinar si estas comunidades son de calidad sobresaliente y de alta prioridad a nivel regional o mundial ([www.fm2.fieldmuseum.org/rbi](http://www.fm2.fieldmuseum.org/rbi)).

- No disponen de estudios de fauna en los ríos Yaguas y Yubineto, para evaluar el potencial actual de los recursos faunísticos.
- Carecen de estudios específicos sobre el estado actual de las especies más vulnerables. Sin embargo, disponen de trabajos a varios niveles de detalle, que reportan la presencia de especies en situación vulnerable<sup>67</sup>.

Lo expuesto evidencia que, pese a la reconocida necesidad de estudios para el conocimiento de la biodiversidad regional, son escasas las acciones llevadas a cabo por el PEDICP a fin de desarrollar los cuatro subproyectos establecidos por el PPCP orientados a la investigación. Solamente dos estudios realizados en el ámbito de los ríos Campuyá y Algodón consideran el componente de inventario de biodiversidad. En cuanto a los estudios de evaluación de metodología tradicional de manejo de fauna, el PEDICP se remite a un listado de los usos que le da la población al recurso fauna, lo cual no constituye una evaluación detallada de costumbres y usos relacionados con el recurso en cada población. Sobre el potencial faunístico y el estatus de las especies más vulnerables, el PEDICP admite no haber realizado estudios específicos. La mención de la ejecución de otros trabajos que reportan la presencia de especies en situación vulnerable no compensa dicha carencia. Son seis trabajos referidos a objetivos de delimitación, propuesta de plan maestro, compatibilización de ZEE, zonificación e inventario forestal<sup>68</sup>, distintos a la determinación del estatus de fauna.

La Dirección de Estudios del PEDICP ha señalado<sup>69</sup> que, pese a su función ROF de conducir, controlar, supervisar y evaluar los estudios de línea base: diagnósticos, inventarios y potencialidades de los recursos naturales del ámbito del Proyecto Especial; no han intervenido en los estudios solicitados, debido a que están avocados íntegramente a la formulación de estudios de preinversión. Señalan que otra limitante es la presupuestal.

Debe precisarse que, de acuerdo al cronograma del PPCP para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los subproyectos del Proyecto de Manejo de Fauna Silvestre, la realización de estudios de investigación sobre los aspectos bióticos de la cuenca del Putumayo, su potencialidad y su conocimiento por las comunidades nativas; debieron haberse ejecutado en los primeros cuatro años. Al mismo tiempo, no se ha evidenciado que la ejecución del proyecto se desarrolle de manera coordinada, no obstante tratarse de un proyecto de índole binacional.

El comercio ilegal de flora y fauna de la cuenca del río Putumayo, con conexión en los mercados de Iquitos y Leticia, y fortalecido por la falta de control, ya había sido revelado como un problema de la cuenca en 2002<sup>70</sup>, pero sigue manteniéndose como tema de preocupación en 2006<sup>71</sup>. Esta situación representa una amenaza para la protección y

<sup>67</sup> Oficio N° 070-2008-INADE-6509-DRNMA del 07.MAY.2008 (AGA.27.2.66).

<sup>68</sup> Propuesta de Delimitación y Categorización de la ZR de Güeppí, 1997-1998; Propuesta de Plan Maestro de la ZR Güeppí, 2000; Estudio de Compatibilización de la ZEE Peruano Colombiano; Estudios de Zonificación Ambiental del Ámbito de Influencia del PEDICP; Zonificación Económica Ecológica en los diversos sectores del PEDICP; Inventario Forestal de la cuenca Baja del Algodón Río Putumayo.

<sup>69</sup> Oficio N° 039-2008-INADE-6506-DEST del 13.MAY.2008.

<sup>70</sup> Zonificación Ecológica Económica del Sector Yaguas, INADE-PEDICP, 2002.

<sup>71</sup> Acta de la VII Reunión de la Comisión de la Vecindad en Integración – CVIPC, Lima 05.dic.2006.

conservación de la flora y fauna silvestre, y resalta la necesidad de llevar a cabo estudios de investigación, en especial sobre la fauna de la cuenca del Putumayo que actualmente se encuentra en peligro de extinción.

Los hechos antes descritos se deben a la falta de priorización, por los funcionarios del PEDICP, de la elaboración y desarrollo de proyectos destinados al estudio e investigación de los recursos naturales ubicados en el ámbito del proyecto, prevaleciendo la elaboración y ejecución de proyectos de infraestructura y desarrollo social, los mismos que requieren altos presupuestos institucionales y generan un beneficio directo y a corto plazo a las poblaciones locales.

La falta de estudios destinados a incrementar los conocimientos del recurso biótico en la cuenca del Putumayo, con el fin de establecer el potencial y el estatus actual de los mismos, no permite que el PEDICP cuente con una línea base para el monitoreo de recursos naturales, así como, mejorar e incrementar las alternativas para el aprovechamiento, conservación y protección de dichos recursos, beneficiando a la población mediante el uso sostenible de los mismos.

**g. LAS LIMITADAS ACCIONES EMPRENDIDAS PARA EL MANEJO INTEGRAL Y SOSTENIBLE DEL BOSQUE DE RÍO ALGODÓN, IMPIDEN LA EJECUCION DE UN MODELO DE APROVECHAMIENTO FORESTAL, QUE CONSERVE EL AMBIENTE Y BENEFICIE A LAS POBLACIONES ALEDAÑAS**

No obstante haber transcurrido cinco años desde que las Comisiones Técnicas de Perú y Colombia aprobaron el cambio del Proyecto Binacional de Manejo de Bosque, de la localidad de Flor de Agosto a la de Río Algodón, las acciones para el desarrollo en campo del mencionado proyecto, han sido escasas. De acuerdo al cronograma, deberían estar llevándose a cabo actividades de dotación de vivienda, producción de artesanía, muebles y otras aún no iniciadas. Además del retraso, el nuevo proyecto se ha venido desarrollando en forma estrictamente nacional, pese a tratarse de un proyecto de índole binacional.

Una de las principales características de la cuenca del río Putumayo es su enorme potencial forestal reflejado en las especies maderables comercializadas: cedro, caneo, andiroba, amarillo, endichería, arenillo, brasil, caimo, flormorado, guarango, laurel, palo rosa, tornillo y sangretoro. Existe además un variado número de especies no maderables, productoras potenciales de frutos, fibras, aceites, esencias y medicinas, eventualmente utilizadas por las comunidades nativas, pero de escasa demanda en otras poblaciones. Las especies nativas con mejores perspectivas comerciales son: maní de árbol o inchi, chontaduro, asshaí o hussai, palma milpesos y uva caimarona<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> "Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - Diagnostico Regional Integrado". Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente Secretaria Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C., 1993. Capítulo II: Análisis regional. 3.3: Recursos Naturales, página 8.

