

Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonia Sur del Perú¹

Marc J. Dourojeanni²

Resumen

La IIRSA (Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica), lanzada en el año 2000 por los gobiernos de los 12 países de la región con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), incluye la promoción de 10 ejes de integración que reúnen 335 proyectos por un valor de 37.5 billones de dólares. Estos proyectos son principalmente de transporte pero incluyen también obras de generación y transporte de energía y de comunicaciones. Una de las obras de esta iniciativa que está siendo ejecutada es la Carretera Interoceánica entre Brasil y Perú y que se justifica, de una parte, por brindar acceso a los productos brasileños a los puertos peruanos del Pacífico y, por otra, para promover el desarrollo de la deprimida y populosa región sur del Perú.

La obra, en territorio peruano, consiste en asfaltar o mejorar 2,586 km de carreteras, entre la pequeña ciudad de Iñapari (Madre de Dios), en la frontera con el Brasil y puertos de la Costa Sur. Será realizada a un costo de US\$892 millones. La parte amazónica de la obra, materia de este estudio, atraviesa las regiones amazónicas de Madre de Dios, Cuzco y Puno, entre 200 m.s.n.m. y más de 4,000 m.s.n.m. Esta parte será ejecutada y luego administrada por dos empresas concesionarias por la modalidad conocida como BOT (build, operate and transfer). La obra fue estudiada, licitada, concedida, parcialmente financiada e iniciada entre 2003 y marzo de 2006. El financiamiento parcial, un préstamo de enlace, fue otorgado por la CAF con garantía de la República del Perú. La obra en el Perú se interconecta con el sistema vial brasileño permitiendo transitar por carretera asfaltada entre los puertos oceánicos del Atlántico y los del Pacífico.

La región amazónica por la que pasará la carretera es la región más natural que queda en la Amazonia peruana y ostenta una de las mayores concentraciones de biodiversidad del planeta, incluido una elevada proporción de endemismos, debido a su buen estado de conservación general y a la diversidad de ecosistemas ocasionados por la gradiente altitudinal. También es refugio de un número considerable de grupos indígenas que viven en aislamiento voluntario. Por eso el mejoramiento de esta carretera reviste una importancia única en términos de riesgos para los esfuerzos mundiales de conservación de la biodiversidad y de respeto por los derechos de las últimas poblaciones humanas que viven sin o con muy poco contacto con la sociedad moderna. Igualmente preocupa el agravamiento de problemas ambientales y sociales característicos de la construcción y operación de carreteras en condiciones de bosque tropical húmedo de regiones planas y de altitud.

^{1/} Las opiniones contenidas en este estudio son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente las del *Bank Information Center*.

^{2/} Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Forestal, Doctor en Ciencias.

De una parte, el presente estudio confirma que en la región existe un pasivo ambiental y social significativo, que deviene de los impactos producidos gradual y cumulativamente a partir de la construcción en las décadas de 1940 y 1950 de caminos de penetración a la Amazonía desde Cuzco y Puno y, en especial, a partir de la primera trocha carrozable entre Puerto Maldonado y la frontera brasileña, que data de los años 1980s. De otra parte, el estudio ratifica opiniones de diversos autores que alertaron sobre el riesgo de que los impactos ambientales y sociales se agraven mucho, en amplitud y velocidad, después del asfaltado y mejoría de la carretera. Los impactos ambientales más probables, vistos en un horizonte de más de 10 años, incluyen incremento rápido de la deforestación, degradación de bosques naturales, invasión de áreas protegidas, mayor incidencia de incendios forestales, expansión del cultivo de la coca, explotación anárquica de oro, degradación de ambiente urbano, pérdida de biodiversidad, incremento de caza y pesca y, reducción de la amplitud y calidad de los servicios ambientales, en especial problemas mayores en torno al recurso hídrico, incluido inundaciones, aluviones y calidad del agua para uso humano. Los peores impactos sociales se manifestarán con relación a los indígenas en aislamiento voluntario, incremento de la migración andina hacia la región amazónica, invasión de tierras indígenas en general, conflictos por la tierra y por su regularización, incremento de la pobreza urbana y falta de servicios públicos en barrios marginales, aumento de las actividades ilegales y disminución de la seguridad pública y, claro, dilución y pérdida de valores culturales tradicionales, entre otros.

La opinión pública local, regional y nacional, tradicionalmente a favor de la construcción y mejoramiento de las carreteras y fuertemente influenciada por la pesada propaganda gubernamental, considera casi unánimemente que la obra traerá grandes beneficios económicos y no se importa con los impactos ambientales y sociales que, de otra parte, han sido constantemente minimizados por los actores oficiales. El gobierno siempre ha informado a la opinión pública que los impactos negativos serán mínimos porque la carretera no es nueva y que se están tomando todas las precauciones ambientales y sociales necesarias. Apenas un segmento pequeño de la sociedad civil, principalmente organizaciones no gubernamentales e intelectuales, ha levantado objeciones, esencialmente apuntando a la ausencia de un programa que limite los perjuicios más probables y que permita aprovechar las oportunidades económicas que la mejoría de la carretera brindará. Las principales restricciones por parte de las organizaciones sociales de base han provenido de entidades indígenas o campesinas.

Pero, cuando se consulta directamente a la población que será afectada, a pesar del entusiasmo general, surgen innumerables dudas sobre lo que les espera. Estas dudas son de nivel personal, familiar, municipal y regional. Temas como la economía familiar, los conflictos por la propiedad en la faja de dominio, seguridad de la familia y de los animales, el costo del peaje, invasión de tierras, empleo en la construcción, costo de la titulación, riesgos de accidentes, elevación del precio de la tierra, modificaciones en el tránsito urbano, entre muchos otros, se suman diversos de los problemas que ya fueron comentados antes como impactos ambientales y sociales. Evidentemente, gran parte de los actores locales están muy satisfechos, en especial los extractores e industriales forestales, los que pretenden dedicarse a la agricultura y pecuaria en forma más intensiva, los mineros y los miembros de los sectores hotelero y de restaurante, así como una parte de los que se dedican al turismo. De otra parte, todos reclamaron de la precariedad de la información sobre la obra y de la falta de consultas públicas efectivas.

