

Megaproyectos en la Amazonía

*Un Análisis geopolítico y socioambiental con
propuestas de mejor gobierno para la Amazonía*



Red Jurídica
Amazónica



ARTICULACIÓN REGIONAL
AMAZÓNICA



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA

Un análisis geopolítico y socioambiental
con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía

Red Jurídica Amazónica - RAMA
Articulación Regional Amazónico - ARA
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Paul E. Little
PhD. en antropología
Consultor internacional

Mayo de 2013

MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA.

Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía

Autor:

Paul E. Little

Editor:

César Gamboa Balbín

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Jr. Coronel Zegarra N° 260 - Jesús María (Lima 11)

Teléfono: (511) 2662063

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

Diseño de Carátula:

Manuel Iguñiz Boggio

Diseño y diagramación:

Realidades S.A.

Augusto Tamayo N° 190, of. 5 – San Isidro (Lima 27)

Correo electrónico: informes@realidades.pe

Página web: www.realidades.pe

Coordinación General:

Israel Gordaliza Carrillo

Ficha para citar la publicación:

MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA: Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía. Paul E. Little. 92 páginas.

Primera edición: Junio 2013, consta de 1000 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013 – 08458

ISBN:

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - 11.11.11, la Fundación Rainforest Noruega RFN y la Fundación Charles Stewart Mott. Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - 11.11.11, la Fundación Rainforest Noruega RFN y la Fundación Charles Stewart Mott

Impreso y Hecho en Perú.

Contenido

Presentación	9
Resumen Ejecutivo	13
Executive Summary	17
Sumário Executivo	21
Introducción	25

PRIMERA PARTE: ANÁLISIS GLOBAL DE LOS MEGAPROYECTOS

1. AMAZONÍA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN	27
1.1 Los flujos y reflujos de las fronteras amazónicas	27
1.2 Las nuevas fronteras amazónicas	28
1.3 La integración sudamericana	29
2. UNA TIPOLOGÍA DE LOS MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA	30
2.1 Los megaproyectos de infraestructura	30
2.1.1 El sector transportes	30
2.1.2 El sector eléctrico	35
2.2 Los megaproyectos extractivos	41
2.2.1 El sector de hidrocarburos	41
2.2.2 El sector minero	47
2.3 Un cuadro comparativo	51
3. EL FINANCIAMIENTO DE LOS MEGAPROYECTOS	51
3.1 Brasil, China y el nuevo escenario financiero mundial	51
3.2 BRASIL	53
3.2.1 La nueva estrategia de desarrollo económico del Brasil	53
3.2.2 El Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES	54
3.3 CHINA	56
3.3.1 La nueva estrategia de desarrollo económico de China	56
3.3.2 Los bancos chinos	58

4. LOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTALES DE LOS MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA	58
4.1 Principales impactos a la escala pan-amazónica	58
4.1.1 Industrialización forzosa de la selva	59
4.1.2 La reorganización territorial de la Amazonía	59
4.1.3 Pérdida de la biodiversidad y degradación forestal	60
4.1.4 El potencial colapso de la función hidrológica de la cuenca	60
4.2 Midiendo y proyectando impactos a la escala pan-amazónica	63
4.3 Principales impactos a la escala microrregional	69
4.3.1 Destrucción de los modos de vida de los pueblos indígenas y de las comunidades tradicionales	69
4.3.2 El represamiento de los ríos y los cambios estructurales en los regímenes hidrológicos que provoca	69
4.3.3 Crecimiento urbano desarticulado que produce marginalización económica y social	70

SEGUNDA PARTE: UNA AGENDA PAN-AMAZÓNICA PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO

1. LAS AGENDAS DE DEFENSA DE NATURALEZA Y DERECHOS	71
1.1 La agenda ambiental	71
1.2 La agenda de los derechos de los pueblos	73
1.3 Tensiones y sinergias entre las dos agendas	74
1.4 La agenda laboral	75
2. LA CONSTRUCCIÓN DE REDES PAN-AMAZÓNICAS PARA EL CAMBIO	76
PROPUESTA DE TEMAS Y ACCIONES PRIORITARIAS	78
2.1 Los derechos de los pueblos	78
2.1.1 El derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada	78
2.1.2 Los nuevos derechos en las Constituciones Nacionales	79
2.2 Salvaguardas y controles ambientales	80
2.2.1 Foco prioritario en el BNDES y en los bancos chinos.	80
2.2.2 Estudios de Evaluación Ambiental Estratégica	81
2.3 Gobernanza socioambiental	82
2.3.1 Incidencia en la toma de decisiones sobre un megaproyecto	82
2.3.2 Utilización de la Jerarquía de Mitigación	83
2.3.3 Políticas innovadoras de gestión de los recursos naturales	84
2.4 Políticas de desarrollo y de comercio	85
2.4.1 Búsqueda de nuevas políticas de desarrollo amazónico	85
2.4.2 El Acuerdo Energético Perú – Brasil	86
2.4.3 Los nuevos espacios de participación en la UNASUR	86

BIBLIOGRAFÍA	89
---------------------	-----------

CUADROS

Nº 1	Lista de los 31 proyectos de Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración – API.	31
Nº 2	Grandes represas hidroeléctricas de la Amazonía (> 1500 MW).	36
Nº 3	Características principales de dos tipos de megaproyectos.	51
Nº 4	El PIB de 2011 para los países “BRICS” y los países del antiguo G-7.	52
Nº 5	Desembolsos anuales del BNDES.	55
Nº 6	Monto de inversiones de capitales entre China y los países amazónicos – 2006-2010.	57

GRÁFICOS

Nº 1	Crecimiento económico de EE.UU., Reino Unido, India y China 1999-2008.	56
Nº 2	Comercio entre China y los países latinoamericanos y caribeños 1995-2010.	57
Nº 3	Mapa conceptual de los principales espacios/actores socioeconómicos.	78

MAPAS

Nº 1	Carreteras en la Amazonía.	33
Nº 2	Hidroeléctricas en construcción o planeadas: Amazonía brasileña.	36
Nº 3	Hidroeléctricas en la Amazonía.	39
Nº 4	Petróleo y gas en la Amazonía.	45
Nº 5	Minería en la Amazonía.	49
Nº 6	Deforestación en la Amazonía.	61
Nº 7	SimAmazonía 2006 – Simulación de Deforestación.	63
Nº 8	Amazonía: presión acumulada.	65
Nº 9	Amazonía: presión acumulada y amenazas.	67

IMÁGENES

Nº 1	Deforestación en Sucumbíos/Orellana, Ecuador – 1977.	42
Nº 2	Deforestación en Sucumbíos/Orellana, Ecuador – 2002.	43
Nº 3	Los Jefes de Estado de India, Rusia, China y Brasil (reunión BRICs).	52

PRESENTACIÓN

Son pocas las oportunidades que da la vida profesional de presentar a nombre propio y de diversas organizaciones, una selección de trabajo y esfuerzo como la que ahora presentamos, del reconocido antropólogo Paul Little, titulado *“Megaproyectos en la Amazonía. Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía”*, que analiza las oportunidades y retos que está viviendo uno de los bosques tropicales más importantes del planeta.

La Amazonía está cambiando, como la historia misma del continente. Después de veinte años, no tenemos las mismas amenazas ni las mismas oportunidades para que la Amazonía y los ecosistemas que alberga se mantengan o generen la riqueza necesaria para todos los ciudadanos amazónicos. La incorporación de los bienes amazónicos al mercado, el juego de la demanda global por la energía y la acentuación del modelo primario exportador en los países amazónicos, incluso Brasil, impulsa que más megaproyectos sean promovidos desde intereses nacionales (por ejemplo, mediante financiamiento del BNDES), confluencias bilaterales (por ejemplo, el Acuerdo Energético Perú - Brasil) o una arquitectura regional (UNASUR/Cosiplan).

La Red Jurídica Amazónica RAMA y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR, con la finalidad de promover el

desarrollo sostenible de la Amazonía, decidieron impulsar esta investigación para que sirva como derrotero para las futuras articulaciones de redes y actores en pos de los pactos sociales necesarios para la conservación de la Amazonía.

RAMA, una red de abogados de la región dedicada a la defensa y protección de la Amazonía, de su naturaleza y de los pueblos indígenas que ahí habitan, decidió el año 2012, en su reunión del Comité de Coordinación, su nueva estructura de gobierno, que era necesario tener una estrategia de cambio de la Amazonía en función a las inversiones que podían convertirse tanto en oportunidad como en amenaza para estos ecosistemas. En dicha reunión, se decidió que RAMA asumiera el esfuerzo de dirigir esta investigación a través de un consultor con la finalidad de ir construyendo un análisis y una estrategia que pueda ser coherente y aplicada por la sociedad civil regional a futuro y evite los altos costos que representan los retos de las inversiones en la Amazonía.

El autor hace referencia en su estudio a la necesidad de que todos los actores realicen un pacto por su gobernanza, para conservar la Amazonía. Paul Little hace referencia a la “Gobernanza Energética”, en la medida que serán pactos que aseguren, por ejemplo, que el modelo energético

cumpla los objetivos definidos por el pacto social que produzca una política pública; y por otro lado, la elevación de estándares ambientales y sociales que permitirá aplicar criterios para mitigar impactos ambientales, sociales, políticos, etc. y dotar de confianza tanto la inversión como el desarrollo sostenible, de modo que sean compatibles en el futuro de la Amazonía.

Al igual que estudios como *Amazonía Peruana al 2021* o recientemente *Loreto Sostenible al 2021*, ambos elaborados y liderados por Marc Dourojeanni*; el *Atlas de la Amazonía* de RAISG; o *Amazonía 2030*, de Colombia; otras organizaciones vienen haciendo seguimiento a las inversiones con una pretensión regional (Panel Internacional de Ambiente y Energía en la Amazonía, ARA, RAMA, RLIE, IR, IBASE, DAR) con la pretensión de articular tres niveles de intervención: (1) El ciclo del proyecto (bajo las estrategias de oposición vs. mitigación de impactos de proyectos); (2) Las políticas nacionales (planificación, estándares, regalías, etc.); y (3) El financiamiento internacional (Tratados de Libre Comercio, acuerdos binacionales, UNASUR/COSIPLAN/BNDES).

Pese a ello, ha sido sumamente dificultoso asegurar que los nuevos patrones de inversiones, su origen y el flujo de inversiones del mercado se realicen bajo las estrategias tradicionales de conservación, sin adaptación y conocimiento del mercado de *commodities*, y especialmente, sin análisis político previo (mapeo de actores y estrategias) que nos permita medir las asimetrías entre actores y lograr los cambios necesarios para la sostenibilidad de la región, especialmente de la Amazonía.

Un segundo elemento importante a tomar en cuenta es el modelo de "Desarrollo de la Amazonía para los Amazónicos", una propuesta de desarrollo desde adentro,

una forma de comprobar, a través de la información y proyección de escenarios, cuál sería el mejor diseño para construir herramientas integrales que permitan soluciones de sostenibilidad del modelo de desarrollo, pero no dirigida a satisfacer la demanda externa, sino de los países amazónicos, algo pendiente en nuestro país.

Un tercer elemento es la claridad con que se expone en las propuestas de estrategias la "Jerarquía de Mitigación". Existe una falta de madurez de las organizaciones de la sociedad civil para reconocer su posicionamiento y entender la eficacia de una estrategia de "oposición" de las inversiones y de "mejorar las condiciones para su sostenibilidad", en el mejor escenario posible.

Existen muchos elementos que comprometen este análisis y que no necesariamente terminan por consensuarse, sin embargo, el autor identifica una serie de agendas de cambio para la mejor gobernanza de la Amazonía: la agenda indígena (la consulta previa y el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas); la promoción de las salvaguardas -como la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE- en el flujo de inversiones promovidas por BNDES de Brasil e inversiones chinas; y la mejora de la gestión en los niveles de gobierno: subnacional (gestión ambiental); nivel nacional (vulneración de derechos en políticas); relaciones bilaterales (Acuerdo Energético Perú - Brasil); y de carácter regional (participación ciudadana en UNASUR).

Queremos agradecer en primer lugar a los miembros del Comité de Coordinación de RAMA: Ivan Bascopé (coordinador general); Ricardo Verdum (Brasil); Marco Mendoza (Bolivia); Bolívar Beltrán (Ecuador), Luis Bello (Venezuela), Ramón Laborde (Colombia).

* Ver http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/Loreto2021_completo2.pdf

Asimismo, agradecemos el apoyo de Karina Pinasco, de AMPA ARA Perú, Richard Smith, de IBC; Beto Ricardo, de ISA; especialmente a RAISG, por los mapas facilitados para la presente publicación.

No podemos dejar de agradecer a Paul Little por el esfuerzo y dedicación en las reflexiones y recomendaciones para la mejora de la Amazonía. Paul ha venido acompañando a RAMA en este proceso de aprendizaje, lo que ha permitido enriquecer nuestro análisis y priorizar estrategias de incidencia que impliquen establecer un mejor sistema regional de salvaguardas vinculado a las grandes necesidades que demanda la política actual de nuestros países: avances y retrocesos en el diseño e implementación de la consulta previa y en la gestión ambiental de las inversiones.

Asimismo, debemos agradecer por el apoyo a Francisco Rivasplata y Mario Samamé del Área Amazonía, y a Israel Gordaliza, del Área de Comunicaciones y Gestión del Conocimiento de DAR, que han complementado y acompañado el proceso de construcción de la información, junto con otros aliados, para elaborar esta publicación.

Agradecemos de manera especial a la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte - Sur -11.11.11, la Fundación Rainforest Noruega RFN y la Fundación Charles Stewart Mott por el apoyo a la presente obra y a las actividades de RAMA durante estos años, y particularmente en este primer año en el cual se ha iniciado una nueva estructura más democrática, participativa y dedicada a promover cambios desde las políticas públicas nacionales y regionales.

Finalmente, un saludo especial a Stian Bergeland de RFN, que con su esfuerzo constante, ha contribuido al impulso de RAMA. Así, esperamos que esta publicación y sus mensajes ayuden a mejorar la gestión pública de los recursos naturales en la Amazonía o Pan Amazonía, una zona llena de posibilidades y oportunidades para el desarrollo de nuestros países.

Lima, junio de 2013

César Gamboa Balbín

Editor

** Director Ejecutivo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR; Miembro del Comité de Coordinación por Perú de la Red Jurídica Amazónica RAMA y Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Infraestructura de la Articulación Regional Amazónica ARA - Perú.

Resumen Ejecutivo

LOS MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA

Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonia

En la Amazonía, la búsqueda desenfadada a nivel global para *commodities* y para fuentes de energía está generando una rápida expansión en el uso de tierras agrícolas para producir granos y biocombustibles, en la construcción de grandes represas hidroeléctricas y en las actividades mineras desparramadas en toda la cuenca amazónica, transformando esta región en una nueva frontera global. Una de las más importantes novedades de la actual ola de expansión de las fronteras amazónicas es que las intervenciones externas en la Amazonía tienen un grado de coordinación pan-amazónica que no fue evidenciado antes, especialmente ellas vinculadas a la construcción de megaproyectos. Además, la magnitud de los impactos socioambientales causados por los megaproyectos es de un orden cualitativamente más alto que en olas previas de la expansión de fronteras debido al tamaño y alcance geográfico de los emprendimientos, al número de proyectos siendo construidos simultáneamente y a la enorme cantidad de capitales inyectados en ellos.

Durante la primera década del siglo XXI, hubo una significativa reestructuración del financiamiento de proyectos de desarrollo en la Amazonía, fruto de la crisis económica en los países industrializados y de la consolidación de las economías de los países emergentes, particularmente

los llamados países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Durante esta misma década, Brasil y China forjaron una nueva estrategia de desarrollo nacional basada en políticas de la internacionalización de las empresas nacionales y la construcción de espacios hegemónicos regionales dominados por sus capitales nacionales. De esta forma, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) y el Banco Chino de Desarrollo crecieron vertiginosamente y rápidamente ocuparon el nicho de principales inversionistas y prestamistas para los megaproyectos de la Amazonía.

Para fines analíticos, agrupamos los megaproyectos en la Amazonía en dos tipos: los megaproyectos de infraestructura y los megaproyectos extractivos. Los megaproyectos de infraestructura operan principalmente con capitales públicos dentro del marco de los acuerdos bilaterales entre países y, como tal, sus procesos de la toma de decisiones entran en el espacio público de debate. Mientras tanto, los megaproyectos extractivos tienden a funcionar dentro de la esfera de los capitales privados dentro del marco de los tratados y acuerdos de libre comercio y tienen como sus principales instrumentos de control público los procesos concesionarios y contractuales. A pesar de estas diferencias, ambos tipos de megaproyectos se encuentran

en fase de plena expansión y no hay indicaciones de que van a disminuir su velocidad en los próximos años.

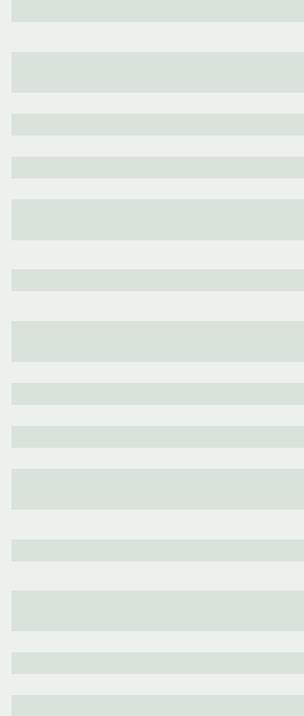
Las grandes obras de infraestructura funcionan como el principal “facilitador” para casi todas las demás actividades de desarrollo económico. Con el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en 2000 bajo la coordinación del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), una nueva fase de la integración geofísica de Sudamérica comenzó. En 2010, los países miembros de la Unión de Naciones de Sudamérica (UNASUR) tomaron control del portafolio de proyectos de IIRSA y designaron el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) a administrarlo. En la última actualización de su Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración hay 544 proyectos con un monto de inversión estimada de 130 mil millones de dólares.

La rápida expansión de la economía brasileña ha generado una creciente demanda interna por energía eléctrica, impulsando el gobierno brasileño a embarcar en un ambicioso programa de construcción de hidroeléctricas en la Amazonía. Los países andinos también han adoptado una estrategia de aumentar la generación de electricidad mediante la construcción de represas hidroeléctricas y esta política ha captado el interés de inversionistas extranjeros, principalmente desde Brasil y China. Hay un total de 17 grandes represas hidroeléctricas con capacidad mayor de 1500 MW previstas para la Amazonía en los próximos años, junto con centenas de otras represas de capacidad media. Por tras esta ola de construcciones, hay la estrategia de construir varias represas dentro de una misma cuenca hidrográfica y, de esta manera, controlar el flujo de agua del río desde su nacimiento hasta su desembocadura.

Los megaproyectos extractivos forman parte de las políticas de exportación y comercio de los países amazónicos y representan una fuente cada vez más importante de renta para los Estados. La expansión del sector de hidrocarburos en la Amazonía está concentrada en los países andinos, donde se encuentran 263 de los 327 lotes petroleros existentes en la cuenca amazónica. De este total, solamente 25% de los lotes se encuentran actualmente en fase de explotación, indicando el inmenso potencial para la expansión de este sector.

La expansión del sector minero ha sido todavía más rápido que la del sector de hidrocarburos y está dominando por un pequeño número de grandes empresas multinacionales. El sector minero extrae múltiples recursos minerales – oro, plata, mineral de hierro, cobre, bauxita, estaño, titanio, vanadio, caolín, entre otros – y está mucho más disperso que el sector de hidrocarburos, lo que crea más focos micro-regionales de impactos. En total existen 52.974 zonas mineras en la Amazonía que cubren 1.628.850 km² o 21% de la superficie de la cuenca. De esta cantidad, Brasil alberga aproximadamente el 80% de ellas, con Perú en segundo lugar con 11%.

El estudio identifica cuatro principales impactos socioambientales que los megaproyectos están generando a la escala geográfica pan-amazónica: 1) La industrialización forzosa de la selva; 2) La reorganización territorial de la Amazonía; 3) Pérdida de la biodiversidad y degradación forestal; y 4) El potencial colapso de la función hidrológica de la cuenca. A estos impactos, hay que sumar otros que se expresan principalmente a la escala micro-regional: 5) Destrucción de los modos de vida de los pueblos indígenas y de las comunidades tradicionales; 6) El represamiento de los ríos y los cambios estructurales en los regímenes



hidrológicos que provoca; y 7) Crecimiento urbano desarticulado que produce marginalización económica y social.

El peso de los impactos socioambientales está distribuido en una forma extremadamente desigual. Quien lleva la mayoría de los beneficios derivados de la implementación de los megaproyectos son fuerzas económicas y políticas externas de la región, tales como las grandes empresas multinacionales, el aparato administrativo del gobierno nacional y las entidades financieras. Quien lleva la mayoría de los impactos negativos de estos mismos megaproyectos son los pueblos indígenas, quienes sufren de la invasión de sus tierras, y las comunidades locales, que experimentan una acelerada proliferación de graves problemas sociales, sanitarios y de salud.

Las acciones de distintos grupos sociales para la defensa de sus derechos e de la naturaleza condujeron a su constitución en sujetos políticos quienes elaboraron distintas agendas para el cambio. Identificamos tres principales agendas amazónicas para análisis aquí: una agenda ambiental, liderada por los conservacionistas internacionales; una agenda de los derechos colectivos y territoriales, liderada por los pueblos indígenas; y una agenda laboral, liderada por sindicatos. Las relaciones entre la agenda ambiental e la agenda de los derechos durante las últimas tres décadas han fluctuado entre alianzas políticas, por un lado, y conflictos abiertos, por otro. Mientras tanto, las reivindicaciones de los millares de trabajadores en los megaproyectos para dignas condiciones y beneficios de trabajo han sido, hasta el momento, bastante desvinculadas a las agendas ambiental y de los derechos, ya que los trabajadores están vinculados, por bien o por mal, con las mismas obras que están provocando la devastación de la región.

El estudio lanza una propuesta para un desarrollo alternativo fundamentada en las prácticas y los aprendizajes de los pueblos de la Amazonía para atender a sus necesidades y aspiraciones, en vez de los intereses económicos ajenos. Para lograr un *desarrollo amazónico* se necesita construir una visión pan-amazónica endógena capaz de aglutinar las reivindicaciones dispersas de los movimientos sociales en un movimiento cohesivo. Las tácticas de acción política disponibles varían mucho incorporando tanto acciones colaborativas y de participación en la formulación de las políticas públicas como acciones de movilización, confrontación y resistencia.

Las siguientes cuatro líneas de acción, junto con sus respectivos temas prioritarios, fueron identificadas en el estudio: (1) *Los derechos de los pueblos*, con dos temas prioritarios: el derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada; y las nuevas Constituciones Nacionales; (2) *Salvaguardas y controles ambientales*, con dos temas prioritarios: el BNDES y en los bancos chinos; y los Estudios de Evaluación Ambiental Estratégica; (3) *Gobernanza socioambiental*, con tres temas prioritarios: incidencia en la toma de decisiones sobre un megaproyecto; utilización de la Jerarquía de Mitigación; y políticas innovadoras de gestión de los recursos naturales; (4) *Políticas de desarrollo y de comercio*, con tres temas prioritarios: busca de políticas alternativas de desarrollo amazónico; el Acuerdo Energético Perú-Brasil; y la UNASUR.

Executive Summary

MEGA-DEVELOPMENT PROJECTS IN AMAZONIA

A geopolitical and socioenvironmental analysis
with recommendations for better governance

Intense global demand for commodities and energy has led to the rapid expansion of monocultures for grains and biofuels and of large-scale hydroelectric dams and mining activities throughout the entire Amazon Basin, transforming it into a new global economic frontier. One of the most significant changes in this wave of Amazonian frontier expansion is that outside interventions, particularly mega-development projects, are being planned and built at a pan-Amazonian scale. In addition, the magnitude of the socioenvironmental impacts caused by these projects are of a qualitatively higher order than those of prior waves of frontier expansion due to the size and geographical range of the projects, the large number of them under simultaneous construction and the enormous amount of capital invested in them.

The first decade of the 21st century experienced a major restructuring of the financing of development projects in Amazonia, stemming from the economic crisis of the industrialized countries, together with the continued growth of the emerging economies, notably the so-called BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa). During this same decade, Brazil and China forged new national development strategies based in the policies of the globalization of national companies and the establishment

of regional hegemonic spaces dominated by their national capital investments. The Brazilian National Economic and Social Development Bank (BNDES) and the Chinese Development Bank grew rapidly in this period and became the largest investors and creditors of mega-development projects in Amazonia.

Two major “types” of mega-development projects are analyzed in this study: infrastructure projects and extractive projects. Mega-infrastructure projects operate primarily with public capital within the framework of bi-lateral agreements between countries and, as such, their processes of decision-making become part of the public arena for debate. Mega-extractive projects, on the other hand, usually operate within the sphere of private capital, which is regulated by free-trade treaties and agreements, and the principal instruments for public control are the concession and contracting processes. In spite of these differences, both types of projects are currently experiencing a phase of rapid expansion and all indications point to the continuation of this trend in the coming years.

Large-scale infrastructure projects serve as the primary “enabler” for most other economic activities in Amazonia. With the launching of the Initiative for the Integration of

Regional Infrastructure of South America (IIRSA) in 2000, coordinated by the Inter-American Development Bank (IDB), a new phase of geo-physical integration of South America began. In 2010, the member countries of the Union of South American Nations (UNASUR) took control of the all IIRSA projects and designated its South American Council for Infrastructure and Planning (COSIPLAN) to manage them. The most recent update of its Agenda of Priority Projects for Integration contained 544 projects having an estimated cost of 130 billion dollars.

The rapid expansion of the Brazilian economy has generated a growing internal demand for electricity, which in turn has stimulated the Brazilian government to embark on an ambitious program of building hydroelectric dams throughout Amazonia. The Andean countries have also adopted a strategy to increase the generation of hydroelectricity and these policies have gained the interest of foreign investors, particularly from Brazil and China. A total of 17 large-scale hydroelectric dams with a generating capacity of over 1500 MW are currently projected for Amazonia, along with hundreds of mid-size dams. Underlying this wave of dam building lays the strategy of controlling the flow of water in a river from its source to its mouth through the construction of numerous dams along its course.

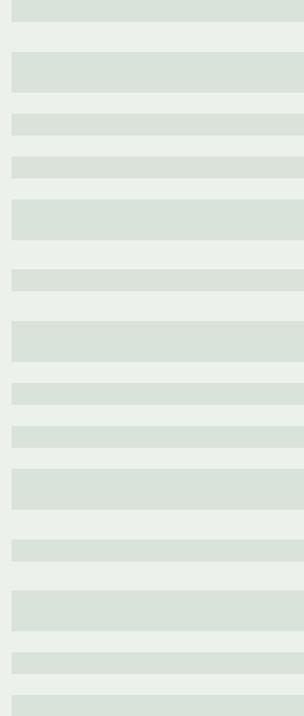
Large-scale extractive projects are increasingly becoming a crucial part of the export and trade policies of Amazonian countries and one of the principal sources of government revenue. The expansion of the hydrocarbon industry in Amazonia is concentrated in the Andean countries, where 263 of the 327 petroleum concessions are located. Only 25% of this total is currently in the production phase, thereby

indicating the enormous potential for future expansion of this sector.