El aprovechamiento de aquel potencial debe conducirse mediante un responsable manejo forestal, es decir, con beneficios económicos y sociales permanentes, en base a la sostenibilidad de las especies y de los ecosistemas<sup>73</sup>.

El manejo forestal debe ayudar a combatir uno de los mayores flagelos que atentan contra la biodiversidad de los bosques de la cuenca del río Putumayo: la tala ilegal. Según reportes del Instituto Nacional de Recursos Naturales, en las cuencas de los ríos Algodón y Yaguas, desde diciembre de 2004 se han realizado intensos operativos conjuntos a fin de combatir la extracción ilegal de cedro y otras especies maderables<sup>74</sup>.

Las ventajas del manejo de bosques, llevaron a incluirlo en el Plan Colombo – Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del río Putumayo – PPCP. En el Programa de Medio Ambiente y el Subprograma de Acondicionamiento Ambiental, el PPCP estableció el Proyecto Binacional de Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá (Colombia) y Flor de Agosto (Perú). El objetivo fue lograr un sistema eficiente y adecuado de manejo forestal, la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones participantes en Flor de Agosto y Tarapacá, y el desarrollo de un modelo de aprovechamiento forestal acorde con la conservación del medio ambiente y las ventajas comparativas en el ámbito nacional e internacional. Asimismo, considera una extracción baja y selectiva de madera de calidad con fines de exportación y venta local, y la explotación de otros productos forestales distintos de la madera con mayor grado de transformación (plantas medicinales, productos artesanales, muebles entre otros), carbón, leña y caucho; inclusive, la realización de estudios básicos como reconocimiento florístico y de suelos, inventario forestal de la zona elegida y luego la implementación del manejo forestal.

La selección<sup>75</sup> de Flor de Agosto como área a intervenir se debió principalmente al proyecto de construcción de la carretera Napo – Putumayo, que une Puerto Arica en el río Napo con Flor de Agosto en el río Putumayo, vía que facilitaría el transporte de los productos transformados hacia Iquitos. Es decir, el criterio utilizado para la selección de Flor de Agosto fue su accesibilidad y no el óptimo aprovechamiento del área en base a criterios de potencialidad, mercado, entre otros aspectos técnicos.

Sin embargo, posteriormente el PEDICP rectificó dicha selección. Cambió la localidad beneficiaria del proyecto en la IX Reunión de la Comisión Ejecutiva del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PPCP, 2003. El área de intervención se trasladó a Río Algodón<sup>76</sup>, argumentándose que la nueva área a manejar asciende a 16 000 ha, significativamente mayor a las 4 000 ha de Flor de

<sup>73</sup> Capítulo II – Definiciones del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, DS N° 014-2001-AG del 09.ABR.2001.

<sup>74</sup> Nota de prensa del Instituto Nacional de Recursos Naturales. Lima, 17.ene.2006.

<sup>75</sup> Según lo manifestado por la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente del PEDICP mediante su Oficio N° 080-2008-INADE-6509-DRNMA del 27.MAY.2008.

<sup>76</sup> Con acta de la IX reunión de la Comisión Ejecutiva del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del río Putumayo, celebrado los días 15 y 16.MAY.2003, la comisión ejecutiva resaltó los avances logrados desde su última reunión celebrada en Lima el 20.MAR.2001, destacando la Formulación y Compatibilización del Proyecto Binacional “Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá y Flor de Agosto”. En esta reunión la delegación peruana sugirió adecuar la denominación del proyecto, modificándola por la de “Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá y Río Algodón”, para reflejar mejor el ámbito de aplicación del proyecto, sugerencia que fue aprobada por la Comisión ejecutiva.

Agosto, lo que garantizaría la sostenibilidad del proyecto así como un mayor potencial florístico.

Sin embargo, las actividades señaladas por el PEDICP en cuanto a Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Río Algodón, respecto a esa nueva elección, no han sido significativas. El proyecto se encuentra retrasado respecto al cronograma del PPCP. En efecto, las actividades desarrolladas por el PEDICP<sup>77</sup> se refieren a trabajos de zonificación, inventarios, delimitación perimétrica, entre otros. Pero, lo importante es que pese a contarse con información base del recurso florístico que data de 1998 (zonificaciones forestales e inventarios), recién desde el 2006 se han realizado estudios para la implementación del manejo forestal del bosque de Río Algodón (Delimitación Perimétrica, Plan General de Manejo Forestal y Planes de Manejo de Productos Forestales Diferentes a la Madera).

Desde las primeras acciones del proyecto de bosques en 1998, la ejecución del actual proyecto Río Algodón se mantiene atrasada respecto al cronograma que establece el PPCP para el Proyecto de Manejo Integral de los Bosques. Según este cronograma, el proyecto debía encontrarse completamente implementado al año siete.

Los hechos descritos se habrían originado en los deficientes criterios de selección del área a intervenir y, durante la reubicación del subproyecto, en la falta de prioridad asignada por los funcionarios del PEDICP a su implementación.

La falta de un manejo adecuado de los bosques de la cuenca del Putumayo, trae como consecuencia el deterioro del ecosistema, principalmente por tala indiscriminada del bosque, que contribuye a la erosión de los suelos, y por tanto, a su empobrecimiento. Adicionalmente, la falta de implementación del subproyecto conduce a la perpetuación del sistema tradicional de explotación del bosque, altamente selectivo, y a la escasa transformación, lo cual depreda y no genera valor agregado.

#### **h. LA LIMITADA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SUBPROYECTOS DEL PROYECTO BINACIONAL MANEJO INTEGRAL DE PESCA, NO CONTRIBUYE A DISMINUIR LA PRESIÓN SOBRE LOS RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS**

La presión sobre los recursos hidrobiológicos ya había sido advertida hace varios años. Con el Plan Colombo - Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del río Putumayo - PPCP<sup>78</sup>, se manifiesta que esa presión existe a escalas diferentes, en las diversas localidades, tanto del Putumayo como del Bajo Amazonas<sup>79</sup>. El PPCP estableció dentro del Programa de Actividades Productivas, el Subprograma de Apoyo a la Producción, el cual contempló la realización del Proyecto Binacional Manejo Integral de Pesca. Este consta de los siguientes Subproyectos:

<sup>77</sup> Mediante Oficio N° 080-2008-INADE-6509-DRNMA del 27.may.2008.

<sup>78</sup> "Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo".

<sup>79</sup> Según el Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (OEA, 1993), la pesca ocupa el segundo lugar precedido por la explotación maderera. Sin embargo, dicha actividad no ha sido adecuadamente aprovechada por problemas de infraestructura pesquera, capacitación, carencia de insumos por falta de apoyo crediticio, entre otros.

