

GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE INITIATIVE

Salvaguardas ambientales y sociales en el financiamiento de proyectos de infraestructura en la Amazonía sur del Perú

**JUAN LUIS DAMMERT BELLO****ABSTRACT**

Este informe de referencia respalda al informe de trabajo de “BU Financing Infrastructure Projects in the Southern Amazon of Peru: its Relation with Environmental and Social Safeguards.” Da contexto, evidencia, y los resultados de casos de estudio, basado en trabajo de campo por investigadores de la Universidad del Pacífico y Boston University. Es parte del proyecto más amplio, Safeguarding Sustainable Development, una colaboración multi-año entre Boston University Global Development Policy Center’ FLACSO, Quito; Universidad del Pacífico, Lima; y INESAD, La Paz. Ha recibido apoyo por John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Charles Stewart Mott Foundation, y Rockefeller Brothers Fund. Más información sobre el Proyecto se puede encontrar en <http://www.bu.edu/gdp/development-banks-in-the-andean-amazon/>.

Juan Luis Dammert Bello earned a B.A. in Sociology from Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) and an M.A. and Ph.D. in Geography from the Graduate School of Geography at Clark University, Massachusetts. He currently works as Program Officer at Oxfam in Peru, where he coordinates a project on land rights associated to agribusiness in Peru and Colombia; and also as a consultant for Universidad del Pacífico.

Contenidos

INTRODUCCIÓN	3
EL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR (CVIS) EN LA AMAZONÍA PERUANA	6
La visión territorial de la Iniciativa IIRSA	6
La construcción del CVIS en el Perú	8
SALVAGUARDAS AMBIENTALES Y SOCIALES EN EL CVIS	15
El desafío de la institucionalidad socioambiental	15
Programas de mitigación de impactos indirectos	17
CAF-INRENA	18
MINAM-CAF	20
La Iniciativa iSur	21
LA EFECTIVIDAD DE LAS SALVAGUARDAS EN EL CVIS	22
Los impactos del CVIS	22
El CVIS y la deforestación	23
La expansión de la minería informal e ilegal de oro en el ámbito del CVIS	26
EL ANTI-CASO: LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE INAMبارI	28
El proyecto Inambari en el marco del Acuerdo Energético Perú-Brasil	29
Proceso de realización de estudios y cancelación del proyecto	30
El rol de las salvaguardas en el proyecto Inambari	31
Similitudes y diferencias con el CVIS	33
CONCLUSIONES	33
LECCIONES APRENDIDAS	36
BIBLIOGRAFÍA	38
LISTA DE ABREVIATURAS	40

INTRODUCCIÓN

En el Perú, las brechas en infraestructura son evidentes y existe consenso en que una infraestructura adecuada contribuye con el desarrollo económico y el bienestar de las personas. Sin embargo, los grandes proyectos de infraestructura pueden generar impactos ambientales y sociales negativos, sobre todo cuando son desarrollados en zonas sensibles como la Amazonía. Para mitigar impactos negativos y potenciar oportunidades de desarrollo, en las últimas décadas se han desarrollado una serie de mecanismos de salvaguardas ambientales y sociales aplicables a los proyectos de infraestructura. Estos criterios no solo se establecen por la legislación nacional, sino también a través de salvaguardas establecidas por los bancos de desarrollo que financian estos proyectos y códigos de conducta de las empresas que los ejecutan. En términos genéricos, una salvaguarda es “Una regla o institución que ayuda a asegurar que las inversiones cumplan con los estándares mínimos sociales, ambientales y de gobernanza” (Larsen y Ballesteros 2014: 16). En el Perú, en las últimas dos décadas se han desarrollado –con financiamiento de bancos de desarrollo– una serie de megaproyectos en la Amazonía a los que se les han aplicado salvaguardas ambientales y sociales, con diversos resultados. Actualmente, en el país se discuten nuevos proyectos de infraestructura en la Amazonía, por lo que resulta pertinente analizar proyectos pasados para identificar lecciones aprendidas aplicables a proyectos futuros.

Esta investigación analiza la efectividad de las salvaguardas ambientales y sociales en proyectos de infraestructura financiados por bancos de desarrollo en la Amazonía peruana a través de un estudio de caso en profundidad: la construcción de los tramos 2, 3 y 4 del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS), proyecto priorizado por el Gobierno peruano en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); y otro estudio de caso presentado como referente comparativo: el proyecto de construcción fallido de la Central Hidroeléctrica de Inambari, que se presume hubiera sido financiado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). Ambos proyectos se ubican en la cuenca del río Madre de Dios, en la Amazonía sur del Perú y hubieran estado espacialmente superpuestos. Para el caso del CVIS, la investigación analiza el rol de las salvaguardas aplicadas principalmente por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para garantizar el desarrollo sostenible en el ámbito del proyecto, pero también incluye información sobre otros mecanismos de salvaguardas como la evaluación de impacto ambiental del proyecto y otros programas de mitigación de impactos. En la medida en que la hidroeléctrica de Inambari no fue construida y no se aplicaron salvaguardas para mitigar sus impactos, de este caso solo se recoge una descripción de su diseño y un análisis del proceso que llevó a la cancelación del proyecto, en la perspectiva de traer elementos comparativos con el estudio a profundidad del CVIS.

La efectividad de las salvaguardas se analiza a través de una explicación general –sustentada por evidencia empírica– de cómo los diferentes mecanismos implementados lograron o no cumplir los objetivos de prevención, mitigación o manejo que se propusieron y cuáles fueron los principales factores que explican estos resultados. Esta explicación pone énfasis en los contextos políticos y procesos de toma de decisiones que dieron lugar a la construcción y a la implementación de salvaguardas. Asimismo, la explicación incluye una descripción de cómo se realizó la implementación de las salvaguardas y cuáles fueron los resultados más visibles en la transformación a nivel de paisaje que supuso la construcción del CVIS y lo que hubiera supuesto la construcción de la CHI. Es decir, se priorizan las circunstancias y condiciones en las que estas salvaguardas fueron aplicadas, con el propósito de comprender las posibilidades de éxito que tenían en la lógica de identificar lecciones aprendidas.

En el caso del CVIS, el Estado peruano tomó la decisión política de ejecutar el proyecto en el marco de las coordinaciones de la iniciativa IIRSA y atendiendo además un interés regional de larga data en el Sur Andino para que el proyecto sea ejecutado. La decisión fue implementada de forma apurada e incumpliendo mecanismos de salvaguarda contemplados en la legislación nacional. El apoyo de la CAF fue decisivo para concretar el proyecto y para que se tomen ciertas medidas de salvaguarda como la innovación en el Perú de implementar programas de mitigación de impactos indirectos. Sin embargo, la ejecución de estos programas fue insuficiente para mitigar los impactos negativos y orientar el desarrollo con criterios de sostenibilidad, como quedó evidenciado entre otras razones por el aumento de la deforestación y la expansión de la minería ilegal e informal de oro en el ámbito de la carretera. El apuro en la construcción y las evidencias posteriores de corrupción en el proyecto sugieren que varios actores involucrados tenían mayor interés en construir la carretera que en promover el

desarrollo territorial que esta facilitaría. En este contexto, y considerando además las debilidades institucionales del Estado peruano, las salvaguardas implementadas fueron insuficientes para afrontar los desafíos socioambientales que suponía el proyecto.

El caso de Inambari muestra una decisión política similar del Gobierno peruano por construir un megaproyecto con grandes impactos socioambientales, nuevamente en alianza con el Gobierno brasileño. Sin embargo, a diferencia del CVIS, para este proyecto no se consolidó una coalición amplia que le diera legitimidad a la obra. Si bien el proyecto fue desestimado por un mecanismo de salvaguarda (no se aprobó el EIA), este fue en realidad la salida formal para detener un proyecto que se mostró inviable socialmente. A la luz de estos casos, el estudio concluye que una condición necesaria para la efectividad de las salvaguardas es que haya voluntad política que respalde su implementación. Además de esta condición, la efectividad depende también de factores presupuestales, de diseño, de la naturaleza de los proyectos y de las capacidades de gestión disponibles.

El caso del CVIS es el de un megaproyecto de infraestructura de caminos en una zona caracterizada por su enorme diversidad biológica y cultural. El rol de las salvaguardas en una operación de esta naturaleza es evitar, en la medida de lo posible, que el desarrollo de la infraestructura traiga consigo resultados adversos en términos de destrucción ambiental y deterioro en la calidad de vida de poblaciones locales. En casos como este, el eje de la discusión no está en la necesidad o no de mejorar la infraestructura, sino en qué medidas complementarias se adoptan para orientar el desarrollo que la infraestructura facilita. En esta línea, el reto de las salvaguardas ambientales y sociales en un proyecto como el CVIS, que ha sido el proyecto de infraestructura de mayor envergadura promovido por el Estado peruano, era anticipar y manejar efectivamente los potenciales impactos negativos que traerían la construcción y pavimentación de la carretera.

Como demuestran experiencias similares previas en la región, esto requiere capacidad gubernamental y voluntad política en los niveles nacional y local (Redwood 2012). Las carreteras reducen los costos de transporte y los tiempos de comercialización de productos, además de acercar los servicios básicos a la población. En bosques tropicales como la Amazonía, históricamente la construcción de carreteras ha estado directamente relacionada con la deforestación (Rudel 1993 y 2005, Lambin et al 2001, Dourojeanni 2006, PNCBCC 2016, entre muchos otros) y la formación de economías extractivas (Wade 2011). Las carreteras en la Amazonía han facilitado la expansión de la frontera agropecuaria. Las tierras cercanas a las carreteras se vuelven atractivas para las actividades productivas (agrícolas, ganaderas, extractivas), por lo cual se tiende a intensificar el uso del suelo en estas, independientemente de las calidades que puedan tener estos suelos.

Quizás el antecedente más emblemático en este sentido haya sido el de la pavimentación de la vía BR-364 en el noroeste de Brasil a inicios de la década de 1980, en lo que se conoce como el Proyecto Polonoroeste. El proyecto se proponía pavimentar aproximadamente 1500 kilómetros de vía, uniendo la densamente poblada región sur-central con los estados de Rondonia y Matto Grosso al noroeste de Brasil¹ y construir además caminos secundarios. El objetivo era consolidar asentamientos agrícolas existentes (la mayoría fracasados), establecer nuevas colonizaciones, brindar servicios de salud y crear nuevas reservas indígenas. El proyecto –que contó con financiamiento del Banco Mundial– desató dinámicas de migraciones y extracción de recursos que se salieron de control, ocasionando deforestación a gran escala, invasiones a tierras indígenas, fracasos agrícolas, extracción forestal indiscriminada y propagación de enfermedades como la malaria. Fue pues un desastre ambiental y social que dañó significativamente la reputación del Banco Mundial, que se vio forzado en un punto a suspender desembolsos y de forma más integral a fortalecer su área ambiental y desarrollar mecanismos de salvaguardas para sus préstamos futuros. Las salvaguardas del Banco Mundial aplicables a este tipo de proyectos, desarrolladas en la década de 1990 y dirigidas a temas ambientales, pueblos indígenas y reasentamiento, entre otros, fueron en parte consecuencia del impacto reputacional que generó el caso de Polonoroeste (Wade 2011).

¹ La BR-364 continúa por el norte por Acre, que es el Estado brasileño fronterizo con la Amazonía peruana, precisamente el Estado a donde llega el CVIS.

Teniendo en cuenta el carácter emblemático del proyecto Polonoeste y sus marcadas similitudes con el CVIS –además de su proximidad geográfica– las lecciones aprendidas de este proyecto debieron ser incorporadas en la planificación del CVIS para salvaguardar sus potenciales impactos ambientales y sociales. Pero este no fue el caso y muchos de los errores de Polonoeste se repitieron (con variantes) en el CVIS. Entre estos: asumir que la construcción de una carretera era por sí misma garantía de desarrollo, desestimar las advertencias de expertos sobre los potenciales impactos, prever incorrectamente el alcance de las dinámicas migratorias que generan las carreteras, asumir sin fundamento que las instituciones del gobierno tendrían voluntad y capacidad para hacerse cargo de los problemas ambientales, estimar potenciales agrarios sin estudios previos sobre las reales capacidades de los suelos, entre otros (Wade 2011). De esta manera, el caso del CVIS, aunque con particularidades, no es novedoso en términos genéricos como caso de megaproyecto carretero con impactos negativos financiado por bancos de desarrollo en bosques tropicales.

Por otro lado, es preciso señalar que a poco más de diez años del inicio de la obra, el caso del CVIS está ahora en el centro de la discusión política nacional en tanto las principales empresas a cargo de la construcción de los tramos 2, 3 y 4 protagonizan un escándalo de corrupción internacional que incluye al CVIS entre los proyectos investigados fiscalmente, en el Congreso de Perú y por la opinión pública. En el 2016, una comisión investigadora del Congreso de la República (la Comisión Pari) elaboró un informe (que no fue discutido por el pleno) sobre presuntas coimas a funcionarios peruanos por parte de empresas brasileñas² y encontró (con información del Ministerio de Transportes y Comunicaciones) que los presupuestos combinados de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS sumaban USD \$902 millones de dólares en el 2005 a la firma de los contratos; mientras que el monto final luego de varias adendas alcanzó la suma de USD \$2002 millones (Congreso de la República 2016: 104). Estos sobrecostos podrían duplicarse si se consideran los gastos en mantenimiento, por lo cual la racionalidad económica del proyecto en su conjunto ha quedado en entredicho.

Esta investigación se sitúa conceptualmente bajo el campo de la ecología política (ver Blaikie 1985, Blaikie and Brookfield 1987, Peet y Watts 1996). La ecología política tiende a combinar el análisis de lugares específicos a través de métodos etnográficos con el reconocimiento de la importancia de relaciones extra-locales como las fuerzas del mercado o los roles de los estados nacionales, en su explicación sobre las relaciones naturaleza y sociedad. Hay dos supuestos conceptuales, recogidos de estudios de ecología política sobre carreteras en bosques tropicales, que acompañan el análisis en este trabajo. En primer lugar, siguiendo a Rudel (con Horowitz 1993, 2005), la deforestación es entendida como un proceso de intensificación del uso de la tierra en el que las coaliciones de actores interesados en esta intensificación juegan un rol fundamental. Las carreteras son el componente crucial de la economía de colonización en fronteras agropecuarias: los colonos se ubican en zonas próximas a carreteras y forman coaliciones con madereros, gobiernos locales, especuladores del mercado de tierras, élites locales y financistas para presionar por la construcción de nuevas carreteras. Rudel llama a estas “coaliciones de crecimiento”. Y en la medida en que la intensificación en el uso de la tierra tiende a implicar deforestación y conflictos por la tierra, personas locales afectadas contestan estos procesos y tienden a formar alianzas con otros actores, como ONG de conservación de la biodiversidad. Juntos, estos actores forman “contra coaliciones” o “coaliciones de conservación” que suelen promover la creación de áreas naturales protegidas y otros mecanismos de protección de bosques.

Si bien el énfasis de Rudel está en las coaliciones formadas en las zonas locales donde se produce la deforestación, es importante prestar atención también a las disputas entre coaliciones que se producen fuera del espacio local. Intereses nacionales e internacionales confluyen con intereses locales para la construcción de obras de infraestructura, como se verá en el análisis del CVIS y la CHI. Y de forma similar, las iniciativas y preocupaciones de organizaciones de conservación de la biodiversidad juegan un rol importante para la gobernanza de obras de infraestructura que conectan vastos espacios. La fortaleza relativa de las coaliciones a través de escalas espaciales puede ser una fuente de explicación para el éxito de las agendas de conservación y desarrollo (Rudel con Horowitz 1993, Dammert 2017). Para el estudio de las salvaguardas en megaproyectos en la Amazonía, estas ideas son útiles para analizar cómo diferentes agendas entran en disputa política alrededor de los proyectos de construcción específicos. Las carreteras tienden a ser respaldadas por amplias coaliciones, lo cual facilita que se concrete su construcción y dificulta que esta se condicione al cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales. Los proyectos hidroeléctricos de embalse, por otro lado, tienen mayores dificultades para articular coaliciones amplias, al ser percibidos localmente como menos beneficiosos. Por el tipo de impactos que generan, es más difícil que

2 El informe se conoce como el Informe de la Comisión Pari, por el apellido del congresista que presidió la comisión, o también Informe Lava Jato.

puedan ser construidas sin implementar mecanismos de salvaguarda convincentes en el espacio local.

El segundo supuesto conceptual tiene que ver con la responsabilidad que se le puede atribuir o no a una carretera por las dinámicas sociales y ambientales que se disparan a su alrededor en áreas con bosques tropicales. La deforestación que genera el asfalto es mínima comparada con la que generan los actores que aprovechan la carretera para fines económicos. De ahí que las carreteras cumplan un rol de *catalizador* de procesos sociales y económicos. La naturaleza de estos procesos depende de relaciones sociales que varían en el tiempo y el espacio. Sin embargo, como se explicó líneas arriba, las carreteras típicamente generan dinámicas referidas a la intensificación del uso de la tierra, pero la forma y alcance de estas dinámicas no son inevitables sino dependen de cómo se organiza el desarrollo que la infraestructura facilita. En este sentido, los problemas identificados no son atribuidos a “la carretera” sino a las dinámicas sociales que se generan en sus ámbitos. Bajo esta óptica, el rol de las salvaguardas para este tipo de proyectos consiste en evitar en la medida de lo posible que se produzcan impactos negativos y contribuir a la sostenibilidad en el desarrollo económico que las carreteras promueven.

Los métodos para recolectar información han sido principalmente cualitativos. Estos han incluido la identificación, revisión y análisis de fuentes secundarias –tanto académicas como literatura gris y documentos oficiales. Esta revisión documental ha permitido analizar los objetivos declarados de la iniciativa IIRSA, el proceso de toma de decisiones para la construcción del CVIS y la implementación de salvaguardas ambientales y sociales. Esto ha sido complementado con la realización de 23 entrevistas semi-estructuradas con representantes de bancos de desarrollo, del Estado, expertos y dirigentes sociales. Estas entrevistas permitieron conocer los procesos y pugnas alrededor de las decisiones relevantes en este caso, además de las visiones y apreciaciones de los entrevistados sobre los temas abordados. En la primera semana de julio de 2017 se produjo una visita a la zona del CVIS, donde se hizo un recorrido completo en el tramo 3 de la carretera y partes de los tramos 2 y 4 con el objetivo de visualizar directamente el estado de la carretera y las dinámicas productivas y sociales en su entorno³. Además de la observación realizada en este viaje, se realizaron entrevistas en Puerto Maldonado, Iñapari, Mazuko y en algunas paradas en el camino de la carretera. Asimismo, en el viaje se recogió material gráfico que es presentado en la sección de anexos. Adicionalmente, en el marco de la investigación se han elaborado un conjunto de mapas que visibilizan estos proyectos y sus impactos, a través del uso de imágenes satelitales y su procesamiento en programas de información geográfica.

El documento está organizado en siete secciones. La segunda –después de esta introducción– contextualiza el caso del CVIS en el marco de la IIRSA, a través de un breve análisis sobre el desarrollo de la propuesta territorial de esta iniciativa y una descripción del proceso a través del cual se decidió la construcción del CVIS en el Perú. La tercera sección describe las salvaguardas aplicadas en el CVIS, con especial énfasis en aquellos programas dirigidos a la mitigación de impactos indirectos en su ámbito. La cuarta sección discute la efectividad de las salvaguardas, considerando los impactos que se han registrado a la fecha en la zona de estudio y proponiendo una reflexión sobre el rol de las salvaguardas en un contexto de debilidad y acelerados cambios en la institucionalidad socioambiental en el Perú. La quinta sección introduce el caso fallido de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Inambari y discute cómo la comparación entre ambos casos ilustra problemas generales en la planificación territorial vinculada con megaproyectos. Las dos últimas secciones presentan las conclusiones y lecciones aprendidas que se desprenden del estudio.