The expansion of the mining sector has been even faster than that of the hydrocarbon sector and is dominated by a small number of large multinational corporations. The mining sector extracts a multiplicity of mineral resources – gold, silver, iron ore, copper, bauxite, tin, titanium, vanadium and kaolin, among others – and is much more dispersed than the hydrocarbon sector, which has generated a greater number of micro-regional centers of impact. There are a total of 52,974 mining concessions in Amazonia which cover 1,628,850 km² or 21% of the Amazon Basin. Brazil houses approximately 80% of these concessions, with Peru occupying second place at 11%.

This study identifies four primary socioenvironmental impacts that mega-development projects are generating at a pan-Amazonian scale: 1) The forced industrialization of the jungle; 2) The territorial reorganization of Amazonia; 3) The loss of biodiversity and forest degradation; and 4) The potential collapse of the hydrological function of the basin. In addition to these pan-Amazonian impacts, one must add a series of others that are most readily expressed at the micro-regional scale: 5) Destruction of the livelihoods of indigenous peoples and traditional communities; 6) The damming of rivers and the structural changes in hydrological regimes that it provokes; and 7) Rapid and disarticulated urban growth which produces economic and social marginalization.

The weight of these socioenvironmental impacts is distributed in an extremely unequal manner. The majority of the benefits derived from the construction of mega-



development projects accrue to economic and political actors external to Amazonia, such as large multinational corporations, the administrative apparatus of national governments and financial institutions. The majority of negative impacts of these same mega-development projects are borne by indigenous peoples, who suffer from the invasion of their territories, and local communities, which suffer from the proliferation of serious social, health and sanitation problems.

The actions of distinct social groups for the defense of their rights and of the biological world has led to their constitution as political actors who have developed differing sets of agendas for change. Three of these agendas are analyzed here: the environmental agenda, led by international conservationists; the rights agenda, led by indigenous peoples; and the labor agenda, led by unions. The relationships between the environmental and the rights agendas over the past three decades have fluctuated between political alliances, on one hand, and open conflict, on the other. Meanwhile, the efforts of the thousands of workers at development projects for gaining better working and living conditions has, up to now, not been linked to the environmental and the rights agendas, since these workers are inexorably tied to the very projects which are destroying in the region.

This study presents a proposal for an alternative development model based in the practices and lessons of the peoples of Amazonia geared towards meeting their needs and aspirations, instead of those of outside economic interests. In order to achieve an *Amazoncentric development*, an endogenous, pan-Amazonian vision of change capable of channeling the diverse claims of Amazonian social

movements into a cohesive unit needs to be built. The tactics of political action to be employed in the construction of this pan-Amazonian agenda vary widely and range from active participation in the formulation of public policies to political mobilization and confrontation.

The following four arenas of political action, together with their respective priority issues, are identified in this study: 1) *Collective rights of indigenous peoples*, with two priority issues: the right to Free, Prior and Informed Consent; and new National Constitutions; 2) *Environmental safeguards and controls*, with two priority issues: BNDES and Chinese banks; and Strategic Environmental Assessments; 3) *Socioenvironmental governance*, with three priority issues: influencing the decision-making processes of mega-development projects; the use of a Mitigation Hierarchy; and innovative policies for the management of natural resources; and 4) *Economic development and trade policies*, with three priority issues: the search for alternative policies of Amazonian development; the Peru-Brazil Energy Agreement; and UNASUR.

Sumário Executivo

OS MEGAPROJETOS NA AMAZÔNIA:

Uma análise geopolítica e socioambiental com propostas para melhorar a governança da Amazônia

Na Amazônia, a busca frenética mundial por *commodities* e fontes de energia está gerando uma rápida expansão no uso de terras agrícolas para a produção de grãos e biocombustíveis, na construção de grandes barragens hidrelétricas e atividades de mineração espalhados por toda a bacia Amazônica, transformando a região em uma nova fronteira global. Uma das novidades mais importantes da atual onda de expansão da fronteira amazônica é que as intervenções externas na Amazônia têm um grau de coordenação pan-amazônica que não era evidentes antes, especialmente ligadas à construção de megaprojetos. Além disso, a magnitude dos impactos sociais e ambientais causados pelo megaprojectos é de uma ordem qualitativamente superior na expansão da fronteira em ondas anteriores, devido ao tamanho e abrangência geográfica dos projetos, o número de projetos que estão sendo construídas simultaneamente e da enorme quantidade de capital injetado neles.

Durante a primeira década do século XXI, houve uma reestruturação significativa do financiamento de projetos de desenvolvimento na Amazônia, resultado da crise econômica nos países industrializados e da consolidação das economias emergentes, em particular os chamados países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do

Sul). Durante essa década, o Brasil e a China forjaram uma nova estratégia de desenvolvimento nacional, com base nas políticas de internacionalização das empresas nacionais e a construção de espaços hegemônicos regionais dominados por seus capitais nacionais. Assim, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco de Desenvolvimento da China cresceram rapidamente e rapidamente ocuparam o nicho dos principais investidores e credores para a megaprojetos Amazônia.

Para efeitos de análise, agrupamos os megaprojetos na Amazônia em dois tipos: os megaprojetos de infraestrutura e megaprojetos extrativistas. Os megaprojetos de infraestrutura operam principalmente com capitais públicos no âmbito de acordos bilaterais entre os países e, como tal, os processos de tomada de decisão entram no espaço público de debate. Enquanto isso, os megaprojetos extrativistas tendem a trabalhar dentro da esfera do capital privado no âmbito dos tratados e acordos de livre comércio e têm como principais instrumentos de controle público os processos concessionários e contratuais. Apesar destas diferenças, ambos os tipos de megaprojetos estão em plena expansão e não há nenhuma indicação de que irá desacelerar nos próximos anos.

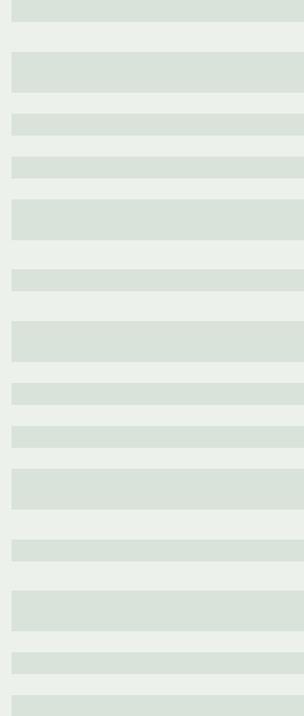
As grandes obras de infraestrutura funcionam como o principal “facilitador” para quase todas as demais atividades de desenvolvimento econômico. Com o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) em 2000 sob a coordenação do Banco Interamericano de desenvolvimento (BID), começou uma nova fase de integração geofísica da América do Sul. Em 2010, os países membros da União de Nações Sul-americanas (Unasul) assumiram o controle da carteira de projetos da IIRSA e designaram o Conselho Sul-americano de infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) para gerenciá-la. Na última atualização de sua Agenda de Projetos Prioritários de Integração são 544 projetos que somam um investimento total estimado de US \$ 130 bilhões.

A rápida expansão da economia brasileira tem gerado uma crescente demanda doméstica de energia elétrica, levando o governo brasileiro a embarcar em um ambicioso programa de construção de usinas hidrelétricas na Amazônia. Os países andinos também adotaram uma estratégia para aumentar a produção de electricidade através da construção de hidrelétricas e esta política tem capturado o interesse dos investidores estrangeiros, principalmente do Brasil e China. Há um total de 17 grandes hidrelétricas com capacidade de 1500 MW previsto para a Amazônia nos próximos anos, junto com centenas de outras barragens de capacidade média. Por trás dessa onda de construções está a estratégia de construção de várias barragens dentro de uma mesma bacia hidrográfica e, assim, controlar o fluxo da água do Rio desde o seu nascimento até sua foz.

Os megaprojetos extrativos são parte das políticas de exportação e comércio dos países amazônicos e representam uma fonte de renda cada vez mais importante para os Estados. A expansão do setor de hidrocarbonetos na região amazônica está concentrada nos países andinos, onde estão 263 dos 327 lotes petrolíferos existentes na bacia amazônica. Desse total, apenas 25% dos lotes estão atualmente em fase de exploração, indicando o enorme potencial para a expansão deste sector.

A expansão do setor de mineração foi mais rápido do que o setor de hidrocarbonetos, e é dominada por um pequeno número de grandes empresas multinacionais. O setor da mineração extrai múltiplos recursos minerais - ouro, prata, minério de ferro, cúbico, bauxita, estanho, titânio, vanádio e caulim, entre outros - e é muito mais dispersa do que o setor de hidrocarbonetos, que cria mais fontes de micro-regional dos impactos. No total existem 52.974 áreas de mineração na Amazônia que abrangem 1.628.850 km² ou 21% da superfície da bacia. Deste montante, o Brasil alberga aproximadamente 80% deles, com o Peru em segundo lugar com 11%.

O estudo identifica quatro principais impactos socioambientais que os megaprojetos estão gerando a escala geográfica da Pan-Amazônia: 1) A industrialização forçada da selva; 2) A reorganização territorial da Amazônia; 3) A perda da biodiversidade e degradação florestal; e 4) o potencial colapso da função hidrológica da bacia. A estes impactos adicionam-se outros que expresam-se principalmente em nível micro-regional: 5) Destruição das formas de vida dos povos indígenas e comunidades



tradicionais; (6) O represamento de rios e as mudanças estruturais em regimes hidrológicos; e 7) O crescimento urbano descontrolado que produz a marginalização econômica e social.

O peso dos impactos socioambientais é distribuído de forma extremamente desigual. Que leva a maioria dos benefícios derivados da implementação de megaprojetos são forças econômicas e políticas externas a região, como as grandes empresas multinacionais, os aparelhos administrativos do governo nacional e as instituições financeiras. Quem leva a maioria dos impactos negativos desses megaprojetos são os povos indígenas, que sofrem com a invasão de suas terras, e as comunidades locais, que experimentam uma rápida proliferação de graves problemas sociais, sanitários e de saúde.

As ações dos diferentes grupos sociais para a defesa dos seus direitos e da natureza fizeram com que eles se constituíssem em sujeitos políticos, elaborando distintas agendas para a mudança. Identificamos três principais agendas amazônicas para análise aqui: uma agenda ambiental, liderada por ambientalistas conservacionistas internacionais; uma agenda de direitos coletivos e territoriais, liderada por povos indígenas; e uma agenda de trabalhista, liderado por sindicatos. A relação entre a agenda ambiental e a agenda dos direitos durante as últimas três décadas têm oscilado entre alianças políticas, de um lado, e conflitos abertos, por outro. Enquanto isso, as demandas de milhares de trabalhadores em megaprojetos por condições dignas e benefícios do trabalho têm sido, até agora, bastante independentes para a agenda ambiental e de direitos, uma

vez que os trabalhadores estão relacionados, para bem ou para o mal, com as mesmas obras que estão causando a devastação da região.

O estudo lança uma proposta para um desenvolvimento alternativo baseada nas práticas e os aprendizados dos povos da Amazônia para atender às suas necessidades e aspirações, em vez dos interesses econômicos alheios. Para lograr um *desenvolvimento amazônico*, precisamos construir uma visão endógena Panamazônica capaz de reunir as dispersas reivindicações dos movimentos sociais em um movimento coeso. As táticas de ação política disponível variam muito, incorporando tanto ações colaborativas e de participação na formulação de políticas públicas, como ações de mobilização, confronto e resistência.

Quatro linhas de ação, juntamente com seus respectivos temas prioritários, foram identificadas no estudo: (1) *Los derechos dos povos*, com dois temas prioritários: o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada; e as novas Constituições Nacionais; (2) *Salvaguardas e controles ambientais*, com dois temas prioritários: o BNDES e os bancos chineses; e os Estudos de Avaliação Ambiental Estratégica; (3) *Gestão socioambiental*, com três temas prioritários: incidência na tomada de decisões sobre um megaprojeto; utilização da Hierarquia de Mitigação; e políticas inovadoras de gestão dos recursos naturais; (4) *Políticas de desenvolvimento e comércio*, com três temas prioritários: busca de políticas alternativas de desenvolvimento amazônico; o Acordo de Energia Peru-Brasil; e a UNASUL.

INTRODUCCIÓN

El planeamiento y construcción de grandes obras de infraestructura y de extracción de recursos naturales – denominadas aquí de “megaproyectos”– en la Amazonía están experimentando, en la actualidad, una fase de crecimiento sin precedentes en la historia de la región impulsada por la expansión del capitalismo mundial (incluyendo el capitalismo comunista de China) y su búsqueda por recursos. Esta expansión está generando impactos socioambientales con graves consecuencias para los pueblos indígenas y las comunidades locales que dependen del bosque amazónico para su supervivencia.

La presente investigación tiene dos finalidades principales: (1) ofrecer una comprensión global del fenómeno actual de los megaproyectos en la Amazonía, fundada por datos empíricos; y (2) elaborar un marco analítico capaz de orientar acciones de cambio por parte de la Red Jurídica Amazónica RAMA y otras organizaciones dedicadas a la protección de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas y tradicionales del bosque amazónico.

Las técnicas de investigación utilizadas incluyen el levantamiento de informaciones bibliográficas, documentales y estadísticas de diversas fuentes sobre los megaproyectos en la Amazonía; la sistematización de estas informaciones dentro de un marco analítico geopolítico y socioambiental; visitas a organizaciones claves y participación en reuniones importantes en Colombia¹, Bolivia² y Brasil³; y el seguimiento de las acciones de las redes de incidencia sobre el tema de los megaproyectos y sus asuntos afines.

El estudio está estructurado en dos partes. La primera parte –*Análisis global de los megaproyectos*– comienza con una contextualización de las fronteras amazónicas contemporáneas dentro del nuevo escenario financiero

mundial. Los siguientes sub-tópicos son la tipología y financiamiento de los megaproyectos con foco en los casos de Brasil y China. El último sub-tópico trata sobre los impactos socioambientales de los megaproyectos a dos escalas geográficas: pan-amazónica y micro-regional.

La segunda parte –*Una agenda pan-amazónica para el desarrollo alternativo*– comienza con un análisis de la constitución de distintos sujetos políticos y sus respectivas agendas de demanda frente a los procesos de destrucción provocados por las “intervenciones desarrollistas”, dando énfasis en la agenda ambiental y la agenda de los derechos de los pueblos. En el siguiente sub-tópico, son analizados los elementos necesarios para la construcción de una agenda pan-amazónica de desarrollo alternativo. El último sub-tópico presenta una propuesta de temas y acciones prioritarias para la incidencia. El texto narrativo está seguido por la bibliografía de consulta y anexos con material de apoyo.

Dada la perspectiva global del estudio, no serán analizados individualmente casos emblemáticos de megaproyectos que han generado graves conflictos y que han ocupado la atención de muchos de las organizaciones miembros de RAMA. Varios de estos conflictos han tomado dimensiones internacionales, como son los casos de la construcción de la represa de Belo Monte; la propuesta de construir una carretera que atraviesa el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS); la propuesta de inversiones de US\$4 mil millones para instalar el proyecto “Conga” de minería en los Andes peruanos para extraer el oro y el cobre; y la 11ª ronda de licitaciones que dio concesiones para tres millones de hectáreas de la Amazonía ecuatoriana a las industrias petroleras. Así, los casos emblemáticos serán tratados aquí como casos ilustrativos que apoyan los argumentos analíticos.

1 Seminario: *Estrategias de incidencia de la sociedad civil en UNASUR y el BNDES*, Bogotá, 12-13 de noviembre de 2012.

2 *Asamblea anual de la Red Jurídica Amazónica RAMA*, La Paz, 26-29 de noviembre de 2012.

3 *III Encontro Pan-Amazônico do Fórum Amazônia Sustentável e Articulação Regional da Amazônia ARA*, Belém, 5 a 7 de diciembre de 2012.

ANÁLISIS GLOBAL DE LOS MEGAPROYECTOS

1. AMAZONÍA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

1.1. Los flujos y reflujos de las fronteras amazónicas

Desde el momento que el explorador español Vicente Yáñez Pinzón entró en el delta del Río Amazonas en enero de 1500 y secuestró 36 indígenas⁴, el asedio a la región amazónica por fuerzas externas ha sido incesante, aunque con claros altos y bajos en su intensidad. En los subsecuentes cinco siglos, este vasto bosque tropical ha experimentado: (i) inúmeras corridas de oro, comenzando con la corrida de la década de 1570 en la cuenca del alto río Napo; (ii) la instalación de un cruel sistema de esclavitud indígena, llevado a cabo por los portugueses, que duró un siglo y medio; (iii) la búsqueda frenética de recursos naturales de gran valor económica para su época, como son los casos de la quinina, el agave, la vainilla, la castaña del Brasil, los pieles, el cacao, las resinas y la zarzaparrilla; (iv) un auge espectacular del mercado de caucho durante la segunda mitad de siglo XIX, con su estruendoso colapso en 1912; (v) la expansión de las fronteras agrícolas nacionales, a partir de la década de 1960, mediante la llegada masiva de colonos procedentes de otras partes de sus respectivos países; (vi) la entrada de la minería industrial, iniciada por la

apertura de la gran minería de manganeso en Amapá, Brasil, por Bethlehem Steel en la década de 1940, y su subsecuente expansión para toda la cuenca para incluir bauxita, mineral de hierro, caolín, caserita y, como siempre, oro; (vii) los *booms* en la exploración y explotación del petróleo y del gas natural, comenzado con el primero en los años 1960 y continuando con el actual *boom* todavía mayor; (viii) la tala de grandes áreas de bosque por su madera, con particular atención en las maderas nobles altamente valorizadas; (ix) la ocupación de grandes áreas deforestadas por inmensas haciendas de ganado; y (x) la expansión vertiginosa de la pesca industrial de agua dulce para abastecer la creciente demanda de las ciudades.

Como este breve resumen histórico muestra, el concepto de “fronteras en expansión”⁵ es clave para entender la Amazonía. Las múltiples fronteras en expansión que la región ha experimentado en los últimos siglos han sido el mecanismo principal de transformación socioeconómico y ambiental de la Amazonía. Las fronteras en expansión tienden a generar agudos conflictos sociales, derivados de la invasión de territorios por grupos externos y de las disputas en torno del acceso y explotación de los recursos naturales. Muchas fronteras en expansión surgen en áreas remotas donde hay una débil presencia del Estado, dando lugar a situaciones de violencia y miseria. Los pueblos

4 Hemming, John. (1978). *Red Gold: The conquest of the Brazilian Indians, 1500-1760*. Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 83.

5 El uso aquí de la palabra “frontera” no hace referencia a su acepción más común de “confín de un estado”, sino se remite al avance de determinadas actividades económicas –junto con sus respectivos actores sociales– sobre una región geográfica.

indígenas constan entre los grupos que más han sufrido de esta expansión, dando continuación a los históricos procesos de invasión de territorios y etnocidio.

En vez de hablar de una sola frontera amazónica, se trabaja aquí con la delimitación de varias fronteras “micro-regionales” que se formaron alrededor de la explotación de distintos recursos naturales con una localización restricta dentro de la cuenca. Cada frontera micro-regional tiene una trayectoria histórica propia, influenciada por las fluctuantes demandas para materias primas y *commodities* procedentes de la economía global. Las fronteras micro-regionales pueden experimentar un auge de la explotación de uno o más productos, lo que es seguido por la caída del interés en su exploración (muchas veces debido al agotamiento del recurso) y, después de una época de relativa calma (de variable duración), otra frontera surge dentro de esta misma micro-región con la búsqueda y extracción de otro recurso que experimenta gran demanda global. Esta dinámica secular es análoga a las olas marítimas con sus incesantes flujos y reflujos, en lo que llamo el fenómeno de las “fronteras regionales perenes”⁶.

1.2. Las nuevas fronteras amazónicas

La generación de una gran cantidad de fronteras amazónicas en la actualidad se deriva de la coyuntura geopolítica mundial en la cual la exploración de recursos naturales está entrando en una nueva fase. Con el agotamiento de los recursos naturales de fácil acceso, las grandes empresas multinacionales se ven obligadas a buscar recursos naturales de difícil acceso, lo que requiere nuevas tecnologías de exploración y explotación y que les lleva a lugares inhóspitos, en un fenómeno clasificado como la “época de recursos de difícil acceso”⁷. La extracción de petróleo de las arenas de brea, de las rocas pizarrosas, de las aguas frías del mar ártico, de las profundidades del alto mar sub-tropical y de las más remotas regiones de las selvas tropicales son claras indicaciones de este proceso. El actual *boom* de gas natural se deriva de nuevas tecnologías de fractura del esquisto por inyecciones de agua (*hydro-fracking*).

Otro cambio reciente significativo se refiere a los principales *commodities* globales, que han experimentado un aumento de 147% en su precio real desde el inicio del siglo XXI. Se calcula que el mundo puede tener hasta 3 mil millones de consumidores de clase media adicionales hasta el año 2030, muchos de ellos procedentes de China e India. Cuando se junta esta creciente demanda con nuestra época de

recursos de difícil acceso, se pronostica que el actual *boom* de *commodities*, y los impactos ambientales y sociales que produce, puede continuar y hasta agravarse en las próximas dos décadas.⁸

En la Amazonía, la búsqueda desenfrenada a nivel global para *commodities* y para fuentes de energía está generando una rápida expansión en el uso de tierras agrícolas para producir granos y biocombustibles, en la construcción de grandes represas hidroeléctricas y en las actividades mineras desparramadas en toda la cuenca amazónica, transformando esta región en una nueva frontera global. Siguiendo el padrón de épocas pasadas, se expresa mediante una gran cantidad de fronteras regionales, cada una orientada a la explotación de determinados recursos y cada una apoyada por un conjunto propio de actores económicos y sociales. Una revisión rápida de las distintas fronteras regionales actuales en la Amazonía tendría de distinguir entre: la frontera de hidrocarburos en Ecuador, Perú y Colombia; la frontera aurífera en Madre de Dios, Perú; la frontera de soya en Mato Grosso, Brasil; la frontera de la palma *dendezeiro* en Pará, Brasil; la frontera de carbón de leña en Maranhão, Brasil; y una dispersión grande de fronteras mineras, agrícolas, pecuarias y pesqueras.

A pesar de las semejanzas con la situación de las fronteras anteriores, hay importantes diferencias de la presente “ola” de fronteras amazónicas que necesitan ser identificadas para tener una visión más completa de la coyuntura amazónica actual. Una de las más importantes novedades de la actual ola de expansión de las fronteras amazónicas es que las intervenciones externas en la Amazonía tienen un grado de coordinación pan-amazónica que no fue evidenciado antes, especialmente ellas vinculadas a la construcción de megaproyectos. Recientemente, el nivel más alto de coordinación de las intervenciones amazónicas sucedió en los planos nacionales de desarrollo de sus respectivas regiones amazónicas. Con el planeamiento y construcción de megaproyectos a la escala pan-amazónica, como son los casos de los ejes interoceánicos de transporte y de las redes continentales de transmisión eléctrica, un nivel de actuación pública propiamente pan-amazónica emerge.

El nuevo énfasis en la escala pan-amazónica no elimina la necesidad de tener una perspectiva que contempla las políticas nacionales para sus respectivas regiones amazónicas. Las prácticas del “colonialismo interno”, por ejemplo, en las cuales relaciones coloniales son internalizadas dentro de un país,⁹ continúan vigentes cada vez que la

6 Little, Paul. (2001). *Amazonia: Territorial struggles on perennial frontiers*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

7 Klare, Michael. (2012). “The end of easy everything.” *Current History*, enero.

8 Dobbs, Richard et al. (2011). *Resource revolution: Meeting the world's energy, materials, food, and water needs*. McKinsey Global Institute.

9 Chaulot, Yves. (1978). Estado, acumulação e colonialismo interno. Petrópolis: Editora Vozes. Ver también: Whitten, Norman E. Jr. (1976). *Sacha Runa: Ethnicity and adaptation of Ecuadorian jungle Quichua*. Urbana: University of Illinois Press.

Amazonía es tratada como una frontera de recursos para el desarrollo “nacional” y las obras de infraestructura son concebidas dentro de marcos nacionales, y no sobre la base de las necesidades de las poblaciones locales. En general, hay una ausencia de la voz y de los intereses de la población amazónica en la toma de la mayoría de las grandes decisiones desarrollistas que afectan la región.

Ribeiro identifica el “gigantismo” como una de las características sobresalientes de los “proyectos de gran escala” donde, por causa del tamaño de las inversiones, “las decisiones principales son tomadas por administradores (*decision-makers*)”¹⁰. El gigantismo valoriza obras de grande envergadura como un valor en sí, lo que sirve para justificar la elaboración de iniciativas y programas para la construcción de enormes obras de infraestructura, y que funciona como mecanismo que favorece las grandes empresas constructoras, las cuales ejercen fuerte influencia dentro de sus respectivos gobiernos. También refuerza la ideología vigente del planeamiento “desde arriba hacia abajo” que permea la mayoría de los gobiernos de la región, particularmente con referencia a sus regiones amazónicas.¹¹

En el lapso de pocos años, una obra de grandes proporciones puede transformar demográfica, económica y políticamente una región. Con la construcción de decenas de grandes obras en distintas partes de la cuenca amazónica, la magnitud de los impactos socioambientales generados por los megaproyectos es cualitativamente más alta que en olas previas de la expansión de fronteras, debido al tamaño y alcance geográfico de los emprendimientos, el número de proyectos siendo construidos simultáneamente y la alta cantidad de capitales inyectados en ellos. Las grandes represas hidroeléctricas están bloqueando el flujo de grandes ríos nunca antes represados y están movilizand o millares de migrantes que hacen crecer los centros urbanos amazónicos. Las grandes minas industriales, para tomar otro ejemplo, necesitan de vastas cantidades de agua que frecuentemente están sobre control comunitario.

1.3. La integración sudamericana

Los impulsos a favor de la “integración latinoamericana” representan otro factor importante para entender la coyuntura amazónica, y ha dado lugar a la proliferación de propuestas para la construcción de megaproyectos en distintas partes de la cuenca. El sueño de la integración

latinoamericana data de la época de Simón Bolívar y se ha manifestado en múltiples maneras. En la segunda mitad del siglo XX, hubo una serie de tentativas de lograr una *integración institucional*, principalmente mediante de acuerdos comerciales. Entre las entidades creadas en los últimos cuarenta años con esta finalidad podemos mencionar (junto con el año de su creación): la Comunidad Andina CAN (1969); la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA (1978); la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (1980); el Mercado Común del Sur Mercosur (1991); la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ALBA (2004); la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR (2008); y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC (2010). En general, estas tentativas no han logrado una transcendencia política debido al recuso de los Estados en ceder soberanía sobre sus acciones, aunque mayor atención será dada a UNASUR en la sección final de este estudio.

Existe otro tipo de integración que no depende de acuerdos formales entre gobiernos y que se da en el ámbito de las interacciones productivas y comerciales extra-oficiales, en lo que podemos denominar la *integración ilícita*, que ha dado resultados más exitosos. Tal vez el caso más notorio de este fenómeno es la consolidación de una red económica de alcance internacional en torno de la producción y comercialización de la cocaína (y, en menor grado, la marihuana y la heroína). La red del narcotráfico ha involucrado agentes en todos los países amazónicos y ha demostrado un notable nexo integrado en lo cual la materia prima es producida en ciertos países, es transportada a otros países de la región para su procesamiento, para ser nuevamente transportado fuera de la región hasta llegar al consumidor final. En el proceso, una intrincada red financiera de “lavado” de dinero se consolidó e involucra importantes agentes económicos en todos los países de la región y fuera de ella. O sea, los narcotraficantes han logrado una integración comercial en el ámbito ilícito, algo que los gobiernos oficiales no han conseguido en el ámbito oficial.