Cuadro 12

PROYECTO BINACIONAL MANEJO INTEGRAL DE LA PESCA	
SUBPROYECTOS	CONTENIDO
Pesca de consumo y ornamental	Considera los estudios básicos e investigaciones sobre las principales especies de consumo y ornamental y sus medios de extracción, para proponer una reglamentación de la administración conjunta de la Pesca por ambos países
Piscicultura	Contempla las evaluaciones de la infraestructura piscícola, la demanda de semilla y las unidades de cría de larvas de peces. También considera el apoyo técnico directo a los piscicultores en el campo de la producción, la evaluación de insumos y la formulación de dietas para la alimentación de los peces. Por último, plantea el establecimiento de unidades de producción experimental de peces ornamentales, entre ellos la producción de larvas y alevinos de arahuana y otras especies de mayor demanda en el mercado internacional
Manejo y desarrollo de la pesca	Incorpora las acciones necesarias para cuantificar el desembarque y la comercialización de los productos pesqueros. En el subproyecto se considera la producción de ensilados y balanceados de pescado para la alimentación de animales menores. Asimismo, dar valor agregado a los productos, para mejorar la retención de capital local. También crear Grupos Asociativos de Pesca y el fortalecimiento de las organizaciones de pescadores existentes
Capacitación	Contempla acciones de capacitación para la conservación de recursos, preservación de productos y sub-productos, y desarrollo de la piscicultura (tecnología para su desarrollo), así como capacitación en el campo de manejo empresarial

Fuente: PPCP  
Elaboración: Comisión de Auditoría

Respecto al desarrollo e implementación del subproyecto *Pesca de Consumo y Ornamental*, el PEDICP nos informa<sup>80</sup> que, se realizó un diagnóstico integral actualizado de la pesca de consumo y ornamental, que incluye aspectos socioeconómicos y la situación de la piscicultura, en atención al "Informe de Resultados del Proyecto TCP/RLA/ 2802 – Apoyo al Ordenamiento de la Pesca en el río Putumayo", elaborado por la FAO durante los años 2002 – 2003. Sin embargo, no hace mención alguna, ni se adjunta documento que evidencie, la realización de una propuesta de reglamentación para la administración conjunta de la pesca por ambos países.

Sobre el *Manejo y Desarrollo de la Pesca* mencionan<sup>81</sup> que, no se ha avanzado de acuerdo a las perspectivas, debido a que los Proyectos de Inversión elaborados a través de la Dirección de Estudios aún no han sido aprobados por la OPI del Ministerio de la Producción. Sin embargo, la producción de alimentos para animales menores en la cuenca del Putumayo, se implementará este año, a través de la Dirección de Extensión

<sup>80</sup> Mediante Oficio N° 104 -2008-INADE-6509-DRNMA, del 02.JUL.2008 (C2.96.1).

<sup>81</sup> Mediante Oficio N° 104 -2008-INADE-6509-DRNMA, del 02.JUL.2008 (C2.96.1).

y Desarrollo Agropecuario, en la meta de Infraestructura Pecuaria y Piscícola. Lo expuesto revela que, al año 2008, este subproyecto no ha sido implementado, y que recién se empezaría a desarrollar lo correspondiente a producción de alimentos para animales menores. Si bien, la falta de permiso del Ministerio de la Producción limita el accionar del PEDICP, existen otras actividades que independientemente pueden realizar como cuantificar el desembarque y la comercialización de los productos pesqueros.

Referente a la *Capacitación*, señalan<sup>82</sup> que, han realizado diversos eventos de capacitación, de los que resaltan los ejecutados en 1996 y 1997 mediante Convenio con la Dirección Regional de Pesquería de Loreto, así como otras capacitaciones en el periodo 1994-2001. Evaluada la información se confirma que, la capacitación se ha llevado a cabo de manera constante, especialmente la referida a piscicultura, cuya actividad se realiza varias veces al año mediante eventos de capacitación, así como la relativa a la asistencia técnica permanente en las 4 subsedes donde se implementan los proyectos de piscicultura (El Estrecho, Santa Mercedes, Soplín Vargas y Cabalococha), tal como consta en los expedientes técnicos de ejecución de metas del 2005, 2006 y 2007<sup>83</sup>.

En relación a la *Piscicultura* el PEDICP nos manifiesta<sup>84</sup> que, el detalle del desarrollo de estas actividades se encuentra en los "Resultados y Experiencias en Proyectos Agropecuarios y Piscícolas del PEDICP (2006)", así como, en los expedientes técnicos de ejecución de metas de los años 2005, 2006 y 2007. Revisada la información, se advierte que, si bien se brindó apoyo técnico a piscicultores en el campo de la producción y la instalación de infraestructura piscícola en las subsedes del PEDICP, no se señala ni adjunta documentación alguna que establezca la instalación de unidades de producción experimental de peces ornamentales, entre ellos la producción de larvas y alevinos de arahuana, y otras especies de mayor demanda en el mercado internacional. Solo se observa el trabajo con especies de consumo.

Adicionalmente a lo anterior, la ejecución del Proyecto de Manejo Integral de Pesca, de acuerdo a lo establecido en el cronograma (cuadro siguiente) debía encontrarse completamente implementada al sexto año de iniciado. Sin embargo, no se han implementado completamente las metas establecidas para cada uno de los Subproyectos del Proyecto Binacional Manejo Integral de Pesca.

En resumen, de los cuatro subproyectos comprendidos en el Proyecto Binacional Manejo Integral de la Pesca, han implementado la capacitación, la piscicultura parcialmente, en menor medida la pesca de consumo y ornamental, y el manejo y desarrollo de pesca.

<sup>82</sup> Mediante Oficio N° 104 -2008-INADE-6509-DRNMA, del 02.jul.2008 (C2.96.1).

<sup>83</sup> Remitidos adjuntos al Oficio N°026-2008-INADE-6509-DRRNNMA. del 19.mar.2008 (AGA.27.2.1).

<sup>84</sup> Mediante Informe N° 04-2008-INADE-6508-DEDA adjunto a Oficio N° 037-2008-INADE-6508-DEDA del 29.abr.2008 (AGA.34.2.2).

**i. EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO - INADE NO HA EJERCIDO LA FUNCIÓN DE SEGUIMIENTO AL PROYECTO ESPECIAL BINACIONAL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO - PEDICP, EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DEL PLAN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO - PPCP, LO CUAL IMPIDE CONOCER EL ESTADO DE AVANCE Y LA PROBLEMÁTICA DEL PPCP, ASÍ COMO LA MEJOR DECISIÓN PARA SU REORIENTACIÓN EN BUSCA DEL DESARROLLO DE DICHA ZONA DE FRONTERA**

El Instituto Nacional de Desarrollo – INADE, creado con el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 261 de 28.JUN.1983<sup>85</sup>, tiene la función de coordinar, evaluar, supervisar y controlar<sup>86</sup> las labores del proyecto binacional PEDICP, organismo público descentralizado bajo su ámbito, para ejecutar el Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - PPCP. Sin embargo, dicha función no ha sido ejercida por el INADE, lo cual no le ha permitido conocer el grado de avance del PPCP, y por ende, haber tomado las medidas correctivas de su escaso desarrollo.