EL CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR (CVIS) EN LA AMAZONÍA PERUANA

La visión territorial de la Iniciativa IIRSA

El año 2000, en la Cumbre de Brasilia, los doce gobiernos sudamericanos y bancos de desarrollo como el BID, la CAF

3 El autor ya había realizado trabajo de campo previo en la zona, durante la construcción de la carretera y en los tiempos en que se planeaba la construcción de la hidroeléctrica de Inambari.

y FONPLATA dieron origen a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que se constituyó como “un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones”⁴. Como fue planeado, la iniciativa duró una década completa (2000-2010), para luego ser incorporada a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) bajo el nombre de Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).

Hacia el año 2000, los líderes políticos y económicos veían el contexto internacional como uno de crecimiento del comercio mundial pero también de maduración de diversos brotes de regionalismo (Carciofi 2015). De acuerdo con Babbitt (2009, citado en Redwood 2012: 25-26), los líderes regionales consideraban que América del Sur estaba quedando rezagada en la economía global frente al avance de otros bloques comerciales como el NAFTA o la Unión Europea. En la perspectiva de este autor, un plan de integración físico de grandes proporciones como el IIRSA era una respuesta al impulso regionalista de esos años.

La Cumbre de Brasilia pensó entonces en un espacio económico integrado, en el que se favorezca la libre circulación comercial, de servicios, capitales, bienes y personas. En esta lógica, el territorio es el eje de acción prioritario. La IIRSA tuvo tres pilares: el concepto de Ejes de Integración y Desarrollo (EID), identificados a través de los flujos de comercio de bienes y personas existentes; la cooperación intergubernamental; y el apoyo que proveyeron los organismos financieros internacionales con instrumentos de carácter financiero y técnico (Carciofi (2015). La propuesta de integración física de IIRSA se basó en los EID, los cuales trascienden la óptica de transporte para incluir temas de desarrollo sostenible e integración. De acuerdo con Marcondes Rodrigues, un EID es:

“...una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos. Esta franja es articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información, tanto dentro de su propio territorio, como hacia y desde el resto del mundo”.

Es importante anotar que los EID se dividen entre sub-espacios consolidados, con potencial de crecimiento y emergentes. Los ejes emergentes cuentan con un comercio incipiente pero que se puede potencializar con la infraestructura. En estos casos la infraestructura física requiere acciones de acompañamiento productivo para asegurar la dinámica esperada y también mayor apoyo económico para que se concrete su ejecución (Santa Gadea 2008: 48-50). Este es el caso del CVIS, como veremos más adelante.

El concepto de “eje” de IIRSA se apoya en el concepto de eje de desarrollo que se usaba en Brasil durante la década de 1990 (Pieck 2015, Carciofi 2015, Marcondes Rodrigues 2015, Kanai 2016). Diversos autores han entendido IIRSA y el CVIS como una obra diseñada para que Brasil tenga salida al Pacífico y pueda acceder con mayor facilidad a mercados asiáticos (Babbitt 2009 citado en Redwood 2012, Kanai 2016). Sin embargo, de acuerdo con Pares (ex coordinador nacional IIRSA de Brasil), “...más que una salida al Pacífico, o una visión bioceánica de la integración, lo que le interesa a Brasil es convertir los flujos económicos transfronterizos en una oportunidad para promover las riquezas naturales, sociales y culturales del centro de la región sudamericana” (Pares 2015: 89). Pares indica además que con la vía intercontinental se pondrán “en relieve zonas pobres que pondrían en valor, en favor de sus comunidades, el gran capital natural que poseen, al mismo tiempo que se va configurando un corredor bioceánico para productos industriales de mayor valor agregado” (Pares 2015: 90).

La primera fase de IIRSA (2003-2006) identificó los EID, realizó estudios de visión de negocios de los ejes sectoriales e identificó, aplicando una metodología de planificación territorial indicativa, los potenciales proyectos o la cartera de proyec-

tos de integración física regional. Algunos de los proyectos de esta cartera son transfronterizos, pero no todos: muchos de ellos son proyectos nacionales, pero hacen sentido en la medida en que completan una conexión sudamericana. Esto se comprende al analizar la estructuración de la cartera en cada eje en términos de “grupos de proyectos”. Uno de estos ejes es el Perú-Brasil-Bolivia, donde se ubica el CVIS en el grupo de proyectos número 1 (de un total de tres).

La segunda fase de IIRSA (2005-2010) ya incluyó un mayor énfasis en la llamada “segunda etapa de la planificación territorial indicativa” y se profundizaron trabajos en temas de integración productiva y logística, pero también de evaluación ambiental y social (Carciofi 2015). Así, en el 2008 la CAF publicó un documento de trabajo con propuesta metodológica para las evaluaciones ambientales y sociales en el marco de IIRSA (CAF 2008) y luego, en el 2010, este fue publicado como la metodología de evaluación ambiental y social con enfoque estratégico de IIRSA (CAF 2010b). El objetivo de esta metodología es suministrar a la IIRSA el marco conceptual y los lineamientos prácticos para la aplicación de las evaluaciones ambientales y sociales con enfoque estratégico en sus grupos de proyectos. Entre sus propósitos está mejorar la comprensión de los territorios para potenciar su desarrollo sostenible, dimensionar escenarios y tendencias, establecer lineamientos de gestión y generar diálogos entre gobiernos y actores clave en la zona de proyectos (CAF 2010b). Si bien la decisión de iniciar el proceso para elaborar esta metodología se tomó en la reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA en Paraguay en 2005, el documento de trabajo y publicación final estuvieron disponibles ocho y diez años después del lanzamiento de IIRSA en el año 2000 –la planificación propiamente dicha había iniciado en el año 2003.

Si bien la dimensión ambiental y social de la iniciativa estuvo presente en el proceso de planificación territorial indicativa que desarrolló la iniciativa en su primer mandato (2000-2010), la consideración de la dimensión ambiental y social de los grupos de proyectos identificados en cada EID tuvo un peso menor a otros aspectos. Esto se debió posiblemente a que gran parte del trabajo desplegado en estos años estuvo abocado a conformar la cartera de proyectos de integración física regional y perfeccionar sus visiones de negocios, a pesar del hecho de representar una iniciativa ambiciosa que involucraba integrar físicamente zonas ambiental y socialmente frágiles, hecho que había sido advertido por expertos. Cuando fue lanzada la iniciativa y comenzaron a identificarse sus ejes y grupos de proyectos, diversos estudios alertaron sobre sus potenciales impactos sociales y ambientales negativos (Dourojeanni 2006, Killeen 2007, entre muchos otros) además del hecho de que presiones gubernamentales para apurar proyectos en el marco de IIRSA podían llevar a aprobaciones sin evaluaciones previas y consultas adecuadas Kanai (2016: 165).

La construcción del CVIS en el Perú

El CVIS fue uno de los proyectos IIRSA ejecutados en el Perú, junto a otros proyectos emblemáticos como la IIRSA Norte que conecta el puerto marítimo de Paita con el puerto fluvial de Yurimaguas en el río Huallaga. El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), logró concretar el proyecto de la carretera interoceánica, en el marco de un impulso descentralista luego de la transición democrática del año 2000. En su conjunto, en el Perú el proyecto de CVIS involucró la construcción o mejoramiento de alrededor de 2600 kilómetros que conectan los puertos de Marcona, Matarani e Ilo en la costa, con el sudeste de Acre, al occidente de Brasil. Desde este punto la carretera se conecta con la red vial de Brasil que alcanza la costa Atlántica. En su ámbito amazónico en el Perú el CVIS consiste de tres tramos. El tramo 2 va desde Urcos hasta el Puente Inambari (región Cusco), el tramo 3 desde el puente Inambari hasta Ñapari (región Madre de Dios) y el tramo 4 desde el puente Inambari hasta Azángaro (región Puno), como puede verse en el Mapa 1.

Para elaborar una visión estratégica del Perú en cuanto a su involucramiento en IIRSA e identificar los proyectos principales que al país le convenía impulsar dentro de la iniciativa, como es el caso del CVIS, se produjo un trabajo sostenido al más alto nivel que implicó entre otras acciones la creación de una Comisión Multisectorial en el año 2001 y una Secretaría Técnica para IIRSA-Perú creada en 2002⁵. El trabajo multisectorial estaba orientado a contribuir con la planificación regional,

5 Para una descripción detallada de las medidas adoptadas por el Estado peruano para hacer un diseño estratégico del involucramiento en IIRSA e impulsar efectivamente la puesta en ejecución de los proyectos prioritarios ver Santa Gadea 2015, páginas 131-154.

potenciar la integración con los países vecinos, buscar concretar los proyectos de inversión en infraestructura prioritarios para el Perú y participar activamente en las instancias sudamericanas del IIRSA, entre otros propósitos. Si bien había un afán explícito por apuntar hacia la internacionalización no solo regional sino también con miras al posicionamiento del Perú en el comercio con Asia, también estaba contemplado priorizar la integración nacional a través de estos proyectos. En el caso específico del CVIS, su diseño estratégico tenía tres niveles: el desarrollo de la zona fronteriza, la relación Perú-Brasil a nivel regional y en tercer lugar el desafío de “convertir al Perú en puente de la relación comercial del Asia-Pacífico con el interior del continente sudamericano” (Santa Gadea 2015: 140). De acuerdo con Bravo Orellana, el CVIS además de posibilitar un mayor intercambio regional entre Perú, Bolivia y Brasil, “permite que Perú pueda consolidarse como un *hub* marítimo que incremente la exportación mundial de los productos que se elaboren en la industria brasileña y boliviana” (2012: 19).

El Gobierno brasileño también tenía interés en que se desarrollen proyectos de infraestructura en territorio peruano que conecten ambos países. En un cable enviado desde la embajada brasileña en Lima al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil el 28 de enero de 2003, se daba cuenta de una reunión entre altos funcionarios de ambos países para discutir aspectos comerciales y de potencial financiamiento de proyectos contemplados en el marco de IIRSA. Uno de los puntos que resalta el cable es el interés para Brasil de que la construcción de carreteras en territorio peruano que conecten ambos países involucre a empresas brasileñas específicas (se menciona a Odebrecht, Queiroz Galvao, Andrade Gutiérrez y Cargoma Correa), interés que fue concretado en la construcción del CVIS⁶.

Los presidentes de ambos países (Alejandro Toledo en Perú y Lula da Silva en Brasil) sostuvieron dos reuniones clave en el año 2003 que le darían el impulso de más alto nivel a los proyectos IIRSA en el Perú. El 11 de abril de 2003 Toledo visitó a Lula en Brasil y ambos asumieron una serie de compromisos para materializar una alianza estratégica entre ambos países. Lula devolvió la visita en agosto de ese año y en esa ocasión, en Lima, se firmaron memorándums de entendimiento sobre vigilancia y protección de la Amazonía y sobre integración física y económica entre ambos países, además de una declaración conjunta que toca estos y otros temas como seguridad, derechos humanos y comercio. El memorándum sobre integración física y económica⁷ da cuenta, entre otros puntos, de las conversaciones tempranas entre la CAF, el BNDES y COFIDE (Banco de Desarrollo de Perú) por financiar estos proyectos, de la voluntad de desarrollar también infraestructura logística y de servicios y del interés mutuo de darle facilidades al comercio binacional. Es relevante mencionar que en el documento se “toma nota del interés del Perú” por desarrollar integración regional de mercados energéticos, aspecto que será profundizado más adelante en la discusión sobre el caso Inambari.

La serie de ideas y proyectos futuros identificados en este encuentro da cuenta de la voluntad política de ambos gobiernos para llevar adelante proyectos como el CVIS. En el punto 1 del memorándum los gobiernos indican que:

“Otorgan su más amplio respaldo a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) a fin de acelerar la puesta en ejecución de los Ejes de Integración y Desarrollo que estructurarán el espacio sudamericano. En particular, acuerdan impulsar los Ejes del Amazonas, Transoceánico Central, e Interoceánico del Sur que vinculan Brasil y Perú”.

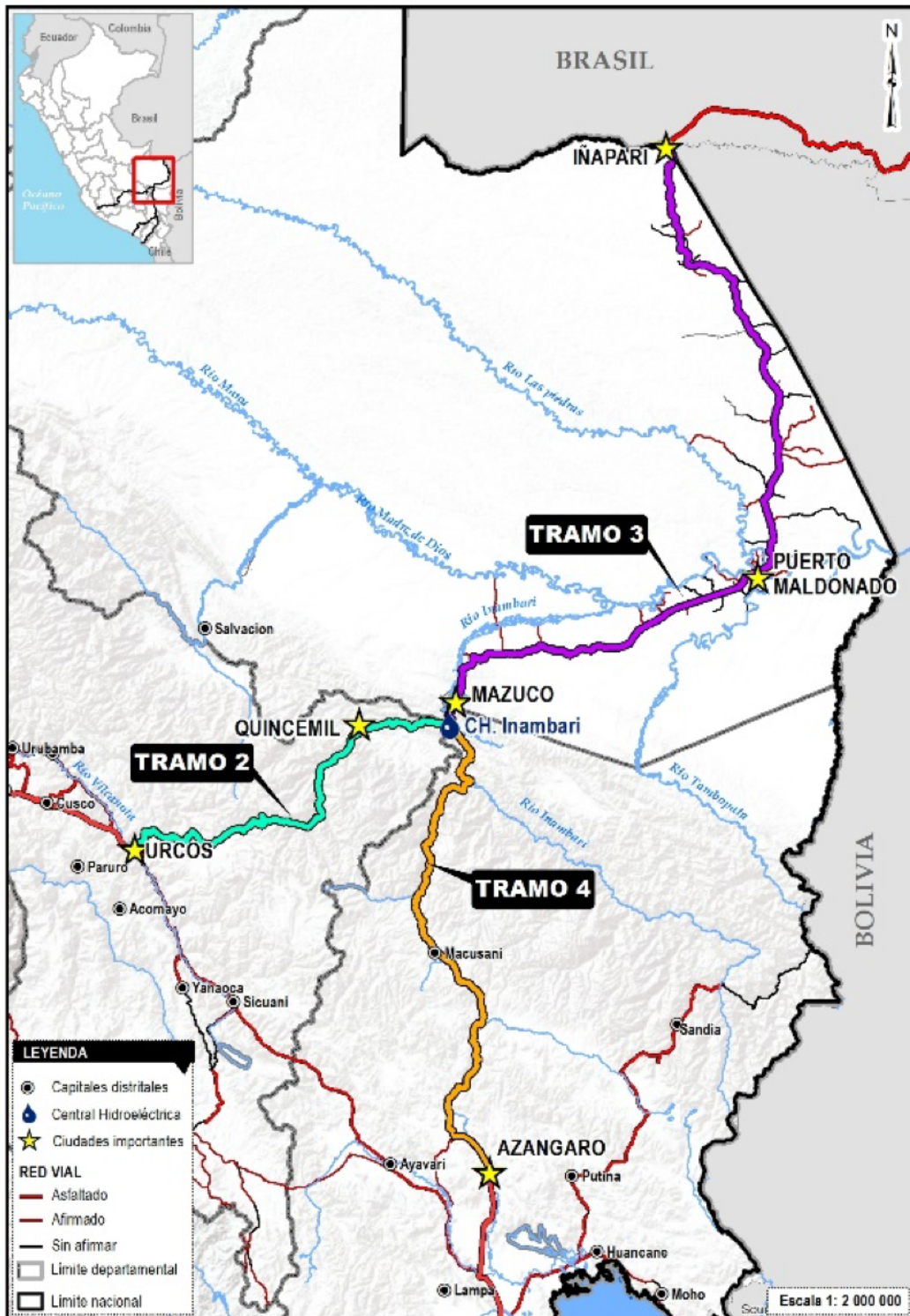
El impulso de ambos gobiernos de desarrollar proyectos en el marco de IIRSA encontró una confluencia importante con un anhelo regional de larga data en el sur del Perú por construir una vía que interconecte a Madre de Dios con Puno y Cusco y por la frontera este con el Brasil. Si bien la trocha carrozable que conectaba Puerto Maldonado con el Sur Andino existe desde la década de 1960 (una vía en pésimas condiciones y sin todos los puentes, además de que no era mantenida por nadie) y la trocha entre Puerto Maldonado e Iñapari fue abierta a fines de la década de 1970 (Dourojeanni 2006) la

6 En la interpretación de Juan Pari, quien como congresista lideró una comisión investigadora sobre el caso Lava Jato, “Detrás de la diplomacia protocolar motivada por supuestos nobles ideales de integración continental, detrás de mutuos reconocimientos y falsas preocupaciones por interconectar a los pueblos, detrás de toda esa parafernalia encarnada en el accionar de unos hombres de Estado, se encontraban los intereses menos escrupulosos de las empresas brasileñas cartelizadas alrededor de Odebrecht” (Pari 2017: 21).

7 Disponible aquí: http://www.contexto.org/pdfs/peru_brasil.pdf

discusión sería sobre la construcción de una carretera interoceánica ha estado presente en Madre de Dios, Cusco y Puno desde inicios de los años noventa. Entre 1994 y 1999 se hicieron nueve estudios sobre factibilidad de determinados tramos (Dourojeanni 2006, Bravo Orellana 2012).

Mapa 1: Tramos 2, 3 y 4 del CVIS en la Amazonía peruana



En 1991 se realizó un evento de discusión con políticos de Lima y el Sur Andino, en el que también participaron representantes de Odebrecht. Incluso se hicieron estimaciones del costo total de la obra en alrededor de USD 700 millones, incluyendo acciones de desarrollo. El Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) Puno creó un proyecto especial denominado "Carretera Interoceánica", en la lógica de avanzar hacia la selva de Madre de Dios desde Puno. Desde Madre de Dios, la sociedad civil liderada por la Federación Agraria de Madre de Dios (FADEMAD) presionó para que se construya una porción de carretera que los una con la vía que venía desde Puno, cosa que se hizo con participación de los propios campesinos (Entrevista Sociedad Civil # 5).

El anhelo regional se mantuvo hasta los años en que comenzó la discusión sobre la construcción del CVIS a inicios del nuevo milenio. En el año 2001, en el contexto del inicio de estudios de pre-factibilidad encargados por el Gobierno nacional se empezaron a evaluar opciones de trazos por donde pasaría la carretera. El prospecto de que esta pasaría por Cusco motivó movilizaciones en Puno y posteriormente un ciclo de movilizaciones en todo el Sur Andino y Madre de Dios, en cada caso para presionar para que la carretera pase por sus respectivas localidades. En septiembre de 2001 se realizó el Encuentro Internacional "La Integración Regional entre Bolivia, Brasil y Perú" en Arequipa, promovido por la CAF y la Cancillería del Perú. En ese foro las diferentes autoridades presionaron también para que la vía pase por sus regiones. En conjunto, lo que Llosa (2003) llamó "La batalla por la Interoceánica en el sur peruano" incluyó paros, movilizaciones, propuestas técnicas y presiones directas, entre otros repertorios de acción colectiva, para asegurar que el trazo de la carretera los beneficie. Por su parte el presidente Toledo ofreció concretar la obra, pero aseguró que primero debían darse los estudios técnicos financiados por la CAF.

Con la decisión política binacional tomada y la presión política y social en los departamentos del sur del Perú, es decir con una amplia coalición movilizadora en favor de la carretera, lo que seguía era concretar el megaproyecto. Entre el 2004 y el 2006 se realizó una serie de acciones y cambios normativos para acelerar el inicio de la construcción del CVIS. Estas involucraron a diferentes instancias del Gobierno nacional: Proinversión, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Economía y Finanzas y OSITRAN, además del Congreso de la República. Las medidas se tomaron con una velocidad inusual para los estándares habituales del Estado peruano.

A fines de abril del 2004, el Congreso de la República promulgó la Ley N° 28214, "Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del proyecto Corredor Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA Sur"⁸. Con esta norma se le daba un instrumento jurídico al propósito expresado por ambos gobernantes el año anterior (Pari 2017: 19). En noviembre de 2004 se llevó a cabo la Cumbre de Río en la que se suscribe el "Acuerdo Bilateral para garantizar el financiamiento del Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil-IIRSA SUR". El mes siguiente, el 21 de diciembre de 2004 se publicó la Resolución Suprema N° 156-2004-EF que establece la entrega en concesión al sector privado de las obras y mantenimiento del CVIS. El 12 de enero de 2005, PROINVERSION aprobó las bases del concurso para concesión de los tramos 2, 3 y 4. El 9 de febrero de 2005, a través del Decreto Supremo N° 022-2005-EF, se exceptuó a estos tramos de la aplicación de normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), lo que implicaba que formalmente no se tendría que sustentar el proyecto mediante estudios de factibilidad.

