



EL ESTADO DE SITUACIÓN EN LAS ÁREAS DEL ESTUDIO





El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), uno de los principales entes financiadores de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura en Suramérica, IIRSA, comúnmente afirma que la iniciativa se fundamenta en una visión integrada del territorio sudamericano, y la estrategia, se basa en construir un sistema integrado de logística articulando energía, transporte y comunicación –los llamados ejes de la integración– para concentrar recursos en determinadas partes del territorio sudamericano. Esto, lejos de promover la horizontalización del desarrollo, tiende a recrudecer las diferencias entre los países y al interior de cada nación. El modelo de desarrollo patrocinado, basado en ejes de integración, puede, por ejemplo, provocar el vaciamiento económico y poblacional de extensas áreas de América del Sur. Incluso, algunos autores llegan a afirmar que la fragmentación promovida por el actual modelo hegemónico puede constituirse a futuro en un peligro real para la propia idea de nación.

Frente a esta problemática la Oficina Regional Sudamericana de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN SUR, implementó el proyecto **“Comprendiendo el rápido impacto del desarrollo de infraestructura en los Andes Tropicales del Sur”**, conjuntamente con organizaciones miembro en países que se verán afectados significativamente por la ejecución de proyectos IIRSA y considerados críticos por su alta diversidad biológica y cultural: en Ecuador, con La Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX, en Perú con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA, y con la Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, APECO, y en Bolivia con la Liga de Defensa del Medio Ambiente - LIDEMA, en representación del Comité Boliviano de UICN. Esta iniciativa fue generada debido a la necesidad de informar, comunicar e incidir (en la sociedad civil y decisores) sobre los potenciales impactos acumulativos en la conservación de los recursos naturales y el desarrollo, derivados de los proyectos de infraestructura, crecimiento industrial y cambio climático, así como identificar opciones políticas para enfrentarlos.

Las obras consideradas en el estudio im-

plican la construcción, rehabilitación, pavimentación y mantenimiento de infraestructuras, en algunos casos preexistentes, y se encuentran en diferentes estados de avance.

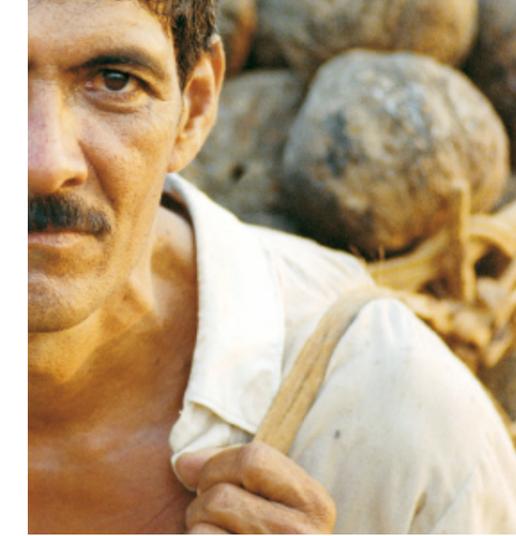
Una característica común a estas obras, es que son parte de políticas prioritarias en los países del estudio y se trata de proyectos impulsados desde el nivel central de gobierno. Por ejemplo, en Ecuador el Eje Manta-Manaos ha sido declarado “Proyecto Emblemático” a cargo del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC). Aunque se debe destacar que estos proyectos representan una necesidad expresada por algunos sectores de la sociedad civil.

Acceso a información

A pesar de que en todos los países participantes del estudio existen normativas que exigen la realización de procesos de consulta informada a las comunidades que podrían verse afectadas por las obras, éstas avanzan con poca o nula participación de los actores locales y los procesos de consultas públicas/ estudios previos no se han respetado o se han realizado de manera inadecuada. También es posible constatar, en toda el área de estudio, que existe poco o nulo conocimiento sobre las características de los proyectos, sus posibles impactos y también sobre la obligación de las empresas de realizar inversiones para la mitigación de los impactos socioambientales que las obras provocan.

En este sentido, se ha podido confirmar que la información sobre los impactos socioambientales de los proyectos no existe o se difunde de manera sesgada, por lo que los actores de la sociedad civil tienen baja o nula participación en los procesos de toma de decisiones.

El manejo de información relacionada a IIRSA es muy limitado. Esto responde principalmente a que IIRSA está configurada como un espacio cerrado en el que solamente participa la alta esfera política de los países involucrados. En general, no ha habido una apropiada disseminación ni socialización de la



información generada por IIRSA, y la difusión relacionada a las obras en ejecución no ha alcanzado a todos los sectores involucrados, denunciándose que las reuniones informativas realizadas en la etapa inicial de la elaboración de las evaluaciones ambientales no fueron inclusivas, lo cual acarrea una sensación de participación desvirtuada e irreal de la sociedad civil.