El análisis de la actuación del gobierno peruano y de la CAF en relación a la obra, revela que ambos prestaron poca atención a principios y normas que, formalmente, rigen la aprobación de este tipo de proyectos. La omisión principal es que la obra fue aprobada, financiada e iniciada sin disponer de una evaluación de impacto ambiental y social. Existe, en cambio, un amplio capítulo ambiental dentro del estudio de factibilidad y también, estudios de impacto ambiental parciales, referidos a los trechos por los que la obra fue comenzada. Pero se trata de estudios basados en información de segunda mano o referidos esencialmente a los impactos directos de la obra, sin un buen análisis y sin el indispensable complemento de información pública y consulta. La pretensión de que los estudios de impacto ambiental parciales o por trechos sumen, al final, el equivalente a una evaluación ambiental completa no es técnicamente aceptable y, de cualquier modo, sería aprobada muy tarde para poder aplicar la gama de medidas que el ejercicio presupone. Gran parte del problema descrito se debe a la debilidad de la legislación peruana sobre licenciamiento ambiental, que deja la decisión en el sector que promueve la obra evaluada y, en general, a la menguada institucionalidad pública ambiental. Existen otras objeciones al procedimiento seguido por el gobierno y por la CAF para la aprobación de la Interoceánica. La CAF, en especial, no cumplió varios otros de sus lineamientos de política ambiental y social.

La CAF tuvo conciencia del problema creado por la rapidez inusual que el gobierno imprimió al proyecto, provocando su aprobación sin evaluación de impacto ambiental y social y, por eso, realizó acciones paliativas como el mejoramiento de la capacidad de evaluación ambiental en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el financiamiento de consultas con la sociedad civil y, en especial, presionando al gobierno a aceptar un programa para la gestión ambiental y social de la región afectada por la obra (programa Inrena/CAF). Este programa (US\$10 millones como préstamo de la CAF y US\$7 millones de contrapartida local) está bien orientado y aborda muchos de los problemas que la carretera agravará. Pero el monto destinado al mismo y su plazo de ejecución son claramente insuficientes para resolver el problema. Además, este programa aún no ha sido aprobado por el Perú ni por la CAF.

El gobierno argumenta que la situación de la ocupación de la tierra en Madre de Dios está consolidada por la existencia de áreas protegidas amplias, tierras indígenas tituladas y gracias al sistema de concesiones forestales (de varios tipos) ya otorgado. También se encuentra preparando una zonificación ecológica económica, un plan de desarrollo en el ámbito de la Interoceánica y otro, en las zonas fronterizas. La realidad demuestra que la supuesta estabilización en la ocupación de tierras es muy frágil, primeramente porque no existe capacidad de evitar invasiones y, en especial, porque las concesiones, del mismo modo que el programa de titulación de tierras y catastro rural, en lugar de evitar conflictos, los han multiplicado debido a la baja calidad del trabajo. De otra parte, la probabilidad de que los planes en ejecución sean implementados es sumamente remota debido a su costo elevado y a la incapacidad del gobierno en la región, en sus tres niveles.

En conclusión, la principal objeción a la obra no se refiere directamente a ella sino a la falta de mecanismos públicos que permitan, de una parte, evitar los peores impactos ambientales y sociales previstos y, de otra, impulsar el desarrollo sostenible aprovechando las nuevas oportunidades que ella brinda. Por eso, la primera y más

importante recomendación es la elaboración, financiamiento y ejecución de un programa de desarrollo regional que cubra en profundidad los temas que serán superficialmente abordados por el Programa Inrena/CAF y que incluya lo que este no contiene. Se estima que el costo de este programa es del orden de US\$100 a 150 millones. Pero, para que un proyecto como ese tenga éxito en las condiciones de la región afectada, es indispensable que el gobierno peruano defina una autoridad clara sobre el mismo y sobre los sectores que deberían ejecutarlo. La principal dificultad actual de la sociedad civil en relación a la Interoceánica es la falta de interlocutor válido en el gobierno. También es condición de éxito que se establezcan los mecanismos de información y de participación efectiva que prevé la legislación peruana y los que sean necesarios específicamente para ejecutar el programa.

El estudio presenta muchas otras recomendaciones, algunas de tipo coyuntural o urgente, como son el establecimiento de un mecanismo de monitoreo, seguimiento y evaluación independiente para la carretera, mecanismos de solución de conflictos por trechos y, asegurar que los estudios de impacto ambiental que faltan sean de mejor calidad que los ya realizados y, otras, de fondo, como las mencionadas antes, a las que deben añadirse la necesidad de hacer cambios estructurales en la legislación y en la institucionalidad peruana sobre medio ambiente y en particular sobre licenciamiento ambiental. Los bancos multilaterales de desarrollo han demostrado poca eficiencia en sus discusiones con el gobierno peruano en relación al tema ambiental siendo indispensable que adopten medidas concretas al respecto y, en el caso específico de la CAF, debe prepararse a ejercer una supervisión muy severa sobre esta obra.

La sociedad civil organizada peruana y regional, respectivamente a través del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil Peruana (GTSCP) y de la agrupación Madre de Dios, Acre, Pando (MAP) han realizado un excelente y efectivo trabajo con relación al proyecto de la Interoceánica pero deben prepararse para continuar el esfuerzo con la misma o con mayor intensidad.