Hay diferentes interpretaciones sobre la motivación para la decisión de exonerar al CVIS del SNIP. En un documento preparado para la CAF, Bravo Orellana sostiene que la medida se tomó "con el objetivo de no dilatar la entrega en concesión con los plazos que usualmente toman las evaluaciones efectuadas por el SNIP" considerando que "los funcionarios del SNIP no habían logrado las suficientes capacidades" y el hecho de que "se buscaba darle celeridad al logro de un compromiso de integración transfronteriza efectuado por diferentes naciones" (Bravo Orellana 2013: 39). Bravo Orellana señala también que el criterio del SNIP para este tipo de proyectos es que exista un tráfico suficiente que justifique la construcción de infraestructura, mientras que en este caso se decidió crear infraestructura para promover mayor tráfico e integración por una decisión política binacional (2012: 121), como había sido previsto para los EID emergentes de la iniciativa IIRSA. Dourojeanni (2006), por otro lado, hace notar que el SNIP existe precisamente para evitar que el Estado financie "elefantes

8 En la sección de anexos se presenta una línea de tiempo con todos los hechos relevantes de este proceso y en general los más importantes eventos descritos en este documento.

blancos”, es decir, obras costosas pero inútiles. Por su parte, el ex congresista Juan Pari, quien lideró una comisión investigadora sobre el caso Lava Jato, sostiene que la exoneración del SNIP se dio para que no se fijen montos referenciales de los costos del proyecto, aspecto que hubiera complicado la posterior sobrevaloración que hubo en la construcción del CVIS. Sin embargo, haya sido o no planificado el aumento de costos, este sobrecosto era esperable en tanto los proyectos fueron concesionados sin contar con los estudios definitivos de ingeniería.

A pesar de la exoneración del SNIP, el proyecto sí tenía avanzados estudios de pre-factibilidad y factibilidad que sirvieron de base para licitar las concesiones. Estos estudios fueron financiados por la CAF. Estos a su vez se basaron en los estudios previos sobre la carretera interoceánica que se habían elaborado desde 1994. El estudio de pre-factibilidad fue terminado en 2003 y el de factibilidad fue aprobado el 25 de noviembre de 2004 por el MTC mediante Resolución Directoral N° 828-2004-MTC/20.

El 23 de junio de 2005 se otorgó la concesión de los tramos 2,3 y 4 por veinticinco años prorrogables, cuando se suscribió el Contrato de Concesión entre el Estado peruano y el Consorcio Concesionario Interoceánico (CONIRSA), conformado por Constructora Norberto Odebrecht S.A., Graña y Montero S.A., JJC Contratistas Generales S.A. (tramos 2 y 3); y el Consorcio INTERSUR conformado por Andrade Gutiérrez, Construccoes e Comercio Camargo Correa S.A., Constructora Queiroz Galvao S.A (tramo 4)⁹. En la perspectiva de los impulsores del proyecto, el fraccionamiento en tramos permitió reducir las exigencias de capacidad financiera de aportes de capital de los inversionistas privados, priorizar las concesiones que requerían mayor intervención (las zonas donde la vía solo estaba afirmada), distribuir los riesgos constructivos entre diferentes inversionistas, identificar empresas con capacidades para construir en diferentes ámbitos geográficos y “reducir el ámbito de negociación política y ambiental a los actores involucrados en cada tramo” (Bravo Orellana 2012: 30).

Los contratos de los tres tramos fueron suscritos el 4 de agosto de 2005. Al momento de la firma del contrato, la Contraloría General de la República observó que no se podía otorgar el contrato a Odebrecht en la medida en que esta empresa tenía juicios pendientes con el Estado. El gobierno de Toledo hizo las gestiones y consultas jurídicas necesarias para levantar esta observación y proceder con el contrato, hecho que ha sido objeto de numerosas investigaciones en el marco del caso *Lava Jato*.

Los tres tramos fueron concesionados a través de contratos de concesión de carácter co-financiado, en la medida en que los proyectos requerían aportes del Estado para ser viables debido al bajo nivel de tránsito. Las concesiones se dieron bajo el esquema de Asociación Público Privada (APP), un esquema novedoso para Perú en ese momento, con contratos del tipo *Build, Operate and Transfer*. El costo total de cada concesión consistía del Pago Anual por Obras (PAO) al que se comprometía el Estado por un plazo de quince años y el Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO), definido en cada contrato¹⁰. Los montos de ingresos por peaje reducirían el monto del PAO. La construcción se dividió en tres etapas (12, 18 y 18 meses respectivamente) y cada concesión en hitos o sub-tramos. Los ingresos por PAO y PAMO dependían de que se avancen y completen las obras, de ahí el incentivo para la celeridad y calidad en la construcción. Para financiar la construcción, las empresas debían levantar capitales en los mercados financieros. Para esto, se desarrollaron instrumentos financieros como el Certificado de Avance de Obras (CAO) y el Certificado de Reconocimiento de los Derechos (CRPAO), aceptables en los mercados financieros al tener como activos subyacentes al PAO (Bravo Orellana 2012).

El 7 de diciembre de 2006 las empresas concesionarias de los tramos 2 y 3 obtuvieron un financiamiento privado de largo plazo por USD 600 millones a través de un contrato con el banco de inversión Merrill Lynch para la futura venta de CRPAO a ser emitidos por el Estado durante el periodo de construcción. En el caso del tramo 4, “el cierre financiero de la concesión se concluyó mediante una operación de *True Sale* por un valor de CRPAO por USD 569 millones” (Bravo Orellana 2012: 86). Pero antes del cierre financiero, fue determinante el crédito de enlace otorgado por la CAF para que se concrete el

9 Ver: https://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/conces_perubrasil.htm

10 Para una explicación detallada de los tipos de contrato y esquemas de financiamiento, ver Bravo Orellana 2012.

proyecto.

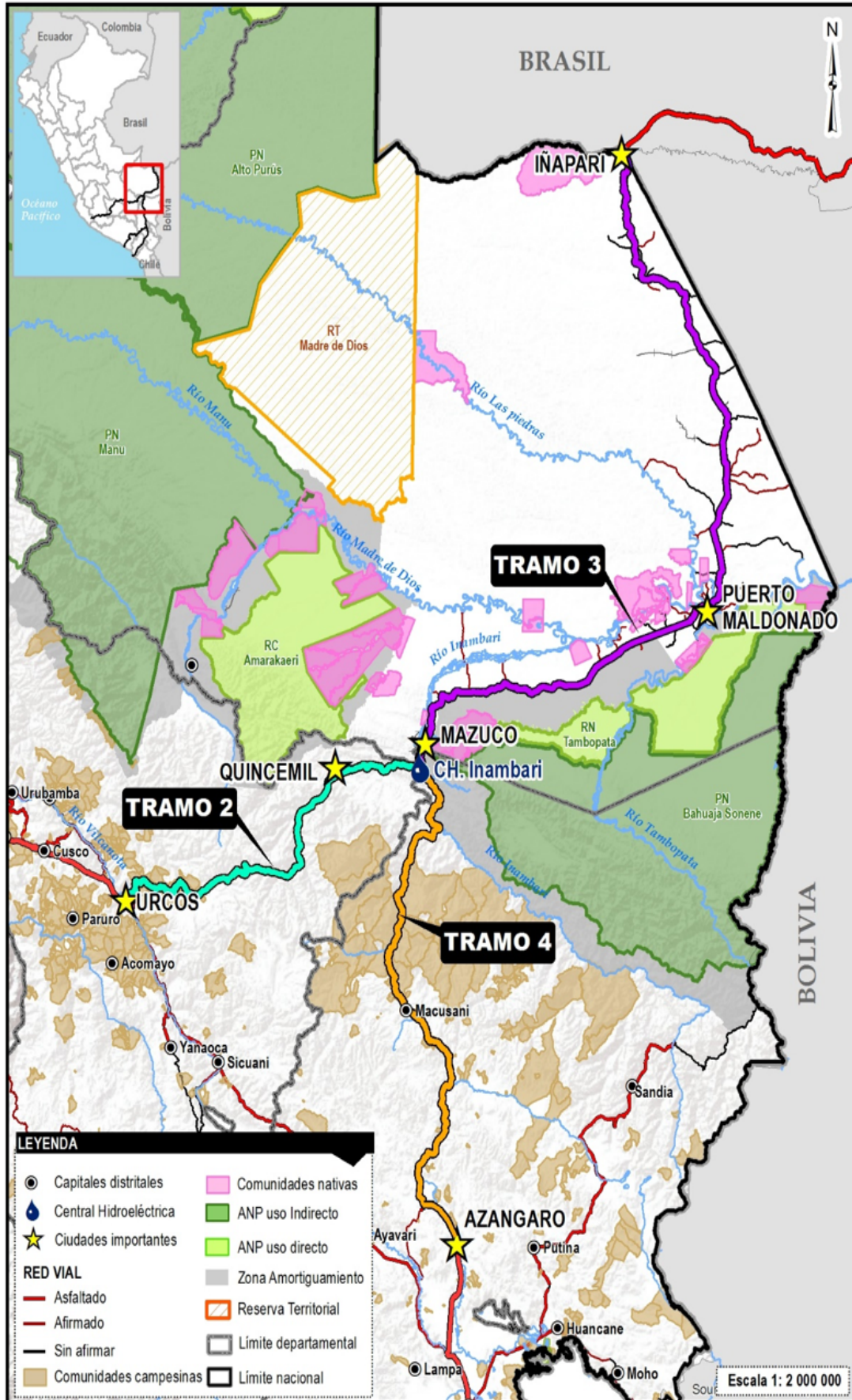
La CAF tuvo un rol muy importante en el CVIS y estuvo involucrada en este desde sus inicios. La CAF financió los estudios de pre-factibilidad y factibilidad del proyecto, que en términos del trámite no fueron determinantes en tanto se exoneró al proyecto del SNIP, pero que sirvieron como referentes para estimar la viabilidad económica de la obra y los primeros esbozos de sus potenciales impactos ambientales directos. La CAF también realizó asesorías en el esquema de financiamiento del proyecto en su conjunto (Bravo Orellana 2012: 36). De forma determinante, la CAF brindó en el año 2006 un crédito puente de USD 200 millones para que la construcción pueda iniciar antes del cierre financiero, otorgando USD 59,080 millones al tramo 2, USD 91,380 millones al tramo 3 y USD 49,540 millones para el tramo 4. Más adelante, en diciembre de 2008, la CAF aprobó un préstamo directo a largo plazo por USD 300 millones para obras adicionales identificadas luego de realizar la ingeniería de detalle del proyecto, y otro préstamo de USD 200 millones para obras adicionales en 2010 y 2011 (ibíd.: 87-88). La CAF financió también la implementación de un programa de mitigación de impactos indirectos, el cual será analizado en las secciones siguientes.¹¹

En resumen, si bien el proyecto de una carretera interoceánica había sido discutido por lo menos por una década, los pasos para concretar el inicio de la construcción fueron particularmente acelerados e implicaron acciones y modificaciones normativas cuya legalidad ha sido cuestionada. El inicio de la construcción fue posible en parte por el interés de una amplia gama de actores para que la obra se concrete: gobiernos de Perú y Brasil, banca multilateral, actores sociales y autoridades políticas en el sur del Perú. En los términos usados por Rudel (con Horowitz 1993), estos actores pueden considerarse una coalición de crecimiento.

En la teoría de Rudel, las coaliciones formadas para concretar la construcción de carreteras en bosques tropicales son determinantes para explicar los patrones de deforestación, pero precisamente por los impactos que generan o que se vislumbran, se forman también contra-coaliciones o coaliciones de conservación. La zona de influencia de los tramos 2, 3 y 4 se caracteriza por su enorme biodiversidad y ecosistemas bien conservados. De acuerdo con Ráez Luna (2010) este es un espacio particularmente vulnerable al cambio climático, debido a que las fuentes hídricas provienen de uno de los mayores sistemas de glaciares del mundo, en proceso de derretimiento. La carretera atraviesa el corredor de conservación Vilcabamba-Amboró, un hotspot mundial de biodiversidad y en los márgenes del CVIS hay dos áreas naturales protegidas emblemáticas para el movimiento conservacionista: la Reserva Nacional Tambopata (RNT) y el Parque Nacional Bahuaja Sonene (PNBS), además de tierras de comunidades nativas (ver Mapa 2). El prospecto de la construcción de la carretera generó la movilización de organizaciones ambientalistas, gremios agrarios e indígenas y también funcionarios públicos preocupados por asuntos socioambientales al interior del Estado y la CAF para presionar por medidas que salvaguarden el medio ambiente y el bienestar de la población local. En los términos de Rudel, en conjunto estas pueden considerarse una coalición de conservación. Mientras la coalición de crecimiento fue exitosa en concretar la construcción del CVIS, la coalición de conservación hizo esfuerzos por salvaguardar el ambiente y bienestar social en el ámbito de la obra. La CAF jugó un rol destacado en atender estas preocupaciones, como veremos en la siguiente sección.

¹¹ En términos de involucramiento de la banca de desarrollo, es oportuno mencionar que en el ámbito del CVIS ha habido también financiamiento del BID. El BID no financió los tramos en las porciones amazónicas de la carretera que aquí se discuten, pero sí dos segmentos de uno de los tramos entre las ciudades de Puno y Cusco (préstamos PE-L-0197 y PE-L-1006) así como mejoras en el puesto de control fronterizo en Iñapari. El BID ha financiado además algunas de las medidas de mitigación de impactos indirectos de los tramos 2 y 3 en la Amazonía, pero no ha financiado la construcción de los tramos discutidos en este documento (Redwood 2012). Funcionarios del BID en Perú y en su oficina de salvaguardas de D.C. fueron contactados con preguntas sobre el involucramiento del BID en este proyecto y su respuesta fue que no habían tenido involucramiento en el financiamiento del CVIS o la CHI.

Mapa 2: Áreas Protegidas y Comunidades Nativas en el ámbito del CVIS



El desafío de la institucionalidad socioambiental

Frente a la preocupación que suponía la construcción del CVIS, hubo un proceso de organización ciudadana para producir e intercambiar información, realizar eventos de discusión y presionar al Estado para que atienda los potenciales impactos socioambientales identificados para la obra. Estos esfuerzos se plasmaron principalmente a través del Grupo de Trabajo de Sociedad Civil para el CVIS (en adelante GTSC). En palabras del coordinador general del GTSC, este fue “un momento muy interesante de la sociedad civil en el Perú. Partió en base al grupo de trabajo que ya existía entre las ONG en Madre de Dios y que tenía relaciones de mucha confianza” (Entrevista Sociedad Civil # 6). El grupo nació por la necesidad de generar reflexiones, acciones de incidencia y vigilancia ciudadana ante procesos sociales enormes que se desplegaban en un departamento aislado y biodiverso como Madre de Dios y en las porciones amazónicas de Cusco y Puno. El GTSC incluyó sus propios capítulos en los tres departamentos, cada cual con sus propias dinámicas y con una coordinación nacional basada en Lima. En su momento más crítico llegaron a haber 57 organizaciones en el GTSC. En la medida en que la carretera contaba con amplio respaldo y tenía legitimidad, el GTSC no planteó sus preocupaciones como pedidos para que no se haga la carretera, sino que puso el énfasis en el manejo de impactos. De esta forma, el GTSC tuvo un papel destacado también en los proyectos de mitigación de impactos indirectos que diseñó la CAF, como veremos más adelante.

Al interior del Estado peruano, instituciones como el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) (ambas instituciones extintas al día de hoy) y la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGSA) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) expresaron también su preocupación por los potenciales impactos de la obra (Entrevistas Estado # 4, 7 y 11).

A la luz de estas preocupaciones, el Estado peruano, con financiamiento de la CAF implementó una serie de medidas para salvaguardar el desarrollo sostenible en el ámbito del CVIS. Todos estos actores eran conscientes de los grandes desafíos que generaba el CVIS y de la debilidad institucional peruana para gestionar impactos socioambientales. Así, frente a la decisión política de construir la carretera, estos actores se movilizaron para presionar por la aplicación de salvaguardas en el ámbito del CVIS.

Los impactos ambientales potenciales fueron evaluados en el estudio de factibilidad y en estudios parciales de los tramos, sin que la obra cuente con una evaluación ambiental de conjunto antes de ser iniciada. El 1 de junio de 2005, a través de la Resolución Directoral N° 029-2005-MTC/16, el Ministerio de Transportes aprobó el “Informe Final del Estudio de Impacto Ambiental a nivel de Factibilidad de la Interconexión Vial Iñapari – Puerto Marítimo del Sur”. Este documento recoge las consideraciones ambientales en el marco del estudio de factibilidad, pero no reemplaza a un estudio de impacto ambiental para las concesiones. El CVIS, al momento de su aprobación e inicio del contrato de concesión, no contó con un estudio de impacto ambiental (Bravo Orellana 2012: 62), pero, a pedido de la DGASA, las bases para la licitación de las concesiones sí incluyeron términos de referencia detallados para la elaboración de estudios de impacto ambiental (Dourojeanni 2006: 15). Estos estudios se centran, como estaba estipulado en la legislación, en los impactos directos de la obra. Los contratos permitían el inicio de obras con EIAs parciales (por etapas), por lo que las obras iniciaron cuando los primeros EIA de los tramos 2 y 3 fueron aprobados marzo de 2006 y del tramo 4 en abril de 2006. Luego se aprobaron los EIAs de siguientes etapas en abril de 2007 (tramo 2), marzo de 2007 (tramo 3) y febrero de 2008 (tramo 4), (Bravo Orellana 2012: 62).

Los impactos directos, abordados además por tramos y por etapas dentro de estos tramos, corresponden a implicancias relacionadas directamente con la construcción y operación de la obra. Los aspectos evaluados y manejados incluyen la calidad del aire, el ruido, los procesos de erosión, los patrones de drenaje, la desestabilización de taludes, las molestias para las comunidades cercanas durante la etapa constructiva, expectativas laborales en la zona, demoras en el tiempo de viaje, entre otros. Los impactos directos fueron atendidos por los concesionarios, utilizando aproximadamente el 4,7% del total

del presupuesto de la obra (Rivasplata et al. 2014: 124).

El periodo de la construcción del CVIS y su entrada en funcionamiento fue un periodo de profundos cambios en la institucionalidad ambiental del Perú. A inicios de la década del 2000 comenzó la implementación de la reforma descentralista, que ha implicado la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales, notoriamente en materia agraria, forestal y de pequeña minería. La fortaleza en gestión ambiental de los gobiernos regionales es un proceso en construcción, aunque no está claro si ese proceso llevará a una gestión más robusta en el largo plazo. Al proceso de descentralización se suman los cambios ocasionados por la creación del Ministerio del Ambiente en el año 2008, que supuso la desintegración del INRENA y la creación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP, adscrito al MINAM) y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR, adscrito al MINAGRI). A esto se suma a su vez la creación y fortalecimiento de oficinas responsables en materia ambiental al interior de los entes sectoriales, como por ejemplo la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGSA) en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). La gestión de impactos ambientales y sociales del CVIS se produjo en el contexto de estos profundos cambios institucionales. Es preciso mencionar además que en estos años no estaba aprobada en el Perú una Ley de Consulta Previa a las Comunidades Nativas, por lo que la participación ciudadana prevista para formalmente se limitaba a lo que indicaba la legislación sobre los estudios de impacto ambiental.

Los bancos de desarrollo suelen incluir componentes de fortalecimiento institucional para temas de planificación y de asuntos sociales y ambientales, además del financiamiento de estudios de evaluación ambiental y social. Uno de los requisitos que tenía la CAF para realizar el préstamo era que estén aprobados los estudios de impacto ambiental, que la institución apoyó, antes de la firma del contrato. Pero como fue mencionado, estos estudios se realizaron por tramos y no incluyen la evaluación de impactos indirectos. Para esto, la CAF presionó para que el Estado peruano reciba otro financiamiento específico para gestionar los impactos indirectos.