Las ONG son las que mayor información manejan sobre los proyectos locales específicos e IIRSA en general, en tanto coinciden en espacios promovidos en torno a la problemática. El nivel de influencia que tienen como instituciones es catalizado a través de algunas redes regionales logrando incidencia efectiva en los tomadores de decisión.

Los actores públicos locales (municipios, provinciales) en general no manejan información sobre IIRSA, y su intervención en los proyectos específicos es casi nula, salvo si se consideran competencias ambientales en su jurisdicción, que pueden de alguna manera vincularlos a las iniciativas de otros actores.

Toda la información oficial existente se encuentra parcializada con los intereses políticos en torno a la construcción de nueva infraestructura y enfocada únicamente a sus beneficios. Existe una polarización informativa, en virtud de la cual el discurso acerca de los impactos de estas obras es únicamente del conocimiento de algunos sectores afectados, es decir, gobiernos locales y poblaciones indígenas. Y dentro de ellos, más que todo por sus líderes o autoridades entendidas en el tema.

Estructura funcional y de financiamiento

Si bien en el periodo inicial de IIRSA, Brasil sólo era uno más de los países receptores de fondos para la implementación de los proyectos en su territorio, con los años y como consecuencia del crecimiento económico e industrial que ha alcanzado, se ha convertido en el principal financiador de estas obras en los países vecinos, como una estrategia para acceder a los mercados externos, esencialmente disminuyendo sus costos de transporte hacia el continente asiático. Este cambio en la estructura funcional de IIRSA no representa, de ninguna manera, una ventaja para los países de la región ya que Brasil ha dado muestras suficientes de que no escatimará esfuerzos para mantener sus niveles de crecimiento económico y para ello está dispuesto a sacrificar los recursos naturales propios y ajenos. También es importante tomar en cuenta que el Banco nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil, BNDES, no considera políticas de salvaguardas (como las que tiene el BID) para los préstamos que otorga a otros países.

Algunos organismos financieros como el BID y el Banco Mundial han iniciado procesos para la adecuación de sus políticas de financiamiento, lo cual, a pesar de los obstáculos encontrados, significan una apertura útil de nuevos espacios de trabajo.

Limitaciones en el rol de los estados

Otro aspecto común en los países que forman parte del estudio es la precariedad del Estado, tanto para regular los impactos socioambientales de los grandes proyectos, como para regular el desarrollo “espontáneo” e informal.

En algunos de los proyectos estudiados se pudo evidenciar ausencia de planificación. Existen obras que se inician sin una Evaluación de Impacto Ambiental, sin políticas complementarias y en las que hoy se intenta mitigar sus impactos con proyectos específicos.

Un ejemplo de esto es el Corredor Vial Amazonas Norte, donde no existen mecanismos de control y vigilancia a la gestión y ejecución del proyecto y el Plan de Gestión Socio Ambiental, incluido en la Evaluación Ambiental Estratégica del corredor y a pesar de considerar la creación de un espacio multisectorial con líneas de acción bien definidas, no ha logrado ser eficaz en tanto no cuenta con presupuesto para su implementación.

IIRSA como modelo de integración

Respecto a IIRSA, los actores que cuentan con información básica coinciden en que no se trata de un modelo de integración, debido a que no ven el beneficio que la implementación de su cartera de proyectos pueda generar a los países involucrados. Existe la percepción de que IIRSA es otra forma con la que el gobierno “regala” el país o se rinde ante intereses más poderosos como el que representa Brasil. Se considera que una verdadera integración implica soluciones a la exclusión social, articulación interna, desarrollo desde abajo e involucramiento de la población – especialmente desde los pueblos indígenas–, mientras que IIRSA sólo responde a una necesidad de “cemento” para la promoción de mercados que no necesariamente involucrarán a las poblaciones locales y casi no considera el fortalecimiento de capacidades de comunidades y sectores locales.

Así mismo, se denuncia que “el modelo de integración propuesto por IIRSA, que viola el derecho de la consulta, no recoge las

aspiraciones de los pueblos indígenas y está acelerando un modelo de desarrollo insostenible. Enfatizando que dicha consulta debe ser realizada a través de las organizaciones representantes de los pueblos indígenas y debe respetar el derecho que cada pueblo tiene de plantear su propia visión de desarrollo”.