La función del INADE se refleja tanto en la estructura del Tratado de Cooperación Amazónica Colombo - Peruano - TCACP como en su instrumento de ejecución de los proyectos de desarrollo, el citado PPCP. Respecto al TCACP, para desarrollar los proyectos del PPCP se constituyó una Comisión Mixta, nivel máximo de decisión, integrada por representantes de los respectivos Ministerios de Relaciones exteriores. Respecto al PPCP, una *Comisión Ejecutiva*, se encargaba de aprobar y supervisar los estudios y programas de actividades, y de vigilar el cumplimiento de las metas del plan; un *Comité Técnico*, de dirigir y administrar las actividades técnicas y compatibilizar los trabajos de las unidades técnicas de cada país; y las *Unidades Técnicas*, de coordinar, ejecutar y evaluar los estudios, e identificar y formular los proyectos, integradas por un Jefe de Unidad, especialistas nacionales, consultores y personal de apoyo.

En la VII Reunión de la Comisión Ejecutiva (22.ABR.1998), se **aprobó el PPCP**. En esta reunión, el INADE participó como la Unidad Técnica Peruana<sup>87</sup>.

El PPCP comprendió cinco Programas, cada uno con sus respectivos proyectos, subproyectos y actividades. Para la ejecución de estos programas (y proyectos), el tema de la coordinación era importante. El PPCP señala que para ello *“... se tendría especial cuidado en la **coordinación interinstitucional entre ambos países**, incorporando mecanismos que permitan la agilización de trámites y procedimientos para la realización*

<sup>85</sup> El INADE dependía directamente del Presidente de la República, y según el quinto párrafo del mismo artículo 3º, “...prestará el apoyo necesario para la coordinación del Instituto con los Ministerios y Reparticiones del Estado”. El decreto detalla que debe insertarse como una disposición especial al Decreto Legislativo N° 217 publicado el 15.JUN.1981. Con la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Legislativo N° 560 de 29.MAR.1990, Ley del Poder Ejecutivo, los proyectos especiales binacionales y fronterizos son conducidos por el Gobierno Nacional. Luego, con el Decreto Legislativo N° 599 de 01.MAY.1990, el INADE pasa a depender del Ministerio de la Presidencia. Con la Ley N° 27779 de 11.JUL.2002 se crea el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El 25.JUL.2002, con el artículo 5º de la Ley N° 27792, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el INADE pasa a ser un OPD del Ministerio de Vivienda y Construcción. Con el Decreto Supremo N° 059-2006-AG de 20.OCT.2006 adscriben el Instituto Nacional de Desarrollo – INADE al Ministerio de Agricultura.

<sup>86</sup> Decreto Supremo N° 017-93-PRES de 05.AGO.1993, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones - ROF del INADE, que en su artículo 8º a).

<sup>87</sup> Acta de la VII Reunión de la Comisión Ejecutiva del Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, llevada a cabo en la ciudad de Santa Fe de Bogotá el 22.abr.1998, Anexo N° 3.

*oportuna de los proyectos binacionales, con la participación de la comunidad e instituciones nacionales de Colombia y Perú*.<sup>88</sup> El PPCP establece<sup>89</sup> que *“las coordinaciones binacionales del Plan se realizarán a través de la Comisión Mixta de Cooperación Amazónica Colombo-Peruano y en cada país a través de las respectivas subcomisiones nacionales”*<sup>90</sup>. Estas actividades sustentan las decisiones que en el ámbito nacional debía tomar el INADE-PEDICP.

### **Coordinaciones binacionales INADE**

Sobre las **coordinaciones** efectuadas para la ejecución de los proyectos binacionales con Colombia (Manejo Integral y Sostenible de Bosques, Manejo Integral de Pesca, Parques Naturales/Nacionales, Saneamiento Ambiental, Manejo Integral de Fauna Silvestre y Educación Ambiental)<sup>91</sup>, la Gerencia de Proyectos en Sierra y Selva del INADE alcanzó *“... una serie de documentos relacionados a ... las coordinaciones para la ejecución de los Proyectos Binacionales con Colombia...”*<sup>92</sup>. Sin embargo, tales documentos corresponden en su mayoría a información que el PEDICP alcanza de ordinario al INADE. No se muestran casos de coordinaciones entre el PEDICP o el INADE con la contraparte colombiana para algún proyecto o subproyecto binacional:

Por otro lado, se advierten tres documentos emitidos por el INADE al Ministerio de Relaciones Exteriores, y solo dos de ellos corresponden a temas relacionados con el PPCP u otros convenios, como el Desarrollo Fronterizo de Perú – Brasil o la Cooperación Mesa de Trabajo Perú - Brasil.

No se ha evidenciado información sobre el **grado de avance físico y financiero** de la implementación del Plan Colombo Peruano para el desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo al 2008<sup>93</sup>. Igualmente, no se evidenció informes de avance ni de supervisión del PPCP que el INADE y el PEDICP hubieren remitido al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

Por lo tanto, no se ha evidenciado que el INADE haya efectuado labores de supervisión o seguimiento de las actividades del PEDICP en relación a la ejecución del PPCP. El INADE se ha limitado a recepcionar la información que el PEDICP, a través de su Dirección Ejecutiva, le ha estado proporcionando como parte de sus obligaciones,<sup>94</sup> como información presupuestaria y de planificación operativa.

La situación encontrada impide que el INADE pueda efectuar una evaluación objetiva del avance del PPCP y tomar las acciones pertinentes. De la misma manera, le impide dar a conocer al Ministerio de Relaciones Exteriores, la situación en que se encuentra el PPCP, limitando el accionar binacionales de este ministerio, así como las decisiones

<sup>88</sup> Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca Río Putumayo – PPCP, pág. 7.

<sup>89</sup> Capítulo IV, sobre Programas y Proyectos del Plan, literal B, “Descripción del Proyecto y sus Componentes”.

<sup>90</sup> 6º, 7º y 8º párrafo, página 86 del PPCP.

<sup>91</sup> Numeral 1 del Oficio 93-2008-CG/MAC-PEDICP de 07.AGO.2008

<sup>92</sup> Oficio N° 162-2008-INADE-5201-GPSS de 19.AGO.2008

<sup>93</sup> Numeral 2 del Oficio 93-2008-CG/MAC-PEDICP de 07.AGO.2008.