Adicionalmente, la CAF apoyó activamente el fortalecimiento institucional de oficinas del Estado relacionadas con la implementación de la obra: Provías Nacional (MTC) y también la creación dentro de este ministerio de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGSA), la cual fortaleció significativamente sus capacidades con apoyo de la CAF y del BID. Algo similar ocurrió con la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que estaba a cargo regularizar predios en el área donde se haría el trazo de la carretera. La CAF participó activamente en la conformación de estos equipos al interior de estas instituciones (Entrevista Bancos de Desarrollo # 1). En el caso de la DGSA hubo que organizar un equipo de trabajo y convencer al MTC de la importancia de los instrumentos de gestión ambiental y social, ya que en la perspectiva histórica de este ministerio las carreteras eran buenas per sé y no había mayor aspecto ambiental o social que evaluar o discutir. Más aún, si bien los apoyos anteriores del BID y la CAF para programas nacionales de carreteras incluían componentes ambientales, el personal a cargo de estos componentes estaba diluido en las diferentes oficinas del ministerio y parte del proceso fue agruparlos en la DGSA, lo cual implicó numerosos trámites y pugnas administrativas. Además del apoyo presupuestal de los bancos de desarrollo, había un acompañamiento técnico permanente para que se mejoren las capacidades y este apoyo fue fundamental para que el ministerio se alinee con la legislación y estándares más elevados (Entrevista Estado # 7).

Las deficiencias en capacidades de las instituciones locales para hacerle frente a los enormes desafíos sociales, ambientales y económicos que traía el CVIS eran de pleno conocimiento de los diferentes actores, incluyendo a Odebrecht y a bancos de desarrollo como el BID. En el Memorando de Donantes que aprobó el fondo no reembolsable del BID a la Asociación Odebrecht para mitigar impactos indirectos -de forma complementaria a los programas financiados por la CAF- se indica lo siguiente:

“Un segundo aspecto se refiere a la gestión misma del territorio en un contexto de escasa capacidad de las instituciones locales y cambios rápidos en el uso del suelo derivado de la integración vial. Por ejemplo, es probable

que las tasas de deforestación se incrementen considerablemente como consecuencia de los flujos migratorios hacia la región. En este sentido, las regiones de Madre de Dios, Puno y Cusco no están suficientemente preparadas política, institucional y socialmente para mitigar los impactos indirectos negativos potenciados por una mejor vía de comunicación. Por otro lado, las instituciones locales tienen limitada capacidad para potenciar los impactos socio-económicos positivos que podrían obtenerse con la carretera, y podrían sin querer favorecer una economía informal y extractiva, de baja rentabilidad y alto impacto ambiental” (BID 2008: 4).

El caso del CVIS fue emblemático no solo para Perú sino también para la CAF. De acuerdo con la CAF, “Este megaproyecto implicó grandes retos en el ámbito de la gerencia pública, la gestión contractual, los esquemas de financiamiento y la gestión socio-ambiental” (Bravo Orellana 2013: sección resumen ejecutivo, sin numerar).

Programas de mitigación de impactos indirectos

El desafío que suponía lidiar con los impactos *indirectos* del CVIS está bastante bien explicado en un Memorando de Donantes del BID sobre el préstamo aprobado a favor de la “Asociación Odebrecht Perú para el Desarrollo Sostenible y la Conservación” (en adelante Asociación Odebrecht) para mitigar impactos indirectos en el ámbito del CVIS se incluía el siguiente diagnóstico en términos de desafíos que debía afrontar el proyecto de mitigación propuesto (proyecto que se discutirá más adelante):

“El problema principal reside en el impacto que una infraestructura de la envergadura del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil pueda tener en un área de reconocido valor ambiental por su biodiversidad y en la población que vive en un nivel mínimo de subsistencia y cuenta con un bajo nivel educativo. Además, podría implicar impactos económicos y sociales indirectos negativos, resultantes de la integración vial y de la presencia de nuevos actores (empresas mineras y extractivas, comerciantes y otros).

Efectivamente, aunque la zona está protegida a través de un sistema de administración medioambiental (áreas protegidas y concesiones de zonas de explotación forestal), la administración del uso de la tierra está lejos de estar consolidada y muchas de las prácticas de uso no son compatibles con el medioambiente. El hecho de que las actividades productivas realizadas por las comunidades aledañas en este territorio no son rentables lleva la población a incursionar en actividades informales que impactan seriamente sobre los ecosistemas, como la tala ilegal y la minería informal.” (BID 2008: 4).

El mismo documento del BID señala también que la obra de infraestructura también es una “gran oportunidad para el desarrollo de esta región y puede tener un impacto positivo en el nivel de vida de las poblaciones que integra”. Este potencial económico podría ser alcanzado si “...con procesos adecuados y atentos, se logra la integración de la población local a las oportunidades de desarrollo sostenible que se puedan generar” (BID 2008: 4). De este razonamiento se desprende, nuevamente, que la infraestructura, por sí misma, no es garantía de desarrollo, sino que requiere de ciertos procesos para que el asfalto traiga progreso, noción que complementa el extendido consenso sobre la importancia de la infraestructura sostenible para el progreso.

Como se discutió en la sección anterior, la obra del CVIS, a pesar de ser un anhelo regional de larga data, había nacido apurada. En este contexto, no se habían evaluado con seriedad los potenciales impactos indirectos del corredor. Y había un problema adicional, de carácter estructural: la institucionalidad ambiental en el Perú era muy débil y sin mayores capacidades para llevar adelante la gestión socioambiental de una obra de la envergadura del CVIS. La CAF y el Estado peruano crearon programas complementarios para mitigar los impactos ambientales y sociales indirectos asociados con la carretera en Cusco, Puno y Madre de Dios o “Programas de Gestión Ambiental y Social”, conocidos como el programa CAF-INRENA

y luego CAF-MINAM,¹² de forma posterior al diseño y concesión de la obra.

CAF-INRENA

La CAF tiene la política de que una parte del financiamiento de las operaciones sea asignada “a garantizar la atención oportuna y eficiente de los impactos y riesgos ambientales y sociales... potenciando además la participación de la sociedad civil como elemento indispensable” (CAF 2010: 8). Si bien la CAF presentó su estrategia ambiental recién en el 2010, esta fue producto de un trabajo sostenido en temas ambientales desde al menos 1994, cuando la CAF creó la Oficina de Coordinación de Desarrollo Sostenible (OCDS), que se convirtió en el año 2000 en la Dirección de Desarrollo Sostenible y pasó a formar parte de la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo. En el 2004 se fortaleció el nivel de decisión del área con la creación de la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Ambiental (VDSA), con la visión de otorgarle transversalidad al tema ambiental. De acuerdo con el análisis de Rivasplata et al. (2014: 113), en los años en que se aprobó el CVIS, la CAF utilizaba los sistemas nacionales de sus clientes como parte del manejo del riesgo social y ambiental de sus préstamos, pero en el ámbito interno mantenía también un “protocolo de análisis independiente que le permite identificar y subsanar brechas entre sus estándares (...) y los del prestatario”. Es en esta lógica que la CAF presionó para que se tomen medidas de salvaguarda adicionales a las previstas en la legislación nacional¹³.

El 20 de julio de 2006, pocos días antes de que termine el Gobierno de Alejandro Toledo, se produjo la firma del contrato entre el Estado y la CAF para el programa CAF-INRENA. Este fue el segundo crédito ambiental que recibió el Perú (el primero fue a insistencia del BID para el proyecto Camisea) y habría sido el primer crédito en materia ambiental financiado por la CAF en el Perú (Enrique y Cueto 2010: 22). El CAF-INRENA fue además el proyecto pionero en el cual se empezó a discutir el concepto de impactos indirectos en el Perú (Entrevista Estado # 4). Su costo total fue de USD 17'785,957. 10 millones fueron proporcionados por la CAF, 3'452,435 fueron contrapartida nacional y 4'333,522 eran recursos de gasto recurrente (Ibíd.). Enrique y Cueto señalan además que, en términos presupuestales, el monto destinado fue limitado ya que no alcanzó ni el 2% del presupuesto de la obra, cuando los programas de mitigación otorgados para carreteras similares oscila entre 5% y 20% del costo definitivo de la obra.

El objetivo principal del CAF-INRENA fue contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica de planificación, titulación, promoción, supervisión y fiscalización de las entidades públicas para mitigar los impactos indirectos del CVIS.

El programa identificó exitosamente los desafíos que tenía por delante y los problemas que se tendrían que atacar. El diagnóstico que se realizó para darle forma al programa es resumido por Dourojeanni:

“1) Ausencia de un plan de ordenamiento del territorio que sirva como instrumento promotor del desarrollo sostenible, 2) existencia de alta informalidad de la propiedad rural en el eje vial, 3) débil presencia y estructura institucional del Estado a escala nacional, regional y local, 4) limitada gestión y manejo del recurso forestal, 5) limitada capacidad de gestión y operación de las áreas protegidas, 6) deficiente gestión ambiental de la minería aurífera pequeña y artesanal, 7) afectación de la identidad cultural y la cosmovisión de las comunidades indígenas en aislamiento voluntario, 8) conflictos con castañeros por el uso de la tierra, 9) alta tasa de emigración de la sierra a la selva, 10) limitada eficiencia de las normas legales para frenar la ocupación ilegal o estimular la legal, 11) alto costo de la formalización de la propiedad rural para los interesados y las comunidades, 12) insuficiente capacidad de gestión ambiental y social de los gobiernos descentralizados y 13) escasez de fuentes de empleo e ingreso en el medio rural” (Dourojeanni 2006: 59).

12 Ver: <http://www.minam.gob.pe/minamcaf/>

13 Una descripción de las salvaguardas actuales de la CAF puede verse en la sección de anexos.

Para hacerle frente a estos problemas identificados, el CAF-INRENA tuvo tres componentes: ordenamiento territorial, manejo de bosques y en tercer lugar institucionalidad y participación ciudadana. En el marco de estos componentes se desarrollaron diez proyectos, en temas como ordenamiento territorial, áreas naturales protegidas, turismo, minería de oro, catastro y titulación, concesiones forestales, identidad cultural, fortalecimiento de la gestión institucional¹⁴.

De esta manera, el diagnóstico y el diseño temático del CAF-INRENA reconocían los enormes desafíos que debían enfrentar. Sin embargo, en la práctica, el programa tuvo muchos problemas. En primer lugar, el presupuesto disponible (USD 17 millones) no era suficiente para un programa tan ambicioso y que tenía que hacerle frente a desafíos complejos en un territorio tan amplio –solo las áreas naturales protegidas directamente amenazadas suponían alrededor de 3 millones de hectáreas (Dourojeanni 2006). En segundo lugar, los desafíos complejos en territorios amplios con presupuesto reducido serían liderados por una institucionalidad particularmente débil. Este era el caso del desprestigiado y hoy extinto INRENA, que tenía problemas incluso para cumplir con sus funciones habituales (Enrique y Cueto 2010, Dourojeanni 2006). En tercer lugar, el presupuesto del programa fue atomizado entre diferentes organizaciones a cargo de su ejecución, haciendo que los montos para cada componente se reduzcan y se incrementen los costos de coordinación interinstitucional. Una percepción común entre varios entrevistados para este trabajo fue que las diversas oficinas del Estado, sin experiencia en este tipo de programas, estuvieron más preocupadas por acceder a presupuestos y ejecutarlos antes que entender la dimensión del reto que tenían por delante (Entrevistas Estado # 4, 7 y 11; Entrevistas Sociedad Civil # 5 y 7).

Durante el año 2006 se produjeron una serie de pugnas al interior del Estado, principalmente entre el INRENA y el CONAM, para definir quién asumiría la titularidad del programa. Finalmente, la Unidad Ejecutora del Programa fue adscrita al INRENA, mientras que el CONAM quedó presidiendo el Comité de Coordinación y el Consejo Consultivo. Tanto estas instituciones como otras con las que se hizo convenios para que ejecuten fondos del programa participaron de este Consejo Consultivo, por lo que se vieron en la posición de consultarse a sí mismas aspectos de la ejecución programática (Enrique y Cueto 2010). Para Enrique y Cueto, la decisión de asignar el liderazgo del programa CAF-INRENA al INRENA fue “un error fundamental de su diseño”, porque si bien el INRENA tenía en ese entonces a su cargo el manejo de los recursos de agua, forestales y la gestión de áreas naturales protegidas, “el tibio desempeño de estos sectores evidenciaba su poca capacidad institucional” (Ibíd.: 45). De esta manera, según este análisis, “ni el gobierno peruano ni la CAF, en su condición de financista de este programa, analizaron debidamente la capacidad institucional del INRENA”.

De acuerdo con el Informe Final del CAF INRENA (MINAG 2010), entre los logros más importantes del programa están: el Plan de Ordenamiento Territorial de Madre de Dios, las Zonificaciones Económico Ecológicas de las regiones de Puno, Cusco y Madre de Dios, la presentación de más de 13,000 expedientes para la titulación de predios, la construcción de tres puestos de control, la construcción del local de la autoridad forestal en Madre de Dios, el saneamiento físico de más de 85,000 hectáreas de concesiones forestales, la elaboración del catastro único regional, la puesta en marcha de fondos concursables para castaña, concesiones forestales y gobiernos locales, los planes de turismo para las regiones de Madre de Dios, Puno y Cusco, el diseño de una Evaluación Ambiental Estratégica relativa a zonas ambientales y sociales dentro de la zona de influencia, la implementación y fortalecimiento de direcciones regionales de minería e hidrocarburos así como de administraciones técnicas forestales y de flora y fauna de Tambopata, Tahuamanu, Cusco y Puno, además del fortalecimiento en la gestión de áreas protegidas como la Reserva Nacional Titicaca, el Parque Nacional Bahuaja Sonene, Reserva Nacional Tambopata y la Reserva Comunal Amarakaeri.

Si bien estos resultados dan cuenta del trabajo que hubo en el programa CAF-INRENA, la gran mayoría de entrevistados y también la literatura revisada al respecto coinciden en que el programa fue un fracaso en términos de mitigación de impactos indirectos, que era su principal objetivo. Así, para Dourojeanni el CAF-INRENA fue “ineficiente en casi todos sus aspectos” (Dourojeanni 2010: 19) y para Enrique y Cueto fue “novedoso pero inconsistente e insuficiente, comparado con la magnitud de los impactos socioambientales (negativos) que se preveía traería el CVIS”, además de que tuvo un enfoque

“limitado, dado que su enfoque sólo estuvo orientado a ‘mitigar’ sin buscar ‘promover desarrollo’” (Enrique y Cueto 2010: 23).

Finalmente, es preciso mencionar que una de las actividades que debía impulsar el programa fue la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica. Esto se veía como una medida necesaria en tanto los estudios de impacto ambiental habían sido realizados por tramos y además se habían enfocado tan solo en impactos directos, por lo que era necesario realizar una evaluación de impactos integral y estratégica. El resultado de este proceso no cumplió con las expectativas que generó el anuncio del uso de esta herramienta. La EAE fue llevada a cabo recién entre agosto y diciembre de 2009 y nunca fue formalmente aprobada. Debido a particularidades del marco legal aplicable a las EAE en el Perú, esta no se hizo sobre los impactos generados por la carretera, sino que:

“...tuvo por objetivo identificar las implicancias ambientales, analizar y prevenir los impactos ambientales y sociales que pudiera generar la decisión de aprobar o modificar políticas, planes y programas de carácter nacional, regional y local con incidencia en el ámbito geográfico del referido corredor vial, así como realizar recomendaciones de mejora de las actuales Políticas, Planes y Programas (PPPs) de implicancia ambiental y social en el ámbito de las regiones involucradas” (MINAM 2010: 7)

Es decir, el carácter “estratégico” de su evaluación fue sobre los diferentes planes y programas en el ámbito del CVIS y la conclusión fue que las implicancias socioambientales en este ámbito pueden mitigarse con planes orientados “al desarrollo rural y al desarrollo sostenible de la diversidad y los recursos ambientales” (MINAM 2010: 8).

En resumen, el CAF-INRENA empezó a ejecutarse cuando el CVIS inició su construcción, por insistencia de la CAF frente a las preocupaciones que generaba la obra y las limitaciones de sus estudios de impacto ambiental. El programa tuvo un diagnóstico acertado y un diseño temático coherente, pero no tuvo las condiciones necesarias para una correcta implementación y lo que en la práctica ocurrió, más allá de sus logros específicos, fue que el programa fue insuficiente para mitigar seriamente los impactos indirectos del CVIS.

MINAM-CAF

El CAF-INRENA culminó en el 2010, pero tuvo una segunda fase a través del “Programa de Inversión Pública para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – II Etapa (PGAS CVIS-2)” conocido como el MINAM-CAF. Este se enmarcó en el contrato de préstamo que firmó el Estado peruano con la CAF en 2009 para el financiamiento parcial de las obras faltantes de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS. El presupuesto aproximado de este programa es de USD 27 millones, de los cuales alrededor de 15 millones fueron financiados por la CAF (Rivasplata et al. 2014). Si bien este programa debía iniciarse en el año 2011, por retrasos por parte del Estado se firmó el contrato recién en 2014 y en la práctica las actividades iniciaron recién en el 2015, es decir, 5 años después de que había terminado el CAF-INRENA.

Las principales líneas del MINAM-CAF son: fortalecimiento de la competitividad, conservación, fortalecimiento institucional y promoción de Proyectos de Inversión Pública (PIP) ambientales, con énfasis en proyectos de econegocios en el área de influencia del CVIS. La lógica del programa es, de acuerdo con una funcionaria del programa entrevistada para este trabajo, lograr que se genere una articulación entre los cuatro componentes para mitigar impactos indirectos. Con el componente de institucionalidad se intenta fortalecer las capacidades de gobiernos regionales y locales para que elaboren planes ambientales y territoriales a partir de los cuales se construyan potencialidades y debilidades del territorio. Esto permite identificar las zonas en las cuales es más factible promover conservación o producción sostenible, o recuperación de áreas degradadas (Entrevista Estado # 6).

Actualmente se está evaluando la posibilidad de replicar estos proyectos a nivel nacional, en la medida en que el MINAM ha expresado interés en que esta línea de trabajo sea replicada. Entre los proyectos que se llevan a cabo hay, por ejemplo, proyectos de mejoramiento en los sistemas de recojo de residuos sólidos en el ámbito de la carretera, promoción del cultivo de cacao buscando mercados nicho de exportación, promoción de áreas de conservación privada y experiencias de ecoturismo. A estos proyectos se accede a través de concursos públicos y son no-reembolsables para los ganadores (Entrevista Bancos de Desarrollo # 2).

El MINAM-CAF, iniciado casi 10 años después de la construcción del CVIS, representa esfuerzos por desarrollar actividades productivas sostenibles en el ámbito del CVIS. Sin embargo, estas actividades no cuentan con los mecanismos para hacerle frente a los impactos más visibles, referidos a la deforestación para actividades agropecuarias y la expansión de la minería informal e ilegal de oro. Si bien las acciones que desarrolla el MINAM-CAF son positivas, estas se diluyen en dinámicas de desarrollo facilitadas por la carretera que el programa no está en capacidad de controlar.

Para la ejecución del MINAM-CAF los sistemas de gestión ambiental ya estaban más desarrollados en el país, pero con el inicio del programa en 2015 era poco lo que se podía hacer para mitigar impactos que ya estaban en mayor o menor medida consumados (Entrevistas Estado # 4 y 11). La decisión de trabajar en Proyectos Inversión Pública con gobiernos locales y regionales ha contribuido al fortalecimiento de capacidades, pero no todas las instituciones públicas han aprovechado las oportunidades de este tipo de financiamiento. El MINAM-CAF ha tenido dificultades con la actual administración del GOREMAD en tanto esta se enfrenta al gobierno central por el tema de la minería de oro. Las salvaguardas difícilmente pueden funcionar en un contexto generalizado de economías ilegales.