Otra percepción generalizada se refiere a la falta de transparencia con la que se realizan las negociaciones IIRSA, lo que genera suspicacias respecto a posible corrupción. ¿Por qué se decidió por estos proyectos? ¿Cómo se designaron a las concesionarias? ¿Quién fiscaliza la inversión? Por ejemplo, existen denuncias respecto a los procesos de concesión, siendo la más relevante la relacionada a la de Terminales Portuarios Euroandinos (TPE) de la administración del puerto de Paita “que impone un monopolio en el terminal de Paita y permite que TPE administre el muelle cobrando recursos sin haber invertido ni un centavo.”¹

¹ http://www.diariolaprimeraperu.com/online/economia/nueva-trampa-en-puerto-de-paita_75796.html



Participación

No existen mecanismos formales de participación en IIRSA. A nivel nacional, salvo los representantes designados de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerios de Transporte, el resto de actores identificados se ven excluidos de participar en la identificación de proyectos, su evaluación y ejecución.

Las autoridades regionales no han sido involucradas en el proceso de formulación y toma de decisión de los proyectos a ser implementados en sus respectivas jurisdicciones; lo que ha generado descontento y hasta se podría decir “recelo” al respecto.

- Una primera iniciativa al respecto es la desarrollada por el grupo TukuyRikuy: Red de Vigilancia Social a los Megaproyectos en el Norte y Oriente Peruano impulsada por ONGs y organizaciones de base de Piura, Lambayeque, Cajamarca, San Martín y Lima. Esta red busca difundir información y generar debate en torno a temas IIRSA en la Macro Región Norte, a fin de fortalecer a la sociedad civil en su capacidad de incidencia en las definiciones de inversión pública y privada, para que éstas se realicen en armonía con los procesos locales de gestión del territorio y de respeto del ambiente.

Otro tema que no se puede dejar de resaltar es el concerniente a la participación de los pueblos indígenas. La iniciativa BICECA, que hace seguimiento a la intervención de las Instituciones Financieras Internacionales que financian IIRSA, expresa recogiendo la posición de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica - COICA

que “la actual estructura de proyectos IIRSA no toma en cuenta el desarrollo de los pueblos indígenas y más por el contrario, implica el despojo de sus tierras, grandes problemas de inmigración que profundizan la pobreza y desigualdad, el cambio cultural, el cambio de uso de la tierra que provocan la ampliación de la frontera agrícola que juntamente con los grandes proyectos energéticos, mineros y petroleros causan mayor deforestación e incrementan el peligro de cambio climático”².

Los pueblos indígenas no participan directamente en el escenario local, sin embargo, tienen una postura claramente definida a nivel nacional sobre las implicancias que IIRSA significa para su supervivencia. En este sentido, las federaciones y grupos indígenas regionales y locales se ven representadas por los grupos mayores como lo son la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDESEP.

En términos de decisión política, los proyectos están íntegramente a cargo de los gobiernos centrales, por lo que el involucramiento que otras organizaciones, incluso estatales de segundo o de tercer nivel, puedan tener en el tema es mínimo.

Los actores nacionales incluyen a los principales sectores responsables, tanto de la implementación de IIRSA en general, como de la ejecución de los proyectos en especí-

² Velásquez-Donaldson, Christian and McElhinny, Vince (2009) Desafiando IIRSA; Mega-Proyectos para la Integración Regional: Prioridades, Estrategias, Lecciones Aprendidas, Visiones y Alternativas de Integración, Boletín Mensual BICECA Nº 10, Febrero 2009.

fico. Es en este nivel donde se encuentra la principal esfera de toma de decisiones, en la que participan directamente los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Transportes y Comunicaciones, de Economía y Finanzas, entre otros. La percepción que los demás actores, incluyendo públicos de otros niveles, tiene respecto a este grupo es crítica pues de alguna manera todos se han visto afectados por la exclusión del proceso IIRSA.

A nivel regional sin embargo, los gobiernos departamentales, provinciales o municipales se han mostrado abiertos al trabajo coordinado con las instituciones involucradas en la problemática. Así, se les puede considerar como aliados con alta influencia a nivel regional, lo cual es favorable para la implementación de planes y medidas relacionadas a la mitigación de impactos y aprovechamiento de los corredores viales, aunque no alcanzan a influenciar en la toma de decisiones sobre el proyecto en sí.