La *integración geofísica* representa otro tipo de integración que está en curso. Uno de los grandes desafíos para las tentativas de integración comercial ha sido el establecimiento de una conectividad física entre el océano Atlántico y el océano del Pacífico mediante una red vial integrada. La realización de este sueño ha confrontado dos obstáculos geográficos de gran envergadura: atravesar

10 Ribeiro, Gustavo Lins. (1987). “¿Cuánto más grande mejor? Proyectos de gran escala: una forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos”. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 27, No 105, p. 9.

11 Escobar es contundente en su crítica al planeamiento: “ningún otro concepto ha sido tanto insidioso, y ninguna otra idea ha sido tan poca cuestionada, como el planeamiento moderno”. Escobar, Arturo. (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, p. 194.

la vasta selva amazónica y subir y bajar la cordillera de los Andes. Después de décadas de sueños e inúmeras tentativas, esta conectividad está tornándose una realidad. En este marco, la finalización de la Carretera de la Interoceánica Sur, que atraviesa Brasil, Bolivia y Perú representa un marco importante, por ser la primera conexión vial asfaltada que unifica geofísicamente los dos océanos en las latitudes tropicales.

2. UNA TIPOLOGIA DE LOS MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA

Para fines analíticos, podemos agrupar los megaproyectos en la Amazonía en dos tipos: los megaproyectos de infraestructura y los megaproyectos extractivos. Aunque los dos tipos obedecen a las mismas fuerzas macro-estructurales delineadas arriba, encontramos diferencias importantes en su forma de financiamiento e implementación que justifica su análisis por separado.

2.1. Los megaproyectos de infraestructura

Las grandes obras de infraestructura funcionan como el principal “facilitador” para todas las demás actividades de desarrollo económico. Los Estados nacionales utilizan las obras de infraestructura como emblema del desarrollo nacional y para sus prácticas clientelistas de conseguir votos. La industria minera depende de obras de infraestructura para su consumo de grandes cantidades de energía eléctrica y de agua, además de una red vial para transportar su producción extractiva. La industria de hidrocarburos necesita de oleoductos y gasoductos para transportar sus productos para refinación, exportación y consumo nacional. Los nuevos hacendados del agro-negocio se benefician directamente de las carreteras y vías fluviales para transportar su producción. Los colonos utilizan las carreteras para migrar a la Amazonía y así ganan acceso a tierras para sus actividades de agricultura familiar. Cada uno de estos actores económicos representa un punto de presión a favor de la construcción de obras de infraestructura, lo que dificulta el trabajo de los grupos sociales que están exigiendo que la construcción de obras de infraestructura obedezca estrictas normas sociales y de consulta previa.

La construcción de obras de infraestructura forma parte integral de todos los gobiernos nacionales de la región, con los respectivos Ministerios de Obras Públicas (o de Transportes) y de Minas y Energía liderando el proceso. Sin embargo, el planeamiento y construcción de megaproyectos de infraestructura generalmente requiere la participación de financiadores internacionales y de grandes empresas multinacionales de construcción.

Los Acuerdos Bi-nacionales para obras específicas constituyen el principal marco político dentro del cual estos megaproyectos son propuestos, financiados y construidos, como es el caso del acuerdo entre el Ecuador y China para el financiamiento y construcción de la Represa Coca-Coda Sinclair dentro de la cuenca del río Coca. En los últimos años, el Acuerdo Energético Perú - Brasil se tornó el marco más ambicioso y amplio de este tipo de acuerdo porque abarca el financiamiento de un conjunto de obras, en vez de una sola obra, y contempla varios años de vigencia. Hasta el momento, este tipo de acuerdo es la excepción, aunque puede servir como modelo para otros en el futuro.

El financiamiento de los megaproyectos de infraestructura procede principalmente de fuentes públicas, sea por medio de bancos nacionales de desarrollo, sea por medio de bancos multilaterales de financiamiento. La mayor parte de este financiamiento se da en forma de préstamos al gobierno, lo que implica que el cargo para el pago de los intereses recae sobre el gasto público de los países receptores, aumentando así la cantidad de deuda externa, que en muchos casos ya está alta. Al mismo tiempo, el hecho de que son fuentes públicas de financiamiento implica que existen (en tesis) mayores posibilidades de influenciar los procesos de toma de decisiones sobre ellos dentro de espacios de debate público.

Los megaproyectos de infraestructura se concentran en dos sectores: el sector de transportes y el sector de energía eléctrica.

2.2.1. El sector transportes

La construcción de carreteras en la Amazonía por parte de los gobiernos regionales o nacionales ha sido y continua siendo una de las principales fuerzas que facilitan la destrucción del bosque tropical y la invasión de los territorios indígenas y, como tal, necesita ser parte de cualquier esfuerzo destinado a defender la selva y sus pueblos. Sin embargo, como el tema de esta sección son los megaproyectos de infraestructura, por lo que el enfoque temático será limitado a los proyectos de grande alcance que conectan dos o más países, como son los casos de las carreteras interoceánicas.

A partir de 2000, comenzó una nueva fase de la integración geofísica de Sudamérica con el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA bajo la coordinación del Banco Interamericano del Desarrollo BID y financiamiento externo del mismo BID y la Corporación Andina de Fomento CAF. Después de diez años de funcionamiento, IIRSA contaba con un portafolio de 531 proyectos de integración divididos

en 8 ejes geográficos de integración y con un valor total de US\$ 116 mil millones.¹²

Con la transferencia de IIRSA a la Unión de Naciones de Sudamérica UNASUR en 2010, los países miembros tomaron control del portafolio de proyectos y designan el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN a administrarlo. Con esta nueva configuración, Brasil consolida su papel como eje articulador y principal financiador del portafolio. Nuevas carreteras ofrecen otra avenida de expansión del capital brasileño, junto con sus empresas en expansión.

En 2011, IIRSA elaboró una Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración API, y que fue aprobado por el Comité

Coordinador del COSIPLAN. La API consiste en 31 proyectos como prioritarios, con un valor total de US\$ 13,7 mil millones (ver Cuadro N° 1).¹³ Los proyectos muestran una clara priorización del sector de transportes y la mayoría de los ejes funcionan en un sentido este-oeste, en vez de norte-sur, dando un énfasis en la construcción de vías interoceánicas. En la última actualización de Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración son 544 proyectos de un monto de inversión estimada 130 mil millones de dólares. Además de las carreteras, la lista de proyectos prioritarios da espacio para las vías fluviales, los puertos y los ferrocarriles. Con respecto a las políticas públicas de transporte, no hay mayores innovaciones dado que la tendencia de los gobiernos es para replicar los modelos actuales y expandir la matriz vial existente.

Cuadro N°1

Lista de los 31 proyectos de Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración – API

N°	Eje	Nombre del Proyecto API	Países del proyecto	Valor (en millones de USD)
1	AMA	EJE VIAL PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS	PE	568,9
2	AMA	EJE VIAL CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS	PE	2.529,4
3	AMA	ACCESO NORORIENTAL AL RIO AMAZONAS	BR/CO/EC/PE	105,5
4	AND	CORREDOR VIAL CARACAS – BOGOTÁ – BUENAVENTURA / QUITO	CO/EC/VE	3.350,0
5	AND	INTERCONEXIÓN FRONTERIZA COLOMBIA - ECUADOR	CO/EC	223,6
6	AND	SISTEMA DE CONECTIVIDAD DE PASOS DE FRONTERA COLOMBIA - VENEZUELA	CO/VE	5,0
7	AND	CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTEIRA (CEBAF) DESAGUADERO	BO/PE	4,0
8	AND	AUTOPISTA DEL SOL: MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL TRAMO SULLANA - AGUAS VERDES (INCLUYE VÍA DE EVITAMIENTO DE TUMBES)	PE	90,3
9	CAP	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA Y CENTRO DE FRONTERA	AR/BO	23,0
10	CAP	CONEXIÓN OESTE ARGENTINA - BOLIVIA	AR/BO	227,0
11	CAP	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO PARANAGUÁ - ANTOFAGASTA	AR/BR/CH/PA	944,6
12	CAP	CONEXIÓN VIAL FOZ - CIUDAD DEL ESTE - ASUNCIÓN - CLORINDA	AR/BR/PA	316,0
13	CAP	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - ASUNCIÓN - YACYRETA)	PA	255,0
14	GUI	REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA CARACAS - MANAOS	BR/VE	480,0
15	GUI	RUTA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN	BR/GU	250,0
16	GUI	RUTAS DE CONEXIÓN ENTRE VENEZUELA (CIUDAD GUAYANA) - GUYANA (GEORGETOWN) - SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERIJ - MOENGO - ALBINA), INCLUYENDO LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL RÍO CORENTINE	GU/SU/VE	300,8

12 McElhinny, Vince. (2012). "Análisis de las oportunidades de participación en las políticas y programas de UNASUR: Elementos de una propuesta (Documento de discusión)." Presentado en el Seminario *Estrategias de Incidencia de la Sociedad Civil en UNASUR y el BNDES*, Bogotá, Colombia, noviembre de 2012.

13 IIRSA. (2011). *API – Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*. Comité de Coordinación Técnica, IIRSA.

Nº	Eje	Nombre del Proyecto API	Países del proyecto	Valor (en millones de USD)
17	HPP	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LOS RÍOS DE LA CUENCA DEL PLATA	AR/BO/BR/PA/UR	854,8
18	HPP	INTERCONEXIÓN FERROVIARIA PARAGUAY - ARGENTINA - URUGUAY	AR/PA/UR	268,0
19	HPP	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS	UR	100,0
20	HPP	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO	UR	8,0
21	IOC	AEROPUERTO DISTRIBUIDOR DE CARGA Y PASAJEROS PARA SUDAMÉRICA (HUB AEROPUERTO INTERNACIONAL VIRU VIRU, SANTA CRUZ)	BO	20,0
22	IOC	MEJORAMIENTO DE LA CONECTIVIDAD VIAL EN EL EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL	BO/BR	383,0
23	IOC	PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA OROURO	BO/PA	2,0
24	IOC	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL (TRAMO BOLIVIANO)	BO	6,7
25	MCC	GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO	AR/BO	1.000,0
26	MCC	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO BR / UR USD 65,0 CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	BR / UR	65,0
27	MCC	TRANSPORTE MULTIMODAL EN SISTEMA LAGUNA MERÍN Y LAGO DOS PATOS	BR/UR	100,0
28	MCC	CORREDOR FERROVIARIO MONTEVIDEO - CACEQUÍ	BR / UR	196,0
29	MCC	OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA PASO DE FRONTERA CRISTO REDENTOR	AR/CH	7,0
30	MCC	TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA	AR/CH	850,0
31	PBB	CONEXIÓN PORTO VELHO - COSTA PERUANA	BR / PE	119,0

Ejes: AMA (Amazonía); AND (Andino); CAP (Capricornio); GUI (Escudo Guyanés); HPP (Hidrovia Paraguay-Paraná); IOC (Interoceánico Central); MCC (Mercosur-Chile); PBB (Perú-Brasil-Bolivia)

La inauguración de la carretera Interoceánica Sur en 2011, con una extensión de 5.404 kilómetros, ofrece una oportunidad de estudiar los impactos con el afán de entender porque el sistema de planeamiento dejó de prever una serie de grandes impactos socioambientales directos producidos por la carretera. En el corazón de esta larga vía están las tres principales ciudades de la tríplice frontera: Puerto Maldonado, Perú; Cobija, Bolivia; y Rio Branco, Brasil. Aunque los lazos comerciales oficiales todavía son pequeños, la apertura de la carretera facilitó el crecimiento del tráfico de personas y del comercio ilícito de drogas. La corrida de oro en Madre de Dios movilizó decenas de millares de mineros artesanales, creando situaciones de ocupación ilegal de la tierra y la evasión de los impuestos mediante el contrabando de su producción. Ellos están apoyados por una red de capitales ilegales derivada de la venta ilegal de oro, creando una poderosa red ilícita en la zona de triple frontera¹⁴.

La primera tentativa del gobierno peruano en ordenar la situación caótica en Madre de Dios explotó en confrontaciones violentas que dejaron tres mineros muertos en 2011. La minería generalizada y desordenada en este departamento produjo impactos devastadores de contaminación ambiental y deforestación. Puerto Maldonado, por su parte, no ha sido preparado para un crecimiento veloz que le hizo llegar a los 200,000 habitantes y esta ciudad, que nació a raíz de su comercio fluvial, se transformó en otra orientada por el transporte terrestre. Aunque los planificadores clasifican estos impactos como "indirectos", en realidad derivan *directamente* de las acciones sociales facilitadas por la construcción de carretera y, como tales, deben ser integrados en cualquier sistema de planeamiento. Es más, muchos de estos impactos son fácilmente "previsibles" si se utilizan herramientas de las ciencias sociales en su proceso de planeamiento. En adición, el planeamiento mostró serias fallas por sobreestimar la cantidad de comercio que generaría.

14 Estado de São Paulo. (2012). "Rota de pacífico traz negócios y devastação." São Paulo: 14 de outubro.

Mapa N° 1: Carreteras en la Amazonía



Carreteras existentes

situación

- en obras de pavimentación
- no pavimentada
- pavimentada
- sin información

Proyectos

- planificada en los planes nacionales
- ejes de IIRSA

Área Natural Protegida
(independiente de su categoría y tipo de uso)

Territorio Indígena
(independiente de su categoría y grado de reconocimiento oficial)

Capitales

- capital de Estado/Departamento
- ★ capital de País

Límites referenciales

- estatal/departamental/provincial
- internacional
- - - en disputa/litigio
- Amazonia

octubre de 2012.

Fuentes cartográficas del tema Carreteras: • BOLIVIA: FAN, 2009 • BRASIL: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Malha Municipal 1:1.000.000, 2005 • COLOMBIA: Fundación Puerto Rastrojo (Atlas de la Amazonia Colombiana), 2001; IGAC, 2010 • ECUADOR: Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2006 • PERÚ: Ministerio de Transporte y Comunicaciones - MTC, 2008 • SURINAME: Digital Chart of World, 1993 • VENEZUELA: Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, 2003, Océano y relieve: World Physical Map, U.S. National Park Service, in ArcGIS Online Services.

2.1.2. El sector eléctrico

La rápida expansión de la economía brasileña ha generado una creciente demanda interna por energía eléctrica. La matriz de energía eléctrica de Brasil está fundamentada en hidroelectricidad, proviniendo 77,3% de la electricidad utilizado en el país.¹⁵ De este total, 46% es usado por la industria nacional, con el restante dividido entre usos residencial, comercial, público, agropecuario, energético y minería.¹⁶ Frente a la creciente demanda, el gobierno brasileño se ha embarcado en un ambicioso programa de construcción de hidroeléctricas con particular énfasis en la Amazonía. Los países andinos también han adoptado una estrategia de aumentar la generación de electricidad mediante la construcción de represas hidroeléctricas, y esta política ha captado el interés de inversionistas extranjeros, principalmente desde Brasil y China.

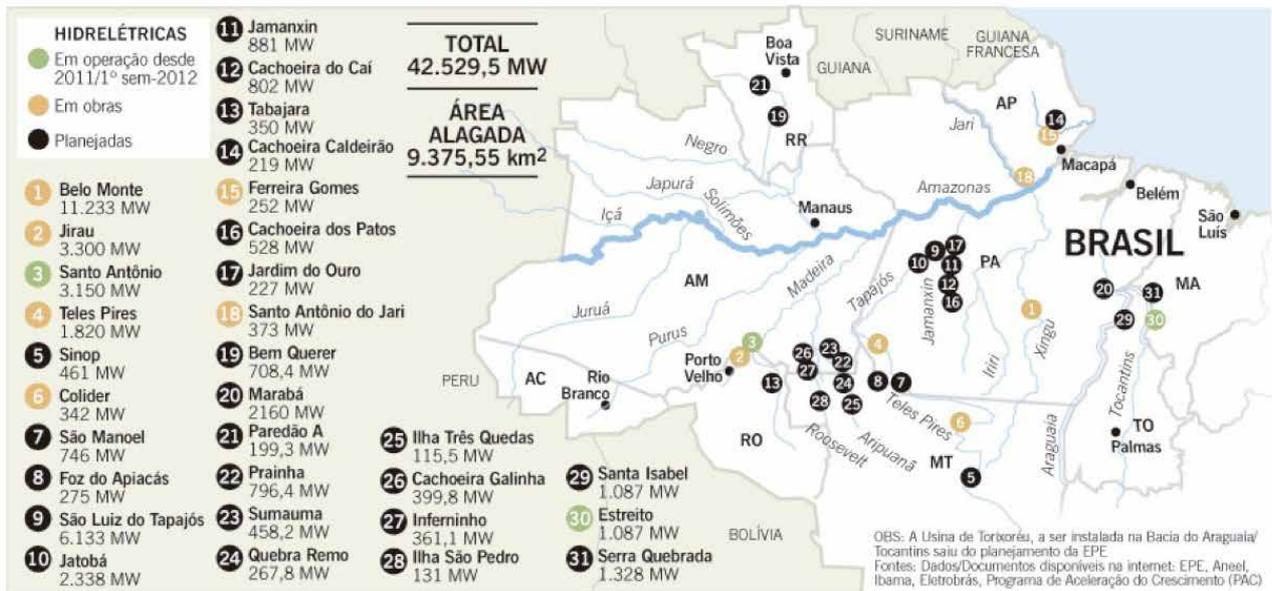
Tomado en su conjunto, estas políticas han generado propuestas para una expansión sin precedentes de la producción de electricidad mediante la construcción de grandes represas hidroeléctricas en toda la cuenca amazónica. Para los países andinos, Finer y Jenkins identificaron 151 propuestas de construcción de represas hidroeléctricas en los países andinos, lo que representa un aumento de más de 300% sobre el número de represas existentes (48). La mayoría (81) de estos proyectos están localizados en la cuenca del río Marañón (incluyendo los ríos tributarios de Huallaga, Pastaza y Zamora). El estudio evaluó los impactos ambientales potenciales para cada propuesta utilizando una metodología que revisaba cinco factores: fragmentación hidrológica; conectividad entre los Andes y las tierras bajas amazónicas; construcción de una nueva carretera; instalación de líneas de transmisión de electricidad; y daños ambientales significativos, todas útiles para calificar los potenciales impactos globales de cada proyecto. 47% fueron clasificados como teniendo impacto alto; 34% como impacto medio y solo 19% como impacto bajo.¹⁷

El Acuerdo Energético Perú - Brasil firmado por sus respectivos presidentes en 2010 propone la producción de hasta 7,000 MW de hidroelectricidad para el consumo nacional y su exportación a Brasil durante los próximos 50 años. El Acuerdo no ha entrado en vigencia todavía por falta de su aprobación formal por los respectivos congresos. Si logra implementarse, este Acuerdo resultaría en la construcción de 15 represas en las cabeceras del río Amazonas con graves consecuencias para los flujos hídricos de la cuenca como un todo.¹⁸ Muchos grupos de la sociedad civil han criticado el Acuerdo por su falta de transparencia y por el gran potencial de producir impactos negativos sobre las comunidades amazónicas, sobre el bosque y sobre los ríos.

El Mapa N° 2 muestra las prioridades para la construcción de nuevas represas hidroeléctricas en la Amazonía brasileña, divididas en tres categorías: en operación, en obras, en planificación. Un análisis del mapa revela la estrategia de construir varias represas dentro de una misma cuenca hidrográfica y, de esta manera, controlar el flujo de agua del río desde su nacimiento hasta su desembocadura. Con dicho control, las empresas de energía eléctrica tendrían la capacidad de manipular los flujos de agua a su conveniencia para generar la energía en forma global: es decir, una represa río arriba podría vender agua para una represa río abajo para compensar una situación de un bajo nivel de agua. El control de los flujos de una cuenca hidrográfica permitiría atenuar los altos y bajos del flujo del río entre la estación más lluviosa y la estación de menos lluvia.

-
- 15 Berman, Célio. (2012) "O setor elétrico brasileiro no século 21: Cenário atual e desafios." En: *O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21, 2ª edição*. Brasília: International Rivers Network – Brasil, p. 18.
 - 16 Berman, Célio. (2012) "O setor de eletro-intensivos." En: *Ibid.*, p.29.
 - 17 Finer, Matt, y Clinton N. Jenkins. (2012). "Proliferation of hydroelectric dams in the Andean Amazon and implications for Andes-Amazon connectivity." *PLoS ONE* 7(4): e35126.doi:10.1371/journal.pone.0035126
 - 18 El nombre oficial del Acuerdo es instructivo: "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil" (ver DAR, 2011).

Mapa N° 2: Hidroeléctricas en construcción o planeadas: Amazonía brasileña



Fuentes utilizadas: EPE; Aneel; Ibama; Eletrobrás; Programa de Aceleração do Crecimento (PAC)

Cuando los proyectos planeados para las regiones amazónicas de los países andinos se juntan con los proyectos planeados para la Amazonía brasileña, la magnitud y el alcance de las transformaciones propuestas

se torna evidente. El Cuadro N° 2 presenta una lista de las 17 represas hidroeléctricas con más de 1500 MW de potencia, indicando su nombre, su país, su capacidad, su subcuenca y su estado actual.

Cuadro N°2**Grandes represas hidroeléctricas de la Amazonía (> 1500 MW)**

Nombre	Capacidad (MW)	País	Subcuenca	Estado actual
Belo Monte	11.233	Brasil	Xingú	En construcción
Guri	10.325	Venezuela	Caroní	En operación
Tucurí I y II	8.370	Brasil	Tocantins	En operación
Pongo de Manseriche	7.550	Perú	Marañón	Proyectada
Jirau	3.450	Brasil	Madeira	06/2013 (prevista)
Santo Antonio	3.150	Brasil	Madeira	En operación
Río Madera	3.000	Bolivia	Mamoré	Proyectada
Tocoma	2.260	Venezuela	Caroní	En operación
Macagua I	2.190	Venezuela	Caroní	En operación
Caruachi	2.160	Venezuela	Caroní	En operación
Marabá	2.160	Brasil	Tocantins	Proyectada
Inambari	2.000	Perú	Madre de Dios	Proyectada
Paquizapango	2.000	Perú	Tambo	Proyectada
Teles Pires	1.820	Brasil	Teles Pires	En construcción
El Bala	1.600	Bolivia	Beni	Proyectada
Rentema	1.525	Perú	Pastaza	Proyectada
Coca Codo Sinclair	1.500	Ecuador	Napo	En construcción

Fuente: RAISG - Amazonía Bajo Presión

Hasta el momento, los procesos de planeamiento no han sido transparentes y los análisis de viabilidad privilegian aspectos económicos en detrimento de los aspectos sociales y ambientales. Un argumento utilizado para justificar este boom de proyectos es que la ladera oriental de los Andes guarda un enorme potencial de generación de energía que no está siendo aprovechado, pero este argumento no contabiliza adecuadamente los potenciales impactos. Uno de estos impactos es que grandes ríos que actualmente fluyen libremente serán represados por la primera vez, causando interrupciones en los flujos hidrológicos. Otro impacto deriva de la construcción de muchas represas simultáneamente, resultando un vasto experimento hidrológico de proporciones continentales. Científicamente sabemos muy poco sobre estas dinámicas a la escala pan-amazónica y menos todavía sobre los

potenciales puntos de quiebra ecosistémica (*tipping points*) que estos cambios pueden suscitar. Otro aspecto de este nuevo boom de construcción de hidroeléctricas que rara vez figura en los cálculos de los impactos se refiere a la necesidad de construir líneas de transmisión de electricidad de grandes distancias donde puedan pasar por territorios indígenas y por áreas protegidas.

Un excelente sitio interactivo en internet, donde se puede encontrar informaciones actuales en español, portugués e inglés sobre las represas hidroeléctricas en todo el mundo, es: www.dams-info.org. El sitio incluye una base de datos de International Rivers sobre represas de la Amazonía, confeccionado conjuntamente con la Fundación Proteger de Argentina y ECOA de Brasil.

Mapa N° 3: Hidroeléctricas en la Amazonía



RAISG

Tipo de Hidroeléctrica

- PCH Pequeña Central Hidroeléctrica
- UHE Usina Hidroeléctrica

Fase

- potencial
- planificada
- en construcción
- en operación

Área Natural Protegida

(independiente de su categoría y tipo de uso)

Territorio Indígena

(independiente de su categoría y grado de reconocimiento oficial)

Capitales

- capital de Estado/Departamento
- capital de País

Límites referenciales

- estatal/departamental/provincial
- internacional
- en disputa/litigio
- Amazonia

Carreteras

- no pavimentada (o sin información)
- pavimentada

octubre de 2012



Fuentes cartográficas del tema Hidroeléctricas • BOLIVIA: Empresa Nacional de Electrificación, 2010; Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, 2008; IIRSA, 2009 • BRASIL: Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, 2011 • ECUADOR: Conelec, 2009; Dams in Amazonia (www.dams-info.org), 2012 • PERÚ: Ministerio de Energía y Minas - MINEM, 2011 • VENEZUELA: IVIC, 2009. Océano y relieve: World Physical Map, U.S. National Park Service. in ArcGIS Online Services.

2.2. Los megaproyectos extractivos

Los megaproyectos extractivos son financiados y construidos por grandes empresas privadas nacionales y multinacionales, forman parte de las políticas de exportación y comercio de los países amazónicos y representan una fuente cada vez más importante de renta para los Estados. Estos proyectos representan una clara continuación del modelo vigente de desarrollo fundado en una política económica de exportación de materias primas como principal fuente de ingresos estatales. De esta forma, el modelo opera en contra de una política de exportación de productos manufacturados vinculados a políticas económicas de industrialización del país (o lo mismo, de sustitución de importaciones que fue parte de la política de CEPAL durante la década de 1950 y 1960). En muchos casos, esta política lleva consigo la llamada “maldición de los recursos” que hace referencia a los países ricos en recursos naturales, pero que mantienen altos índices de desigualdad económica interna y que sufren de situaciones de corrupción política vinculadas al uso de las regalías procedentes de la exportación de materias primas.

Como estos megaproyectos forman parte de políticas de exportación, se encajan dentro de las macro-políticas comerciales de estos países, siendo los Tratados de Libre Comercio – como son los casos de los tratados que Perú y Colombia mantienen con los Estados Unidos – las más importantes. El Ecuador está negociando una “asociación comercial” con la Unión Europea, aunque hay una fuerte crítica de que dicha asociación es en realidad un tratado de libre comercio disfrazado.¹⁹ La Iniciativa Trans-Pacífico (Trans-Pacific Partnership), que incluye los Estados Unidos, Perú y siete otros países del Pacífico (pero que excluye a China), está siendo promovida por los Estados Unidos y representa una de las prioridades comerciales de la administración de Obama en los Estados Unidos, quien se auto-perfila como el “primer presidente del Pacífico” de los Estados Unidos²⁰.