La Iniciativa iSur

Finalmente, es preciso mencionar que más allá de las iniciativas impulsadas por la CAF, ha habido también programas orientados al desarrollo sostenible en el ámbito del CVIS promovidos por las empresas constructoras. La iniciativa iSur fue desarrollada por la Asociación Odebrecht, en alianza con las ONG Conservación Internacional, Pronaturaleza y el Fondo de las Américas (FONDAM). Esta iniciativa contó con financiamiento del BID. De acuerdo con el BID¹⁵, el presupuesto propuesto de este proyecto era de USD 5,160,000 de los cuales 1.5 millones fueron otorgados a través de un crédito no reembolsable por el BID, a través del fondo FOMIN (Facilidad para Pequeñas Empresas). En palabras de un ex funcionario involucrado en la iniciativa, la relevancia del fondo no fue sustancial (Entrevista Sociedad Civil # 4). De forma operativa se identificaron iniciativas locales que ya estaban funcionando, con la idea de que otros las repliquen. En esta línea, por ejemplo, uno de los proyectos financiados fue la implementación del parador turístico de la familia Méndez en el kilómetro 64 del tramo 3, en Madre de Dios. Este todavía funciona, pero no se cumplió la idea de que los paradores se multiplicarían a lo largo de la vía como réplica a esta iniciativa, sobre todo si se esperaba que esto fuera replicado sin apoyo financiero de iSur u otra entidad. En palabras de este ex funcionario, “iniciativas como estas han sido insuficientes” (Entrevista Sociedad Civil # 4).

El proyecto tuvo cuatro componentes: Fortalecimiento de la gobernanza local, Desarrollo de Iniciativas Productivas Sostenibles, Gestión Sostenible de la conservación de la biodiversidad y Monitoreo, lecciones aprendidas y difusión. La Asociación Odebrecht y el BID eran conscientes de que la administración del uso de la tierra estaba lejos de estar consolidada en el ámbito del CVIS. Sin embargo, consideraban también que el tema de ordenamiento territorial estaba cubierto por el CAF-INRENA, por lo que el enfoque de esta iniciativa fue la identificación de alternativas generadoras de empleo y renta, específicamente a través del desarrollo de emprendimientos productivos sostenibles (BID 2008).

Para este programa, el ámbito de impactos indirectos se determinó como un corredor de 50 kilómetros en ambos lados de la carretera, por lo que, considerando que se trata de 703 kilómetros entre los tramos 2 y 3, el ámbito de influencia del proyecto serían 70,300 kilómetros cuadrados (aproximadamente 7 millones de hectáreas).

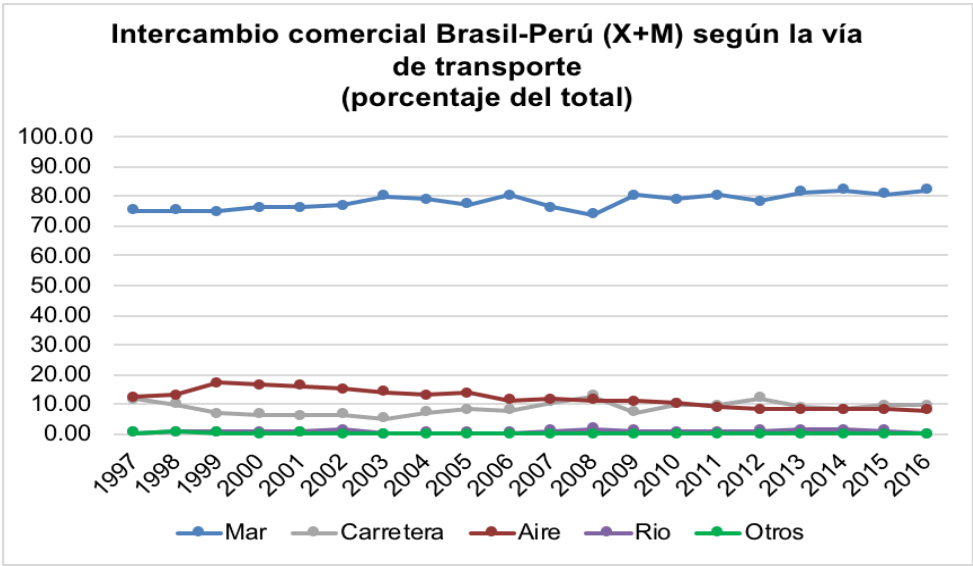
Redwood (2012) hace notar que es curioso que el Memorando de Donantes del BID (2008) para este proyecto no haga ninguna referencia a la experiencia del BID en las obras de mejoramiento de carreteras al otro lado de la frontera, en Acre. Para efectos tanto de las fases de construcción como de operación, los impactos directos e indirectos fueron medidos y evaluados para la implementación de acciones tendientes a la mitigación (Redwood 2012: 10).

LA EFECTIVIDAD DE LAS SALVAGUARDAS EN EL CVIS

Los impactos del CVIS

Los impactos del CVIS, en términos generales, no han sido auspiciosos en términos de desarrollo sostenible. La principal expectativa que había con el CVIS era que se incrementaría el intercambio comercial con Brasil. Hasta la fecha, esto no se ha producido. La Figura 1 muestra que la principal vía de transporte para el intercambio comercial entre ambos países es, por amplio margen, la marítima, mientras que el intercambio por vía terrestre no varía significativamente con la construcción de la carretera. Este resultado podría estar relacionado con la advertencia de Santa Gadea (2015) en el sentido de que los países debían implementar medidas para aprovechar las oportunidades que brindaba la infraestructura física, en tanto esta por sí misma no generaría automáticamente un florecimiento del comercio binacional. Esto implicaba, más allá de las salvaguardas, acciones complementarias para facilitar la logística, el comercio y los servicios vinculados con la carretera.

Figura 1: Intercambio comercial Brasil Perú según la vía de transporte



Fuente: ALICEWEB, Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil (Consultado el 25/08/17)

Elaboración: Leolino Rezende, Universidad del Pacífico

A pesar de que la carretera no ha generado el comercio con Brasil que se esperaba, sí ha cumplido sus proyecciones de tráfico (Entrevista Bancos de Desarrollo # 1). La integración comercial principal para Madre de Dios no ha sido con el Brasil

sino con la macro región sur del Perú. Para la producción agraria local el mercado más cercano era Puerto Maldonado, y la carretera abrió nuevos mercados grandes como los de Cusco, Puno y Arequipa. Más aún, el turismo brasileño se ha incrementado visiblemente, sobre todo para visitar Cusco y Machu Picchu. Un tipo de turismo visible son los grupos de motociclistas que usan la carretera para desplazarse a las atracciones turísticas en los Andes a través de una obra muy bien pavimentada.

La carretera conecta a poblaciones que antes estaban aisladas, reduce el tiempo de viaje entre ciudades y pueblos, facilita el comercio, el turismo y el acceso a servicios de salud¹⁶. En términos de reducción de tiempos de viaje, de acuerdo con información de OSITRAN las horas de viaje se redujeron de 9:15 a 6:00 horas para el tramo 2, de 8:30 a 7:50 horas para el tramo 3 y de 10:40 a 5:45 horas para el tramo 4 (Bravo Orellana 2012: 116). Si hay algo notorio a lo largo de la carretera, es la calidad de la obra. Es, a diferencia de la mayoría de las carreteras rurales en el Perú, una obra bien construida, con un asfalto bien mantenido y señalización adecuada.

La pavimentación de la carretera ha cambiado la realidad y vida de la población de Madre de Dios en poco tiempo. Madre de Dios ha liderado el crecimiento poblacional en los últimos años en Perú. De acuerdo con Yamada, entre 2002 y 2007, el departamento fue el que relativamente atrajo la mayoría de la población, con un saldo migratorio neto de 14,8% y una tasa promedio anual de crecimiento económico de un punto porcentual por encima al promedio nacional (que era alto en esos años), esto debido principalmente a la actividad minera (Yamada 2012: 100). Durante estos años, Madre de Dios registró también el mayor incremento en empleo adecuado (no relacionado con la minería).

Para los agricultores con predios titulados, el valor de sus tierras se ha multiplicado varias veces. En los años 90, una hectárea de tierra al borde de la carretera en Tahuamanu costaba alrededor de 500 soles (aproximadamente USD 155) mientras que actualmente puede llegar a costar USD 10,000 (Entrevista Sector Privado # 1). Como es costumbre en estos casos, algunos agricultores vendieron sus tierras por cantidades que nunca hubieran imaginado, pero al poco tiempo se arrepintieron y permanecen empobrecidos. Para quienes no tenían su título de propiedad en regla, la carretera ha significado la llegada de invasores y consiguientes disputas legales por la propiedad. Y en el caso de personas que tenían predios en la zona minera, esta ha sido invadida de forma incontrolable, por lo que sus predios no solo fueron invadidos sino también destruidos, al punto de quedar prácticamente inutilizables para futuros proyectos agropecuarios. En suma, ha habido ganadores y perdedores entre quienes poseían tierras en los márgenes del CVIS.

En términos socioambientales el CVIS ha tenido impactos indirectos asociados con la deforestación, contaminación de ríos y tráfico de tierras, pero el impacto indirecto más visible en el ámbito de la carretera ha sido en la última década el crecimiento acelerado de la minería ilegal e informal de oro, que ha generado la destrucción de grandes extensiones de bosques dentro y fuera de áreas naturales protegidas. Estos temas son analizados en las siguientes secciones.

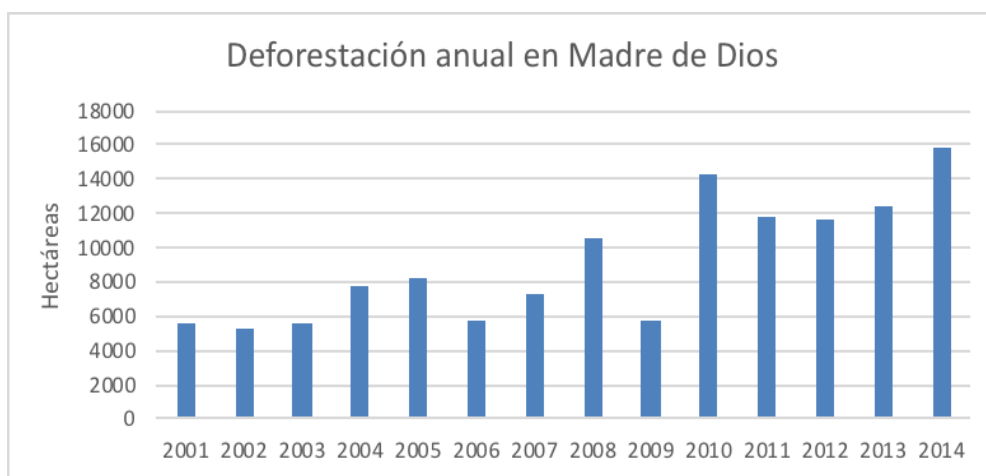
El CVIS y la deforestación

Las carreteras reducen los costos de transporte y los tiempos de comercialización de productos, además de acercar los servicios básicos a la población. En zonas tropicales, además de la deforestación directamente causada por la construcción, las carreteras generan dinámicas económicas y sociales en su ámbito de influencia que, en zonas boscosas, tienden a generar deforestación. La mayor accesibilidad a mercados y servicios básicos que otorgan las carreteras propician intensificación en los usos del suelo y, por consiguiente, un aumento considerable en los precios de la tierra en las áreas cercanas a la vía. Por estas razones, la construcción de carreteras ha estado directa e históricamente relacionada con procesos de deforestación en la Amazonía (Rudel 1993 y 2005, Lambin et al 2001, Dourojeanni 2006, PNCBCC 2016, entre muchos otros).

En el caso de Madre de Dios, este es el departamento con la tercera mayor extensión de bosques tropicales en el Perú, con 8'002,550 hectáreas. De acuerdo con la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC), en el periodo entre 2001 y 2014, la región Madre de Dios ocupó el quinto lugar entre las regiones con mayor deforestación en el país¹⁷. De acuerdo con este documento, en este periodo se deforestaron 127,718 hectáreas en este departamento. La ENBCC identifica una serie de “frentes de deforestación” en el país. Dos de estos (Tambopata-Manu y Tahuamanu) se encuentran en Madre de Dios, ambos siguiendo el trazo del CVIS. Sin embargo, a pesar de superponerse con claridad al eje carretero, las dinámicas asociadas con la deforestación en cada uno de estos responden a lógicas diferenciadas (PNCBCC 2016).

En el frente Tahuamanu, la deforestación está asociada con actividades agropecuarias y su temporalidad se explica por el incremento de los precios agrícolas. La carretera reduce los costos y tiempos de transporte, generando una mayor presión migratoria y de uso intensivo del suelo en su ámbito de influencia. Aquí llegan colonos de zonas andinas con el “mito de la tierra vacía” (Entrevista Sociedad Civil # 4) y se generan conflictos por tierras e invasiones.

Figura 2: Deforestación anual en Madre de Dios



Fuente: PNCBCC 2016

En el frente Tambopata-Manu el 62% de la deforestación para el periodo 2000 - 2013 tuvo como causa directa la minería, cuyo ascenso se explicaría por el incremento en el precio del oro. El PNCBCC agrega lo siguiente:

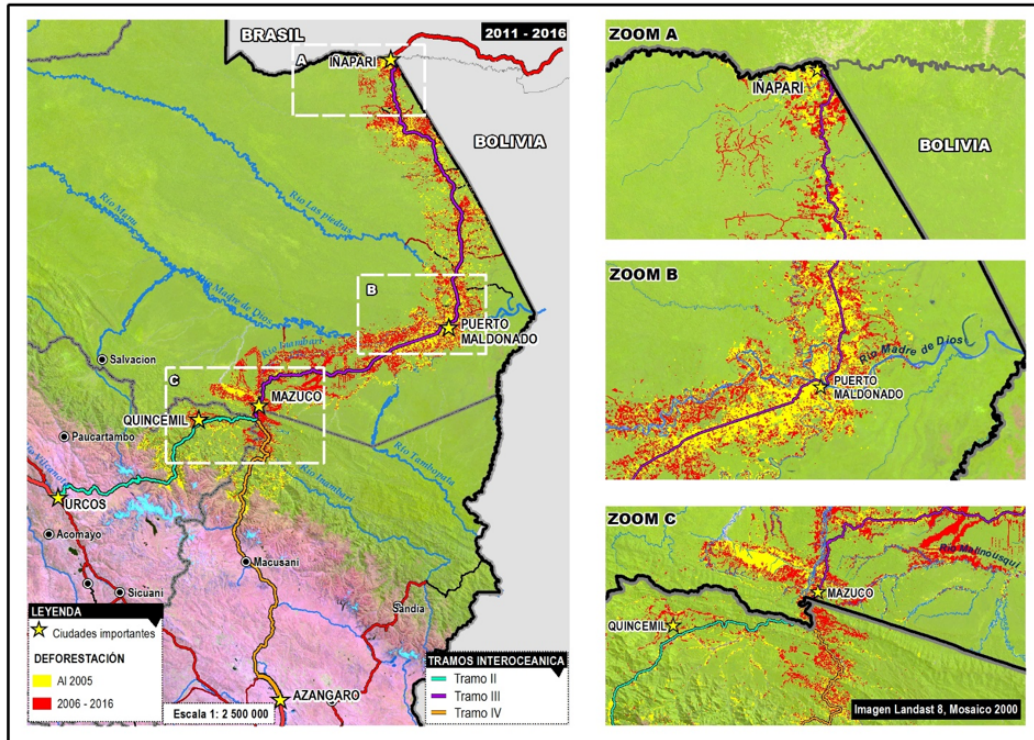
“Para este frente el incremento de los precios del oro coinciden con el aumento de los denuncios mineros, siendo así que entre el 2003 y el 2007 se solicitó el 43% del área de denuncios mineros de Madre de Dios, lo que equivale a 2031 denuncios mineros en un área de 458.307 hectáreas.

Cabe destacar que entre los años 2011 y 2013 se incrementó el control por parte del Estado (interdicciones) en las áreas con actividad minera informal e ilegal, que se ve reflejado en el descenso de las tasas de deforestación en ese periodo” (PNCBCC 2016: 59).

El Mapa 3 muestra la deforestación en el ámbito de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS al año 2016. Los puntos en amarillo muestran la deforestación ocurrida hasta el 2005, mientras que los puntos rojos muestran la deforestación ocurrida entre el 2005 y el 2016. El análisis de estas imágenes satelitales permite hacer una cuantificación aproximada de la deforestación en estos años. Antes del año 2005 la zona deforestada en un margen de 24km por lado de la carretera alcanzaba las 189, 295.02 ha. Entre el 2005 y el 2016 se deforestaron 91, 171.62 ha adicionales. Estos resultados están acordes y se comple-

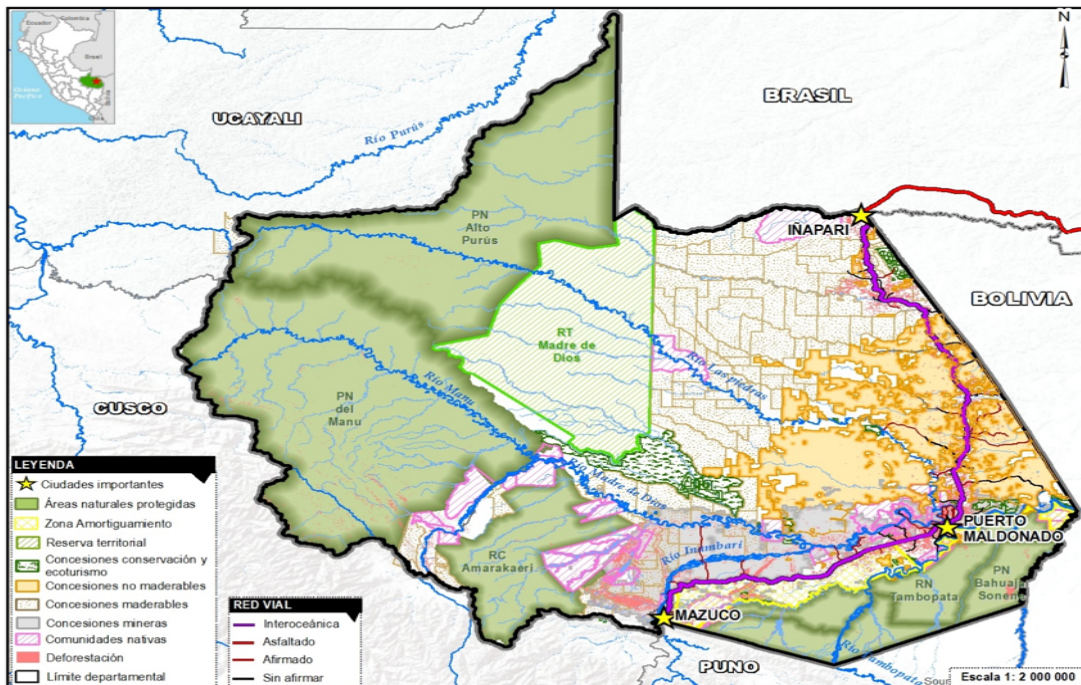
mentan con la información que presenta el PNCBCC para Madre de Dios, disponibles en la Figura 2. Como era de esperarse, la deforestación se concentra en los márgenes del CVIS.

Mapa 3: Deforestación en los tramos 2, 3 y 4 del CVIS, 2005-2016



Ha habido factores que han reducido lo que hubiera podido ser una deforestación más grande en el ámbito del CVIS. En este caso la asignación de derechos que no son compatibles con la deforestación han jugado un rol importante en evitar que se propague la tala rasa -no la tala selectiva de las actividades forestales. En el Mapa 4 se ven los diferentes derechos asignados en el ámbito del CVIS: áreas protegidas, reservas territoriales, concesiones forestales, sobre las cuales la deforestación ha sido menor (ver Mapa 3). En la perspectiva de una autoridad del Ministerio del Ambiente entrevistada para este trabajo, “Si no hubiera sido por las ANP y las concesiones forestales, BPP, concesiones de ecoturismo, ACP, ACR, la situación hubiera sido peor” (Entrevista Estado # 4).