Impactos percibidos

Entre los impactos identificados existe coincidencia en que los principales son negativos. Los problemas sociales y ambientales en el área de influencia de la Interoceánica Sur se deben a la intensificación de cuatro procesos acelerados por el proyecto vial: (A) la minería de oro aluvial (estimulada por los altos precios del metal); (B) la extracción maderera; (C) la migración de ciudadanos altoandinos hacia la selva; y (D) la concentración de la población migrante en las ciudades de zonas boscosas. Estos procesos están a su vez incrementando:

1. La deforestación por tumba y quema para fines agropecuarios;
2. La frecuencia y gravedad de incendios forestales;
3. La invasión de las áreas naturales protegidas;
4. La cacería ilegal comercial;
5. La tala ilegal y la correspondiente degradación de los recursos forestales;
6. La reducción del valor paisajístico y turístico de las zonas selváticas;
7. La contaminación del aire y el agua con desechos urbanos y relaves mineros;
8. La pérdida de biodiversidad (por deforestación, caza, pesca y contaminación);
9. La reducción del potencial de la región para proveer servicios ambientales como fijación de carbono y flujo de agua limpia;
10. La diseminación de infecciones vectoriales y venéreas;
11. La invasión de los territorios de los últimos grupos de indígenas en aislamiento voluntario;
12. La invasión minera de cuencas frágiles, territorios de comunidades nativas y áreas protegidas;
13. Los conflictos por la tierra y por su uso, tanto en la urbe como en el campo;
14. La delincuencia común;
15. La formación de asentamientos precarios en las zonas urbanas;
16. El trabajo forzado y esclavo en la minería y en la tala ilegal;
17. La prostitución y el tráfico sexual de menores, principalmente en los campamentos Mineros³.

A pesar de haberse identificado impactos negativos, la percepción de que los corredores viales representan una oportunidad para el desarrollo regional y local es coincidente entre los actores de todos los países. No existe una oposición frontal a los proyectos en tanto que están prácticamente ejecutados en su totalidad y las obras restantes son es-

peradas por la población y largamente anheladas por los pobladores locales. La mayoría de los actores interviene de alguna manera en la promoción de cadenas productivas en sus respectivas regiones, y encuentran que la optimización de la red vial puede serles conveniente en tanto se gestione un aprovechamiento adecuado de las oportunidades que esta brinda.

Las ONG y Agencias de Cooperación que se encuentran desarrollando actividades en las áreas del estudio están trabajando en temas de conservación primordialmente. Si bien existe una variedad de temas específicos abordados por estas instituciones, se puede señalar que mayoritariamente se trabajan aspectos relacionados a la agroforestería, ecoturismo, desarrollo local y protección de Áreas Naturales Protegidas. El enfoque coincidente en la mayoría de los actores recogidos en esta categoría considera que las obras podrían principalmente “potenciar impactos ya existentes en su zona de influencia, ocasionados principalmente por la migración generada por las expectativas y oportunidades que puede brindar la carretera, en un contexto sin planificación ni ordenamiento territorial ni políticas públicas ambientales y sociales acordes con el desarrollo de las regiones que atraviesa”⁴. Sin embargo, se reconoce que de aprovecharse de manera adecuada, los corredores viales pueden generar oportunidades de desarrollo para las diferentes regiones.

³ Factsheet Proyecto “Acción efectiva contra amenazas a la diversidad biológica y cultural en el ámbito de la Interoceánica Sur en el Corredor de Conservación Vilcabamba - Amboró” de ProNaturaleza y Conservación Internacional Perú

⁴ Entrevista a Loyola Escamilo – ProNaturaleza (Agosto 2010)

Capacidades institucionales

Las ONGs, gracias a la diversificación del **expertise** de los actores en esta categoría, cuentan con una alta capacidad en términos técnicos y de convocatoria.

Las capacidades de las organizaciones indígenas, si bien son limitadas cuando se les ve de manera individual, encuentran respaldo internacional y en otros grupos que trabajan temas relacionados a sus intereses. En este sentido, por ejemplo, a nivel regional andino-amazónico, la postura de los pueblos indígenas señala que vienen “sufriendo los impactos socioambientales y la violación de nuestros derechos humanos como efecto de la implementación de estos proyectos. Los hechos demuestran que IIRSA está provocando una acelerada destrucción de la Amazonía, del ecosistema del Pantanal, de los Andes y del Chaco, dañando territorios de los pueblos indígenas, comunidades costeras y ribereñas, desplazando miles de personas, con pérdida de biodiversidad, de medios de vida, agravando la pobreza y arriesgando la pervivencia de las futuras generaciones⁵.” En base a esta posición, se elevó una solicitud a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual en noviembre del 2009 realizó una Audiencia Especial para analizar los impactos de los megaproyectos IIRSA sobre los pueblos indígenas.