El problema de estos tratados, desde la perspectiva del control público sobre inversiones en sus respectivos países, es que otorga grandes beneficios a los inversionistas privados y, en caso de conflictos sobre las inversiones, establece sistemas de resolución extra-estatales donde los intereses comerciales predominan sobre los intereses de los pobladores locales. Tal vez lo más preocupante de estos tratados son los llamados “derechos de los inversionistas” que permitan que empresas pueden levantar quejas (en las instancias extra-estatales mencionadas arriba) cada

vez que consideran que salvaguardas socioambientales interfieren con su derecho comercial. Las protecciones de las cuales gozan las inversiones en el ámbito de los tratados comerciales también sirven para restringir las acciones de incidencia. Muchos de los megaproyectos extractivos no cuentan con financiamiento público y dependen de los capitales de inversiones de las propias empresas privadas. En general, es más difícil ejercer influencia sobre el financiamiento privado debido a la dificultad en tener acceso a la política interna de la empresa.

Los megaproyectos extractivos se concentran en dos sectores: el sector de hidrocarburos y el sector minero, siendo que ambos están experimentando situaciones de rápida expansión en la Amazonía.

2.2.1. El sector de hidrocarburos

La expansión del sector de hidrocarburos en la Amazonía está concentrada en los países andinos, donde se encuentran 263 de los 327 (equivalente al 80%) lotes petroleros existentes en la cuenca amazónica. Para dimensionar el actual estado de esta expansión, es necesario distinguir entre las cuatro fases distintas de la actividad hidrocarburífera: potencial (áreas con reservas posibles); solicitud (en trámite administrativo); exploración (prospección); y explotación (extracción). Del total de 327 lotes, solamente 25% de ellos se encuentran actualmente en fase de explotación, indicando que el potencial para la expansión de esta actividad es inmenso.²¹

Hay alrededor de 70 empresas petroleras presentes en la Amazonía, procedentes de distintas partes del mundo, e incluyen empresas estatales y empresas privadas multinacionales. Las cuatro empresas que lideran la explotación de petróleo en la actualidad son Pluspetrol de Argentina, Petroamazonas EP del Ecuador, Perenco de Gran Bretaña-Francia y Petroriental de China. Las empresas con la mayor área geográfica en fase de exploración son Petrobrás de Brasil (61.487 km²), Talisman Energy de Canadá (30.491 km²), OGX Petróleo e Gas Ltda. de Brasil (28.744 km²) y Burlington de los Estados Unidos (27.197 km²).²²

La explotación de petróleo en la Amazonía en la actualidad se concentra en el Ecuador, actividad que comenzó en 1967 con perforación del Pozo Lago Agrio I por el consorcio Texaco-Gulf. Con las primeras exportaciones de petróleo en 1972, los sucesivos gobiernos militares utilizaron la exportación de petróleo como el fundamento

19 Ver: Ecuador Decide. (2012). *La reconquista europea: ¡Un TLC disfrazado de Acuerdo de Asociación!* Quito.

20 Barack Obama nació en el estado de Hawái y vivió por varios años en Indonesia.

21 RAISG – Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. (2012). *Amazonía Bajo Presión*. São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 26.

22 *Ibid.*, p. 26.

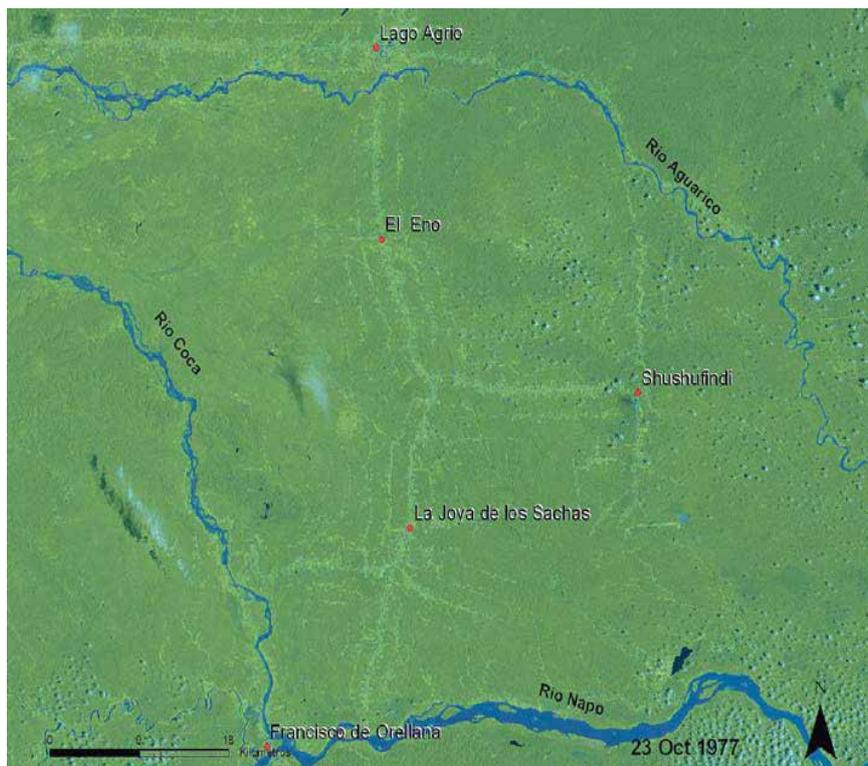
de sus planes de desarrollo nacional y se afilió el país a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Sin embargo, pese a la creación de una empresa estatal de petróleo, no hubo cuidados en la forma de la exploración y explotación del crudo. La práctica de abrir carreteras hacia las centenas de pozos instalados y para la construcción de oleoductos facilitó la llegada masiva de

colonos, la invasión de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas y altas tasas de deforestación en la región.

Mediante una comparación entre las Imágenes N° 1 y 2 abajo se puede constatar la acelerada deforestación que la región nororiental de la Amazonía ecuatoriana experimentó en un lapso de 25 años.

Imagen N°1

Deforestación en Sucumbíos/Orellana, Ecuador - 1977

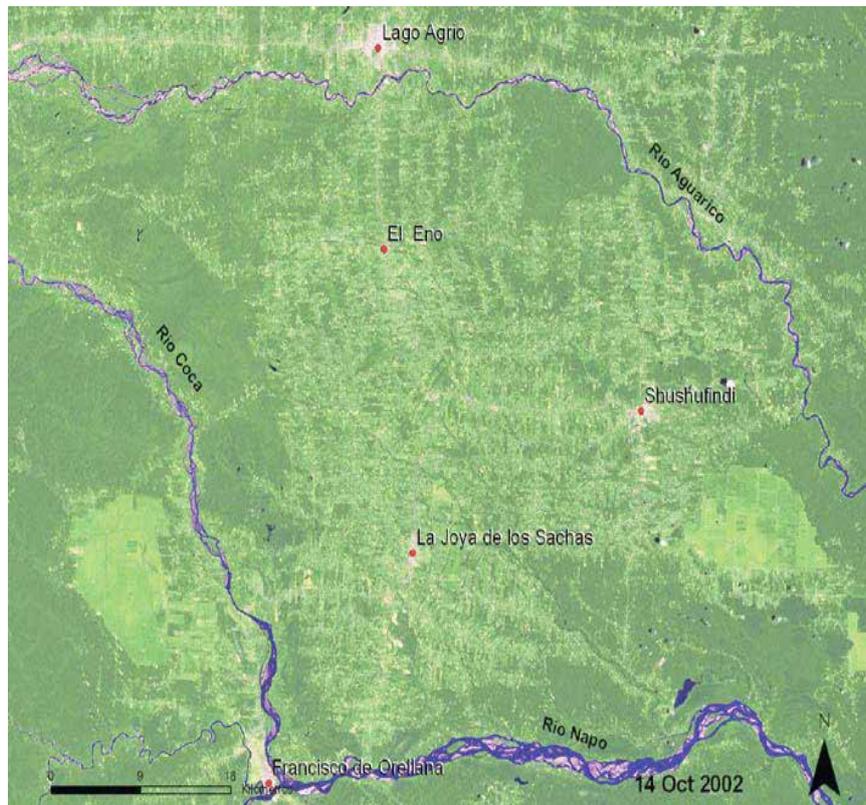


Fuente: Landsat

En el Imagen N° 1, tomada de satélite en 1977, se puede ver las carreteras (en verde claro) recientemente construidas que conectaban los nacientes centros urbanos de Lago Agrio, El Eno, Shushufindi, La Joya de los Sachas y Francisco de Orellana.

Imagen N°2

Deforestación en Sucumbíos/Orellana, Ecuador - 2002



Fuente: Landsat

En el Imagen N° 2, tomada de satélite en 2002, las áreas de verde claro muestran el rápido avance de las áreas deforestadas y el crecimiento de los centros urbanos. Una revisión de la imagen del río Napo, localizado en la parte inferior de las imágenes, revela la alta cantidad de sedimentación en el río en 2002 cuando comparado con la imagen de 1977.

El caso ecuatoriano ofrece algunas lecciones con respecto al comportamiento de las empresas petroleras frente a las tentativas de conseguir una restitución de los daños causados mediante juicios legales. El juicio contra la compañía petrolera Chevron (originalmente contra Texaco que subsecuentemente fue comprado por Chevron) fue levantado inicialmente en los Estados Unidos en 1993 por demandantes representando 30.000 ecuatorianos que exigieron la limpieza de las áreas contaminadas y compensación para los daños causados. Después de varios años, el caso fue devuelto por el Poder Judicial de Estados Unidos a la justicia ecuatoriana y, pasado varios años, se falló a favor de los demandantes el 2011, exigiendo que Chevron pague un total de

US\$ 19 mil millones en indemnizaciones. Chevron, por su parte, recusó pagar e inició un proceso contra los demandantes alegando que ellos estaban perpetrando un fraude organizado (*racketeering*). Después de veinte años de procesos legales, la población local continua viviendo en áreas contaminadas, sin recibir nada de la empresa. Las lecciones de estas experiencias, sin embargo, no parecen haber tenido efecto en las políticas del gobierno. En noviembre de 2012, el gobierno ecuatoriano lanzó su XI ronda petrolera a través de la cual se busca licitar los bloques petroleros en el Centro-Sur de la Amazonía ecuatoriana. Esos planes afectarán a más de 3 millones de hectáreas de bosque tropical y 7 nacionalidades indígenas.

Es en el Perú donde se experimenta una rápida expansión de las concesiones petroleras y donde las empresas están apostando que tendrían más éxito. Entre 2004 y 2009 el área de la Amazonía peruana bajo concesiones se triplicó para cubrir 659.937 km², lo que equivale a 84% de la Amazonía peruana. En el Departamento de Loreto, que es el centro de exploración para nuevos yacimientos de petróleo en el país, sectores de la sociedad civil han lanzado propuestas para un tipo de exploración petrolera estilo “alto mar” que no utiliza carreteras, lo que disminuiría considerablemente los impactos sobre el bosque. Otra propuesta es para la “perforación de alcance extendido” (*extended reach drilling* o *ERD*) que se podría aplicar tanto en proyectos de exploración como en proyectos de producción. El uso de *ERD* permite una separación grande entre plataformas de perforación/producción, de 15 km o más.²³ Colombia, por su parte, ha licitado 193.414 km² (equivalente a 40% de su Amazonía) para la exploración petrolera, aunque la mayor parte de esta expansión se encuentra en fase de exploración.

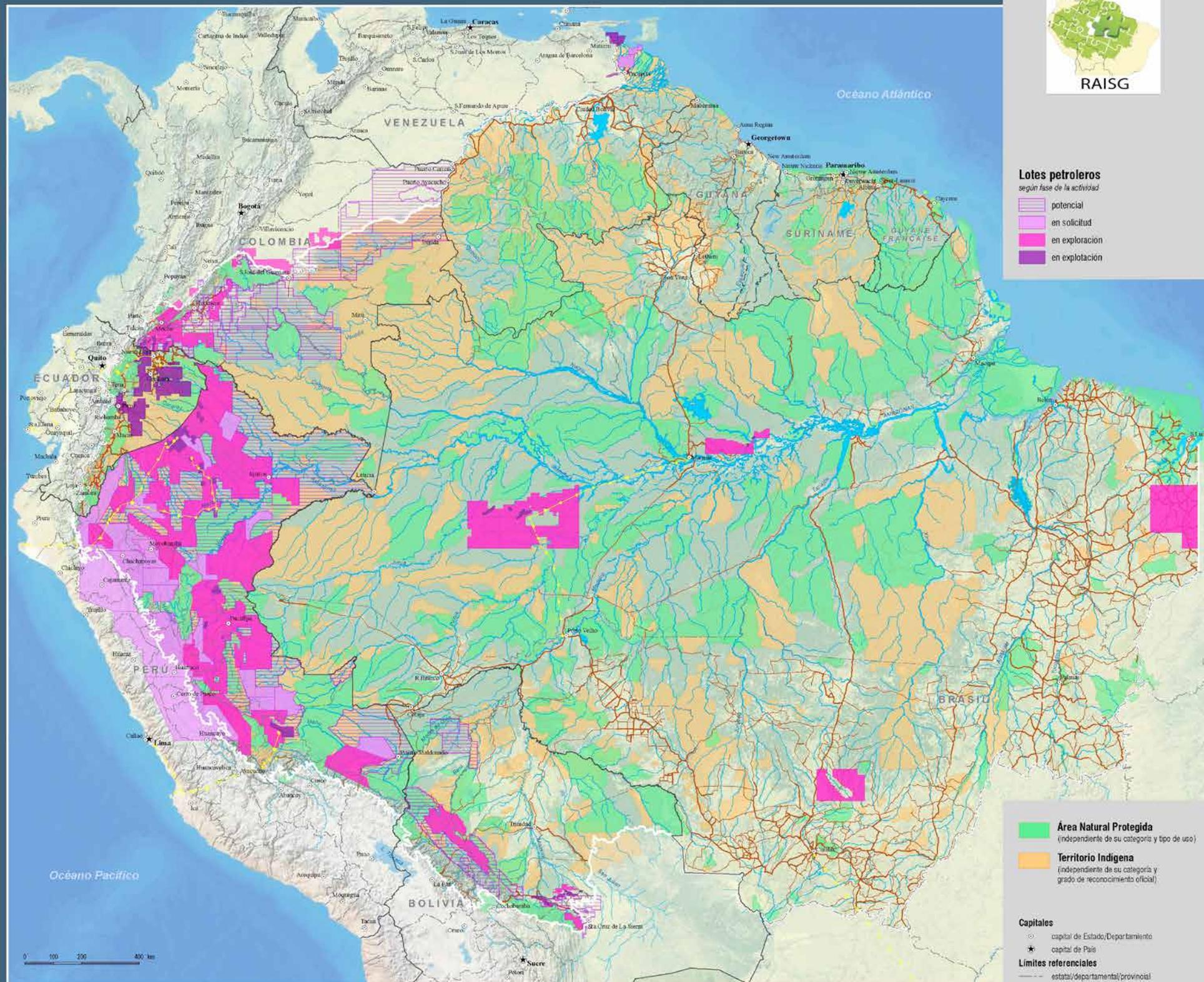
Los nuevos procesos de explotación de petróleo y gas natural requieren una construcción de oleoductos y gasoductos para transportar el producto generado y ellos,

dependiendo de las rutas seleccionados, pueden pasar por territorios indígenas y generar situaciones de riesgo de contaminación por derrames. Otro aspecto importante del actual *boom* de hidrocarburos es que muestra que la matriz energética a nivel global continua siendo dependiente de los combustibles fósiles. En medio de intensas negociaciones globales sobre cambio climático y sus consecuencias para el mundo, incluyendo, es claro, la Amazonía, vemos que el uso continuo de petróleo y gas está agravando una situación que ya está crítica.

Oilwatch, con sede en el Ecuador, fue una de las primeras redes latinoamericanas de la sociedad civil en investigar los impactos negativos, tanto ambientales cuanto sociales, provocados por la explotación del petróleo en bosques tropicales y su trabajo fue innovador por establecer redes Sur-Sur de comunicación y acción. La organización Amazon Watch, con sede en Estados Unidos, ha organizado varias campañas internacionales contra las empresas petroleras que contaminaron la Amazonía y el 2012 lograron que las empresas Talisman Energy y ConocoPhillips decidieron salir de sus operaciones en el Perú y la recusación de la Corte Suprema de los EE.UU. de acatar la apelación de la sentencia contra Chevron.

23 Powers, Bill. (2012). “Las mejores prácticas en el desarrollo de proyectos petroleros en la selva”. E-Tech International: www.etechinternational.org

Mapa N° 4: Petróleo y Gas en la Amazonía



Lotes petroleros según fase de la actividad

- potencial
- en solicitud
- en exploración
- en explotación

- Área Natural Protegida**
(independiente de su categoría y tipo de uso)
- Territorio Indígena**
(independiente de su categoría y grado de reconocimiento oficial)

Capitales

- capital de Estado/Departamento
- ★ capital de País

Límites referenciales

- estatal/departamental/provincial
- internacional
- en disputa/litigio
- Amazonia

Ductos (óleo, gas o poliducto)

- en operación
- proyecto

Carreteras

- no pavimentada (o sin información)
- pavimentada

Fuentes cartográficas del tema Petróleo y Gas: • BOLIVIA: Decreto Supremo 0676/2010 (Gaceta Oficial de Bolivia 183NEC), YPFB, 2007 • BRASIL: Agencia Nacional do Petróleo-ANP, Banco de Dados de Exploração e Produção-BDEP, 2010 • COLOMBIA: Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, 2011 • ECUADOR: Mapa Catastral Petrolero Ecuatoriano, 2010 • PERU: Ministerio de Energía y Minas - MINEM, 2011 • VENEZUELA: Ministerio de Energía y Petróleo, 2009. Océano y relieve: World Physical Map, U.S. National Park Service, in ArcGIS Online Services.

octubre de 2012

2.2.2. El sector minero

La expansión del sector minero ha sido todavía más rápido que la del sector de hidrocarburos y presenta problemas semejantes, aunque con algunos matices propios. El sector minero está dominado por un pequeño número de grandes empresas multinacionales, casi todas ellas controladas por capitales privados. Estas empresas mineras tienden a ser fuertemente reacios a las salvaguardas ambientales, a pesar del hecho que la implementación de megaproyectos de minería puede producir serios daños ambientales, tales como la contaminación de las aguas, del aire y de los suelos por sustancias tóxicas. El caso de toxicidad más notorio en la Amazonía es la contaminación por mercurio, proceso que deja huellas tóxicas que duran décadas y, en algunos casos, siglos, sin remediarse.

Además de los procesos de contaminación, otra serie de impactos está vinculado a las grandes cantidades de agua y de energía eléctrica que megaproyectos mineros requieren para su operación, generando impactos ambientales negativos para las comunidades amazónicas localizadas en su entorno. Los megaproyectos mineros producen impactos sociales tales como los rápidos y desorganizados procesos de urbanización con altas tasas de marginalización económica e insalubridad.

Una de las principales diferencias entre el sector hidrocarburífero y el sector minero radica en el número de recursos naturales que este segundo explota. Mientras el sector de hidrocarburos se concentra su actividad económica en dos recursos naturales –el petróleo y el gas natural– el sector minero trabaja con múltiples recursos minerales, cada uno de los cuales tiene una localización específica dentro de la cuenca amazónica. Una lista mínima de productos minerales extraídos de la Amazonía incluye el oro, la plata, el mineral de hierro, el cobre, la bauxita, el estaño, el titanio, el vanadio y el caolín. En términos

geográficos, el sector minero está mucho más disperso que el sector de hidrocarburos, lo que crea más focos regionales de impactos y lo que requiere más lugares para trabajos de incidencia.

En total existen 52.974 zonas mineras en la Amazonía que cubren 1.628.850 km² o 21% de la superficie de la cuenca.²⁴ De esta cantidad, Brasil alberga aproximadamente el 80% de ellas, y Perú en segundo lugar con 11%. Sin embargo, es importante notar que esta situación puede cambiar rápidamente con el descubrimiento de nuevos yacimientos. Actualmente, Ecuador está inmerso en un proceso de rápido crecimiento en actividades mineras y este sector ha sido priorizado por el gobierno como mecanismo importante para la generación de renta para el Estado. El Congreso Nacional del Brasil, por su parte, está en la fase final de la tramitación de una nueva ley que permitiría la minería dentro de Tierras Indígenas, lo que abriría vastas áreas para la prospección de nuevos minerales.

A pesar de la gran dispersión geográfica de las zonas de minería, cada vez que se descubre grandes yacimientos de minerales, se genera una frontera regional minera específica donde se acumula los impactos negativos e introduce en la región una gran cantidad de nuevos actores, algunos con gran poder económico. En la actualidad se puede identificar, por lo menos, seis importantes fronteras mineras que están transformando las regiones donde se sitúan: el Grande Carajás (mineral de hierro) en Pará, Brasil, una concesión de la empresa Vale; la mina de Pitinga (estaño) en Amazonas, Brasil, operada por la empresa Taboca; el proyecto Juruti (bauxita) en Pará, Brasil, controlado por la empresa Alcoa; la extracción de bauxita en Guyana por la empresa Bosai; la minería de la provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe en el Ecuador con los proyectos de Fruta del Norte y Mirador; y la minería artesanal de oro en Madre de Dios, Perú.²⁵

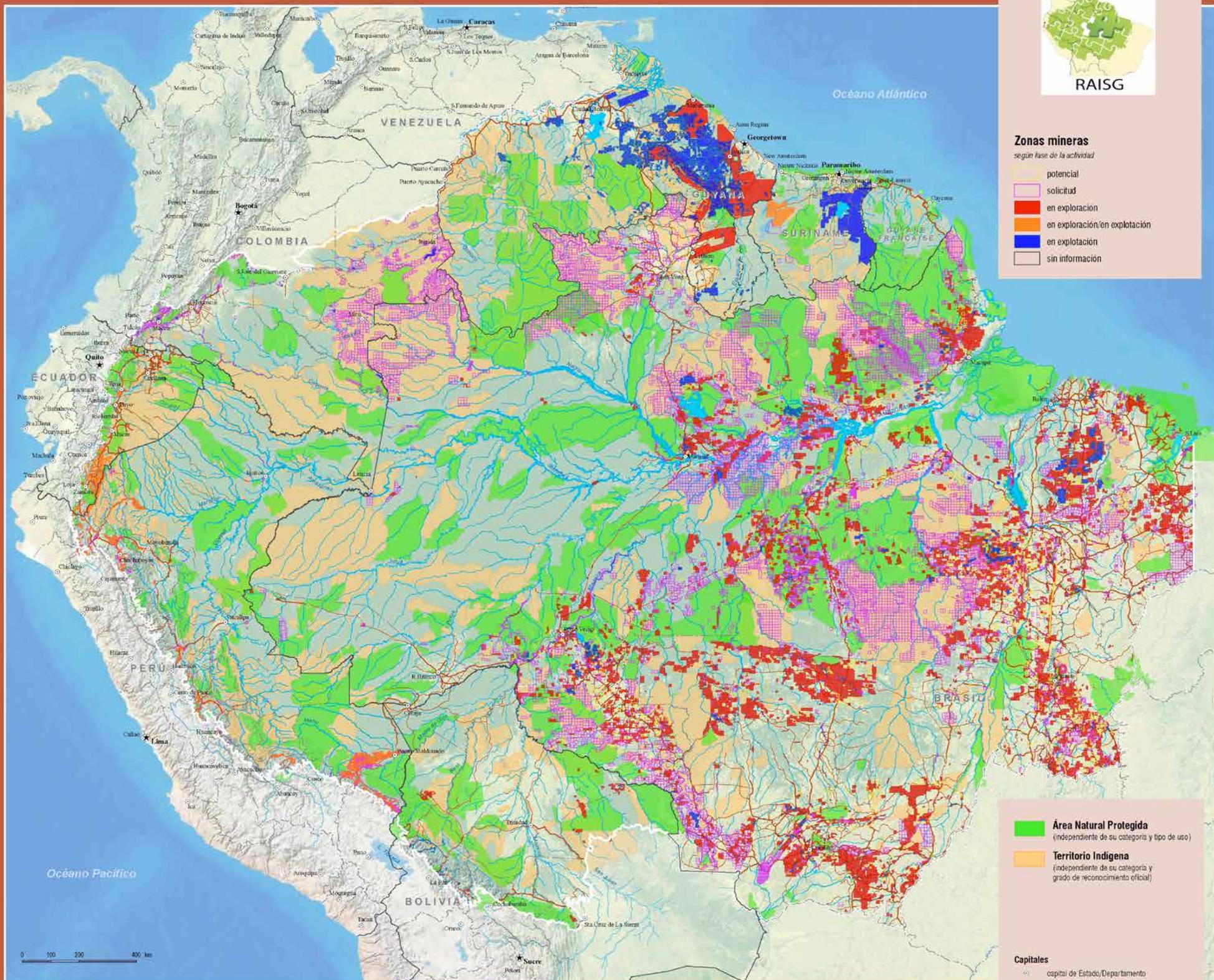
24 RAISG, *Op cit.*, p. 32-33.

25 RAISG, *Op cit.*, p. 32.

Aquí es menester hacer una distinción entre la minería industrial y la minería artesanal. Aunque ambos tipos de actividad producen grandes impactos, la minería industrial opera dentro del marco legal de las concesiones, mientras la mayor parte de la minería artesanal tiende a ser de naturaleza ilegal. De esta forma, la minería legal ofrece mayores oportunidades de control público mediante el proceso de otorgamiento de concesiones y el establecimiento de normas y salvaguardas para las operaciones dentro de ellas. Un buen ejemplo de esto es la declaración en Colombia de una moratoria a las actividades

mineras en la región amazónica, como aplicación del principio de precaución. Sin embargo, debido a la gran cantidad de dinero de proyectos mineros industriales pueden generar para el Estado, estos mecanismos no son adecuadamente utilizados por los gobiernos, dejando para las organizaciones de la sociedad civil el trabajo de presión a los gobernantes para que ejerzan su deber fiscalizador. El Poder Judicial de los países amazónicos representa otro espacio para garantizar que los pasivos ambientales y sociales de los emprendimientos mineros sean cubiertos en forma justa y equitativa.

Mapa N° 5: Minería en la Amazonía



- Zonas mineras**
según fase de la actividad
- potencial
 - solicitud
 - en exploración
 - en exploración/en explotación
 - en explotación
 - sin información

- Área Natural Protegida**
(independiente de su categoría y tipo de uso)
- Territorio Indígena**
(independiente de su categoría y grado de reconocimiento oficial)

- Capitales**
- capital de Estado/Departamento
 - capital de País

- Límites referenciales**
- estatal/departamental/provincial
 - internacional
 - en disputa/litigio
 - Amazonia

- Carreteras**
- no pavimentada (o sin información)
 - pavimentada

octubre de 2012

Fuentes cartográficas del tema Minería: • Bolivia: SERGEOTECMIN 2005 • Brasil: Departamento Nacional da Produção Mineral-DNPM, 2011 • Colombia: Catastro Minero Colombiano, 2010 (<http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/index.cmc>) • Ecuador: Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, 2010 • Guyana: Guyana Geology and Mines Commission, 2009 • Perú: MINEM, 2011 • Suriname: Natural Resource and Environmental Assessment-NARENA • Venezuela: Ministerio de Energía y Minas, 2009. Océano y relieve: World Physical Map, U.S. National Park Service, in ArcGIS Online Services.

2.3. Un cuadro comparativo

Como hemos visto, aunque los megaproyectos guardan entre sí ciertas características en común, existen marcadas diferencias entre los megaproyectos de infraestructura y los de extracción de recursos. En el Cuadro N° 3, una visión comparativa entre estos dos tipos de megaproyectos sirve para resaltar las principales diferencias y sus respectivos puntos de apalancamiento.