Mapa 4: Derechos asignados en el territorio de Madre de Dios



La expansión de la minería informal e ilegal de oro en el ámbito del CVIS

En Madre de Dios se viene produciendo desde hace más de una década una expansión sin precedentes de la minería informal e ilegal de oro. Si bien esta actividad ya existía en la región de forma artesanal desde antes de la construcción del CVIS, con la carretera la actividad se ha expandido de forma descontrolada en el territorio, ingresando a la Reserva Nacional Tambopata (ver Mapa 5). La construcción de la carretera, que facilitó la actividad, coincidió con un incremento acelerado en los precios del oro. A esto se suma la abundancia de migrantes potenciales del Sur Andino que vieron oportunidades de crecimiento económico a través de la extracción de oro y el rol facilitador de sectores del Estado para promover la actividad (como el Ministerio de Energía y Minas y el Gobierno Regional de Madre de Dios) y luego la incapacidad hasta la fecha de otros sectores del Estado por controlarla, como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente. Además de los visibles impactos ambientales referidos a la deforestación y contaminación de ríos y suelos, la expansión de la minería de oro en Madre de Dios representa una tragedia social en la que se ha normalizado la existencia de bandas criminales, asesinatos, prostitución, tráfico de tierras y explotación sexual de menores (Entrevistas sociedad civil # 1, 3, 5, 6 7 y 8). El caso da cuenta de la pérdida de la autoridad del Estado en una porción significativa de Madre de Dios, en los márgenes del CVIS.

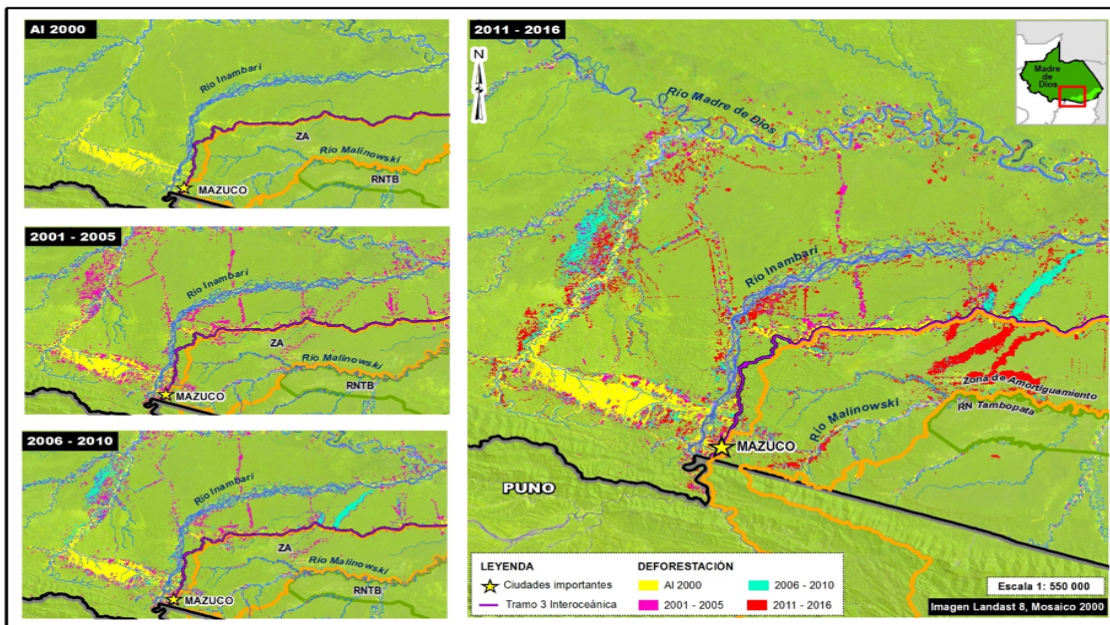
La contaminación que genera la actividad ha alcanzado dimensiones dramáticas. En el 2016, el Estado peruano declaró en estado de emergencia once distritos de las provincias de Tambopata, Manu y Tahuamanu del departamento de Madre de Dios, por contaminación por mercurio. Un estudio del Instituto Nacional de Defensa Civil encontró que distintos grupos poblacionales del departamento de Madre de Dios presentan niveles de mercurio en su organismo por encima de los límites máximos permisibles, lo cual implica serios, crónicos y complejos problemas de salud, particularmente en niños y mujeres embarazadas. Este informe culpa directamente de esta situación a la minería ilegal e informal¹⁸. El desastre en términos de salud que representa el mercurio en la Amazonía sur del Perú ha sido noticia mundial¹⁹. La minería es percibida actualmente como el principal problema ambiental de la zona. De acuerdo con un reconocido dirigente local: “La carretera ha aliviado el tránsito pero ha acelerado otras cosas, como las que advertía Dourojeanni, que esto iba a ser una catástrofe. Y no se equivocó” (Entrevista Sociedad Civil # 5).

En suma, el CVIS ha servido como un catalizador para la expansión de la minería informal e ilegal de oro en Madre de Dios. La carretera permitió que se aceleren los procesos de invasión de lo que solía ser una actividad cíclica, restringida a los meses de época seca. En un sentido más general, la carretera ha permitido conectar economías ilegales que ya existían en la región, como la trata de personas, el tráfico de drogas, el tráfico de especies, la tala y la minería ilegal (Entrevista Sociedad Civil # 1). A pesar de las proyecciones sombrías sobre los impactos ambientales de la carretera, nadie previó que esta vía generaría espacios tomados por economías ilegales, al punto de poner en tela de juicio la capacidad del Estado en su conjunto de poner un mínimo orden en el territorio.

18 Ver: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/declaran-el-estado-de-emergencia-en-once-distritos-de-las-pr-decreto-supremo-n-034-2016-pcm-1383308-1/>

19 Ver por ejemplo: <https://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2016/nov/19/leaked-map-reveals-chronic-mercury-epidemic-in-peru-amazon>

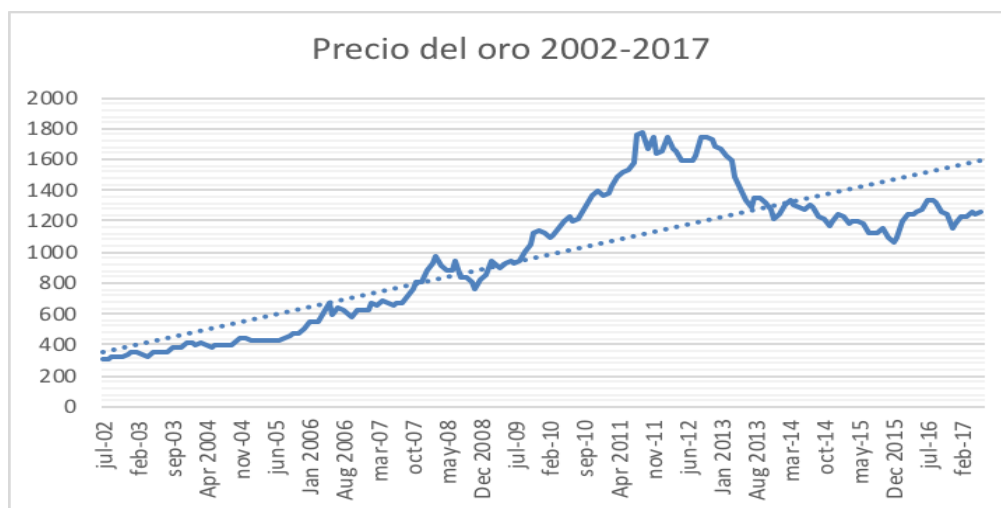
Mapa 5: Avance de la minería ilegal de oro en la Reserva Nacional Tambopata



El precio del oro está correlacionado temporalmente con el aumento de deforestación para actividades mineras. Esta tendencia es clara en Madre de Dios, que es una región tradicional de minería aurífera aluvional. Sin embargo, como se puede apreciar en el Mapa 5, la expansión de esta minería luego de la construcción de la carretera se ha concentrado en las zonas cercanas a la carretera, entrando a nuevas áreas alejadas del Corredor Minero y al interior de la Reserva Nacional Tambopata.

El Estado peruano ha manejado la diferencia entre minería informal y minería ilegal a través de criterios espaciales: aquellos que se encuentran en el llamado “corredor minero” (al noroeste del tramo del CVIS, ver mapa 2) podrían formalizarse, mientras que los que están hacia la RNT (al sureste del CVIS) son ilegales y no tienen posibilidad de formalizarse. El epicentro de la minería ilegal está en la zona conocida como “La Pampa”. Alrededor del kilómetro 105 los mineros han instalado una suerte de pueblo en los márgenes de la carretera. En esta zona, la carretera dejó de ser una vía de tránsito para convertirse en una plaza o mercado público, donde personas, niños y animales circulan a su antojo. Se estima que hay actualmente entre 8 mil y 20 mil personas viviendo ahí (Entrevista Sociedad Civil # 1).

Figura 3: Evolución mundial del precio del oro 2002-2017



Fuente: Indexamundi

Como respuesta a las medidas de interdicción implementadas por el gobierno nacional y un marco legal que consideraban incumplible, los mineros han fortalecido su organización a través de movilizaciones masivas en Puerto Maldonado, que en la práctica han hecho retroceder a los sectores del gobierno nacional que intentaban detener la expansión de la minería informal e ilegal en esta región. En las últimas elecciones regionales, el presidente de la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN) y dirigente visible de la agenda minera ganó la presidencia y es hasta la fecha el gobernador regional en Madre de Dios.

El caso de la expansión de la minería informal e ilegal de oro es ilustrativa para la discusión sobre las posibilidades que tenían las salvaguardas de mitigar los impactos de una obra como el CVIS. El Estado peruano no ha tenido capacidad para frenar la minería ilegal al interior de la Reserva Nacional Tambopata, a pesar de que se lo ha propuesto, al menos declarativamente. La dinámica generada por la economía ilegal ha rebasado al Estado peruano. En ese contexto, el problema actualmente no tiene posibilidades de ser resuelto por salvaguardas aplicadas a obras de infraestructura. Pero sí fue un problema que ya estaba identificado cuando se diseñó el CAF-INRENA y que tuvo una asignación presupuestal baja pero que permitió elaborar un diagnóstico sobre el problema y sus potenciales impactos futuros. El Estado peruano no tomó las medidas necesarias cuando el problema era manejable y había sido claramente identificado por estudios en el marco de programas de salvaguardas del CVIS. Posteriormente el costo ambiental, económico y político de esta inacción ha sido altísimo. Por su parte, la CAF ve actualmente a la minería como “un problema a nivel nacional que el Estado debería fiscalizar” (Entrevista Bancos de Desarrollo # 2).

La mayoría de entrevistados para este trabajo coincidió en que la aplicación de medidas de mitigación de impactos indirectos –a través de programas como el CAF-INRENA, MINAM-CAF o la Iniciativa iSur son esfuerzos en la dirección correcta pero insuficientes. En suma, estas iniciativas fueron esfuerzos valiosos pero incapaces de hacer frente al enorme proceso de transformaciones en el paisaje que fue catalizado por la carretera. En la perspectiva de Dourojeanni (2010: 18-19), ninguno de los programas de salvaguardas de los bancos de desarrollo en carreteras en la Amazonía ha sido “completa o duraderamente efectivos”, a pesar de que algunos han sido mejores que otros. Lo que sí funciona, en el análisis de Dourojeanni, ha sido la táctica de establecer áreas protegidas y el reconocimiento de tierras indígenas.

EL ANTI-CASO: LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE INAMBARI

El proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari (CHI) implicaba la construcción de una enorme represa en la confluencia de los ríos Araza e Inambari, muy cerca del punto de encuentro entre los tramos 2,3 y 4 del CVIS. La CHI era parte de una cartera de proyectos en el marco del “Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y la Exportación de Excedentes al Brasil” (conocido en Perú como el Acuerdo Energético), aprobado en el 2010 luego de aproximadamente cuatro años de negociación. El Acuerdo Energético no fue ratificado por los congresos de ambos países, por lo que no está actualmente vigente. El proyecto Inambari fue cancelado luego de protestas en el marco de un conflicto socioambiental generado por la potencial construcción. La mayoría de actores involucrados en el caso, así como diversas publicaciones, asumieron que el financiamiento de la obra provendría del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil –BNDES. Sin embargo este respaldo financiero no se oficializó y el BNDES indicó para esta investigación que las empresas involucradas nunca iniciaron el procedimiento para recibir financiamiento del banco.

Esta sección describe el proyecto de construcción de la Central Hidroeléctrica de Inambari (CHI) y el proceso legal y político que llevó a su cancelación. A la luz de esto, se discute cuáles habrían sido las salvaguardas aplicables al proyecto y se realiza una breve comparación con el caso del CVIS.

El proyecto Inambari en el marco del Acuerdo Energético Perú-Brasil

El “Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y la Exportación de Excedentes al Brasil” (Acuerdo Energético) fue firmado el 16 de junio de 2010 por los ministros de Energía y Minas de ambos países en Manaus, Brasil. El Acuerdo Energético se proponía facilitar la instalación de varias grandes represas hidroeléctricas en la selva peruana, con una capacidad de generación eléctrica de hasta un máximo total de 7200 MW de potencia. El objetivo era que compañías brasileñas construyeran una serie de centrales hidroeléctricas para suministrar el mercado peruano y exportar la energía excedente a Brasil durante al menos treinta años. Sin embargo, la demanda energética peruana es muy inferior a la de Brasil, por lo que se esperaba que la mayor parte de la electricidad vaya a Brasil. El suministro de energía en Perú dependía de que Perú realice inversiones en líneas de transmisión. Para cada proyecto, los compromisos de exportación acordados quedaban fijados por treinta años, sin importar los posibles incrementos que pueda haber en la demanda energética peruana. Los costos de transmisión de energía a Brasil serían asumidos por ese país y los costos para el consumo doméstico serían asumidos por Perú.

El Acuerdo Energético fue resultado de un proceso de colaboración bilateral. Como se vio en la discusión sobre las decisiones para construir el CVIS, en el Memorandum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica entre Perú y Brasil, firmado en agosto de 2003 por ambos países. El texto señala que ambos países: “Toman nota de la propuesta peruana para el establecimiento de un Convenio Marco para la Integración Regional de Mercados Energéticos entre el Perú y Brasil e instruyen a sus Ministros de Energía a reunirse con el propósito de estudiar su posible suscripción”. Sin embargo, el tema no avanzó en los años de negociación del CVIS, sino que se retomó recién en 2006, cuando se iniciaron las obras de construcción del CVIS. En noviembre de ese año, representantes de los ministerios de Energía y Minas de Perú y Brasil establecieron, a través de otro Memorando de Entendimiento, una comisión mixta permanente sobre temas energéticos, mineros y geológicos.

En 2007 se creó el Grupo de Trabajo ad hoc de Integración Energética Perú-Brasil con el objeto de desarrollar una propuesta de convenio bilateral para desarrollar estudios sobre el potencial de integración energética entre ambos países. En ese contexto, en noviembre de 2007, Perú presentó el informe “Elaboración de resúmenes ejecutivos y fichas de estudios de las centrales hidroeléctricas con potencial para la exportación a Brasil”, en el que se presenta información entre otros proyectos, de la CHI (Ráez-Luna y Dammert 2012). El convenio bilateral fue firmado en mayo de 2008 en Lima, e incluía la necesidad de realizar estudios, identificar proyectos y evaluar las consideraciones normativas para su desarrollo. El 11 de diciembre de 2009 se realizó una reunión binacional entre los presidentes de Perú y Brasil en la que se encargó a los ministros de Energía y Minas que preparen una propuesta de Acuerdo orientado a establecer un marco regulatorio que promueva la construcción de centrales hidroeléctricas en el Perú para el suministro de electricidad al Perú y la exportación de excedentes a Brasil. El Acuerdo fue finalmente firmado el 16 de junio de 2010 en Manaus.

El principal proyecto en el marco de este Acuerdo Energético se desarrollaría en la cuenca del río Inambari (un tributario del río Madre de Dios, a su vez tributario del Madeira), y la represa sería construida precisamente en la zona en la que confluyen los tramos 2, 3 y 4 del CVIS. La CHI produciría 2,200 MW y construirla costaría unos US\$ 4,900 millones (es decir, su presupuesto original era casi 2.5 veces mayor que el costo final de la construcción del CVIS –sin contar costos de mantenimiento). El embalse proyectado de la CHI tendría una extensión cercana a los 400 Km², y dejaría bajo el agua tierras hoy cubiertas principalmente por bosques amazónicos. El embalse inundaría más de 100 Km del CVIS, por lo que se estima que alrededor de 200 millones de dólares de inversión se irían, literalmente, al agua. Reemplazar la carretera anegada costaría US\$ 360 millones y afectaría extensiones adicionales de bosques. El embalse desplazaría alrededor de 5,000 personas, impactaría en otras 3,000 (río abajo del embalse) y afectaría tierras indígenas, además de quedar contiguo a la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene, por lo que una preocupación ambientalista era que los agricultores desplazados por el embalse se instalen posteriormente al interior del parque (Ráez-Luna y Dammert 2012). Estimaciones independientes señalaron que la deforestación resultante del embalse, las líneas de transmisión, la nueva carretera y los nuevos asentamientos para la población desplazada, podría superar las 300,000 hectáreas en menos

de una década (Serra 2010), aunque otros estimados señalan una deforestación directa de alrededor de 96,000 hectáreas (Serra, Malky y Reid 2012). En un análisis de costo beneficio del proyecto Inambari, Serra, Malky y Reid concluyeron que “El proyecto es altamente rentable para el promotor pero no es deseable para la sociedad peruana a causa de sus altos costos ambientales y sociales” (2012: 47). La resistencia ambiental y social al proyecto se basó en esta noción de que el proyecto no sería beneficioso para la sociedad.

Para avanzar con los estudios y trámites del proyecto Inambari, en mayo de 2008 se constituyó en Lima la Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur Sociedad Anónima Cerrada (EGASUR). Es importante notar que la empresa se constituyó dos años antes de la firma del Acuerdo Energético, pero cuando ya había conversaciones de alto nivel entre los gobiernos de Perú y Brasil para avanzar con la integración energética entre ambos países. EGASUR era subsidiaria de la empresa Inambari Geração de Energia SA (IGESA), un consorcio incorporado en Brasil y conformado por grandes empresas brasileñas: la constructora OAS (51%) y las compañías estatales Eletrobrás (29.4%) y FURNAS (19.6%), ambas controladas por el Ministerio de Minas y Energía del Brasil. El 12 de junio de 2008, EGASUR obtuvo la concesión temporal del Estado peruano, por un plazo de 24 meses, para realizar estudios de factibilidad relacionados con la actividad de generación eléctrica en la futura CHI (Ráez-Luna y Dammert 2012). La concesión temporal es una figura que permite a una empresa tener la exclusividad para el desarrollo de estudios de factibilidad y de impacto ambiental en el sector eléctrico que, de ser aprobados luego de presentados en el plazo acordado, permitirían el otorgamiento de una concesión definitiva para desarrollar el proyecto de construcción. Esta precisión es importante porque, en términos legales, fue precisamente por no presentar el estudio de impacto ambiental que EGASUR no pudo obtener la concesión definitiva y el proyecto fue archivado.

Proceso de realización de estudios y cancelación del proyecto

Debido a la percepción de que los beneficios económicos para el Perú eran escasos y por sus potenciales impactos socio-ambientales, el proyecto encontró un intenso rechazo de organizaciones de sociedad civil ambientalistas y con presencia territorial en Puno, Cusco y Madre de Dios (que ya tenían experiencia de acción colectiva a través del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur y que formaron además un grupo específico llamado Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas²⁰), instituciones técnicas como el Colegio de Ingenieros del Perú, organizaciones indígenas como la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y –decisivamente– de organizaciones sociales de la región Puno, notablemente las rondas campesinas, con el respaldo además de municipios y el gobierno regional de ese departamento. En enero de 2010 la Defensoría del Pueblo incluyó el proyecto en su registro de conflictos activos (Ráez-Luna y Dammert 2012).