Las Organizaciones de Sociedad Civil con capacidad alta en términos técnicos y de incidencia son muy pocas. Las existentes centralizan la información relacionada a la ejecución de las obras y los impactos de la

construcción de infraestructura. A pesar de las críticas que se mantienen respecto a la gestión de los proyectos carreteros, promueven su aprovechamiento en aras de lograr una efectiva integración y acceder a mercados, siempre que se respeten los estándares socioambientales y se tenga especial cuidado con los temas sensibles, como la migración y sus efectos colaterales.

Por su parte, las Instituciones Académicas, en general, no expresan mayor interés en desarrollar el tema de manera específica en el sentido de que no se han encontrado iniciativas de investigación por parte de las universidades locales. Sin embargo, las universidades se muestran abiertas a brindar espacios de difusión de información por medio de eventos, seminarios, ferias, etc. No existe una relación con IIRSA ni con los proyectos específicos y el nivel de influencia actual es limitado, aunque cabe resaltar que son actores que podrían aprovecharse para la difusión de la problemática y el involucramiento de público juvenil.

Con respecto a las Empresas que se encuentra en las áreas de estudios, en su mayoría se encuentran ligadas a actividades extractivas como hidrocarburos, minería y madera. Estos actores se configuran específicamente como objetivo de incidencia. Mención aparte merecen las empresas comprometidas con la ejecución de las obras en el Corredor Interoceánico Sur (CIOS). En este caso, se ha creado el Plan de Desarrollo Sostenible Interoceánica Sur – ISUR, implementado por CONIRSA y ODEBRECH en conjunto con ProNaturaleza y Conservación Internacional. Esta iniciativa que nació de un convenio entre las empre-

sas, las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Regional de Madre de Dios, busca promover la conservación y el desarrollo sostenible en el eje carretero, lo cual incluye la promoción y creación de áreas de conservación y concesiones de conservación privadas.

Las Asociaciones de Productores, existen en alto número en toda la extensión del área de estudio, sin embargo ha sido difícil obtener información formal al respecto. Otros actores refieren que estas asociaciones cuentan con limitadas capacidades organizativas y dependen del apoyo de otros actores, como por ejemplo las ONG, para la implementación de sus actividades.

⁵ Resolución de Pueblos Indígenas sobre el IIRSA Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (19.01.08)





Las redes sociales

Las redes sociales del área estudio muestran en general baja densidad, por lo cual la posibilidad de que los individuos e instituciones que las integran posean la misma información, es muy baja. Son redes en las cuales los actores están poco conectados entre sí, de tal forma que es posible que la conducta individual pase inadvertida a los otros, lo cual en términos prácticos involucra a una red poco densa. Burt (1992), basado en el argumento de Coleman (1988), plantea que la alta densidad de la red tiene dos efectos sobre los individuos que la integran:

- Primero. Afecta el acceso a la información ya que reduce los costos de intermediación.
- Segundo. Incrementa la cohesión social y por ende facilita un mayor control del colectivo sobre la conducta individual lo que hace que para las personas dentro de la red sea menos riesgoso el confiar unas en otras.

Así pues, los individuos que pertenecen a una red densa obtienen beneficios directos tanto en la rapidez y veracidad del flujo de información como en los altos niveles de confianza entre los individuos que participan en ella.

Existe una disociación entre la percepción de los actores urbanos y los rurales con respecto a las obras. Los actores que tienen una presencia más urbana, en general manifiestan una posición más favorable con respecto a la continuidad del proyecto. En tanto que los actores rurales muestran mayor disconformidad con la forma en que se llevan adelante estos proyectos.

RECOMENDACIONES

Se deben generar acciones para incrementar el relacionamiento de los diversos actores, que permitan construir espacios de confianza y cohesión para iniciar acciones de incidencia o movilización con respecto a los proyectos.

La implementación de una estrategia comunicacional, amplia e incluyente, que permita el acceso libre a la información es una acción necesaria a fin de lograr una mayor integración territorial regional.

Las acciones tendentes a generar redes o plataformas para la incidencia deben considerar particularmente la posibilidad de que la participación de las organizaciones indígenas se realice en condiciones similares a las de otros actores. Para ello probablemente se deberán considerar acciones previas de información, concientización y fortalecimiento de capacidades, específicas para este sector.

Resultaría adecuado efectuar mayores estudios para hacer una estimación de los niveles de intensidad de la afectación de los bienes naturales en las zonas de mayor riqueza forestal y de biodiversidad.

Para obtener información más detallada sobre el estado de situación de cada proyecto que forma parte de este estudio, puede ver los informes específicos por país.

Con el auspicio de:

MACARTHUR
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