Cuadro N°3

Características principales de dos tipos de megaproyectos

	Megaproyectos de infraestructura	Megaproyectos extractivos
Marcos legales	Acuerdos bi-nacionales	Tratados de Libre Comercio
Políticas públicas	Políticas nacionales de desarrollo económico	Políticas económicas de exportaciones
Financiamiento	Público	Privado
Tipo de obras	Estatal	Privado
Fuente de ingreso para el Estado	Venta de servicios	Royalties
Sectores predominantes	Transportes y Electricidad	Hidrocarburos y Minería
Principal punto de "apalancamiento"	Los procesos de toma de decisiones	Los procesos concesionarios y contractuales
Potencial para expansión del sector en el futuro	Grande	Grande

Aunque las políticas sectoriales representan un espacio público para incidir en las megaproyectos, este cuadro revela que hay un nivel superior –el de las políticas globales de desarrollo y de comercio– que también pueden ser foco de interés. Los megaproyectos de infraestructura, por ejemplo, operan principalmente con capitales públicos, mientras que los megaproyectos extractivos tienden a funcionar dentro de la esfera de los capitales privados. Los principales espacios públicos para influir a los megaproyectos de infraestructura son los procesos de la toma de decisiones, en tanto las principales "palancas" para los megaproyectos extractivos residen en los procesos concesionarios y contractuales. Con respecto a los instrumentos legales, los acuerdos bi-laterales entre países son los principales marcos políticos para los proyectos de infraestructura, mientras que los proyectos extractivos se orientan más por los tratados y acuerdos de libre comercio. A pesar de estas diferencias, ambos tipos de megaproyectos se encuentran en fase de plena expansión y no hay indicaciones de que van a disminuir su velocidad en los próximos años.

3. EL FINANCIAMIENTO DE LOS MEGAPROYECTOS

3.1. Brasil, China y el nuevo escenario financiero mundial

En 1990, en una reunión del Grupo de los Siete Países Industrializados (G-7)²⁶ en Houston, Texas, el Canciller Alemán Helmut Kohl propuso al grupo la creación y financiamiento de un programa para la protección de los bosques tropicales

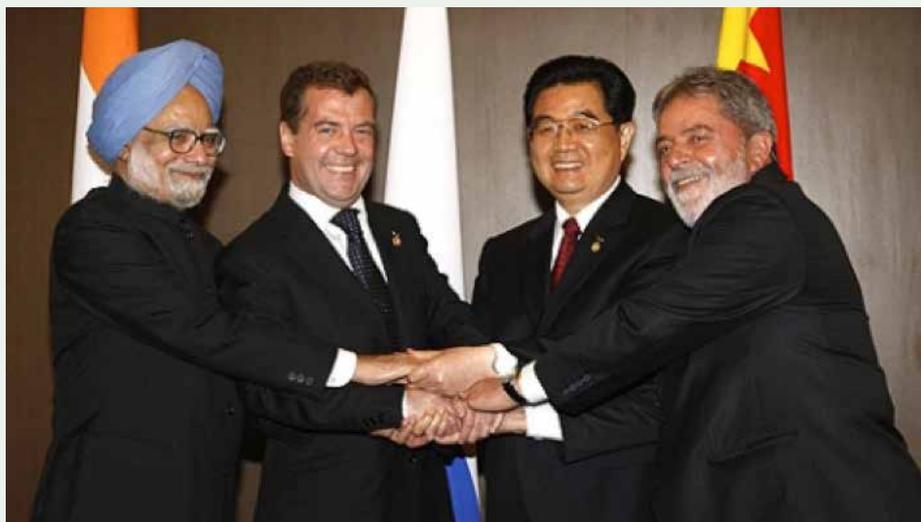
de América, en lo que vino a ser el Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales Brasileños (PPG-7). En este momento, la hegemonía económica de estos siete países en el escenario mundial era incuestionable: sus decisiones orientaron los rumbos de la economía global dado su poder económico. Y estos mismos países se perfilaron como los "protectores" del bosque tropical amazónico quienes, con su aporte financiero, pudieron cambiar los rumbos del desarrollo vigente en esta región del mundo.

Si retrocedemos en el tiempo al 2003, y analizamos la quinta reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio OMC que tuvo lugar en Cancún, México, vemos que el panorama financiero mundial había cambiado. Fue en esta reunión que el Grupo de 20 Países en Vías de Desarrollo, liderado por Brasil, India y Sudáfrica, formó un bloque de negociaciones y rehusaron aceptar la propuesta de los países industrializados con respecto a sus políticas de comercio agrícola y, desde este entonces, impidió la conclusión de la Ronda de Doha de negociaciones de la OMC. A partir de ahí, hubo el proceso paralelo de la conformación de un Grupo de los 20 Países Industrializados y Emergentes (G-20) y en pocos años desplazó al G-7 como el principal foro de discusión de la economía mundial. Estos cambios no necesariamente encaminan para un sistema financiero más justo o menos dominador. En lo esencial, lo que está sucediendo es que el núcleo duro de países hegemónicos de la economía global está dando entrada de algunos países emergentes (o, mejor dicho, emergidos) en su seno, sin que las estructuras de dominación actuales se modifiquen en forma radical.

26 Alemania, Canadá, Francia, Inglaterra, Italia, Japón y Estados Unidos.

Imagen N°3

Los jefes del Estado de India, Rusia, China y Brasil (reunión BRICs)



Fuente: Internet

Este bloque de los llamados “países emergentes” continuó con altas tasas de crecimiento económico y ganaron todavía más poder dentro del ámbito de la economía global, así creando un nuevo escenario financiero mundial. China tomó un lugar destacado en este escenario a raíz de sus altas tasas anuales de crecimiento y la convirtió la segunda economía del mundo en términos de Producto Interno Bruto, superando Alemania y Japón. En este mismo período, el continuo crecimiento de la economía del Brasil lo colocó como la sexta economía más grande del mundo, sobrepasando el Reino Unido.

Cuatro de estos países emergentes formaron un grupo informal, conocido como los países **BRICS**, sigla formada por la primera letra de su nombre: **B**rasil, **R**usia, **I**ndia, **C**hina. Posteriormente **S**udáfrica fue incluido en el grupo,

transformando la **s** minúscula en **S** mayúscula. Los países **BRICS** no tienen una estructura formal, pero en su V Cumbre (Durban, 2013) aprobaron la creación de un Banco de Desarrollo propio que permitirá financiar proyectos bloque, con el posible uso de una moneda interna. En su conjunto, los países BRICS produjeron (en 2012) el 21% del producto interno bruto mundial y disponen del 42% de la población mundial y de alrededor del 45% de la fuerza de trabajo del planeta.

El Cuadro N° 4 muestra el tamaño de las economías de los países BRICS –medido por su Producto Bruto Interno (PIB)– en comparación de los países del antiguo G-7. El ranking de los países en el mundo está entre paréntesis.

Cuadro N°4

El PIB de 2011 para los países “BRICS” y los países del antiguo G-7

Países “BRICS”	PIB – 2011 (US\$)	Países antiguo G-7	PIB – 2011 (US\$)
China (2)	7,298 billones	Estados Unidos (1)	15,075 billones
Brasil (6)	2,492 billones	Japón (3)	5,866 billones
Rusia (9)	1,850 billones	Alemania (4)	3,607 billones
India (10)	1,826 billones	Francia (5)	2,778 billones
Sudáfrica (24)	408 mil millones	Reino Unido (7)	2,431 billones
		Italia (8)	2,198 billones
		Canadá (11)	1,738 billones

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Una de las consecuencias de este diferente escenario geopolítico es la emergencia de nuevo tipo de “regionalismo” fundado en otra correlación de fuerzas. El caso de la Amazonía es ilustrativo. Los Estados Unidos, el país que ha dominado a las economías sudamericanas durante la mayor parte del siglo XX, ha bajado significativamente su presencia política y económica en la región desde 2001, debido en grande parte a su intensa preocupación por el Medio Oriente, incluyendo dos guerras de larga duración en Iraq y Afganistán. En este interludio, Brasil ha tomado el puesto de motor económico para la región con claros planes de expansión de su capital a países vecinos y, en el proceso, se convirtió en el nuevo país hegemónico de la región. Durante esta misma época, China ha entrado en la región amazónica con pesadas inversiones, transformándolo en otro país con pretensiones hegemónicas. Aunque algunos analistas clasifican esta situación como un “regionalismo post-hegemónico”²⁷, otros consideran que muestra más características de un “sub-imperialismo regional”.

A partir de la crisis financiera global de 2008 y la subsecuente crisis del Euro, las economías de los países industrializados se estancaron, provocando una reducción en el capital disponible para las inversiones para proyectos de desarrollo. Mientras tanto, las economías de los países BRICS continuaron creciendo en los años pos-crisis, aunque con tasas de crecimiento menores que las de los años anteriores. Si antes de la crisis económica, el financiamiento externo de los proyectos de desarrollo en la Amazonía vino principalmente de los organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, posteriormente a ella los bancos nacionales de Brasil y China rápidamente ocuparon el nicho de principales inversionistas y prestamistas, generando una significativa reestructuración del financiamiento de proyectos de desarrollo en la Amazonía.

En este nuevo panorama de financiamiento, el tema de salvaguardas, que en el ámbito multilateral fue producto de treinta años de luchas y avances, tuvo que reiniciarse en el nuevo ámbito bi-nacional frente a dos países, Brasil y China, que no han mostrado mayor interés en la instalación de salvaguardas relacionados a sus inversiones. Por el contrario, han utilizado su creciente poder dentro de los bancos multilaterales para presionar para un debilitamiento de aquellas como parte de la lógica de inversiones orientada a fortalecer sus economías nacionales mediante

la internacionalización de sus empresas. Además, es propicio comprender las cada vez más estrechas relaciones directas entre estas dos economías. En 2010, China superó a los Estados Unidos como el primer mercado externo del Brasil, poniendo el destino de ambas economías en una fase de aproximación. En 2013, los bancos centrales de Brasil y China establecieron un acuerdo bi-lateral para usar sus monedas nacionales en operaciones de comercio internacional por el equivalente de hasta US\$ 30 mil millones al año por tres años, evitando así el uso del dólar como su moneda de comercio.

Para entender mejor la naturaleza de estos cambios, un breve análisis de los casos de Brasil y China (y sus respectivos bancos) es necesario.

3.2. BRASIL

3.2.1. La nueva estrategia de desarrollo económico del Brasil

En la última década, la economía brasileña ha experimentado sostenidas tasas de crecimiento económico lideradas por un *boom* de *commodities* tales como la exportación de soya, carne de vaca, minerales y etanol que han generado altas tasas de deforestación en su región amazónica. Como una creciente parte de esta producción tiene como destino los mercados asiáticos (con China en primer lugar), se ha generado dentro del Brasil un fuerte interés comercial en establecer ejes de transporte directo de la Amazonía brasileña a los puertos del Pacífico de los países andinos.

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC I 2007-2010) fue lanzado al inicio del segundo mandato del gobierno Lula, con Dilma Rousseff, la actual Presidenta y entonces Ministra de Minas y Energía, siendo la autora intelectual del programa con inversiones totales de R\$ 657 mil millones reales brasileños (US\$ 313 mil millones). El PAC II (2011-2014), lanzado por la Presidenta Dilma con una previsión de inversiones de R\$ 955 mil millones reales (US\$ 455 mil millones), representa la más alta prioridad de su gobierno.²⁸ El PAC II está enfocado en los preparativos para dos mega-eventos deportivos –la Copa Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016– ambos de los cuales requieren la construcción o renovación de varios megaproyectos de infraestructura localizados en distintas partes del país.

27 Riggirozzi, Pía y Diane Tussie, eds. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. United Nations University Series on Regionalism, Vol. 4.

28 Verdum, Ricardo. (2012). “As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira.” Brasília: INESC, p. 6.

Este nuevo cuadro económico ha generado una creciente demanda interna del Brasil por energía eléctrica, lo que está fundamentando una expansión sin precedentes en la construcción de grandes represas hidroeléctricas. Otra transformación del cuadro energético brasileño se debe al descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo bajo una densa capa de sal en el fondo del mar Atlántico, conocido en el Brasil como los yacimientos "pré-sal". Con una producción plena de estos yacimientos prevista para el fin de la presente década, Brasil se proyecta ser un importante productor y exportador de petróleo dentro de la economía global.

La construcción de megaproyectos es el eje de una nueva estrategia de desarrollo económico de Brasil, que consiste, por lo menos, en tres pilares básicos. Un primer pilar se refiere al fomento directo a las empresas nacionales, con foco en las empresas de construcción y de extracción de recursos naturales. Durante las últimas dos décadas, esto se ha logrado mediante contratos para la construcción de grandes proyectos nacionales. Ahora, se ha complementado esta práctica con una acelerada expansión de financiamiento para proyectos internacionales en los cuales estas mismas empresas reciben los contratos como condicionamiento del préstamo. Entre las empresas más favorecidas por esta política podemos mencionar Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Andrade Gutierrez y Queiroz Galvão (constructoras), Petrobrás (hidrocarburos) y Vale (minería). Tanto en obras nacionales como internacionales, hay una masiva transferencia de capital de origen público hacia el sector privado. Además, quien carga con el peso de la deuda en los préstamos internacionales no son las empresas privadas contratadas para construir las obras, sino los gobiernos firmantes de los acuerdos.

Un segundo pilar de esta estrategia es el aprovechamiento de la mano de obra barata. Muchos de los megaproyectos en la Amazonía se construyen en lugares remotos donde no hay suficiente mano de obra local a ser contratada, creando la necesidad de importar mano de obra de otras partes del país o, en otros casos, del país de origen de la empresa constructora. Si el concesionario de la obra forma un enclave, la empresa controla casi la totalidad de la vida de los trabajadores (vivienda, alimentación, transporte, etc.), poniéndolos en una situación servil frente a su patrón. La mano de obra migrante no cuenta con una red de apoyo social como los trabajadores urbanos por no estar próximo a sus familias ni a sus redes comunitarias. La

mayoría de estos trabajadores tampoco está sindicalizada, lo que limita todavía más su capacidad de presionar a su patrón.

Un tercer pilar de esta estrategia es la construcción de espacios hegemónicos regionales, descritos arriba, en los cuales su capital nacional ocupa un lugar predominante y orienta el proceso de desarrollo de una región en base a las necesidades e intereses del inversionista o prestamista y no en base a los intereses de los que recibirán la inversión.

3.2.2. El Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

El Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES fue fundado en 1952 durante el gobierno de Getúlio Vargas como parte de un impulso gubernamental para la industrialización del país en la época post-Segunda Guerra Mundial. En el siguiente año, el petróleo del Brasil fue nacionalizado y la empresa estatal, Petrobrás, fue fundada como otro principal ejecutor en el sector de hidrocarburos.

El BNDES es una empresa pública con personería jurídica de derecho privado y con patrimonio propio. El Banco funciona de acuerdo a sus propios estatutos y modos de administración interna, aunque nominalmente bajo la supervisión del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Como una empresa pública, el BNDES tiene la obligación de operar a favor del interés público y su actuación está fiscalizada por el Tribunal de Contas da União, la entidad federal de auditoría.

Desde su fundación, el BNDES ha sido el principal financiador de grandes proyectos de desarrollo en el país y ha operado sin interrupción tanto dentro la dictadura militar como dentro los gobiernos democráticos de la derecha y de la izquierda. Desde el inicio del siglo XXI, el crecimiento del BNDES ha sido vertiginoso. El monto de los activos de BNDES al final de 2010 fue R\$ 549 mil millones de reales brasileñas (aproximadamente US\$ 275 mil millones), más que el total de los activos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento y, durante este período, ha experimentado un crecimiento promedio de 19% anual en la cantidad de sus activos. La cantidad de sus desembolsos anuales también ha experimentado un crecimiento correspondiente como el Cuadro N° 5 indica:

Cuadro N°5

Desembolsos anuales del BNDES

Año	Valores (en mil millones de reales brasileños)	Cambio sobre el valor de 2003
2003	35,1	--
2004	40,0	+ 13,9%
2005	47,1	+ 34,2%
2006	52,3	+ 49,0%
2007	64,9	+ 84,9%
2008	92,2	+ 162,7%
2009	137,4	+ 291,5%
2010	168,4	+ 379,8%
2011	139,7	+ 298,0%
2012	156,0	+ 344,4%

Fuente: www.bndes.gov.br

Un promedio de 75% de sus desembolsos en la última década fue para empresas de nivel "medio-grande" (definida como empresas con Presupuesto Operacional Anual - POA por cima de R\$ 90 millones) y "grande" (POA por encima de R\$ 300 millones), con el restante 25% a las empresas de porte menor (micro, pequeño y medio). En este mismo período, un promedio de 46% de los desembolsos fue direccionado hacia la industria, con 35% hacia infraestructura y el 19% restante dividido casi igualmente entre el sector agropecuario y el sector comercial y de servicios.²⁹ Esta correlación interna debe cambiar en los próximos años, ya que el BNDES anunció en 2011 que hasta 2014 pretende dedicar 60% de sus inversiones para el sector de infraestructura, con prioridad para la generación de energía eléctrica y, en segundo lugar, para la preparación de la Copa del Mundo de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016.

Como manifestación directa de estas nuevas prioridades, en noviembre de 2012, el BNDES anunció un préstamo de R\$ 22,5 mil millones (US\$ 11,25 mil millones), con un plazo de 30 años, para el consorcio Norte Energía S.A. para la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte. Es el más grande préstamo en la historia del banco y supera por más de dos veces su segundo mayor préstamo (R\$ 9,9 mil millones) para la Refinería Abreu e Lima en Pernambuco, Brasil en 2009. Anteriormente, el BNDES había otorgado préstamos para dos otras hidroeléctricas en Rondônia, Brasil –Santo Antonio de R\$ 6,1 mil millones y Jirau de R\$ 9,5 mil millones– y para la construcción de la planta nuclear Angra III de R\$ 6,1 mil millones. Juntos, estos cinco proyectos energéticos, en el lapso de solo cuatro años, recibieron más que R\$ 54 mil millones.

Otra de las novedades de la actuación de BNDES durante la última década ha sido la fuerte internacionalización de sus inversiones, con particular foco en los proyectos de infraestructura. Inversiones en los países de América del Sur lideran esta expansión y cuenta con financiamientos (actuales o propuestas) en: Argentina (hidroeléctrica, gasoducto, minería); Bolivia (carretera); Chile (metro); Colombia (transporte urbano); Ecuador (hidroeléctrica); Guyana (carretera, puerto, hidroeléctrica); Paraguay (líneas de transmisión); Perú (carreteras, hidroeléctricas); Surinam (puerto); Uruguay (termoeléctrica, gasoducto); y Venezuela (metro, hidroeléctrica, industria de acero). Otra área de expansión de inversiones para el BNDES es África, donde ha mostrado interés en el sector hidrocarburífero en Nigeria, Angola y Argelia y ha fomentado la expansión de biocombustibles en distintas partes del continente. Brasil es el país latinoamericano con más inversiones en África y actualmente mantiene relaciones comerciales en el valor de US\$ 25 mil millones.³⁰

Estos datos revelan que el BNDES es el principal impulsor de la nueva estrategia del desarrollo del país, descrita en la sección anterior. Uno de los problemas que ha sido levantado por distintos sectores de la sociedad civil y por los órganos de defensa de los derechos humanos, como el Ministerio Público (que funciona a nivel federal y a nivel de los estados brasileños), es la falta de la aplicación de salvaguardas sociales y ambientales para estas inversiones, la falta de transparencia en la toma de decisiones y la poca divulgación de informaciones para la sociedad. La

29 Los datos presentados vienen del sitio de Web del BNDES: www.bndes.gov.br

30 Ballesteros, Athena *et al.* (2012). "Brazil takes off ... and BNDES takes over: Promoting environmental and social sustainability in foreign investments." Presentación de PowerPoint. Washington: World Resources Institute – WRI.

promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información por el Congreso Nacional en mayo de 2012 puede ayudar en el proceso de establecer más transparencia interna en el BNDES, con la reserva que esta ley no se aplica para las inversiones internacionales. Con respecto al primer tema, el BNDES estableció una Política de Responsabilidad Social y Ambiental en noviembre de 2010 que reafirma su compromiso para el desarrollo sustentable del país.³¹ Sin embargo, no hubo participación pública en la formulación de esta política y no hay adecuados mecanismos para la fiscalización de su implementación, especialmente en sus financiamientos internacionales.

Otra incursión del BNDES en el tema ambiental se radica en su administración del Fundo Amazonía que surgió de la oferta del gobierno noruego de donar US\$ 1 mil millones a Brasil para actividades de contención de la deforestación, a ser entregado en parcelas después de la confirmación de la reducción de las tasas de deforestación. El Fundo Amazonía, creado en 2008 (Decreto Federal 6527/2008), tiene como metas: la reducción de las tasas de deforestación; la conservación y uso sustentable de los bosques amazónicos; e inversiones en nuevas tecnologías de monitoreo. A cerrar el año 2012, el BNDES había aprobado 36 proyectos por un total de 439,8 millones de reales brasileñas, divididos en las siguientes cuatro categorías: actividades productivas sustentables (R\$ 134,7 millones); desarrollo institucional de órganos ambientales (R\$ 154,6 millones); regularización ambiental y fundiaria (R\$ 45,8); y desarrollo científico y tecnológico (R\$ 104,8).³² En junio de 2012, Noruega liberó una segunda parte, US\$ 178 millones, y con ello se ha entregado cerca de US\$ 650 millones.

A diferencia de otros fondos administrados por el BNDES, se creó un Comité Orientador del Fundo Amazonía COFA formado por representantes del gobierno, del sector empresarial y de organizaciones de la sociedad civil. A pesar de esta innovación, el COFA no ha tenido un fluido funcionamiento hasta el momento, un proceso que está bien documentado en el sitio de Web “De Olho no Fundo Amazônia” (<http://deolhonofundoamazonia.ning.com>). Ha habido críticas sobre la falta de transparencia en el proceso de evaluación de propuestas y poca divulgación de informaciones. Y aunque el Fundo Amazonía está autorizado de otorgar hasta 20% de sus recursos a organizaciones no-brasileñas, hasta el momento ninguna organización fuera de Brasil ha podido beneficiar de esta cláusula. Para una lista de todos los proyectos aprobados por el Fundo, se puede consultar el sitio de Web: www.fundoamazonia.gov.br

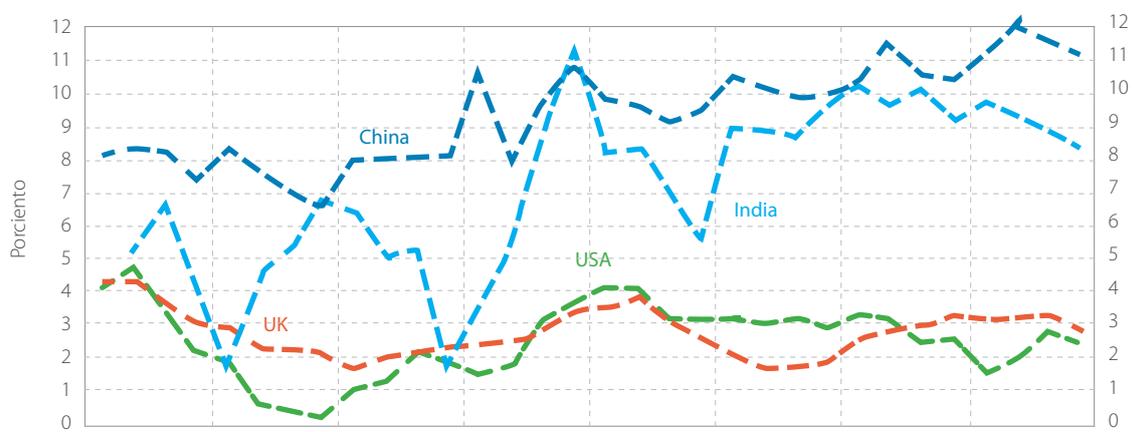
3.3. CHINA

3.3.1. La nueva estrategia de desarrollo económico de China

El vertiginoso crecimiento de la economía de China desde los años noventa, con tasas consistentemente por encima de 8% anual –y llegando a pasar a 11% en los años antes de la crisis económica global– la catapultó a ser la segunda economía del mundo, en términos de PIB, sobrepasando a Japón y Alemania. El Gráfico No 1 muestra la disparidad entre sus tasas de crecimiento y las de los Estados Unidos y el Reino Unido. Aunque la India experimentó altas tasas en algunos años, no tuvo la consistencia de crecimiento que experimentó la China.

Gráfico N°1

Crecimiento económico de EE.UU., Reino Unido, India y China – 1999-2008



Fuente: Reuters EcoWin

31 Widmar, Roland. (2012). “The Brazilian Safeguard Regime, its application, and recommendations for the future”. One Advisory.

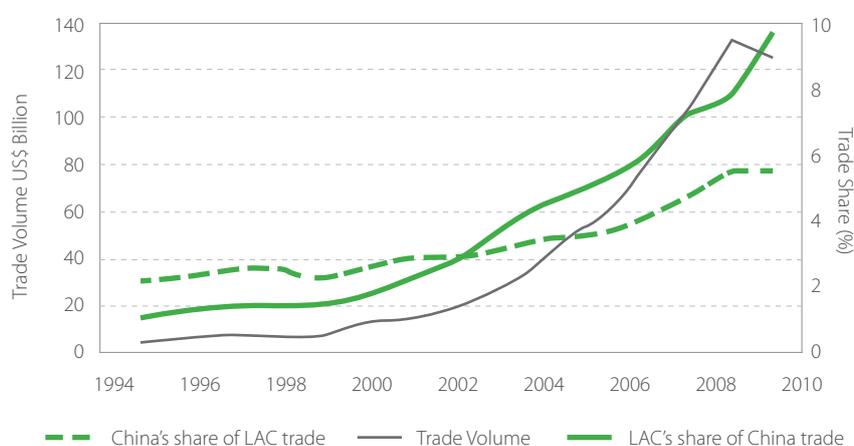
32 Valor Econômico. (2013). “Fundo Amazônia aprovou 36 projetos”. 14 de marzo, p. A3.

China ha seguido una estrategia de desarrollo nacional que guarda ciertas semejanzas con la estrategia de Brasil. En primer lugar, hubo una política de internacionalización de las empresas chinas mediante una directiva, lanzada el 2001 como parte del 10º Plan Quinquenal (2001-2005), a las empresas chinas a globalizar sus operaciones para ganar mejor acceso a los recursos naturales, estimular las exportaciones y hacer crecer sus empresas multinacionales. Un elemento crítico de esta política fue el otorgamiento de créditos de bajos costos. Asimismo, el gobierno chino colaboró con apoyo diplomático, con pagos de seguros para las empresas y con deducciones en sus impuestos³³.

Diez años de crecientes inversiones en el mundo aumentó significativamente la importancia de China en el cuadro del comercio mundial. Las inversiones chinas tomaron proporciones globales por estar presente en todos los continentes. El comercio entre China y los países latinoamericanos y caribeños entre 2000 a 2010 experimentó diez años de constante crecimiento en ambas direcciones como muestra el Gráfico N° 2. Sin embargo, este crecimiento no fue igual, ya que el porcentaje de comercio que China ocupa en los países latinoamericanos (10%) es casi el doble (5.5%) del porcentaje del comercio que estos países ocupan en China.