Las conversaciones para aprobar el Acuerdo Energético, los avances para lograr la concesión definitiva de la CHI por parte de EGASUR y la intensificación en la movilización ciudadana en rechazo al Acuerdo y el proyecto Inambari fueron procesos que se dieron en simultáneo entre los años 2008 y 2010. EGASUR había hecho la primera ronda de talleres informativos para la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto en abril de 2009, la segunda ronda fue en agosto del mismo año. En esa segunda ronda, la diligencia no pudo realizarse en dos localidades por el rechazo local al proyecto: la Comunidad Nativa San Lorenzo (Cusco) y Puerto Manoa (Puno). El 20 de agosto de 2009, el Gobierno Regional de Puno publicó un pronunciamiento de rechazo al proyecto de CHI, señalando sus impactos negativos y que no se estaba cumpliendo con las normas que regulan la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de los EIA (Ráez-Luna y Dammert 2012: 28).

EGASUR tenía la concesión temporal para preparar los estudios de factibilidad y de impacto ambiental. Con estos estudios aprobados se le otorgaría la concesión definitiva, que permitiría la construcción de la obra. Sin embargo, como ha sido descrito, el rechazo al proyecto iba en aumento en Puno, en algunas organizaciones de Madre de Dios y en sectores activos

20 Entre los miembros de este colectivo estaban Derecho Ambiente y Recursos Naturales, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Wildlife Conservation Society y Pronaturaleza.

de sociedad civil de nivel nacional. En ese contexto, el Gobierno Nacional hizo algunos esfuerzos por superar el entram-pamiento del proyecto. El 3 de marzo de 2010 el vice-ministro de Energía dirigió una audiencia pública en San Gabán para explicar los beneficios del proyecto, pero no tuvo éxito y en los días subsiguientes se produjo un paro regional en Puno contra de la CHI. En un clima de conflictividad, no fue posible realizar el taller informativo faltante en Puerto Manoa, necesario para culminar el estudio de impacto ambiental dentro del plazo de la concesión temporal por dos años que había recibido EGASUR. El Ministerio de Energía y Minas renovó la concesión temporal hasta el 7 de octubre de 2010.

En ese contexto, y a pesar de las críticas que tenía el proceso de negociaciones con Brasil, el Acuerdo Energético entre Perú y Brasil fue suscrito en Manaus el 16 de junio de 2010. A los pocos meses, el 24 de setiembre de 2010, el Presidente García presentó al Congreso peruano el Proyecto de Ley 4335-2010-PE, “Ley que modifica el marco jurídico eléctrico y autoriza a elaborar el texto único ordenado de las normas que regulan las actividades eléctricas”. En este proyecto se planteaba eliminar la figura de concesión temporal y la eliminación de requisitos financieros y ambientales (incluyendo la aprobación de un EIA) para obtener la concesión definitiva de proyectos eléctricos. El proyecto precisaba que las modificatorias serían aplicables también a procedimientos que se encontraban en trámite, como por ejemplo, el proyecto Inambari. El proyecto de ley recibió una fuerte oposición de organizaciones civiles y políticas y su aprobación en el Congreso no prosperó²¹.

El 7 de octubre de 2010 venció el plazo de la concesión temporal y EGASUR solo presentó un estudio de factibilidad, pero no el EIA, que no estaba listo porque no se había podido completar el taller informativo de Puerto Manoa. El trámite entró entonces en un limbo jurídico. EGASUR convocó a un nuevo taller en Puerto Manoa, para el 27 de noviembre de 2010, pero el Ministerio de Energía y Minas, luego de protestas en Puno, suspendió su realización alegando que no se estaban cumpliendo con lineamientos técnicos de participación ciudadana del sector. El desenlace del trámite fue explicado por Ráez-Luna y Dammert (2012: 30):

“En un clima de creciente irritación e incertidumbre, alimentadas por la falta de claridad respecto a la continuación del proyecto, durante junio de 2011, en medio del proceso de elecciones nacionales, se produjo una ola de protestas masivas en Puno, que incluyó a los frentes de defensa y las rondas campesinas de Carabaya, opuestos al proyecto Inambari. La presión social llevó al MINEM a emitir la Resolución Ministerial 265-2011-MEM/DM que declara “concluida y extinta definitivamente” la concesión temporal otorgada a EGASUR. Aunque dicha resolución contribuía a la confusión jurídica respecto al proyecto (declaraba extinta una concesión ya vencida hacía meses), fue entendida como una victoria política popular”.

El proceso terminó formalmente luego de que el 17 de junio de 2011, cinco semanas antes del cambio de Gobierno²², se declaró en abandono el procedimiento de participación ciudadana para la elaboración del EIA. EGASUR apeló esta decisión pero el 30 de setiembre de 2011, ya durante el Gobierno de Ollanta Humala, el MINEM declaró infundada la apelación de EGASUR y confirmó el abandono del procedimiento del estudio de impacto ambiental.

El rol de las salvaguardas en el proyecto Inambari

Las salvaguardas ambientales y sociales para el proyecto Inambari hubieran tenido que lidiar con los impactos que hubiera ocasionado el proyecto. Los impactos más dramáticos incluían la deforestación y posterior inundación de aproximadamente 40 mil hectáreas (5 mil hectáreas de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene), la deforestación acumulada de aproximadamente 96 mil hectáreas contando también líneas de transmisión (Serra, Malky y Reid 2012), los impactos en ecosistemas acuáticos río abajo y río arriba y la reubicación de aproximadamente cinco mil

21 Para un recuento detallado de este proceso ver: Ráez-Luna y Dammert 2012.

22 El cambio de mando entre el segundo gobierno de Alan García y el de Ollanta Humala se produjo el 28 de julio de 2011.

personas, incluyendo comunidades nativas. Todo esto tiene impactos en la biodiversidad, emisiones de gases de efecto invernadero y el bienestar de la población local. A esto hay que sumarle las salvaguardas asociadas con la construcción de un nuevo tramo del CVIS, ya que aproximadamente 100km de este quedarían inundados. Los impactos directos debían ser atendidos por el Estudio de Impacto Ambiental (que no fue aprobado) y para los impactos indirectos, que se agregaban en el territorio a los impactos del CVIS, no había claridad sobre cómo serían atendidos.

El EIA que preparó EGASUR estimaba presupuestalmente los costos ambientales y sociales de mitigación de impactos: los recursos destinados a la parte social alcanzaban los USD 168 millones, mientras que aquellos destinados al manejo ambiental, USD 86 millones. Entre ambos, el presupuesto socioambiental representaba menos del 6% de la inversión total del proyecto (Serra, Malky y Reid 2012: 24). Las medidas previstas por EGASUR para mitigar los impactos sobre ecosistemas acuáticos y terrestres fueron consideradas insuficientes por evaluaciones independientes como la de Serra (2010).

Más allá de lo contemplado en el EIA, no está claro si hubiera habido medidas complementarias de salvaguardas de bancos de desarrollo. Como se mencionó, todos los observadores del proceso (y la literatura consultada) asumían que el BNDES financiaría el proyecto, pero no había un documento firme que lo pruebe y el BNDES manifestó para esta investigación que no se inició el proceso formal de solicitud de financiamiento. Sin embargo, las empresas involucradas afirmaban que el financiamiento provendría del BNDES en sus propias publicaciones. Así por ejemplo la Revista Furnas (2010) afirmaba en un artículo sobre el proyecto que “Buena parte de los recursos invertidos para la construcción será proveniente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)” (Revista Furnas 2010: 29, traducción propia). En este sentido, para pensar en las salvaguardas en el caso Inambari, es preciso analizar brevemente cómo funcionan las salvaguardas en el BNDES y cómo se hubieran aplicado al proyecto.

El BNDES es el principal instrumento de soporte financiero de la economía brasileña. El BNDES provee recursos, preferentemente a través de financiamientos de largo plazo y acciones, además de apoyar emprendimientos que contribuyen al desarrollo económico y social de Brasil. El BNDES ha sido el principal financiador del Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC) un programa orientado a promover el planeamiento y ejecución de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética de Brasil, en la perspectiva de contribuir con la aceleración del desarrollo del país²³.

En la literatura sobre el BNDES, un aspecto que se repite es el de la falta de transparencia de la institución para brindar información completa y de fácil comprensión sobre los proyectos que financia (ver por ejemplo Verдум 2013). El BNDES tiene un sistema complejo de financiamiento a través de varias modalidades, por lo que no es sencillo identificar qué proyectos financia ni descartar que no hay dinero del BNDES en proyectos que no declaran públicamente este financiamiento. Así por ejemplo, el BNDES tiene una modalidad de transferirle fondos a otros bancos públicos y privados, agencias de desarrollo y cooperativas acreditadas que revisan y aprueban préstamos y definen las garantías requeridas. Para exportaciones de maquinaria y equipamiento a países de América Latina y el Caribe, por ejemplo, se puede acceder a financiamiento del BNDES a través de un mecanismo llamado BNDES Exim Automático. En el caso de Perú, al 2012 había dos bancos operando bajo esta modalidad: el Banco de Crédito del Perú y el BBVA Banco Continental.

El BNDES cuenta con una Política Socioambiental que define instrumentos y directrices en su misión de promover el desarrollo sostenible y competitivo de la economía brasileña²⁴. De acuerdo con esta política, los estudios ambientales (y de certificación ambiental) tienen que ser realizados de forma previa a la aplicación de fondos del BNDES, lo que explicaría por qué no se inició el proceso en el caso Inambari: EGASUR no logró la aprobación del EIA.

Fuera de Brasil, el BNDES no financia proyectos sino exportaciones de bienes y servicios para proyectos. Estas operaciones

23 Ver: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

24 Ver: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/Responsabilidad_Socioambiental/politica_socioambiental/index.html

de financiación son evaluadas y clasificadas en cuanto a su potencial de riesgos e impactos socioambientales, aunque hay falta de claridad sobre cuáles serían los criterios. Lo que sí se sabe sobre las salvaguardas del BNDES fuera de Brasil es que están orientadas a garantizar que se cumpla la normativa nacional del país a donde se exportan los bienes y servicios.

Similitudes y diferencias con el CVIS

El caso de la CHI tiene una serie de similitudes con el del CVIS, pero también diferencias significativas –más allá del hecho de que la CHI es un “anticaso” que no llegó a implementarse. Si bien la CHI no era un proyecto parte de la IIRSA, sí implicaba interconexión energética entre Perú y Brasil, es decir, era un proyecto en el marco de un acuerdo binacional, promovido por los más altos niveles de los gobiernos de ambos países. Ambos casos implicaban grandes proyectos de infraestructura realizados por constructoras brasileñas en el marco de un acuerdo internacional. OAS, al igual que las empresas constructoras del CVIS, también está comprendida dentro de los escándalos de corrupción del caso Lava Jato y ha tenido participación en otros proyectos cuestionados en el Perú. Por otra parte, en ambos casos el Gobierno peruano puso en marcha modificaciones legales para incumplir o flexibilizar las normativas socioambientales existentes, aunque como ha sido explicado, esto no prosperó en el caso de Inambari.

En términos de comparación de las salvaguardas de los bancos de desarrollo, mientras que la CAF tiende a combinar el reconocimiento a la legislación nacional con la aplicación de sus propios estándares socioambientales y la asistencia técnica para poder cumplirlas, el BNDES tiende a recomendar el cumplimiento de los marcos regulatorios nacionales y a veces asegurar el cumplimiento de la regulación y proveer asistencia técnica (Gallagher y Ray 2016, Rivasplata et al. 2014). No es posible saber a ciencia cierta cómo hubiera sido un eventual involucramiento del BNDES en el caso Inambari, pero es posible que el cumplimiento de la legislación nacional hubiera sido suficiente para garantizar el financiamiento, a diferencia de lo que fue el caso de la CAF que, a pesar de las deficiencias reseñadas, se preocupó por intentar elevar el nivel de la gestión socioambiental en el ámbito del CVIS.

En términos del desenlace de ambos proyectos, es pertinente regresar a la perspectiva de coaliciones de actores tomando como base las ideas de Rudel (con Horowitz 1993). La construcción del CVIS contaba con legitimidad social basada en la amplia coalición de apoyo a su construcción, en la medida en que la carretera prometía integración comercial, mayor cercanía de servicios, incremento en los precios de la tierra y posibilidad de generar rentas. Este no era el caso con la CHI que al contrario de intensificar el uso del suelo, lo inundaría. El proyecto no tuvo respaldo ciudadano sino que, al contrario, tuvo enormes resistencias que fueron facilitadas por la experiencia de organización de una coalición de conservación existente, como fue el GTSC y su posterior expresión –más acotada– en el Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas. El GTSC había generado articulación territorial entre diferentes tipos de actores preocupados por los impactos del CVIS y esta experiencia sirvió de base para la acción colectiva contra la CHI. De esta manera, si bien ambos casos tienen en común los intentos desde las más altas esferas de Gobierno por lograr la implementación de los proyectos (incluyendo cambios normativos), la falta de una coalición más amplia que le dé legitimidad social al proyecto fue determinante para que se detenga el proyecto Inambari.

CONCLUSIONES

El Gobierno peruano, en coordinación con el Gobierno brasileño, tomó la decisión política de ejecutar proyectos IIRSA en su territorio y el más emblemático de estos fue el CVIS. La obra contaba con el respaldo de una amplia coalición interesada en que el proyecto se construya. En este contexto, el Gobierno peruano agilizó el inicio de la construcción sin desarrollar mecanismos de salvaguarda acordes a los potenciales impactos de la obra, a pesar de que había antecedentes negativos de proyectos similares y que fue advertido explícitamente de los riesgos ambientales y sociales que implicaría la construcción del CVIS.

El proyecto fue apurado por el gobierno de Alejandro Toledo, exonerándolo de trámites administrativos nacionales como el SNIP. La sobrevaluación posterior de la obra y los destapes de corrupción vinculados con el CVIS en el marco del caso Lava Jato sugieren que la perspectiva de ganancia indebida (corrupción) jugó también un papel en la decisión por apurar la obra y avanzar con esta sin que los componentes ambientales y sociales –además de los económicos– fueran adecuadamente evaluados. Considerando cómo se produjo el proceso de toma de decisiones y cuáles son actualmente los impactos visibles en el ámbito de la carretera, la construcción misma de la obra aparece en los hechos como un fin más importante para varios de sus impulsores que el proceso de desarrollo que la carretera podría facilitar.

Los estudios de impacto ambiental se realizaron por tramo y agrupando porciones de estos tramos que contaban con diferentes niveles de información y evaluación previa por parte del Estado (Entrevista Estado # 7). Más allá de que esto haya sido legal, se contradice con el espíritu de IIRSA de promover Ejes de Integración y Desarrollo que abordan el territorio de forma integral y se contradice también con las justificaciones económicas del CVIS que hacen referencia a impactos territoriales muy amplios (incluyendo el hasta la fecha poco significativo intercambio comercial con Brasil por la frontera terrestre y la salida de productos brasileños al Asia). En cambio, la evaluación oficial de impactos ambientales y sociales de la carretera se limitó a sus impactos directos –es decir del trazo mismo de la carretera– y además divididos estos por tramos y por etapas al interior de estos tramos. La dimensión ambiental quedó como una formalidad que había que cumplir luego de que las decisiones ya habían sido tomadas, a pesar de la relevancia de la zona en términos de diversidad biológica y cultural.

Para un programa de dimensiones hemisféricas como el CVIS, no haber contado con una evaluación de impacto ambiental integral ni tampoco una EAE es preocupante, en tanto cuestiona hasta qué punto la obra se concibió como un pilar de desarrollo sostenible. Los impactos ambientales y sociales del CVIS fueron abordados de forma *posterior* a que las decisiones relevantes sobre el proyecto vial estaban tomadas. Esto se relaciona también con el hecho de que los instrumentos ambientales de la iniciativa IIRSA estuvieron disponibles después de que el CVIS había iniciado su construcción. La preocupación por aspectos ambientales y sociales empieza a discutirse con relativa seriedad en la iniciativa IIRSA recién a partir del año 2005 y se plasma en un documento oficial –que se limita a sugerir una metodología– recién en el 2010, varios años después del lanzamiento de esta iniciativa y el inicio de su proceso de planificación en 2003. En términos generales, la dimensión ambiental no fue priorizada desde un inicio en la ambición de la iniciativa IIRSA por integrar físicamente América del Sur.

La CAF fue particularmente diligente para generar consideraciones que fortalezcan las posibilidades de gestión socioambiental en el marco del CVIS e hizo esfuerzos para que se apliquen salvaguardas en el proyecto. Sin embargo, hubo aspectos clave que la CAF pasó por alto, como el hecho de que no se realizó un EIA integral y que la EAE fue elaborada extemporáneamente. La CAF insistió para que se ejecuten programas de mitigación de impactos indirectos en el ámbito de la carretera. Pero estos fueron insuficientes en tanto fueron extemporáneas, sus esfuerzos estuvieron atomizados, no tuvieron el presupuesto adecuado y fueron implementadas por instituciones débiles y con capacidades que no estaban a la altura de los retos que tenían en frente.

Las salvaguardas aplicadas no evitaron los procesos desordenados de migración, extracción de recursos y deforestación. Estos procesos son comunes en casos de construcción o pavimentación de vías que traen mejoras en acceso y reducción de costos de transporte a zonas tropicales escasamente pobladas. Los impactos negativos de las obras de infraestructura en su mayor proporción no son ocasionados por la infraestructura misma, sino por el uso incorrecto que se hace de ella, de ahí que se hable de impactos “indirectos” (Dourojeanni 2010: 17). Evitar estos impactos requeriría acciones mucho más fuertes y concertadas por parte de gobiernos nacionales y locales (Wade 2011, Redwood 2012). Pero en casos como el CVIS y otros emblemáticos como el proyecto Polonoeste en Brasil en la década de 1980, la decisión política de construir las obras ya estaba tomada sobre la base de premisas que no habían sido debidamente sustentadas. Si la decisión política está tomada, las consideraciones ambientales y sociales difícilmente pueden influir en el diseño de los proyectos, demorar-

los o elevar considerablemente sus presupuestos.

El caso de la Central Hidroeléctrica de Inambari muestra un panorama similar, a pesar de que la obra no fue construida. Ambos casos implicaban proactividad del Gobierno peruano para que grandes proyectos de infraestructura sean desarrollados por constructoras brasileñas, en el marco de un acuerdo internacional. Para este caso, el Gobierno peruano también puso en marcha modificaciones legales orientadas a relajar los estándares socioambientales. En el caso de Inambari el eventual financiamiento del BNDES no fue confirmado, pero no era de esperarse que este banco desarrolle mecanismos de salvaguarda adicionales en caso la obra se hubiera construido con presupuesto de este banco. Algo que sí muestra este caso, en comparación con el CVIS es que en Inambari no se logró consolidar una coalición amplia que le brinde legitimidad al proyecto. Fue precisamente la movilización social en su contra lo que fue determinante para que el proyecto se cancele, por lo que el caso sugiere que es más difícil que proyectos sin legitimidad puedan ser construidos sin implementar mecanismos de salvaguarda convincentes en el espacio local. La combinación de estos casos muestra además cómo hubo un gran interés de promover megaproyectos por parte del Gobierno peruano sin mecanismos de planificación territorial efectiva.

En resumen, en estos casos se ve que las salvaguardas de los bancos de desarrollo fueron insuficientes para hacerle contrapeso a decisiones políticas para construir proyectos de infraestructura en áreas ambiental y socialmente sensibles como la Amazonía. Sin embargo, de no haber existido las salvaguardas, los impactos podrían haber sido mucho peores. Las salvaguardas contribuyeron a fortalecer una incipiente institucionalidad ambiental en el país. Pero las salvaguardas de los bancos de desarrollo no pueden reemplazar al Estado, que tiene (o debería tener) capacidad de planificar el territorio, hacer cambios normativos e implementar políticas públicas. Lo que sí pueden estos bancos, sin embargo, es presionar para reforzar políticas públicas orientadas a la sostenibilidad. Como lo explicó un funcionario del Ministerio del Ambiente de Perú:

“Las salvaguardas para tener efectividad tienen que tener una base de políticas. Si el Estado receptor del crédito no tiene capacidades logísticas, políticas claras, procedimientos establecidos, recursos para otras cosas como fiscalización, etc. es muy difícil que las salvaguardas tengan un impacto significativo. Las salvaguardas por sí mismas, sin estas condiciones, son una gota de agua en un desierto. Pero sí tienen un potencial para lograr cambios. Los bancos de desarrollo tienen posibilidades de generar condiciones habilitantes a través de las salvaguardas: se relacionan con el ministro de economía, el presidente del consejo de ministros, con el presidente. Tienen la palanca suficiente para generar condiciones a través de los créditos” (Entrevista Estado # 4).