<sup>94</sup> Artículo 11º, literal v) del Manual de Organización y Funciones del PEDICP, aprobado con Resolución Jefatural N° 152-2001-INADE-1100 de 11.AGO.2001: “Dar cuenta al INADE, sobre los resultados de la marcha del Proyecto Especial y cumplimiento de sus metas”.

que previamente debe tomar para ese fin en base a las consideraciones del ejecutor técnico (INADE-PEDICP). En consecuencia, de los once proyectos binacionales, a falta de medidas correctivas producto de un seguimiento al PPCP, solo se han iniciado dos de ellos: “Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá y Flor de Agosto” y “Manejo Integral de la Pesca”<sup>95</sup>, lo que conlleva a una baja ejecución del PPCP y a no haber logrado el desarrollo integral de la población amazónica fronteriza con Colombia.

**j. LOS FUNCIONARIOS DEL CUERPO DIPLOMÁTICO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, EN SU CALIDAD DE MIEMBROS DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PPCP ENCARGADOS DE VELAR POR SU CUMPLIMIENTO, NO HAN EJERCIDO LAS ACCIONES DE SEGUIMIENTO CORRESPONDIENTES, CIRCUNSCRIBIENDO SU ACCIONAR A DECISIONES ADOPTADAS POR LA CITADA COMISIÓN**

El Ministerio de Relaciones Exteriores – MRE tiene la función de efectuar el seguimiento<sup>96</sup> al Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PPCP, plan que fue aprobado en 1998 en busca del desarrollo de las poblaciones fronterizas de las repúblicas de Colombia y Perú. La ejecución de dicho plan se encuentra a cargo del Proyecto Especial de Desarrollo de la Cuenca del Río Putumayo - PEDICP<sup>97</sup>, organismo público descentralizado del Instituto Nacional de Desarrollo - INADE. Sin embargo, la mencionada función de seguimiento no ha sido ejercida por el MRE, por lo que no se ha tomado acciones respecto a la falta de avance del PPCP, el cual, desde su aprobación a la fecha, solo ha iniciado la aplicación de dos de los proyectos binacionales del PPCP. Esta situación ha contribuido a que no se tomen medidas definitivas en torno a su mejor aplicación o a su ajuste por otro plan con viabilidad, y a su vez ha obstaculizado la meta de dicho PPCP de lograr el desarrollo de la población amazónica de la mencionada cuenca.

La función del MRE del seguimiento del citado PPCP se refleja en la estructura operativa del TCACP como en la del propio PPCP<sup>98</sup>, pero no se ha evidenciado en el propio MRE. Respecto al **TCACP**, para desarrollar los estudios propuestos del PPCP se constituye una *Comisión Mixta*, nivel máximo de decisión, integrada por representantes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Asimismo, respecto al **PPCP**<sup>99</sup>, además de un *Comité Técnico* y de las *Unidades Técnicas* – UUTT, formaba parte del PPCP una *Comisión Ejecutiva* como la “encargada de establecer los lineamientos y

<sup>95</sup> En la sexta y séptima Reuniones del Comité Técnico (10 y 11.DIC.1990, Lima; y 3.SET.1991, Bogotá), se identificó la ejecución de 2 de los 14 proyectos: “Manejo Integral y Sostenible de los Bosques de Tarapacá y Flor de Agosto” y “Manejo Integral de la Pesca”. Debe precisarse que son dos proyectos no se han ejecutado en el sentido de haberse culminado, sino que son los únicos que tuvieron parte de su planificación coordinada binacionalmente, pero se encuentran aún por implementarse.

<sup>96</sup> Artículo 18º de la Resolución Ministerial N° 0523-96/RE del 29.AGO.1996 y artículo 21º del Decreto Supremo N° 006-99-RE del 11.FEB.1999

<sup>97</sup> En consideración al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú en el denominado “Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo” para la ejecución de los proyectos binacionales previamente priorizados, se creó, mediante el Decreto Supremo N° 153-91-PCM del 27.SET.1991 el PEDICP.

<sup>98</sup> Aprobado por la Comisión Ejecutiva en su VII Reunión, según consta en Acta suscrita en la ciudad de Santa Fé de Bogotá – Colombia, el 22.abril.1998.

<sup>99</sup> Introducción, numeral 3.2 “Estructura Operativa” del propio PPCP.

*políticas generales del Plan, coordinar y promover la ejecución de estudios y aprobar los planes y actividades en sus diferentes fases y vigilar el cumplimiento de las distintas actividades que se deben realizar para lograr los objetivos y alcances del PPCP*". Y en el caso del Perú, esta tarea recaía en un funcionario perteneciente al cuerpo diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores, el entonces Director de América del Sur, quien a su vez presidía la delegación peruana; tal como se puede constatar en las Actas de la VII, VIII, IX y X Reunión de la referida Comisión Ejecutiva (también un funcionario del Instituto Nacional de Desarrollo-INADE). Finalmente, respecto al propio MRE, no se ha evidenciado la existencia de mecanismo alguno que le haya servido de vía para conocimiento de las ocurrencias de la gestión del ejecutor INADE-PEDICP respecto al PPCP y del avance de este último.

Por lo que se refiere a la representación del MRE del Perú en el TCACP y PPCP, se tenía la facultad para conocer los posibles problemas que impedían el avance del plan e informar al Ministerio para las acciones correspondientes. Sin embargo, el tiempo ha pasado desde la aprobación del PPCP (1998) hasta la fecha, sin que se haya tomado una acción que remediara los inconvenientes para su plena aplicación.

Debe recordarse que el PPCP fue concebido para contribuir mediante **acciones conjuntas de Colombia y Perú al desarrollo sostenido y la conservación del medioambiente y la biodiversidad de la región amazónica y mejorar la calidad de vida de su población**<sup>100</sup>. Sin embargo, la situación del avance de los proyectos que originalmente fueron aprobados es bastante reducida, con solo dos proyectos en su fase de preinversión de un total de once proyectos, nueve de ellos binacionales<sup>101</sup>,

Funcionarios del MRE han participado como miembros de la Comisión Ejecutiva del PPCP. Según actas de la Comisión Ejecutiva, en la VII, VIII, IX y X Reunión (1998, 2001, 2003 y 2004, respectivamente), se advierte la importancia de la participación de los integrantes de la Comisión Ejecutiva, porque de sus opiniones resultan acuerdos que deben ser cumplidos por cada uno de los niveles subsiguientes del PPCP (Comité Técnico y Unidades Técnicas - INADE/PEDICP), que finalmente viene a ser lo que define el avance del PPCP en su conjunto. Un seguimiento adecuado del desarrollo de la aplicación del PPCP habría alertado de la importancia que a su vez tenían las gestiones para lograr el financiamiento de los proyectos. Al respecto, no se han ofrecido evidencias de gestiones del MRE dirigidas a esa finalidad.

Al mismo tiempo, no se advierte que el accionar del Comité Ejecutivo y el de los representantes peruanos presentes en las reuniones de ese comité (Dirección de América del Sur<sup>102</sup>, Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo), haya considerado la necesidad de enfatizar una respuesta ante el limitado desarrollo del PPCP, independientemente de la ya mencionada dificultad para conseguir financiamiento. Es más, ante la iniciativa del Presidente de la delegación colombiana (IX Reunión del Comité Ejecutivo) de reorientar las actividades del PPCP, la delegación peruana mostró su interés en continuar impulsándolo. Vale decir, el MRE y sus representantes en el

<sup>100</sup> "Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca río Putumayo – PPCP" (Abril de 1998).