Gráfico N°2

Comercio entre China y los países latinoamericanos y caribeños 1995-2010



El aumento en el comercio chino viene acompañado por una rápida expansión de las inversiones del capital chino en todo el mundo. El Cuadro N°6 presenta las inversiones de China en los países amazónicos yuxtapuestas con las inversiones de los países amazónicos en China. El monto de las inversiones chinas en los países latinoamericanos y caribeños es casi tres veces el monto de las inversiones en el sentido contrario.

Fuente: IDB/INT y COMTRADE - [LAC = países latinoamericanos y caribeños]

Cuadro N°6

Monto de inversiones de capitales entre China y los países amazónicos – 2006-2010 (en millones de US\$)

Brasil a China	234,83	607,92	China a Brasil
Venezuela a China	10,45	228,34	China a Venezuela
Perú a China	8,73	191,47	China a Perú
Bolivia a China	11,65	46,01	China a Bolivia
Ecuador a China	3,85	14,58	China a Ecuador
Colombia a China	0,64	12,23	China a Colombia
América Latina/Caribe a China	584,00	1.440,23	China a América Latina/Caribe

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

33 WRI - World Resources Institute. (2012). "Emerging actors in development finance: A closer look at China's overseas investment." Presentación de PowerPoint. Washington: WRI.

3.3.2. Los bancos chinos

Los dos principales bancos chinos responsables para el financiamiento de megaproyectos en América Latina y en el mundo son El Banco Chino de Exportaciones-Importaciones (China Eximbank) y el Banco Chino de Desarrollo. El China Exim Bank fue creado en 1994 en el inicio del proceso de rápida expansión de las inversiones chinas en el mundo. El banco, que está controlado por el Consejo del Estado, es la principal agencia de crédito del gobierno chino para financiamiento externo de proyectos y la mayor agencia mundial de crédito para exportaciones, otorgando US\$ 70 mil millones en crédito en 2009.³⁴ Al inicio de 2013, el Banco Interamericano de Desarrollo anunció que China aportará US\$ 2 mil millones al Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe para complementar el financiamiento de los principales proyectos de desarrollo en los sectores público y privado.³⁵

El Banco Chino de Desarrollo financia proyectos nacionales e internacionales que están alineados con sus metas oficiales de desarrollo, particularmente en el campo de energía y la extracción de recursos naturales. Este banco fue instrumental en el financiamiento de la polémica Represa Tres Gargantas en China, la más grande del mundo, y de su total de US\$ 810 mil millones en bienes, dedica 84% de sus inversiones al desarrollo nacional y el restante para inversiones internacionales. En 2011, propició US\$ 74.6 mil millones de inversiones directas en otros países.

Un mecanismo utilizado por los bancos chinos son los préstamos hechos a cambio de la venta futura garantizada de recursos naturales, tales como petróleo, bauxita, cromo y mineral de hierro.³⁶ En muchos casos, existe una mezcla entre varios tipos de financiamiento. En Ecuador, un acuerdo crediticio de US\$ 2 mil millones para la construcción de cuatro represas hidroeléctricas por empresas chinas, tiene como garantía que US\$ 680 millones de este monto sea pagado mediante venta directa de petróleo a China. En un acuerdo de este tipo, distintos tipos de relación económica están presentes: préstamos financieros, garantías comerciales de venta de petróleo, expansión internacional de empresas chinas y ayuda bilateral para el desarrollo.³⁷

Además de estos dos bancos “políticos”, que funcionan como instrumentos directos del gobierno, hay los bancos “comerciales” dedicados a las empresas: Banco de China,

Banco de Construcción, Banco Agrícola y Banco Industrial y Comercial. Mucha información interna del gobierno sobre la actuación de estos bancos no está disponible al público, lo que dificulta la tarea de analizar la estructura de sus financiamientos. Es difícil, por ejemplo, distinguir con claridad entre financiamientos que entran en la categoría de ayuda bilateral y los de la categoría de inversiones auspiciadas por el Estado.

4. LOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTALES DE LOS MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA

El análisis de las inversiones de capital en megaproyectos en la Amazonía y de su “justificación” oficial dentro de la ideología vigente de desarrollismo y gigantismo necesita ser complementado con un análisis de los impactos socioambientales que los megaproyectos generan, junto con un delineamiento de los principales grupos o pueblos que sufren el mayor peso de ello. Para realizar este análisis, dos escalas geográficas de impacto serán utilizadas –la escala pan-amazónica y la escala micro-regional– cada una con impactos diferenciados. Cuando contextualizamos los megaproyectos al inicio de este estudio, vimos que la ola actual de megaproyectos difiere de otras olas de fronteras en expansión debido al gran alcance geográfico de los impactos, su magnitud y la velocidad con que están sucediendo. Un análisis de contenido específico de estos impactos nos dará elementos para entender cómo y porqué la coyuntura es única y para ver cuáles son los mecanismos disponibles para medir estos impactos.

4.1. Principales impactos a la escala pan-amazónica

Para lograr una visión global de los impactos a la escala pan-amazónica utilizaremos un abordaje ecológico en el cual la cuenca amazónica, en su totalidad,³⁸ es la principal unidad ambiental de análisis y las intervenciones humanas serán entendidas como forma de adaptación al bosque tropical amazónico y sus ecosistemas asociados. Dentro de este marco ecológico, los megaproyectos representan un modo específico de adaptación humana con una serie específica de modificaciones ambientales que, a su vez, requieren nuevas respuestas humanas, completando así el ciclo ecológico de relaciones recíprocas e interdependientes.

34 *Ibid.*

35 *La República*. (2013). “China aportará US\$ 2.000 millones a fondo del BID para América Latina”. Lima, 17 de marzo.

36 WRI. *Op cit.*, 2012.

37 International Rivers. (2012). *The new great walls: A guide to China's overseas dam industry (second edition)*. Berkeley, CA: International Rivers.

38 El Atlas *Amazonía Bajo Presión* (RAISG, 2012) describe tres maneras de delimitar la cuenca amazónica: como cuenca hidrográfica; como bioma biofísico; y como área administrativa. Utilizamos aquí la delimitación de cuenca hidrográfica.

Identificamos cuatro de los principales impactos socioambientales que los megaproyectos ya están generando, a escala geográfica pan-amazónica, impactos que se agravarían aún más si continúan construyéndolos en un ritmo acelerado.

4.1.1. Industrialización forzosa de la selva

Durante siglos el modo de adaptación utilizado por los pueblos indígenas y otros grupos amazónicos fue basado en un complejo de actividades interrelacionadas que incluían la agricultura itinerante en pequeña escala, la caza, la pesca y la colecta de frutos. Este modo de adaptación, que ha sido extensamente documentado por la antropología ecológica,³⁹ muestra que cada pueblo organizó este conjunto de actividades en una forma única. Contrario a ciertas visiones idílicas de este modo de adaptación, que postulaban que produce un perfecto equilibrio ecológico, los pueblos indígenas sí generaron impactos sobre el bosque tropical, tanto dañinos como beneficiadores. Balée estima que 12% del bosque amazónico fue antropogénico al momento de la llegada de los primeros europeos cinco siglos atrás.⁴⁰ Estudios recientes indican que las prácticas adaptativas de los pueblos indígenas fueron responsables para la creación de las “*terras pretas do índio*”, tierras fértiles aptas para la agricultura. Hay también evidencias de una relación directa entre altas tasas de biodiversidad y las prácticas adaptativas indígenas⁴¹.

El principio que conducía casi todas estas prácticas de adaptación era mantener del bosque en pie. Cuando un pueblo llegaba cerca de los límites ambientales de una región determinada, sea por la disminución de la fertilidad de los suelos, sea por la escasez de caza y pesca, el grupo se relocalizaba para permitir que la selva y sus ciclos se regeneran, evitando así el agotamiento de los recursos del bosque. Sponsel rebate a los críticos que afirman que los pueblos indígenas pueden ser tan destructores al bosque como los colonos o los otros grupos entrando en la Amazonía en la actualidad con un hecho contundente: los pueblos indígenas vivieron con el bosque amazónico durante milenios en una manera sustentable sin aproximar situaciones de colapso ambiental.⁴²

Los megaproyectos extractivos y de infraestructura forman parte de otro modo de adaptación humana: la

industrialización. Los megaproyectos requieren grandes cantidades de energía, dependen de millares de personas para su construcción, reciben altas cantidades de capital financiero y tecnológico y transforman el paisaje forestal y los flujos hidrológicos donde se localizan. En suma, los megaproyectos transforman el modo de adaptación a la floresta, cambio que resulta ser particularmente brusco en áreas rurales donde las formas tradicionales de adaptación son todavía vigentes.

Históricamente, el proceso de industrialización de una región duraba décadas (por ejemplo, el proceso de industrialización de Inglaterra) y los cambios que provocó fueron internalizados por distintas generaciones en forma gradual y de distintas formas. En el caso de los megaproyectos amazónicos, estamos frente a procesos extremadamente veloces de industrialización en los cuales áreas rurales se transforman en áreas urbanizadas en el lapso de pocos años. La velocidad de la industrialización está acompañada por su aspecto impositivo. No se consulta a los pueblos locales antes de la instalación del megaproyecto sobre la “industrialización” de sus territorios y el cambio en su modo de adaptación. Por eso, son procesos *forzados* de industrialización de la selva. Para agravar todavía más ese cuadro, resulta difícil de regresar a modos tradicionales de adaptación una vez que la industrialización llega, debido a las transformaciones ambientales y sociales que producen.

4.1.2. La reorganización territorial de la Amazonía

La industrialización, por ser un modo específico de adaptación, genera una reorganización territorial de las regiones donde se instala. La principal transformación territorial radica en la rápida urbanización de la selva. Con la instalación y crecimiento de las ciudades, la composición y densidad de la población amazónica cambia. Con la migración de nuevas personas, en su gran mayoría inmigrantes de otras regiones del país, el cuadro político cambia ya que esos nuevos habitantes ganan poder político mediante el peso de su voto y abren lugar para prácticas clientelistas de captura de votos. El elenco de reivindicaciones procedentes de la Amazonía también experimenta cambios bruscos. Si los pueblos cuyo modo de adaptación está vinculado al bosque reivindican políticas de protección de sus territorios y del uso sustentable de la selva, los nuevos inmigrantes levantan reivindicaciones

39 Para una introducción a esta literatura, el lector puede consultar las siguientes obras: Meggers (1971); Hames y Vickers (1983); Posey y Balée (1990); y Redford y Padoch (1992).

40 Balée, William. (1992). “People of the fallow: A historical ecology of foraging in lowland South America”. En: *Conservation of neotropical forests*, Redford, K. y C. Padoch, eds. Nueva York: Columbia University Press, p. 35-57.

41 Bensusan, Nurit y André Lima. (2003). *Quem Cala Consente? Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionail (Documentos ISA nº 8)*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

42 Sponsel, Leslie E. (1995). “Relationships among the world system, indigenous peoples, and ecological anthropology in the endangered Amazon”. En: *Indigenous Peoples and the Future of Amazonia*, L.E. Sponsel, ed., pp. 264-293. Tucson: University of Arizona Press.

típicamente urbanas tales como más empleos y vivienda, mejor servicios de educación y salud y más proyectos de sanitación y alcantarillado.

Junto con la urbanización, viene otro tipo de reorganización territorial vinculado a las redes viales de transporte. El modo tradicional de adaptación a la selva se sustentó en el uso de los ríos como modo principal de transporte y de organización territorial. A través de la conectividad fluvial, se construían redes sociales y organizaba la producción. La principal matriz de transporte para la urbanización es terrestre y su modalidad privilegiada son las carreteras. La construcción de carreteras en la selva reestructura el flujo de personas y de productos de tal manera que la conectividad fluvial pierde en importancia. Cada vez que se construye una nueva carretera en la Amazonía, se incrementa las invasiones del bosque y se acelera los procesos de urbanización, y ambos fenómenos sirven para incrementar la demanda para la construcción de más carreteras. Así, el segundo gran factor en la reorganización territorial de la Amazonía es el pasaje de una matriz basada en la conectividad fluvial para otra fundamentada en la conectividad terrestre.

4.1.3. Pérdida de la biodiversidad y degradación forestal

La acelerada deforestación de la Amazonía está contribuyendo a la extinción de especies endémicas de flora y fauna y una gran disminución de la diversidad biológica del bosque, producto de millones de años de evolución. Las altas tasas de extinción de especies biológicas hacen que científicos señalen a la actualidad como la sexta época de extinciones masivas de la historia del planeta, siendo la única provocada por la acción antrópica.⁴³ Para la comunidad científica mundial, está ola de extinciones está destruyendo el patrimonio genético de la humanidad antes de que la ciencia tenga oportunidad de conocerlo científicamente. En muchos casos, los bosques de gran diversidad biológica están siendo sustituidos por inmensos monocultivos de soya, palma aceitera, caña de azúcar u otros cultivos destinados a mercados nacionales e internacionales o por grandes extensiones de pastos para ganado destinado a suministrar mercados lejanos.

La construcción de hidroeléctricas pueda facilitar la destrucción de los bosques por medio de un proceso diferente de la deforestación: secamiento de las tierras húmedas. Investigaciones pioneras realizadas por un equipo de científicos liderado por Michael Goulding indica que la construcción de una serie de represas hidroeléctricas

en las cabeceras de la cuenca amazónica tendría un fuerte impacto sobre los flujos hídricos dentro de toda la cuenca, con un alto riesgo de secar, temporal o permanentemente, grandes áreas de bosque inundado. Estas disrupciones en los flujos podría causar la muerte en sitio de millares de hectáreas de bosque sin que haya una tala de ellos.⁴⁴ La posibilidad de la ocurrencia de este fenómeno, que necesita más estudio, es rara vez levantada en los estudios de impacto ambiental EIA de las hidroeléctricas pero puede representar unos de sus mayores impactos biofísicos.

4.1.4. El potencial colapso de la función hidrológica de la cuenca.

Los impactos biofísicos de los megaproyectos no se limitan a la degradación forestal. Los flujos hídricos más conocidos en la Amazonía son sus majestuosos ríos, que en su totalidad contienen 20% del agua dulce del planeta. Pero hay flujos acuáticos subterráneos y aéreos: los investigadores del Observatorio Nacional de Brasil recientemente encontraron evidencias de un río subterráneo de 6 mil kilómetros de extensión que corre por abajo del río Amazonas; los flujos atmosféricos de humedad y vapor de agua van en un sentido este-oeste hasta que chocan con la altura de los Andes para después ser direccionados hacia el sur donde beneficia las tierras agrícolas de Brasil y Argentina.⁴⁵

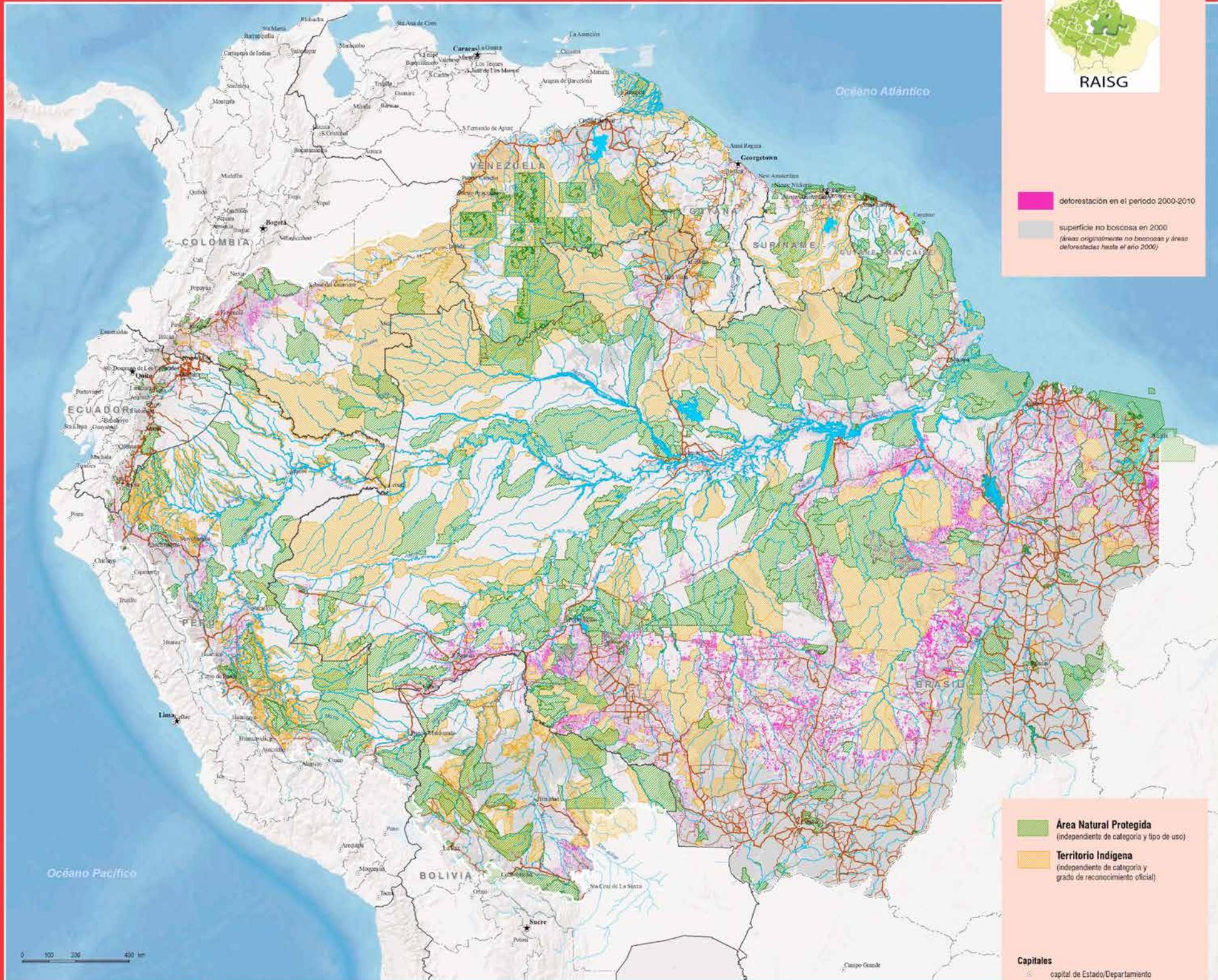
Otra preocupación ecológica es que las altas tasas de deforestación y los cambios en el uso de la tierra que la acompaña liberan gases del efecto invernadero, principalmente dióxido de carbono, pero también metano (asociado a prácticas pecuarias) y hollín (asociado a la producción de carbón de leña). Se estima que entre 15 a 20% de los gases del efecto invernadero a nivel global originan de la deforestación de los bosques tropicales.

43 Morell, Virginia. (1999). "The sixth extinction". *National Geographic* 195(2): 42-59.

44 Goulding, Michael *et al.* (2010). *La Cuenca del río Inambari: Ambientes acuáticos, biodiversidad y represas*. Lima: WCS.

45 Moss, Margi y Gerard Moss. (2012). "Rios Voadores". Projeto Rios Voadores. [www.riosvoadores.com.br].

Mapa N° 6: Deforestación en la Amazonía



deforestación en el periodo 2000-2010

superficie no boscosa en 2000
(áreas originalmente no boscosas y áreas deforestadas hasta el año 2000)

Área Natural Protegida
(independiente de categoría y tipo de uso)

Territorio Indígena
(independiente de categoría y grado de reconocimiento oficial)

Capitales

- capital de Estado/Departamento
- capital de País

Límites referenciales

- estadal/departamental/provincial
- internacional
- en disputa/lélgio
- Amazonia

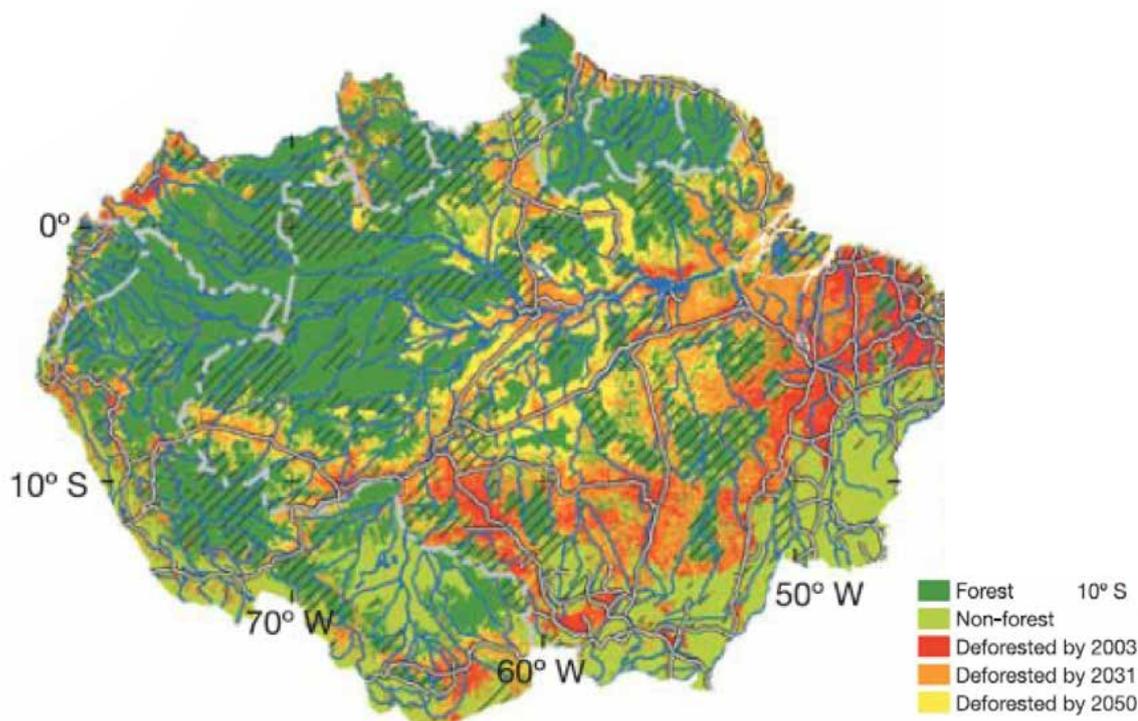
Carreteras

- no pavimentada (o sin inf.)
- pavimentada

agosto de 2012

Fuentes cartográficas del tema Deforestación: • Para todos los países excepto Brasil: RAISG, 2012 • Brasil: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, 2011 (<http://www.obt.inpe.br/prodesdigital/>).
Océano y relieve: World Physical Map, U.S. National Park Service, in ArcGIS Online Services.

Mapa N° 7: SimAmazonia 2006 – Simulación de Deforestación



Fuente: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia- IPAM

El alcance biogeográfico y la magnitud de los cambios ambientales que la Amazonía está experimentando en la actualidad encaminan las dinámicas ecológicas hacia un colapso del ecosistema del bosque tropical, lo que rompería con las funciones hidrológicas y climáticas que cumplen a la escala del bioma amazónico. El fenómeno de “*Amazon dieback*”, primeramente identificado por el climatólogo brasileño Carlos Nobre al inicio de la década de 1990, se refiere a una reducción significativa en la biomasa (carbono) del bosque amazónico como resultado de los cambios climáticos en curso, como parte de una transición hacia ecosistemas de tipo sabana.⁴⁶ Frente a este riesgo, científicos interesados en la conservación de los bosques han calculado que el *tipping point* con respecto a la deforestación acumulativa era aproximadamente 70% de la cobertura original del bosque amazónico.⁴⁷ Con 18% de la cobertura forestal destruida actualmente, si se mantienen las tasas actuales de deforestación se llegaría a tener 30% de la Amazonía deforestada en pocos años, y ponerla en peligro de crisis ecosistémica. El aumento en años recientes de eventos climáticos extremos en la Amazonía – fuertes sequías en 2005 y 2010; el récord para pluviosidad anual en 2009 con grandes inundaciones – son indicios que cambios más severos pueden formar parte de un futuro cercano.

4.2. Midiendo y proyectando impactos a la escala pan-amazónica

Los primeros modelamientos computarizados que simulaban distintas tasas de deforestación en escenarios futuros cumplieron un papel fundamental en adoptar una visión pan-amazónica sobre el problema de la pérdida del bosque tropical. El Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia IPAM articuló un modelo que proyectaba cartográficamente los posibles lugares de futura deforestación, con base en un conjunto complejo de variables. La primera iteración del modelo, lanzada en 2006 (ver Mapa No 7), permitió que nuestro entendimiento de la actual deforestación puede ser complementado con una visión prospectiva de futura deforestación. Los variables utilizadas para simular futura deforestación necesitan ser renovados constantemente debido a la velocidad de los cambios que la Amazonía está experimentando. Las proyecciones de deforestación para los años 2031 y 2050 hechas en el mapa de 2006 ahora tendrían que incorporar el funcionamiento del nuevo escenario geopolítico, la construcción de múltiples megaproyectos y la fluctuante demanda global por innumerables *commodities*.

46 El Banco Mundial realizó un extenso estudio de este tema. Puede tener acceso a los resultados en: Vergara, Walter y Sebastian M. Scholtz. (2010). *Assessment of the Risk of Amazon Dieback*. Washington: World Bank Studies.

47 Cálculo que usa como línea de base la cobertura forestal de la Amazonía al momento de la llegada de los europeos al inicio del siglo XVI.

La rápida proliferación de nuevas tecnologías de georreferenciamiento para organizaciones de la sociedad civil en todos los países amazónicos generó sistemas propios de monitoreo de deforestación en la Amazonía, ofreciendo así una fuente alternativa de datos a las tasas oficiales de los gobiernos. En muchos casos, los datos y los mapas contenidos en las bases de datos de las organizaciones de la sociedad civil son mejores que los datos de los sistemas nacionales.

El trabajo cartográfico del Instituto Socioambiental ISA en Brasil durante los últimos treinta años (incluyendo los trabajos de sus organizaciones precursoras) ha generado el mejor, y más accesible, registro de las tierras indígenas

y de las áreas protegidas de Brasil, convirtiéndose en referencia para toda la Amazonía.⁴⁸ La conformación de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada RAISG a partir de 2007, y que hoy cuenta con 11 organizaciones miembros, representó un marco importante tanto por el fortalecimiento y la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil de los países amazónicos como por la calidad técnica de sus trabajos. El Atlas Amazonía Bajo Presión, lanzado en diciembre de 2012 presenta mapas y estadísticas actuales sobre las carreteras, el petróleo y gas, la minería, las represas hidroeléctricas, los focos de calor y la deforestación y sirve como fuente informacional fundamental para los trabajos de incidencia socioambiental.