Los casos estudiados sugieren que la efectividad de las salvaguardas de los bancos de desarrollo depende no solo de los contenidos y diseño de estas salvaguardas, sino también de las condiciones en las que estas son implementadas. La voluntad política por ejecutarlas, las capacidades instaladas en los gobiernos que tendrán que implementarlas y qué tanto se incorporan lecciones aprendidas previas son factores generales que inciden en su efectividad. En términos más específicos, los casos evaluados muestran la importancia de la temporalidad, presupuesto y diseño adecuados de los mecanismos de salvaguarda como factores decisivos para su efectividad. En el caso del CVIS, si bien las salvaguardas jugaron un rol positivo, fueron insuficientes para hacerle frente a los enormes retos ambientales y sociales que suponía el proyecto.

LECCIONES APRENDIDAS

1. Las salvaguardas de los bancos de desarrollo le dan valor agregado a los marcos normativos y capacidades de gestión nacionales. Si las condiciones de funcionamiento estatal en materia ambiental y social no están dadas, un primer paso previo a la construcción de obras de infraestructura debe ser fortalecer estas capacidades de forma significativa. De lo contrario, cualquier intento de salvaguarda se convierte en “una gota de agua en un desierto”. Las salvaguardas de los bancos de desarrollo pueden contribuir a fortalecer los marcos normativos, incorporar aspectos específicos o garantizar un cumplimiento más comprehensivo de las medidas de mitigación de impactos, pero no pueden reemplazar marcos normativos inexistentes ni suplir, por consideraciones declarativas, las carencias en términos de capacidades de gestión de actores estatales.
2. Los bancos de desarrollo y gobiernos deben hacer una revisión exhaustiva de las lecciones aprendidas previas de otros proyectos de desarrollo similares antes de tomar decisiones sobre nuevas obras de infraestructura en bosques tropicales o diseñar estrategias de mitigación de impactos. La repetición de errores parece ser una práctica común para casos de financiamiento de grandes proyectos en bosques tropicales. El proyecto Polonoeste, implementado en Brasil en la década de 1980 con financiamiento del Banco Mundial, no recogió las lecciones que dejaba el financiamiento del propio Banco Mundial del proyecto transmigratorio en Indonesia en la década de 1970. En ambos casos, se pasaron por alto las advertencias y recomendaciones de expertos por motivaciones políticas para implementar los proyectos. Estas y otras experiencias similares de carreteras en la Amazonía a su vez no fueron recogidas para salvaguardar los impactos negativos en la construcción del CVIS. Y a pesar de la serie de problemas documentados que se generaron con esta carretera, recientemente diferentes instancias del Estado peruano insisten con proponer la construcción de nuevas carreteras sin contar con una institucionalidad socioambiental fortalecida ni mecanismos de salvaguardas claros. Entre los proyectos nuevos más llamativos están la carretera que conecta la zona minera con el Parque Nacional del Manu en Madre de Dios (Gobierno Regional de Madre de Dios), la carretera Iquitos-Saramiriza (Gobierno Nacional y Gobierno Regional de Loreto) y el proyecto para la construcción de carreteras en zonas de frontera en el departamento de Ucayali (Congreso de la República) y el proyecto de una Hidrovía Amazónica. No hay información sobre involucramiento de bancos de desarrollo en estos proyectos. Los impulsores de estos proyectos deben estudiar en profundidad las lecciones aprendidas de proyectos anteriores similares.
3. Estudios ambientales aprobados por tramos y de forma posterior a las decisiones de construir megaproyectos dificultan la identificación de impactos agregados que puedan dar lugar a estrategias coherentes y articuladas de mitigación de impactos. En el caso del CVIS se vio una atomización de los esfuerzos de salvaguarda. Tanto la evaluación de impactos como las estrategias de mitigación deben ser de carácter agregado en megaproyectos como estos, a pesar de los desafíos legales que esto genera. Esto debe aplicar también para los casos en que diferentes bancos financian por separado diferentes tramos o secciones de obras: los bancos deben garantizar que los impactos acumulados sean evaluados en su conjunto, en tanto su atomización no contribuye a una evaluación y planificación de mitigación de impactos robusta.
4. Las obras de infraestructura que implican nuevas construcciones o pavimentación de áreas que nunca estuvieron pavimentadas no deben realizarse sin previamente contar con estrategias integrales de desarrollo territorial y presupuestos para financiarlas. En el caso del CVIS, así como en otros proyectos similares, la premura por iniciar la construcción relegó a segundo plano los programas complementarios para mitigar impactos o generar mecanismos de desarrollo que aprovechen de forma sostenible la infraestructura construida. La creación de programas de mitigación se produjo cuando ya había una decisión política de construir la carretera. La CAF insistió en que se desarrollara un programa de mitigación de impactos indirectos para otorgar el crédito puente que permitió iniciar la construcción, pero este programa fue insuficiente para mitigar los impactos que expertos habían advertido y que posteriormente ocurrieron. Este crédito puente permitió iniciar la construcción de una obra que había sido apurada por el Gobierno peruano sin contar con las garantías socioambientales del caso. Los bancos de desarrollo no deben avalar, ni menos facilitar, decisiones apuradas para proyectos controversiales como el CVIS.

5. En la delimitación del ámbito a ser impactado por una obra de infraestructura, debe haber una correspondencia entre los ámbitos geográficos en los que se consideran los impactos económicos potenciales en los estudios de factibilidad; y en donde se consideran los impactos socioambientales respectivos, como ha sido también señalado por Redwood 2012 para casos similares.

6. En los casos de obras viales nuevas en zonas tropicales, una salvaguarda que ha demostrado funcionar es asignar derechos y generar sistemas de cumplimiento de la ley (enforcement) en aquellos derechos que excluyen la deforestación, tales como las áreas naturales protegidas, concesiones de ecoturismo, concesiones forestales y no-maderables, etc. Esto implica no solo otorgar derechos sino también fortalecer el manejo sostenible de estas áreas.

7. El caso del CVIS muestra que, a contracorriente del debilitamiento que se observa actualmente en la gestión ambiental en el Perú, se debe elevar el perfil y peso políticos de los programas de salvaguardas en la toma de decisiones, diseño y gestión de los proyectos en su conjunto. Esto implica poner énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas responsables del manejo de impactos y planificación territorial. Es esperable que los resultados ambientales y sociales negativos sean más comunes cuando las instituciones encargadas de salvaguardar el ambiente y los derechos son débiles.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 2008. Integrando Conservación y Desarrollo Sustentable en el Corredor Vial Interoceánico Sur (PE-M1056 / PE-T1157). Memorando de donantes. Documento del BID, Fondo Multilateral de Inversiones. Disponible aquí: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1619127>
- Becker, B. 1999. Os eixos de integração e desenvolvimento na Amazônia. Rev. Território 4 (6), 29–42.
- Blaikie, P. 1985. The political economy of soil erosion in developing countries. New York: Longman Development Studies.
- Blaikie, P., and Brookfield, H. 1987. Land degradation and society. New York: Routledge.
- Bonifaz, José Luis, Urrunaga, Roberto y Carmen Astorne. 2008. “Estimación de los beneficios económicos de la Carretera Interoceánica”. Documento de trabajo # 81. Lima, Universidad del Pacífico.
- Bravo Orellana, Sergio. 2013. Carretera Interoceánica Sur del Perú. Retos e innovación. Bogotá, CAF.
- CAF –Banco de Desarrollo de América Latina. 2008. Las Evaluaciones Ambientales y Sociales con enfoque Estratégico como Instrumentos de Planificación para IIRSA. Metodología, Componentes y Fases. Documento de Trabajo. CAF.
- CAF –Banco de Desarrollo de América Latina. 2010a. Estrategia Ambiental de la CAF. Bogotá, Corporación Andina de Fomento.
- CAF –Banco de Desarrollo de América Latina. 2010b. Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico EASE-IIRSA. Bogotá, CAF. Disponible aquí: http://publicaciones.caf.com/media/1242/metodologia_ease_iirsa.pdf
- CAF –Banco de Desarrollo de América Latina. 2017. Salvaguardas ambientales y sociales de la CAF. PPT entregado al autor por la CAF.
- Carciofi, Ricardo. 2015. “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) diez años después”. En: Santa Gadea, Rosario (ed.). 2015. Integración Física Sudamericana. 10 años después: Impacto e Implementación en el Perú. Lima, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Universidad del Pacífico.
- Congreso de la República del Perú. 2016. Comisión Investigadora encargada de investigar el pago de presuntas coimas a funcionarios peruanos por parte de empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contrato con el Estado peruano. Informe en minoría, a cargo del congresista Juan Pari Choquecota. Lima, Congreso de la República, junio de 2016. Informe disponible aquí: <http://www.rcrperu.pe/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Lava-Jato-Congreso-de-la-Rep%C3%ABlica.pdf>
- Cornejo, Enrique. 2015. “Conferencia inaugural. El modelo económico peruano: una experiencia exitosa de desarrollo de infraestructura con inclusión social”. En: Santa Gadea, Rosario (ed.). 2015. Integración Física Sudamericana. 10 años después: Impacto e Implementación en el Perú. Lima, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Universidad del Pacífico.
- Dourojeanni, Marc. 2006. Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú. Bank Information Center. Disponible aquí: <http://www.bankinformationcenter.org/en/Document.100135.pdf>
- Dourojeanni, Marc. 2010. “Presentación”. En: Enrique Fernández, Claudia y Vanessa Cueto La Rosa. 2010. Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible. Lima, DAR.
- Dourojeanni, Marc, Barandiarán Alberto y Dourojeanni, Diego. 2010. Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro? Segunda edición. Lima, DAR, ICCA, Pronaturaleza, SPDA.
- Enrique Fernández, Claudia y Vanessa Cueto La Rosa. Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible. Lima, DAR, 2010.
- Revista FURNAS - Ano XXXVI - Nº 375 - Maio 2010
- Gallagher Kevin P, Amos Irwin and Katherine Koleski. 2012. The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. Report for the Inter-American Dialogue.
- Gallagher, Kevin P. and Fei Yuan. 2016. Development Banks and Sustainability Safeguards in the Americas. GEGI WORKING PAPER 005. Boston, Global Economic Governance Initiative-Boston University.
- Gallagher, Kevin y Rebecca Ray. 2016. Salvaguardar el Desarrollo Sostenible en la Amazonía Andina. Presentación en PPT, Lima, 5 de diciembre de 2016.
- Gómez, Rosario. 2015. “Impacto de la infraestructura de los ejes IIRSA en el medio ambiente regional”. En: Santa Gadea, Rosario (ed.). 2015. Integración Física Sudamericana. 10 años después: Impacto e Implementación en el Perú. Lima, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Universidad del Pacífico.
- Kanai, J. Miguel. 2016. The pervasiveness of neoliberal territorial design: Cross-border infrastructure planning in South America since the introduction of IIRSA. Geoforum 69 (2016): 160-170
- Killeen, Timothy J, 2007. “A Perfect Storm in the Amazon Wilderness: Development and Conservation in the Context of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA)”. Advances in Applied Biodiversity Science Nº 7. Center for Applied Biodiversity Science, Conservation International.
- Kogan, Jorge. 2015. “Infraestructura, integración física y competitividad internacional de la región sudamericana”. En: Santa Gadea, Rosario (ed.). 2015. Integración Física Sudamericana. 10 años después: Impacto e Implementación en el Perú. Lima, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Universidad del Pacífico.
- Lambin, Eric F, B.L. Turner, Helmut J. Geist, Samuel B. Agbola, Arild Angelsen, John W. Bruce, Oliver T. Coomes, Rodolfo Dirzo, Günther Fischer, Carl Folke, P.S. George, Katherine Homewood, Jacques Imbernon, Rik Leemans, Xiubin Li, Emilio F. Moran, Michael Mortimore, P.S. Ramakrishnan, John F. Richards, Helle Skånes, Will Steffen, Glenn D. Stone, Uno Svedin, Tom A. Veldkamp, Coleen Vogel, Jianchu Xu. 2001. “The causes of land-use and land-cover change: moving beyond the myths”, Global Environmental Change, Volume 11, Issue 4, December 2001, Pages 261-269, ISSN 0959-3780, [http://dx.doi.org/10.1016/S0959-3780\(01\)00007-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0959-3780(01)00007-3) (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378001000073>)
- Larsen, Gaia y Athena Ballesteros. 2014. Striking the balance. Ownership and Accountability in Social and Environmental Safeguards. World Resources Institute.
- Llosa, Eleana. 2003. “La batalla por la Interoceánica en el sur peruano. ¿Localismo o descentralismo?”. Documento de Trabajo 129. Lima, Instituto de Estudios Peruanos
- Marcondes Rodrigues, Mauro. 2015. “Ejes de integración y desarrollo versus corredores de transporte: renovando el concepto de la integración física”. En: Santa Gadea, Rosario (ed.). 2015. Integración Física Sudamericana. 10 años después: Impacto e Implementación en el Perú. Lima, Banco Interamericano de

Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Universidad del Pacífico.

MINAG (Ministerio de Agricultura de Perú, hoy Ministerio de Agricultura y Riego –MINAGRI). 2010. *Informe Final Físico Financiero correspondiente a la Primera Etapa del "Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur"*. Lima, MINAG.

MINAM. 2010. *Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Vial Interoceánico Sur*. Ministerio del Ambiente. Documento sin publicar.

OCDE/CEPAL/CAF. 2015. *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>

Pari, Juan. 2017. [Estado corrupto. Los megaproyectos del caso Lava Jato en Perú. Lima, Planeta.](#)

Pares, Ariel. 2015. "Integración física sudamericana y salida al Pacífico: la perspectiva de Brasil". En: Santa Gadea, Rosario (ed.). 2015. *Integración Física Sudamericana. 10 años después: Impacto e Implementación en el Perú*. Lima, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Universidad del Pacífico.

Peet, R., and Watts, M. (eds.). 1996. *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*. New York: Routledge.

Pieck, Sonja K. 2015. "'To be led differently': Neoliberalism, road construction, and NGO counter-conducts in Peru." *Geoforum*. Volume 64, August 2015, Pages 304-313

PNCBMCC –Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. 2016. *Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático*. Lima, MINAM. Disponible en: <http://www.bosques.gob.pe/archivo/enbcc-ds-007-2016-minam.pdf>

Quispe, L.R., Loncharich, I., Espinoza, L., Mormontoy, E., 2013. La integración en infraestructura sudamericana: un análisis a partir del liderazgo regional brasileño. *Rev. Andina Estudios Polit.* 3 (1), 166–185.

Ráez Luna, Ernesto. 2010. "Viene más la pobreza. Conflictos socioambientales y megaproyectos de infraestructura vial y energética en la Amazonía peruana". Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIII. Mesa Especial. Lima, SEPIA.

Ráez-Luna, Ernesto y Juan Luis Dammert Bello. 2012. Reflexiones y lecciones sobre la toma de decisiones ante grandes proyectos minero-energéticos en el Perú. El caso de la Hidroeléctrica Inambari en la Amazonía peruana. Cuaderno de Investigación 7. Lima, SPDA. Disponible aquí: http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/20120521182215_Cuaderno%207.pdf

Redwood, John. 2012. "The Environmental and Social Impact of Major IDB-Financed Road Improvement Projects: The Interoceanic IIRSA Sur and IIRSA Norte Highways in Peru". IDB Technical Note 450. Inter-American Development Bank. Disponible aquí: <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/37281858.pdf>

Rivasplata, Francisco, Jorge Zanabria, Martha Torres, Silvia Molina y Vanessa Torres. 2014. *Altas y bajas en las salvaguardas. ¿Cómo actúan BNDES, China ExIm Bank, CAF y BID?* Lima, DAR.

Rudel, Thomas K, with Bruce Horowitz. 1993. *Tropical deforestation: small farmers and land clearing in the Ecuadorian Amazon*. New York, Columbia University Press.

Rudel, Thomas K. 2005. *Tropical forests: regional paths of destruction and regeneration in the late twentieth century*. New York, Columbia University Press.

Rudel, Thomas K. 2009. "How Do People Transform Landscapes? A Sociological Perspective on Suburban Sprawl and Tropical Deforestation". *AJS*. Volume 115 Number 1 (July 2009): 129–54

Santa Gadea, Rosario. 2008. "Integración Suramericana y Globalización: el papel de la infraestructura" En: *Revista de la Integración* N° 2 Julio 2008: La construcción de la integración sudamericana. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20111024181937revista_integracion_2.pdf

Santa Gadea, Rosario (ed.). 2015. *Integración Física Sudamericana. 10 años después: Impacto e Implementación en el Perú*. Lima, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Universidad del Pacífico.

Serra, J. Inambari: la urgencia de una discusión seria y nacional. 2010. Lima, ProNaturaleza.

Serra, José, Alfonso Malky y John Reid. 2012. "Costos y beneficios del proyecto hidroeléctrico del río Inambari". Documento en Discusión N° 2. Conservation Strategy Fund.

Souza, A., 2011. A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional da américa do sul (IIRSA). Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2001. http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100024&lng=en&nrm=iso

Verdum, Ricardo. 2013. *Brazil, BNDES and investment projects with implications in the Amazon region*. Lima, AAS, CDES, CEDLA, IBASE, DAR.

Wade, Robert H. 2011. "Boulevard of broken dreams: the inside story of the World Bank's Polonoeste Road Project in Brazil's Amazon". Working Paper No. 55. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Disponible desde: http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/02/WP55_world-bank-road-project-brazil.pdf

Wilson, Japhy y Manuel Bayón. 2017. *Fantastical materializations: Interoceanic infrastructures in the Ecuadorian Amazon*. *Environment and Planning D: Society and Space*. 0 (0) 1-19 2017.

Yamada, Gustavo. 2012. "Patrones de migración interna en el Perú reciente". En: Garavito, Cecilia e Ismael Muñoz (eds.). *Empleo y protección social*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Zibechi, R., 2006. IIRSA: la integración a la medida de los mercados. *Ecol. Polít.* 31, 19–25.

LISTA DE ABREVIATURAS

APP	Asociación Público Privada
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina –antes Corporación Andina de Fomento
CAO	Certificado de Avance de Obras
CHI	Central Hidroeléctrica de Inambari
COFIDE	Banco de Desarrollo del Perú –antes Corporación Financiera de Desarrollo
COFOPRI	Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CRPAO	Certificado de Reconocimiento de los Derechos del PAO
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
CVIS	Corredor Vial Interoceánico Sur
DGSA	Dirección General de Asuntos Socio Ambientales –MTC
EGASUR	Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur S.A.C.
ENBCC	Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático
FADEMAD	Federación Agraria de Madre de Dios
FEDEMIN	Federación Minera de Madre de Dios
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
GOREMAD	Gobierno Regional de Madre de Dios
GTSC	Grupo de Trabajo de Sociedad Civil de la Interoceánica Sur
IGESA	Inambari Geração de Energia S.A.
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OCDS	Oficina de Coordinación de Desarrollo Sostenible –CAF
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PAMO	Pago Anual por Mantenimiento y Operación
PAO	Pago Anual por Obras
PNBS	Parque Nacional Bahuaja Sonene
PNBCC	Programa Nacional de Bosques y Cambio Climático
PROINVERSION	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
RNT	Reserva Nacional Tambopata
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
VDSA	Vicepresidencia de Desarrollo Social y Ambiental –CAF
ZRTC	Zona Reservada Tambopata-Candamo



GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE INITIATIVE

The Global Economic Governance Initiative (GEGI) is a research initiative at Boston University's Global Development Policy Center. The GDP Center is a University wide center in partnership with the Frederick S. Pardee School for Global Studies. The Center's mission is to advance policy-oriented research for financial stability, human wellbeing, and environmental sustainability.

www.bu.edu/gdp

The views expressed in this Working Paper are strictly those of the author(s) and do not represent the position of Boston University, or the Global Development Policy Center.