<sup>101</sup> Posteriormente los proyectos fueron reducidos en número con miras a facilitar la ejecución del PPCP.

<sup>102</sup> En la actualidad, es la Subsecretaría para Asuntos de América, a través de la Dirección General de Sudamérica, la unidad orgánica encargada.

Comité Ejecutivo, no cuestionaron si existían motivos de índole administrativa (un plan demasiado amplio), o geográfica (altos costos de los proyectos por el costo de transporte, por ejemplo), para, con el fundamento del caso, tomar una acción de remediación. Este hubiese sido el punto culminante de una labor de seguimiento.

Por otro lado, es necesario mencionar que la información de gestión administrativa y presupuestaria, que asigna recursos financieros y acciones a las tareas correspondientes al quehacer de una entidad, no incluyen las actividades relacionadas al seguimiento del referido PPCP.

Los hechos expuestos, se deben a que el MRE ha limitado su accionar a las reuniones de las instancias binacionales, en las que sus representantes han participado como voceros del país y miembros del Comité Ejecutivo del PPCP, sin que las coordinaciones y acuerdos allí trabajados hayan trascendido a la instancia nacional, al propio MRE, para las acciones pertinentes. Esto ha sido confirmado por el PEDICP, que no ha evidenciado la remisión de comunicaciones sobre el avance de la ejecución del PPCP al MRE. Asimismo, debe mencionarse que la ausencia de mecanismos para obtener información continua, no solo de las citadas instancias, sino del propio INADE o PEDICP, ha llevado a depender de las referidas instancias binacionales, las mismas que por ser haberse desarrollado entre largos intervalos de tiempo sin coordinación, han limitado el seguimiento del avance de la aplicación del PPCP.

Esta situación ha llevado a que el ente ejecutor del PPCP, el PEDICP, que no ha cumplido las tareas para las cuales fue creado, la ejecución de proyectos binacionales, no haya sido advertido, a iniciativa del MRE, para solucionar los problemas que le impedían tal cumplimiento.

Igualmente, al no haberse efectuado el seguimiento, no se han tomado las medidas correctivas del caso para evitar la falta del cumplimiento de los objetivos del PPCP de lograr el desarrollo integral y sostenible de la región, mejorar el nivel de vida de la población, y hacer del PPCP un instrumento de desarrollo regional.

#### **4.2. CONCLUSIONES DE LA EFS DE PERÚ**

Como resultado de la auditoría de gestión ambiental al Instituto Nacional de Desarrollo – INADE, al Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - PEDICP y al Ministerio de Relaciones Exteriores, en atención al Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - PPCP se ha arribado a las siguientes conclusiones:

- El PEDICP, creado en 1991 en consideración a la necesidad de contar con un organismo ejecutor de los 11 proyectos (9 de ellos binacionales) del PPCP, plan aprobado en 1998 y del cual, para facilitar su ejecución, se priorizaron 5 proyectos en 2003; aún no ha llegado a implementar proyecto alguno del citado plan.

El avance del PPCP sólo muestra el inicio de la planificación de dos proyectos binacionales (Manejo Integral y Sostenible de Bosques y Manejo Integral de Pesca).

Durante la existencia del PEDICP se han efectuado proyectos a nivel específicamente nacional.

- Se ha evidenciado que el PEDICP ejecutó obras de agua potable y alcantarillado con debilidades que conllevaron a que no se brinde el servicio de saneamiento a la comunidad ni se contribuya a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la demora en la transferencia de las obras culminadas a las entidades municipales disminuyó la disponibilidad de recursos para otras inversiones, al haberlos utilizado en PEDICP, ente ejecutor, en gastos de mantenimiento de esas obras.

Algunas debilidades se refieren a la carencia de precisiones respecto al periodo de diseño, cálculos y sustento de los dimensionamientos realizados y de la población beneficiaria de un proyecto de agua potable, y a las incoherencias entre los datos de la población beneficiaria y la capacidad de las redes para la población futura.

En cuanto a los gastos de mantenimiento, se incurrió en un monto de S/. 218.730,81 en cuatro de las obras de saneamiento ejecutadas por el PEDICP. La transferencia-recepción de las obras se concretó sólo después de varios meses, y en algunos casos inclusive, después de algunos años.

Actuales problemas técnicos en las instalaciones de las obras reflejan que no se habría contemplado la capacidad financiera e inclusive técnica de los municipios, para operar y mantener las obras recibidas, conforme a su competencia, incidiendo negativamente en su sostenibilidad.

- El PEDICP no ha desarrollado los proyectos binacionales de Educación Ambiental y Saneamiento Ambiental del PPCP, que contienen la temática de residuos sólidos en el ámbito del citado PEDICP. Asimismo, no se ha evidenciado la elaboración de estudios u otros documentos, que identifiquen y prioricen las localidades que requieren asistencia en el manejo de residuos sólidos, tarea también señalada en el PPCP.

Si bien el manejo de residuos sólidos es una función relacionada a las labores de los municipios, las propias municipalidades han informado que, desde que el PEDICP tiene a su cargo la realización de esa función en la zona entre el río Putumayo y el río Napo, carecen de obras de tratamiento y disposición final de residuos sólidos, que no se han venido desarrollando labores de reciclaje, y que la población acostumbra arrojar sus residuos a los ríos o zonas aledañas a sus viviendas.

Lo expuesto revela la importancia de realizar capacitación ambiental con énfasis en el manejo de residuos sólidos, para evitar posibles consecuencias por la acumulación desordenada y sin tratamiento de residuos sólidos tales como: la proliferación de vectores transmisores de enfermedades a la población, la afectación al agua, aire y suelo pudiendo contaminar las viviendas, alimentos y agua de consumo; y originar problemas como la desaparición de la capa vegetal originaria, erosión del suelo; contaminación a la atmósfera por la quema de los desechos, contaminación del agua y muerte de fauna acuática, y el deterioro del paisaje; conllevando costos sociales y económicos para la población.

- Uno de los proyectos que ha venido llevando a cabo el PEDICP, se ha formulado a nivel de perfil y expediente técnico en una localidad ubicada fuera del límite de su

ámbito, establecido en su Reglamento de Organización y Funciones - ROF. La localidad es Puerto América, y se ubica sobre el margen izquierdo del río Morona, distrito de Morona, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto. La obra se denomina "Instalación de agua potable y desagüe en Puerto América".