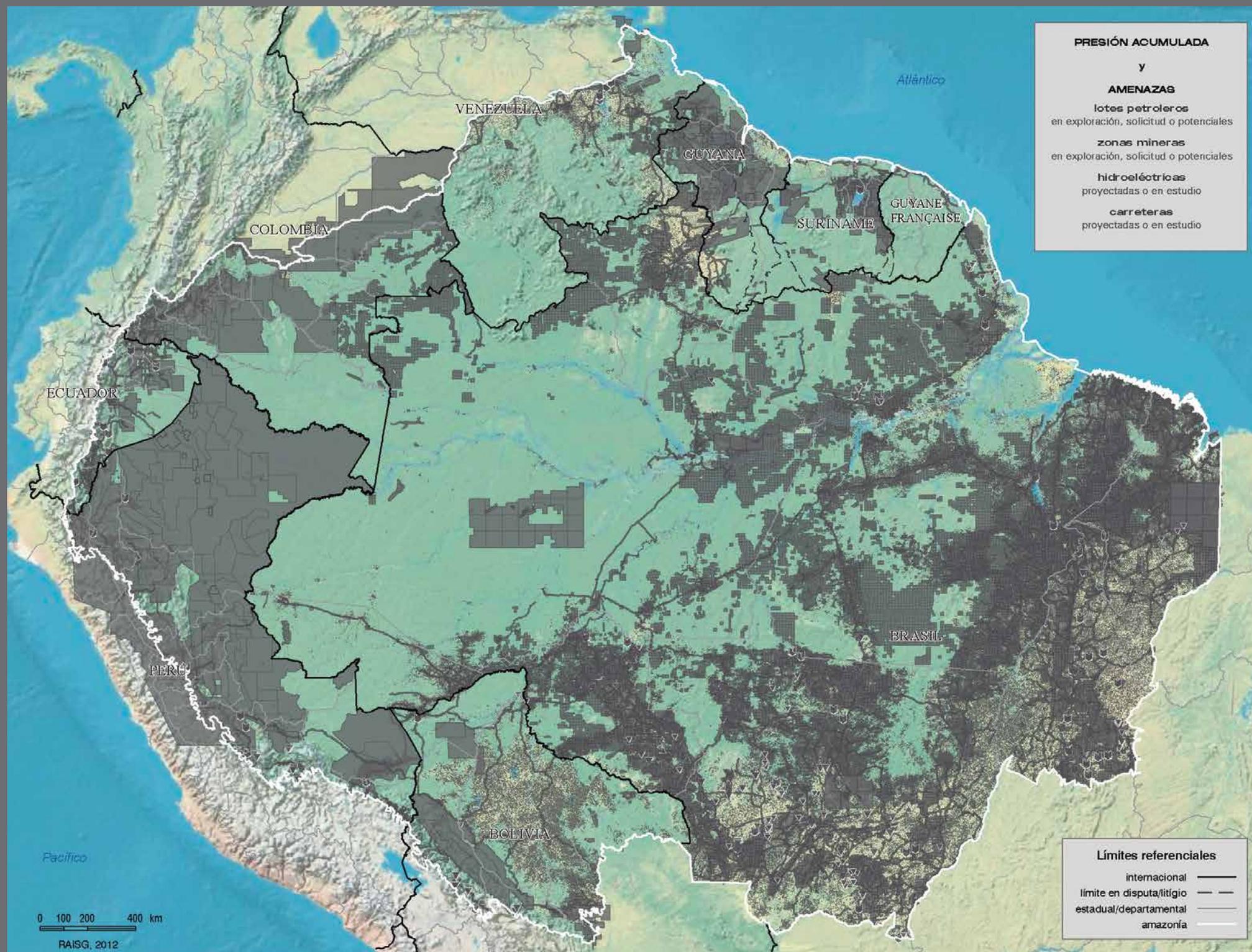
48 La publicación por ISA a cada cinco años de un volumen enciclopédico sobre los pueblos indígenas brasileños es una fuente imprescindible para cualquier trabajo con estos pueblos. Ver: Ricardo, Beto y Fany Ricardo, eds. (2011) *Povos Indígenas no Brasil: 2006-2010*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Mapa N° 8: Amazonía: Presión acumulada



Fuente RAISG

Mapa N° 9: Amazonía: Presión acumulada y amenazas



Fuente RAISG

4.3. Principales impactos a la escala microregional

Subdividir la Amazonía en distintas regiones es una tarea difícil. La polisemia del concepto “región” permite que haya muchas maneras de aplicarla a la Amazonía: regiones sub-nacionales (p.ej. Amazonía ecuatoriana); ecoregiones de la naturaleza (WWF); regiones caudillistas (cada una con sus oligarcas regionales); regiones metropolitanas (Manaus; Belém; Iquitos); regiones hidrográficas (Alto Amazonas); regiones etnográficas (Melatti⁴⁹); y tantas más, dependiendo del criterio usado. Para fines metodológicos aquí, utilizo la categoría de “micro-región” para referir a las “fronteras regionales”: un área geográfica de la Amazonía que está siendo transformada por la expansión de una frontera económica específica, proceso que está siendo liderado por la construcción de los megaproyectos.

Identificamos tres de los principales impactos socioambientales de los megaproyectos que surgen en la mayoría de las fronteras regionales, aunque con particularidades que necesitan ser especificadas antes de cualquier trabajo de incidencia.

4.3.1. Destrucción de los modos de vida de los pueblos indígenas y de las comunidades tradicionales

Desde el momento de la llegada de los europeos a la Amazonía, la invasión de territorios indígenas ha sido parte integral del fenómeno de las fronteras regionales, acompañado por la introducción de enfermedades nuevas que decimaron pueblos enteros, llevando centenares de ellos a desaparecer como pueblos autónomos. Estas invasiones produjeron una multiplicidad de migraciones de pueblos indígenas –intensificando y complejizando las migraciones precolombinas⁵⁰– y rediseñó el mapa etnográfico de la Amazonía. Cuando llegó la nueva ola de las fronteras desarrollistas a mediados del siglo XX, la opción de migrar a otras áreas forestales se redujo drásticamente debido a la presencia masiva de nuevos grupos sociales en sus territorios: no había grandes áreas disponibles a donde más ir. Desde la perspectiva territorial indígena, esta nueva situación representa un cambio significativo: el acorralamiento de los pueblos indígenas en tierras individuales, eliminando para siempre su práctica milenaria de migrar. Ese proceso está llegando a su culminación con el acorralamiento de los últimos pueblos viviendo en aislamiento y en contacto inicial.

Mientras tanto, la incesante deforestación ha comprometido las fuentes de sustento de los pueblos indígenas y otros grupos tradicionales. Sus sistemas agroforestales dependen de ambientes biodiversos. La degradación y contaminación del bosque ha contribuido para situaciones de escasez de caza, de pesca y de colecta de frutos. Frente a estas situaciones, uno de los principales desafíos para los pueblos indígenas ha sido conseguir reconocimiento oficial de sus territorios tradicionales (ahora en su nuevo formato “fijo”) por sus respectivos gobiernos nacionales. Una reivindicación final era la demarcación de estos territorios y su defensa frente a las invasiones y a la degradación ambiental que la nueva frontera global amazónica estaba provocando. Una vez que la integridad territorial está intacta, los pueblos indígenas pueden continuar su lucha por una vida digna y buscar maneras de asegurar que sus territorios sean económicamente y ambientalmente sustentables dentro del nuevo contexto de capitalismo global en el cual están insertos.

4.3.2. El represamiento de los ríos y los cambios estructurales en los regímenes hidrológicos que provoca

Para los grupos sociales amazónicos que mantienen prácticas tradicionales de adaptación – pueblos indígenas; ribereños; *seringueiros*; palenques; entre otros – los ríos constituyen una parte central de su vida y de su territorio. El represamiento de los ríos, sea por represas de grande o mediano porte, provoca cambios estructurales en los regímenes hidrológicos con impactos drásticos para modos de vida fundados en el río y sus flujos. El impacto más inmediato es la inundación de las tierras más fértiles de la región y la subsecuente remoción forzosa de las personas que vivían allá. Otro impacto es la disrupción de los ciclos migratorios y reproductivos de los peces, nuevamente con consecuencias negativas para los pescadores de la región. La represa interrumpe el tránsito humano por el río donde se construyen lazos de amistad y afinidad. De esta forma, las represas aceleran la transición a una matriz terrestre de transporte, por limitar el tránsito por río, así como centro de sociabilidad.

Una de los argumentos que utilizan los promotores de las represas hidroeléctricas es que la hidroelectricidad es una fuente “limpia” de producción de electricidad, particularmente cuando comparado a las plantas termoeléctricas, por ser de bajo uso de combustibles fósiles y por ser renovable. Una represa ofrece la oportunidad de

49 Melatti, Júlio César. 1995. “Áreas etnográficas da América do Sul.” Conferencia presentada al Seminario “Arqueologia - Tendências Atuais.” Universidad de Brasília.

50 Para un excelente análisis de la diáspora arawak durante el último milenio, ver: Heckenberger, Michael J. (2005). *The ecology of power: Culture, place, and personhood in the southern Amazon, A.D. 1000-2000*. Nueva York y Londres: Routledge.

generar créditos de carbono si consigue ser clasificada como un Mecanismo de Desarrollo Limpio MDL. Esta visión ha sido refutada por investigadores que trabajan sobre las hidroeléctricas. Fearnside y Millikan identifican varios impactos que rara vez se contabilizan en los estudios de impacto ambiental de las represas tales como (i) los impactos río abajo (secamiento de trechos del río; reducción del oxígeno en el agua que es mortal para peces; falta de inundaciones estacionales sobre los terrenos aluviales); (ii) impactos río arriba (interrupción de las migraciones de peces y de los flujos de sedimentos; cambio en la velocidad de río); (iii) concentración de índices de mercurio en los reservorios y la ampliación de su toxicidad mediante procesos de metilización (adicionamiento de CH₄), con la contaminación de los peces y los seres humanos que los consumen; (iv) aumento en la producción de metano, un poderoso gas del efecto invernadero, por la descomposición de material orgánico al fondo del reservorio.⁵¹

4.3.3. Crecimiento urbano desarticulado que produce marginalización económica y social

La rápida urbanización de la Amazonía a raíz de la instalación de los megaproyectos crea ciudades que crecen con poco planeamiento de tal forma que la población aumenta a un ritmo más veloz que la

capacidad de la administración pública para atender sus necesidades en lo que Browder y Godfrey clasifican como "urbanización desarticulada".⁵² Brasil está al frente de este proceso, como muestran los siguientes datos: entre 2000 a 2010, diez ciudades de la Amazonía brasileña doblaron su población; Manaus creció 23% para llegar a 1,7 millones de habitantes; y grandes proyectos de desarrollo (de distintos sectores económicos) promovieron la hinchazón de ciudades, como son los casos de Porto Velho y Altamira (hidroelectricidad), Parauapebas (minería), Sinop (agronegocios) y Paragominas (madera).⁵³

Con la implementación de un megaproyecto, la empresa responsable por su construcción construye un complejo habitacional mínimo para alojar el núcleo básico de los ingenieros y trabajadores. Sin embargo, como el influjo de personas siempre extrapola el número de habitaciones y de empleos, la población excedente se ve obligada a radicarse extemporáneamente y surgen ciudades pobres en las afueras del enclave. Estas ciudades carecen de la mayoría de servicios públicos básicos de sanitación, salud, luz eléctrica y educación y son centros de la informalidad económica. La falta de las fuerzas de orden público propicia la instalación de actividades ilícitas y situaciones de violencia. En suma, la ciudad nace dentro de la marginalidad económica, política y social.

51 Fearnside, Philip y Brent Millikan. (2012). "Hidrelétricas na Amazônia: Fone de energia limpa?". En: *O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21, 2ª edição*. Brasília: International Rivers Network – Brasil.

52 Browder, John y Brain J. Godfrey. (1997). *Rainforest cities: urbanization, development, and globalization*. Nueva York: Columbia University Press.

53 Romero, Simon. (2012). "Swelling rain forest cities surge in Amazon". *New York Times*, 24 de noviembre.

UNA AGENDA PAN-AMAZÓNICA PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO

1. LAS AGENDAS DE DEFENSA DE NATURALEZA Y DERECHOS

El peso de los impactos socioambientales delineados en la sección anterior –tanto a la escala pan-amazónica como micro-regional– está distribuido en una forma extremadamente desigual. Quien lleva la mayoría de los beneficios derivados de la implementación de los megaproyectos son fuerzas económicas y políticas externas de la región, tales como las grandes empresas multinacionales, el aparato administrativo del gobierno nacional que recibe una parte considerable de sus ingresos de la explotación y venta de recursos de la región y las entidades financieras que ganan con el pago de intereses sobre los préstamos o reciban garantías de renta mediante la venta futura de recursos o servicios. Estos actores controlan los principales centros de poder económico y político y refuerzan su control mediante una ideología desarrollista que promete mejores estándares de vida para la población en general. De esta forma, las fuerzas por detrás de la creciente construcción de megaproyectos en la Amazonía representan el estatus quo.

Quien lleva la mayoría de los impactos negativos de estos mismos megaproyectos son los pueblos indígenas, quienes sufren de la invasión de sus tierras y las comunidades locales, que experimentan una acelerada proliferación de problemas sociales y de salud, creando situaciones graves. Para estos grupos, el estatus quo no es satisfactorio y hay una urgente necesidad de un cambio en las políticas del

desarrollo. El bosque amazónico también es un perdedor neto de los impactos delineados arriba debido a las altas tasas de deforestación; la contaminación de los suelos y los ríos, con un subsecuente impacto sobre la flora, la fauna y los seres humanos; el incremento de desastres ecológicos tales como sequías prolongadas e incendios forestales; la transformación de paisajes altamente biodiversos en vastos campos de monocultivos de soya, palma aceitera, caña de azúcar o eucalipto; y un gradual proceso de sequías que transforma bosques tropicales en sabanas.

Las acciones de distintos grupos para modificar el estatus quo y direccionarlo hacia un sistema más justo y menos dañino llevaron a que ellos constituyesen en sujetos políticos y elaborasen sus respectivas agendas para los cambios. Identificamos tres agendas amazónicas para análisis aquí: una agenda ambiental, liderada por los conservacionistas internacionales; una agenda de los derechos colectivos y territoriales, liderada por los pueblos indígenas; y una agenda laboral, liderada por sindicatos. Después de una breve descripción de estas agendas, las interrelaciones históricas entre ellas serán analizadas para proseguir con el esbozo de una teoría de cambio capaz de orientar estas agendas hacia una propuesta de un desarrollo alternativo para la Amazonía.

1.1. La agenda ambiental

De las tres agendas a ser analizadas aquí, la agenda ambiental es la más conocida. A partir de década de 1980,

el movimiento ambientalista internacional identificó la Amazonía como un lugar privilegiado para su atención. Fue en esta misma década que científicos de la recientemente creada “biología de la conservación” acuñaron el concepto de “biodiversidad” para referir a la cantidad de distintos especies de flora y fauna que un ecosistema determinado contenía⁵⁴. Los bosques tropicales hospeden las más altas tasas de biodiversidad del mundo y la Amazonía, como su más grande bosque tropical, tomó una posición de destaque en la lucha para conservar la biodiversidad, ahora re-significada como patrimonio genético de la humanidad.

La principal política ambiental usada para garantizar la conservación de la biodiversidad hasta el momento ha sido el establecimiento de las áreas protegidas. En la década de 1980, los países amazónicos crearon grandes áreas protegidas en la Amazonía, la mayoría de las cuales eran Parques Nacionales y otras áreas de “protección integral” que prohibían a los seres humanos vivir dentro de ellas. Detrás de esta expansión de la red de áreas protegidas se constituyó una agenda política direccionada a la conservación de los bosques tropicales conformada por organizaciones ambientales no-gubernamentales (encabezadas por entidades de alcance internacional tales como Worldwide Fund for Nature WWF; Conservation International CI; The Nature Conservancy TNC; y Wildlife Conservation Society WCS), biólogos de varias especializaciones (botánicos; zoólogos; ictiólogos; etc.); ministerios y agencias ambientales de los gobiernos nacionales y departamentales; fundaciones filantrópicas (tales como Moore; Ford; Packard; MacArthur; Mott) y agencias de cooperación internacional de los países europeos y los Estados Unidos, en las que encontramos la corriente conservacionista del movimiento ambientalista.⁵⁵

Esta corriente experimentó un momento de auge con la Cumbre de la Tierra,⁵⁶ realizada en Rio de Janeiro en junio de 1992, donde la Convención de Diversidad Biológica fue firmada por más de cien países. El ambicioso Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales Brasileños (PPG-7), financiado conjuntamente por el Grupo de los Siete Países Industrializados y el gobierno brasileño, fue una de las iniciativas internacionales de más trascendencia para esta corriente.

El otro documento importante aprobado en la Cumbre de la Tierra fue la Convención sobre Cambio Climático cuyo principal objetivo es la estabilización de los gases de efecto

invernadero para evitar cambios peligrosos en el sistema climático global. El Protocolo de Kioto, firmado en 1997, estableció obligaciones para los países industrializados para reducir sus emisiones industriales de estos gases. A partir del siglo XXI, hubo una intensificación de las negociaciones internacionales en torno de la Convención. La incorporación de los bosques tropicales en esta nueva corriente se focalizó en papel como secuestradores de carbono. El programa Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación Ambiental REDD, ahora REDD+ para incluir los cambios en el uso de la tierra, fue incorporado dentro de las negociaciones mundiales sobre cambio climático en la 13ª Conferencia de las Partes en Bali en 2007, pero seis años después, la implementación de un sistema de créditos basado en los principios de REDD+ continua estando en una fase incipiente.

Otra vertiente de acción de la agenda ambiental se ha focalizado en los ciclos hidrológicos y la importancia del agua como articulador biofísico y humano. Si el abordaje de la biodiversidad produjo el concepto de ecoregiones y el abordaje del cambio climático produjo el concepto del carbono secuestrado, un abordaje de los flujos hídricos se fundamenta en el concepto de cuenca hidrográfica como unidad ambiental de análisis. La interconectividad de los ríos amazónicos, junto con el fenómeno geográfico inter-escalar de las cuencas, en el cual cuencas pequeñas se juntan para formar macro-cuencas, las cuales se juntan para constituir la cuenca amazónica de proporciones continentales, permite visualizar diferentes escalas para análisis social y acción política.

Las disputas actuales sobre las represas hidroeléctricas se tornan el punto neurológico del sistema hídrico por cambiar, rápida y radicalmente, los flujos hidrológicos, los ecosistemas acuáticos y los medios de sustento de los pueblos amazónicos. El informe de la Comisión Mundial de Represas, titulado Represas y Desarrollo: Un nuevo marco para la toma de decisiones (2000), fue redactada por una comisión de expertos internacionales después de amplias consultas con grupos sociales de todos los continentes y se ha convertido en la referencia internacional por excelencia para una nueva política de represas que contempla una visión múltiple de desarrollo hídrico y humano. Las prioridades estratégicas propuestas en el informe termina con el número siete que resume su visión: “Compartiendo ríos para la paz, el desarrollo y la seguridad”.

54 Takas presenta una interesante lectura del proceso de la “invención” científica de la biodiversidad: Takas, David. (1996). *The idea of biodiversity: philosophies of paradise*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press.

55 Para un análisis detallado de las distintas corrientes del movimiento ambientalista, ver: Little, Paul E. (2004). “Ambientalismo e Amazônia: Encontros e desencontros.” En: *Amazônia: Cenas e cenários*, D. Sayago, J-F. Tourrand; M. Bursztyn, eds., pp. 321-344. Brasília: Editora UnB.

56 Su nombre oficial fue “La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente” y fue acompañada por la realización de un Foro Global que contó con la participación de millares de organizaciones de la sociedad civil.

Otra consecuencia de las grandes represas es que pondrán los flujos hídricos de casi toda la cuenca bajo el régimen técnico de la generación de electricidad para centros metropolitanos distantes, lo que dificulta la realización de una propuesta alternativa de desarrollo amazónico. El Plan 2020 para la Amazonía de International Rivers⁵⁷ integra tres elementos importantes en sus cálculos sobre la importancia de los ríos: el valor de su biodiversidad (incluyendo la ictiofauna); la protección de los derechos colectivos de las comunidades ribereñas; y los servicios ecosistémicos que los ríos de fluir libremente proveen.

1.2. La agenda de los derechos de los pueblos

A lo largo de los últimos dos siglos las sociedades nacionales del occidente han experimentado un proceso gradual, aunque inexorable, de ampliación de derechos de que gozan sus ciudadanos. La introducción de nociones de los derechos civiles en el siglo XVIII después de las revoluciones francesa y norteamericana abrieron un nuevo espacio público para el debate y la resolución de conflictos que hoy conocemos como la sociedad civil. En la época post-Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos ganaron un gran impulso con la promulgación en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas. La turbia década de 1960 colocó los temas de los derechos ambientales y de las mujeres en la agenda política de los derechos internacionales, aunque con diferencias enormes en su aplicación en distintas regiones del mundo.

En la década de 1980, el tema de los derechos de los pueblos indígenas ganó fuerza dentro de las Naciones Unidas con la creación de Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y, en 1989, la Organización Internacional de Trabajo aprobó la Convención 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, creando un espacio político internacional para la promoción y la defensa de los derechos indígenas. La Convención 169 representó un importante cambio de enfoque desde la Convención 107 de 1957 que promovía un proyecto asimilacionista.

Un conjunto de movimientos sociales, asociaciones y federaciones indígenas; organizaciones que promueven la sobrevivencia cultural (p.ej. Cultural Survival; Survival International; International Work Group for Indigenous Affairs IWGIA); redes de antropólogos y de abogados; organizaciones laborales (como la OIT), movimientos sociales de justicia ambiental— han trabajado en la construcción de una agenda

política a favor de la protección de los derechos colectivos y territoriales, conocida como la agenda de los derechos de los pueblos. Los pueblos indígenas lideran este proceso y encontraron en las Naciones Unidas espacio para promover sus reivindicaciones como grupos sociales no-nacionales con derechos colectivos, social y culturalmente existentes. La creación del Foro Permanente de los Pueblos Indígenas en 2000 abrió un nuevo espacio donde pueblos indígenas de todos los continentes tuvieron la oportunidad, mediante sus reuniones internacionales bienales, de conocerse y elaborar propuestas propias. En 2007, después de veinte cinco años de debate, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Los derechos territoriales cuentan como los más importantes de los derechos colectivos, ya que la tierra de cada pueblo es central para su identidad cultural y sirve como fuente de su sustento. En este sentido, la implementación de megaproyectos, y las movilizaciones migratorias que engendren, se presenta como una amenaza primordial a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Es a nivel nacional que la mayoría de las decisiones respecto a los pueblos indígenas son tomadas y que los problemas de ejecución y fiscalización de las leyes se suceden continuamente. La primera responsabilidad de los gobiernos nacionales frente a los pueblos indígenas que se encuentran dentro de sus fronteras es el reconocimiento formal de sus territorios dentro de normas que garantiza su tenencia colectiva.

Esta larga batalla ganó ímpetu con la nueva ola de Constituciones Nacionales de los finales de la década de 1980 y el inicio de la de 1990. La Constitución Federal de Brasil (1988) reconoció, por primera vez en su historia, los derechos originarios de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y garantiza a los ciudadanos el derecho a un medio ambiente equilibrado. La Constitución Política de Colombia (1991) garantizó los derechos territoriales de los pueblos indígenas, indicando que los territorios indígenas estén gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbre de sus comunidades. Las más recientes constituciones han avanzado todavía más en la protección de los derechos colectivos. La Constitución del Ecuador (2008) instala el derecho de buen vivir y derechos a la naturaleza. La Constitución Política de Bolivia (2009) introduce el concepto de un Estado plurinacional, con un modelo de pluralismo legal igualitario y reconoce el derecho a la libre determinación y territorialidad.⁵⁸

57 International Rivers. (2012). *2020 Plan for the Amazon: A long-range strategy for protecting rivers and rights in the Amazon, from the Andes to the Atlantic*. Berkeley: International Rivers.

58 RAMA – Red Jurídica Amazónica. (2012). *El derecho al territorio y al autogobierno territorial de los pueblos indígenas de la región Amazónica de Bolivia, Colombia, Ecuador Perú y Venezuela*. Quito: Fundación Pachamama.

Otra frente de lucha para la agenda de los derechos se refiere a la expropiación mercantil de los conocimientos tradicionales. Con la irrupción de las nuevas biotecnologías a partir de la década de 1980,⁵⁹ se ampliaron las posibilidades para la manipulación genética de genes amazónicos previamente desconocidos científicamente y estalló una búsqueda global para nuevo material genético, actividad conocida como la “bioprospección”. Los bioprospectores rápidamente entendieron que la alta cantidad de especies del bosque amazónico dificultaba su procura de substancias con alto potencial de uso humano. El vasto acervo de conocimientos tradicionales que los pueblos indígenas desarrollaron históricamente ofreció lucrativos “atajos” en la búsqueda de material con potenciales usos humanos, mediante el acceso y subsecuente uso de los conocimientos tradicionales. En el proceso, existe el riesgo de una expropiación mercantil del conocimiento indígena y su transformación en propiedad privada por ajenos.

A nivel internacional, las organizaciones indígenas levantaron varios frentes de incidencia sobre este problema, con prioridad para la Convención sobre Diversidad Biológica CDB (y sus artículos 8(j) y 10(c)), el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, y la Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual. Con el Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Repartición de Beneficios, aprobado durante la 10ª Conferencia de las Partes de la CDB en Japón en 2010, existe el arduo trabajo regulatorio de poner en práctica formas de protección de los conocimientos tradicionales y garantías de una justa y equitativa repartición de los beneficios derivados a su uso.

1.3. Tensiones y sinergias entre las dos agendas

Los actores sociales que promuevan la agenda ambiental han mantenido extensas relaciones con los pueblos indígenas y los otros actores de la agenda de los derechos de los pueblos que fluctúan entre alianzas políticas, por un lado, y conflictos abiertos, por otro. Una breve revisión de la historia de estas relaciones durante las últimas tres décadas ayudaría identificar sus puntos más polémicos para después buscar posibilidades para superar estas tensiones y construir una agenda en común.

La década de 1980 fue un momento de auge en la colaboración entre los ambientalistas y los pueblos indígenas

y comunidades tradicionales, con la formación diversas alianzas políticas en favor de la protección de los bosques tropicales. La aproximación entre el movimiento sindical de los *seringueiros* brasileños y el movimiento conservacionista internacional generó un nuevo tipo de área protegida –la Reserva Extractivista– cuyos residentes, organizados en Asociaciones de Agro-extractivistas, gozan del usufructo colectivo de la reserva mediante Planes de Uso. Sin embargo, el asesinato de Chico Mendes, el líder visionario de los *seringueiros*, en su casa en 1988 por pistoleros, mostró que los oligarcas regionales de la Amazonía, que habían dominado las economías amazónicas regionales durante la mayor parte del siglo XX, no iban a rendirse fácilmente.

Otro momento importante de colaboración entre las dos agendas fue la campaña contra la construcción de la represa Kararaô –nombre de un canto de guerra kayapó– sobre el río Xingú. En 1989 hubo una reunión en Altamira, Brasil, con los representantes del Eletronorte, la empresa estatal responsable por la represa, asistida por más de 600 guerreros Kayapó, por miembros del movimiento ambientalista internacional, por la prensa nacional e internacional y por varias “estrellas” como el cantante de rock, Sting.⁶⁰ La fuerza de las protestas y la publicidad negativa que el gobierno y los financiadores recibieron produjo la cancelación de financiamiento del proyecto por parte del Banco Mundial y la postergación indefinida de la construcción de la represa por parte del gobierno en una clara victoria para la alianza indígena-ambientalista.