La obra se ha sujetado a convenios de cooperación interinstitucional suscritos por el PEDICP y la municipalidad distrital de Morona en los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. También, la obra responde al ámbito del "Proyecto de Desarrollo Sustentable del Área Fronteriza Amazónica Peruano Ecuatoriano – PDPE" suscrito el 21.oct.2001 entre el INADE y el Instituto para el Desarrollo Regional Amazónico – ECORAE de la República del Ecuador. Por ello, en ago.2003 el PEDICP inició los trámites para la ampliación de su ámbito, y formuló el Plan de Desarrollo de las Cuencas de los Ríos Napo-Tigre-Morona-Pastaza, en convenio con las municipalidades distritales ubicadas en las correspondientes cuencas.

El PEDICP formuló el perfil del proyecto "Instalación de Agua Potable y Desagüe en Puerto América" por S/. 8.000,00; y el expediente técnico por S/. 57.153,02.

En el artículo 4º del Reglamento de Organización y Funciones - ROF del "Proyecto Especial Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo – PEDICP", señala que el ámbito geográfico del PEDICP "... se localiza entre las cuencas de los Ríos Putumayo, Napo, y Amazonas; involucrando los distritos de El Putumayo, Torres Causana, Napo, Mazán y Las Amazonas en la Provincia de Maynas; así como los Distritos de Pebas, Ramón Castilla y Yavarí en la Provincia de Ramón Castilla del Departamento de Loreto".

La situación encontrada se ha debido a la voluntad de atender zonas deprimidas económicamente de la región Loreto. La elaboración del perfil y del expediente técnico del referido proyecto de saneamiento fuera del ámbito del PEDICP, ha disminuido los recursos financieros disponibles y la capacidad operativa, para ejecutar los proyectos binacionales del PPCP, para cuya atención fue creado el PEDICP.

- El PEDICP no ha realizado un permanente seguimiento de la propuesta de creación de la Zona Reservada Yaguas, a fin de conseguir la aprobación y establecimiento de dicho lugar como un Área Natural Protegida, de parte del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA. De esta manera, el Proyecto de Parques Naturales establecido en el PPCP aun se encuentra pendiente de implementar.
- El PEDICP no ha llevado a cabo los estudios de investigación establecidos en los subproyectos del Proyecto Binacional Manejo de Fauna Silvestre señalado en el PPCP. Esta situación limita el conocimiento del PEDICP, de la diversidad biológica, el potencial y estatus de los recursos naturales y el conocimiento de las poblaciones sobre la fauna.
- El PEDICP ha tomado insuficientes acciones para la implementación en campo del Proyecto Binacional de Manejo de Bosque en el ámbito del río Algodón. Esta situación impide que se facilite la conservación de la biodiversidad, el inventario, aprovechamiento y comercialización forestal, y la capacitación, tal como lo establece el PPCP.

- El PEDICP ha dispuesto limitadas acciones para la implementación de cada uno de los subproyectos del Proyecto Binacional de Manejo Integral de Pesca del PPCP, así como, para la elaboración e implementación del Plan Binacional de Manejo de Pesca. Esta situación no facilita el uso racional y sostenible de los recursos hidrobiológicos en beneficio de las poblaciones aledañas.
- El INADE no ha efectuado labores de coordinación ni de seguimiento de la ejecución de los proyectos del PPCP, razón por la cual tampoco ha conocido el grado de avance de dicho plan. El INADE se ha limitado a recepcionar la información presupuestaria y sobre proyectos nacionales que le ha remitido el PEDICP.

Esta situación se ha debido a que el INADE no ha establecido un mecanismo para que el PEDICP le rinda cuentas sobre el avance del PPCP, lo que ha conllevado a que no se tomen medidas correctivas oportunas y que se haya continuado postergando la solución de los problemas binacionales de la cuenca del Putumayo.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores - MRE, institución con la función de efectuar el seguimiento del PPCP, no ha contado con los mecanismos para informarse permanentemente del desarrollo de dicho plan y de la problemática que ha obstaculizado su aplicación, al grado que ninguno de sus proyectos binacionales ha sido implementado. Sólo dos de ellos, relativos a la temática de manejo de bosques y de pesca, han iniciado su fase de preinversión.

La participación del MRE se ha limitado a las acciones que sus representantes han desempeñado en los organismos binacionales como la Comisión Ejecutiva del PPCP. Esa participación se ha efectuado en contadas reuniones tras extensos intervalos de tiempo, algunos por encima del periodo anual inclusive. Tales reuniones a la fecha ya no se convocan. Los resultados de esa participación, que según las actas correspondientes, mencionan el problema del retraso del PPCP, no han servido para que tal tema fuera discutido en el propio ministerio, para que conjuntamente con el INADE, entidad a la que pertenece el PEDICP, ejecutor del PPCP, se tomara el acuerdo para los ajustes necesarios a su forma de aplicación o a su contenido, y evitar así su baja efectividad.

La falta de enlace entre las actuaciones de los representantes del MRE en la Comisión Ejecutiva, por un lado, así como la del INADE y el PEDICP con el propio MRE, por otro lado; ha dificultado la toma de las medidas encaminadas a facilitar la ejecución del PPCP. Esta situación ha propiciado que no se concreten los proyectos de dicho plan, lo cual no contribuye a mejorar la calidad de vida de la población amazónica, conforme a unos de sus objetivos del PPCP.

#### **4.3. RECOMENDACIONES DE LA EFS DE PERÚ**

La Contraloría General, en mérito a las conclusiones y observaciones expuestas y a las facultades establecidas en los incisos b), e) y f) del artículo 15º de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y con el propósito de optimizar la gestión del INADE-PEDICP y del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto al medio ambiente en la cuenca del río Putumayo, en el ámbito del PPCP, formula las recomendaciones siguientes:

- Se evalúe por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Desarrollo - INADE y la contraparte colombiana, la pertinencia de la vigencia del PPCP, su articulación con otros acuerdos internacionales o su desactivación definitiva, y se emita una opinión conjunta al respecto; a fin de que la ejecución de los proyectos binacionales, originalmente considerados en el PPCP, adquieran viabilidad y se concentren los recursos públicos preponderantemente a los referidos proyectos y al desarrollo de las poblaciones fronterizas de la cuenca del río Putumayo.
- Se elaboren los procedimientos internos que formalicen la transferencia de las obras ejecutadas, con el establecimiento de los documentos y tiempos a utilizar en dichos actos; a fin de evitar la dilación del proceso, acelerar la entrega del servicio para el cual se ejecutó la obra, y evitarle gastos de mantenimiento de la obra culminada al ejecutor.
- Se realicen las gestiones necesarias para poner en marcha los proyectos binacionales de Educación Ambiental y Saneamiento Ambiental, con la identificación previa de las localidades que requieren asistencia prioritaria en manejo de residuos sólidos.
- Se concentren los esfuerzos del PEDICP únicamente en los proyectos que se encuentren ajustados al ámbito definido en las normas que rigen su accionar y de acuerdo a la delimitación que resulte de la aplicación de la recomendación respecto a implementar un sistema de información geográfica georreferenciada.
- Se retomen y mantengan las coordinaciones respectivas con el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, hasta obtener su respuesta sobre la propuesta del establecimiento de la Zona Reservada Yaguas.
- Se evalúen y/o validen los estudios y las propuestas recientes para la creación de áreas naturales protegidas en la cuenca del río Yaguas, que hayan efectuado organizaciones internacionales para las comunidades indígenas de la zona, a fin de actualizar la información biológica y social del PEDICP, así como priorizar el proceso de aprobación del establecimiento del área natural protegida propuesta.
- Se priorice la realización de estudios señalados en los subproyectos del Proyecto Binacional de Manejo de Fauna Silvestre, a fin de contar con una línea base que permita conocer el estado situacional de los recursos naturales y culturales en el ámbito de la cuenca del río Putumayo, y brindar a las comunidades nativas las mejores alternativas de planes de manejo.
- Se evalúen y/o validen los estudios de fauna realizados en el ámbito del PEDICP, con la finalidad de acelerar el proceso señalado en la recomendación anterior y evitar una posible duplicidad de esfuerzos.
- Se implemente el Plan General de Manejo Forestal de la Cuenca Putumayo, Subcuenca del río Algodón, aprobado por la autoridad competente; y se supervise la asistencia técnica durante las etapas de extracción, transporte, comercialización y reposición de las especies maderables.

- 
- Se elabore e implemente el Plan Binacional de Manejo de Pesca, a fin de contar con un documento de gestión a largo plazo, que recoja las actividades dispuestas en los subprogramas del Proyecto Binacional de Manejo Integral de Pesca.
  - Se implementen los mecanismos adecuados que permitan advertir si los proyectos binacionales tienen viabilidad o requieren la realización de ajustes inmediatos, a fin de no generar la salida de recursos que no van a retribuir en beneficio de la sociedad.
  - Se implementen los mecanismos adecuados que permitan que los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores que conforman las comisiones binacionales del PPCP, sean designados mediante documento formal que precise sus obligaciones, entre las cuales deberá consignarse la de alertar de los problemas que comprometan el buen accionar del PPCP.

## 5. REFLEXIÓN FINAL

El río Putumayo es uno de los elementos principales sobre el cual se forma la línea de frontera entre las repúblicas de Perú y Colombia. Por lo tanto, la cuenca hidrográfica formada por los afluentes y efluentes de este río, se ubica en territorios a ambos lados de la frontera. Esto le da una particularidad a los distintos proyectos de desarrollo cuya ejecución tuviere lugar en dicha unidad natural. Los proyectos ejecutados podrían tener alguna coordinación con los demás proyectos nacionales en cada país, pero no con los más próximos transfronterizos pero de la misma cuenca.

La necesidad de coordinar los trabajos de ejecución de proyectos para mantener un criterio unitario para la cuenca, cobra mayor importancia al considerar la particularidad de las poblaciones allí asentadas como la ambiental. La primera es de aspecto negativo, en razón a que las poblaciones se encuentran inmersas en la más profunda precariedad económica. La segunda reviste más bien un aspecto positivo, debido a la gran biodiversidad, aunque con ribetes de riesgo por la presencia de gran endemismo.

Para revertir la característica negativa sin un trabajo adecuado y coordinado, se puede estropear la segunda. Sobre el particular, se conoce de actividades antrópicas que vienen dañando el ambiente de la cuenca sin que aporten mejoría económica a la población. El uso irracional de los recursos es concomitante a la situación de pobreza de las poblaciones de la Región. Finalmente, el agotamiento de los recursos representa la imposibilidad de que tal situación cambie en el futuro.

La importancia que en este contexto tiene el establecimiento de proyectos de coordinación y ejecución binacional es excepcional. El Plan de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo - PPCP, con vigencia desde 1998 en ambos países, ha sido una oportunidad de sortear los problemas que aquejan a estas zonas alejadas de los centros de la actividad económica de ambos países. Sin embargo, el escaso avance de los proyectos del plan, que muestra que dos de los nueve proyectos binacionales apenas han alcanzado iniciar su etapa de preinversión, motiva la preocupación por los mecanismos utilizados para su implementación y seguimiento.

Las diferentes situaciones que se han ensayado para concretar el PPCP muestran que el tema primordial puede ser más o menos ajeno a los percances de índole administrativa o financiera de las entidades encargadas de su ejecución.

- Así, en el lado peruano, una entidad tuvo la exclusividad de su implementación, en el colombiano fueron varias. Pero en ninguna de estas variantes se llegó a buen puerto.
- El financiamiento binacional no prosperó (debe mencionarse que no se ha evidenciado mayores esfuerzos al respecto), pero los montos de actividades en moneda nacional que las entidades relacionadas al PPCP han efectuado en ambos países son significativos en relación a lo presupuestado como aporte nacional a los proyectos binacionales. Como estas actividades no se han desarrollado en forma coordinada de uno y otro lado de la frontera, los egresos financieros y el tiempo dedicado a tales actividades tiene el efecto de haber perdido la oportunidad de hacer algo por la cuenca y sus pobladores.

- Finalmente, las actividades realizadas a modo de proyectos nacionales, además de no sujetarse al PPCP, tampoco han estado en función de un orden de prelación que atendiera las necesidades de la población desde lo más urgente. Esto ha llevado también a que además del PPCP, ambos países concretaran acuerdos adicionales internacionales que comprometieron los trabajos y las prioridades en otros ámbitos.

De lo anterior resulta que las dificultades emanan de un lugar del cual también pueden hacerse realidad los compromisos internacionales: La decisión política al más alto nivel en ambos países. El respeto de los compromisos pactados internacionalmente debe encaminarse con los compromisos específicos más imprescindibles para que sus impactos positivos retroalimenten la realización de los demás proyectos, no solo a cargo del Estado sino de agentes privados que vean oportunidades en su ejecución. Una vez los primeros proyectos brinden servicios, la comunidad beneficiaria daría continuidad a los que deban seguir ejecutándose.

Expuestos los resultados a que arribamos las EFS de Perú y Colombia, respecto a la evaluación de las Entidades Públicas de cada país encargadas de la ejecución del Plan Colombo – Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo; nos permitimos invocar a los gobiernos de ambos países, a que se retomen las coordinaciones de carácter binacional a efectos de evaluar y priorizar acciones para resolver la problemática de tan importante cuenca transfronteriza, desde una perspectiva de unidad ambiental, económica y social; lo cual requiere de soluciones integrales que engloben la situación de ambos lados de la frontera, determinando en forma más específica las zonas críticas de acción. La auditoría ha permitido conocer debilidades comunes y con ello, manifestado la ahora impostergable necesidad de soluciones también comunes e integrales.

Bogotá y Lima, octubre de 2008