En la década de 1990, esta alianza experimentó momentos difíciles con el choque entre las distintas reivindicaciones de las partes. Uno de los principales puntos de tensión resultó de la superposición entre tierras indígenas y áreas protegidas de protección integral, que no permitía habitantes dentro de sus límites. En Brasil, la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) en 2000, después de diez años de arduos debates entre los conservacionistas y los pueblos indígenas, se estableció la nueva categoría de “área de uso sustentable”, pero dejó los conflictos territoriales existentes sin mecanismos para su solución.⁶¹ En 2010, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN publicó un estudio titulado *Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur* en el cual encontró que en América del Sur, de las 802 áreas protegidas de carácter nacional, 220 (o el 27%) presentan algún tipo de traslapo con territorios indígenas.⁶²

59 Para una revisión de este nuevo momento en el desarrollo de las industrias biotecnológicas y las implicaciones sociales de ello, ver: Peritore, N. Patrick y Ana Karina Galve-Peritore, eds. (1995). *Biotechnology in Latin America: politics, impacts, and risks*. Wilmington: SR Books.

60 Turner describe el evento como siendo simultáneamente una protesta vigorosa y un “circo mediático internacional”, ver: Turner, Terence. (1993). “The role of indigenous people in the environmental crisis: The example of the Kayapó of the Brazilian Amazon”. *Perspectives in Biology and Medicine* 36(3): 526-545.

61 Ricardo, Fany, org. (2004). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

62 Para una perspectiva global e histórica de este fenómeno, ver: Dowie, Mark. (2009). *Conservation Refugees: The hundred-year conflict between global conservation and native peoples*. Cambridge, MA: MIT Press.

En la década de 2000, el tema de los cambios climáticos mundiales sobresalió en la agenda ambiental y los bosques tropicales entraron en las negociaciones internacionales como potenciales generadores de créditos de carbono dentro del Programa REDD. Pero los formuladores ambientalistas del programa REDD+, al promover un sistema de créditos, no contemplaban adecuadamente los derechos indígenas sobre el carbono secuestrado, es decir, su bosque. Así con el lanzamiento de programas de REDD+, los movimientos indígenas de los bosques tropicales se preocuparon con el potencial debilitamiento de sus derechos y su acceso a los recursos naturales. En una reunión en 2009, organizada por el International Forum on Globalization IFG en Washington, DC, entre líderes indígenas internacionales y representantes de las grandes organizaciones ambientalistas, se llegó a un acuerdo de que ambas agendas iban a apoyar el lenguaje contenido en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas como base para formulación e implementación de programas de REDD+.⁶³

El saldo práctico de las turbias relaciones entre las dos agendas es una cierta falta de confianza mutua entre la tecnocracia ambiental y las organizaciones indígenas.⁶⁴ Uno de los puntos de continua tensión reside en sus diferentes abordajes para la negociación y resolución de conflictos. Entre la tecnocracia ambiental predomina el abordaje de negociación entre las partes involucradas en el conflicto con facilitación externa, conocido comúnmente en inglés como el *"stakeholder approach"*. La palabra *"stakeholder"* significa un "depositario de una apuesta"⁶⁵ y fue inicialmente acuñada en la época las corridas de oro estadounidenses: el *"stake"* de una persona en una potencial mina refería al dinero que tenía invertido en el emprendimiento. En la aplicación de esta metodología de resolución de conflictos, cada uno de los *stakeholders* gana un "asiento" en la mesa de negociaciones, a pesar de las grandes desigualdades en las cuotas de poder.

Los movimientos indígenas y sus aliados tienden a utilizar un abordaje fundamentado en respeto de los derechos (*"rights-based approach"*). Desde esta perspectiva, antes de sentarse a negociar sobre el contenido específico del conflicto, es necesario establecer el marco de los derechos colectivos sobre el cual las negociaciones pueden proceder. En el *stakeholder approach* la cuestión de los derechos colectivos entra como tema negociable, entre tanto el *rights-based approach* exige que el tema de los derechos sea resuelto antemano. Para los pueblos indígenas el

depositario de una apuesta es diferente del depositario de un derecho. Sin embargo, los dos abordajes no son mutuamente excluyentes y pueden ser usados en distintos momentos del proceso de resolución de conflictos en una forma coordinada.

1.4. La agenda laboral

Las reivindicaciones de los ambientalistas y los pueblos indígenas han dominado las agendas de cambio en la Amazonía, dejando la agenda laboral en un lugar periférico. El modelo de la industrialización que los megaproyectos están implementando en la Amazonía solo se efectiviza con la fuerza de trabajo de millares de inmigrantes (nacionales e internacionales) que trabajan en inmensos enclaves y donde el movimiento sindical no tiene una fuerte presencia. Entre los trabajadores migrantes, quienes laboran sobre condiciones precarias, y los habitantes urbanos, quienes viven en situaciones de informalidad laboral y marginalidad social, existe la posibilidad de promover una agenda laboral que reivindica sus derechos laborales y mejoras sociales. Estas reivindicaciones no han conseguido consolidarse todavía en una fuerza sindical pan-amazónica sólida debido a su gran dispersión y constante movilidad.

Las experiencias laborales en los canteros de obra de las represas hidroeléctricas de Santo Antonio, Jirau y Belo Monte, las tres primeras grandes represas brasileñas de la actual ola de megaproyectos, han experimentado una serie de confrontaciones entre los trabajadores y las empresas constructores, algunos de ellos marcados por la violencia. En 2010, por ejemplo, los trabajadores del enclave de Jirau se rebelaron contra las malas condiciones de trabajo, quemando buses y destruyendo edificios. La respuesta de la empresa fue inmediata: expulsó a los 22,000 trabajadores del sitio, dejándolos sin sustento en una región lejos de su casa, entregando la carga social para ellos a los gobiernos municipales y regionales que no estaban en condiciones de asumirla. En los primeros dos años de construcción, la represa Belo Monte ha experimentado 18 ocupaciones lideradas por indígenas y ambientalistas, y 9 paralizaciones de los trabajadores. Se calcula que, cuando el proceso de construcción de Belo Monte alcance su momento de más auge, tendría un total de 28,000 trabajadores temporales.

Las reivindicaciones de estos trabajadores para dignos condiciones y beneficios de trabajo representan una clara agenda de demanda social amazónica que está, hasta el momento, bastante desvinculada a las agendas ambiental

63 International Forum on Globalization. (2009). *Ensuring indigenous peoples' and forest-dependent communities' rights in REDD*. San Francisco: IFG.

64 El artículo de Chapin desató una grande polémica sobre estas relaciones. Ver: Chapin, Mac. (2004). "A challenge to conservationists". *World Watch Magazine*, Vol. 17, Nº. 6. Para una serie de réplicas al artículo, ver: "Responses to 'A challenge to conservationists'". *World Watch Magazine*, Vol. 18, Nº. 2 (2005).

65 *Simon and Shuster's International Dictionary – English/Spanish, Spanish/English*.

y de los derechos de los pueblos, ya que los trabajadores están vinculados, por bien o por mal, con la misma obra que está provocando la devastación de la región que estas agendas están levantando.

Aunque la presente investigación no trabajará directamente con la agenda laboral en su propuesta de cambio por estar fuera de su enfoque temático, identificamos dos potenciales puntos de aproximación entre las tres agendas que puedan conformar parte de una propuesta global de incidencia:

1. Uno de los pilares de la lucha por reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la OIT, justamente un organismo laboral. Los trabajadores amazónicos temporales de los megaproyectos deben recibir apoyo de la misma OIT y de las organizaciones sindicales. Así, los pueblos indígenas y los trabajadores amazónicos pueden actuar dentro de un espacio ampliado de derechos laborales.
2. La aproximación entre la agenda laboral y la agenda ambiental puede pasar por la procura de estándares globales sobre la responsabilidad corporativa. Uno de los cambios más significativos en el trabajo de las grandes organizaciones conservacionistas es el lanzamiento de una nueva estrategia que procure modificar el comportamiento económico de las grandes corporaciones para prácticas más favorables ambientalmente. Diversas “Mesas de Trabajo” ambientales de negociación se han conformado en distintos sectores de la economía –madera; soya; carne; palma aceitera– con resultados mixtos. Como son grandes corporaciones que están construyendo los megaproyectos, los trabajadores y los ambientalistas pueden construir una plataforma en común sobre salud humana y ambiental en los megaproyectos como parte de una campaña de responsabilidad corporativa.

2. LA CONSTRUCCIÓN DE REDES PAN-AMAZÓNICAS PARA EL CAMBIO

El esbozo de una teoría de cambio aquí tiene el afán de orientar la elaboración de estrategias y tácticas capaz de defender los intereses y promover las reivindicaciones de los grupos sociales buscando modelos más justos y menos dañinos del modelo de desarrollo. El análisis utilizado en esta investigación trabaja con los preceptos de la “ecología política”. Su punto de partida es la dinámica de fronteras en expansión, explicada en la primera sección, que sirve como motor para la llegada de las fuerzas depredadoras y que

genera conflictos socioambientales en torno del manejo y uso de las tierras, de los ríos, del subsuelo y de todos los recursos naturales. Visto de esta forma, las cuestiones ambientales en la Amazonía son invariablemente asuntos políticos por involucrar las fuerzas económicas y políticas que intentan imponer su voluntad sobre las demás fuerzas presentes en la región.

El modelo vigente de desarrollo, liderado por la instalación simultánea de veintenas de megaproyectos en varios países, está produciendo los impactos socioambientales a la escala pan-amazónica identificados previamente (industrialización; urbanización; deforestación; crisis ecosistémica). Dos de las características más prominentes de los proyectos de desarrollo implementados en la Amazonía en las últimas décadas es su planeamiento por personas externas de la región amazónica para atender demandas también externas y la exclusión sistemática de los pueblos amazónicos en el planeamiento y toma de decisiones sobre su implementación.

Una propuesta para un desarrollo alternativo puede surgir de las prácticas y los aprendizajes de los pueblos de la Amazonía para atender a sus necesidades y aspiraciones: en suma, un *desarrollo amazocéntrico*. Para lograr esto, se necesita una visión global capaz de aglutinar las reivindicaciones dispersas de los movimientos sociales en un movimiento cohesivo. La construcción de una visión pan-amazónica endógena está en fase incipiente. La carta de compromiso del Foro Amazonía Sustentable, por ejemplo, termina con la exhortación a las más de 200 organizaciones firmantes de asumir la responsabilidad de unir fuerzas para “cambiar la historia reciente de la Amazonía en integración armónica con otras regiones.”⁶⁶ En una perspectiva más académica, Sachs propone que la Amazonía puede ser un “laboratorio de las biocivilizaciones del futuro”, pero esto solo será posible con la “reinención del Estado desarrollista.”⁶⁷ Siguiendo el camino trazado por el Foro Social Mundial, podemos partir de la afirmación de que “otra Amazonía es posible”.

Históricamente, las fronteras en expansión han sido marcadas por conflictos violentos y la ausencia de la normatividad del Estado, donde el espacio público es poco formado y dominado por relaciones asimétricas del poder. La propuesta política de establecer foros públicos amplios de debate y acción, permite levantar y promover los intereses públicos y colectivos, al mismo tiempo que regula la intervención de los intereses privados, y ofrece un camino más democrático para la resolución de conflictos en las fronteras amazónicas.

66 El Manifiesto del IV Foro Social Pan-Amazónico, realizado en Belém en 2009 anuncia que “sabemos que la Pan-Amazonía es uno de los más importantes escenarios de batalla que se traba para la salvación del planeta y la humanidad”.

67 Sachs, Ignacy. (2008). “Amazônia: laboratório das biocivilizações do futuro”. Territórios da Cidadania.

Las redes activistas actuales proveen la base sobre la cual se construirían formas de una mayor coordinación y sintonía de acciones entre actores globalmente dispersos. Las redes que han permeado esta investigación –RAMA; RAISG; ARA; RLIE; BICECA; Plataforma BNDES; lista BNDES en la Mira; Oilwatch; International Rivers; entre otras– hacen trabajos especializados de alta calidad y forman el núcleo duro de la estrategia de aprovechar con más eficacia de las redes y las iniciativas existentes. Un elemento en este aprovechamiento es en el área de la información. Las organizaciones de la sociedad civil manejan enormes cantidades de informaciones sobre el bosque amazónico, sobre los proyectos de desarrollo, sobre los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, estas mismas redes tienen que trabajar duramente para ganar acceso a los recintos de toma de decisiones sobre los megaproyectos, sea en las esferas gubernamentales, sea en el ámbito de las empresas privadas.

Para aumentar su cuota de poder en este nuevo escenario financiero y desarrollista, los movimientos y organizaciones sociales necesitan refinar su estrategia política para canalizar mejor sus acciones de participación y de resistencia. El elenco de tácticas disponibles para la implementación de una estrategia es grande y la elección de cada táctica dependerá tanto de la situación como del momento coyuntural en que se realiza la acción. Podemos delinear un continuo en el cual hay, en un lado, acciones colaborativas y de participación y, al otro lado, acciones de confrontación y resistencia. Ambos “estilos” de acción política tienen su lugar y pueden convivir dentro de un mismo movimiento, aunque con tensiones y aprehensiones mutuas.

Uno de los foros privilegiados para la participación es la formulación, negociación, implementación y fiscalización de las políticas públicas, entendidas aquí como las normas técnicas y sociales establecidas por una colectividad pública, a ser utilizadas en la administración del dominio público. Para la construcción de un espacio público democrático, entonces, existe la necesidad de un “empoderamiento” (aumentar la cuota de poder) de los grupos marginalizados y, de esta forma, crear un ámbito más igualitario para la construcción en conjunto de nuevas políticas públicas. Otro camino para la participación pública son las prácticas colaborativas de producción y gestión de conocimientos, práctica que confronta la tendencia de la privatización de la información y su control por empresas privadas. Una tercera táctica de este estilo de acción política son las campañas educativas que buscan crear opinión pública favorable los intereses de los pueblos amazónicos. Las campañas AmoAmazonía en el Perú y el Ecuador han hecho un excelente trabajo en este sentido.

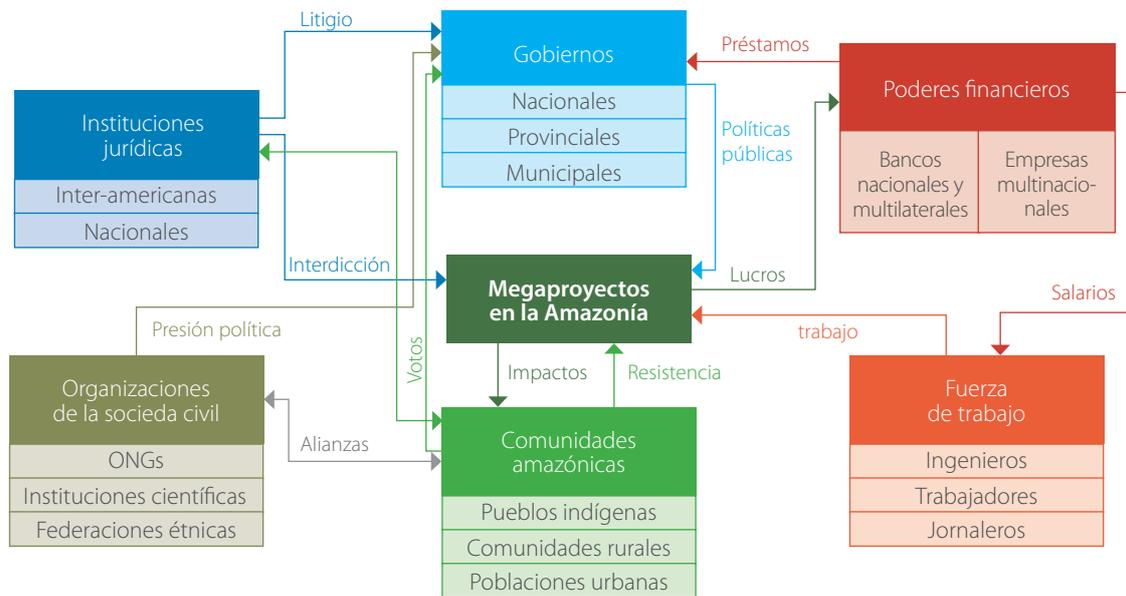
Con respecto a las tácticas de demanda directa, las movilizaciones sociales están diseñadas para presionar

políticamente el poder centralizado y para ganar visibilidad y apoyo popular. Los casos de la Marcha para el Derecho al Agua en Perú, la Marcha por el Agua, Tierra y Dignidad en el Ecuador y la Marcha en Defensa de la Integridad del TIPNIS en Bolivia son tres ejemplos recientes de movilizaciones que consiguieron levantar una resistencia mayor a las políticas públicas impuestas a la Amazonía por autoridades nacionales. Los procesos legales representan otra importante táctica de demanda directa. Los procesos llevados a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre el Caso Sarayacu en el Ecuador, el Caso Belo Monte en Brasil y el caso TIPNIS en Bolivia son ejemplos recientes de demandas jurídicas. Las campañas corporativas que exigen que las empresas respeten a los derechos de los pueblos son otra táctica de demanda directa. Campañas contra tres empresas petroleras con actuación en la Amazonía –Chevron, Occidental Petroleum y Talisman– han dado resultados significativos, incluyendo la retirada de Talisman y de ConocoPhillips de Perú y el fallo judicial contra Chevron en el Poder Judicial Ecuatoriano. Una mejor coordinación de las acciones y de apoyo mutuo para las campañas y luchas afines serviría para intensificar del impacto político de las redes.

La utilización de un mapa conceptual de las principales fuerzas en torno de los megaproyectos puede servir para orientar la elaboración e implementación de una estrategia de cambio. En el Gráfico No 3, cada uno de los nombres en negrito representa un espacio de actuación política y económica. Por debajo de estos nombres constan los principales tipos de actores socioeconómicos que actúan en dichos espacios. Para cada megaproyecto, tendría que hacerse un mapeo básico de los principales actores específicos, utilizando este gráfico para situarlos en su relación con los demás actores. Las flechas indican los principales tipos de interacción que existen entre los distintos espacios de poder.

El análisis de la correlación de poder entre estos distintos espacios revela una fuerte simbiosis entre el espacio de “los gobiernos” y de “los poderes financieros”, creando el estatus quo que está promoviendo los megaproyectos. Los tres espacios de “las organizaciones de la sociedad civil”, “las comunidades amazónicas” y “las instituciones jurídicas” tienden a formar alianzas estratégicas para contestar el estatus quo y demandar políticas de desarrollo más justas que contemplan las necesidades ambientales y sociales de la Amazonía. El espacio de “la fuerza de trabajo” es un lugar incierto dentro esta dinámica de poder, ya que los trabajadores son beneficiarios de los megaproyectos, al mismo tiempo que sufren de muchos de sus impactos negativos.

Mapa conceptual de los principales espacios/actores socioeconómicos



PROPUESTA DE TEMAS Y ACCIONES PRIORITARIAS

La correlación de fuerzas expresada en el mapa conceptual sirve para delinear distintos espacios sociopolíticos y jurídicos para el trabajo de incidencia. Para cada espacio, hay que escoger acciones prioritarias. A continuación, sugeriremos posibles líneas de acción que darán seguimiento a los temas levantados por el análisis global. Los criterios utilizados incluyen trabajos con actores claves, delineamiento de “cuellos de botella” en los procesos ambientales, establecimiento de precedentes de consulta pública e identificación de puntos neurálgicos y de los puntos más débiles de las estructuras económicas dominantes. Todos estos criterios tendrían que pasar por la criba de su factibilidad y su urgencia. Este delineamiento sirve como marco referencial para la asignación de recursos (humanos y financieros) y el planeamiento de acciones.

2.1. Los derechos de los pueblos

La agenda de los derechos de los pueblos indígenas es el núcleo duro de su agenda política. Uno de sus principios es el respeto de derechos colectivos y territoriales como condición previa a las negociaciones políticas y económicas. El uso táctico de los aparatos jurídicos y de derechos humanos es su herramienta más importante. Identificamos

dos temas prioritarios para los trabajos para la incidencia derivados de su importancia en los procesos de limitar los impactos de los megaproyectos:

2.1.1. El derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada

El Convenio 169 de la OIT continúa siendo el principal marco legal internacional para orientar el establecimiento de normas para la Consulta Previa, Libre e Informada. La normatividad de los Estados Nacionales también ha experimentado avances, tales como la decisión de la Corte Constitucional de Colombia que la consulta previa es un derecho fundamental de obligatorio cumplimiento para el Estado;⁶⁸ la promulgación de la Ley de Consulta Previa en Perú en septiembre de 2011;⁶⁹ y el establecimiento de reglas de acceso a los conocimientos tradicionales por el Consejo Nacional de Gestión del Patrimonio Genético CGEN en Brasil.

La selección por el Estado de un megaproyecto como prioritario tiende a triunfar sobre el derecho a la consulta, todo ello en nombre del “interés nacional”. La insistencia del Estado Brasileño en construir la represa de Belo Monte y la del Estado Boliviano en construir la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, ambas confrontadas por una fuerte resistencia popular, son indicaciones de los límites de la

68 CEDLA – Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. (2012). *Derechos indígenas en la Comunidad Andina de Naciones/Memoria del taller/con el CCPICAN*. La Paz: CEDLA, p. 11.

69 Perú: *Informe Alternativo 2012 – Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. (2012). Lima: Sonimágenes del Perú.

incidencia en la toma de decisiones sobre megaproyectos. El carácter impositivo de los megaproyectos es uno de los más nefastos problemas para los pueblos indígenas. En la mayoría de los casos, los pueblos indígenas solo saben de los planes de la construcción de un megaproyecto en su región después de que la propuesta está aprobada. Así, el proyecto llega al conocimiento de los pueblos como un hecho consumado, sobre el cual ellos solo pueden negociar los términos de mitigación y compensación, pero sin tener espacio para cuestionar el emprendimiento en sí.

Aquí radica la distinción entre los conceptos de “consulta” y “consentimiento”. Un proceso de consulta remite a las acciones de “conferir” con las partes afectadas sobre la propuesta de construcción. El respeto del consentimiento es considerablemente más fuerte, ya que implica dar a los pueblos indígenas una especie de poder de veto sobre el emprendimiento. Los Estados Nacionales y las grandes empresas privadas no quieren ceder el derecho de consentimiento, porque representaría un instrumento poderoso de los pueblos indígenas que crearía obstáculos a sus designios desarrollistas nacionales.

Es en este marco que la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas gana una posición destacada por ser más exigente que el Convenio 169 de la OIT. La Declaración incluye lenguaje sobre los procesos de consentimiento y establece el Derecho a la Autodeterminación. Y, a pesar de que una declaración no tiene obligatoriedad, puede ser usado como estándar básico para cualquier tipo de negociaciones. La propuesta es privilegiar el trabajo a favor de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sin abandonar los trabajos actuales a favor del Convenio 169.

2.1.2. Los nuevos derechos en las Constituciones Nacionales

La promulgación de nuevas Constituciones Nacionales en los países amazónicos durante los últimos 25 años ha cambiado radicalmente su panorama legal y abren múltiples espacios para los derechos de cambio. Por ser el documento jurídico fundamental y máximo de cada país, las Constituciones otorgan una importante autoridad a dichos derechos. Las Constituciones del Ecuador y de Bolivia, por haber lanzado nuevos derechos y conceptos, lideran este proceso. El anuncio de estos derechos y conceptos en las Constituciones, sin embargo, no garantiza su cabal implementación, algo que requiere leyes secundarias y trabajos de base. Los grandes impactos generados por los megaproyectos presentan una serie de situaciones para aplicar estos nuevos derechos y hacerlos realidad. Identificamos cuatro temas principales para los trabajos de incidencia.

Derecho del buen vivir: Uno de los temas que permea esta investigación es la necesidad de idear un modelo alternativo desarrollo para la Amazonía. El Derecho del Buen Vivir, que consta en la Constitución ecuatoriana, sirve como un excelente medio para promover ello, particularmente con los pueblos indígenas. El fortalecimiento de sus procesos de gestión territorial y gobernanza, la implementación de alternativas económicas y sus sistemas monetarios complementarios y la promoción de programas de salud básica comunitaria son algunos ejemplos de cómo este derecho puede ser realizado dentro del marco de los derechos colectivos. La idea de cambio debe ser fundamentada en la concepción de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre su relación con la naturaleza.

Derechos de la naturaleza: Ecuador es el primer país en el mundo que reconoce los derechos de la naturaleza en su Constitución y ahora resta el trabajo de desarrollar estos derechos en leyes secundarias. Los impactos ambientales provocados por los megaproyectos extractivos y de infraestructura pueden formar la base para procesos legales, levantados por organizaciones de base y por organizaciones no-gubernamentales, por violación de estos derechos. El desarrollo de estos procesos tendría el efecto de generar interpretaciones más claras sobre el significado y el alcance de los derechos de la naturaleza. Existe un frente internacional de promoción de estos derechos representado por la Alianza Global por los Derechos de la Naturaleza (www.therightsofnature.org), una red global creada en septiembre del 2010 en el Ecuador.

Derecho a la libre determinación: La autonomía indígena dentro de los Estados es uno de los más importantes conceptos que ha surgido dentro del marco de las nuevas Constituciones. Existen varias formas de autonomía y tiene diversos alcances que le asignan. El autogobierno es, sin duda, uno de los pilares de la libre determinación y uno de sus temas fundamentales es el control, por parte de los pueblos indígenas, sobre sus territorios y sobre los recursos naturales que contienen. El autogobierno también puede abarcar la construcción de sistemas propios de justicia, salud y educación.

Derecho al pluralismo legal igualitario: El reconocimiento del carácter plurinacional de los países representa un avance significativo para los pueblos de la Amazonía, particularmente cuando se considera que solamente cuarenta años atrás los gobiernos militares de los países amazónicos promovían una

política de “fronteras vivas” donde tentaba colonizar las regiones de las fronteras del país con personas con fuertes identidades “nacionales”, con la clara implicación de que los pueblos indígenas no eran verdaderos ciudadanos. Uno de los elementos de la plurinacionalidad más difícil de implementar es un sistema de pluralismo legal igualitario que permite un reconocimiento compartido de diferentes sistemas de justicia para la solución de la conflictividad en áreas transformadas por proyectos de desarrollo. Para que ello sea efectivo, hay la necesidad de establecer articulaciones entre los sistemas de justicia ordinaria y la justicia indígena, dentro de un marco de diálogo intercultural.

2.2. Salvaguardas y controles ambientales

2.2.1. Foco prioritario en el BNDES y en los bancos chinos

El nuevo escenario financiero que fue descrito en la parte de contextualización de esta investigación requiere nuevos tipos de propuestas de mejora, aunque valiéndose de las experiencias anteriores con las instituciones financieras internacionales. Durante un período de siete años (2005-2012), el proyecto BICECA (sigla para *Building Informed Civic Engagement for Conservation in the Andes-Amazon*), liderado por organizaciones en Estados Unidos (Bank Information Center BIC), Perú (Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR), Colombia (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA) y Brasil (Amigos da Terra Brasil), funcionó como un importante centro de investigación y distribución de informaciones sobre grandes proyectos de infraestructura en la Amazonía, con foco en el Banco Mundial, el BID y otras instituciones financieras internacionales.

El desafío que se presenta hoy en día es como aplicar las lecciones aprendidas con los trabajos sobre estas instituciones a bancos nacionales de desarrollo como el BNDES y el Banco Chino de Desarrollo, particularmente cuando ellos no sienten la necesidad de seguir los parámetros de salvaguardas internacionales que han sido construidos en base a presiones de la sociedad civil global durante los últimos treinta años. Debido a la cantidad de recursos que estos nuevos actores financieros están invirtiendo en la Amazonía y la magnitud de las transformaciones que están produciendo, hay una creciente necesidad de influir en su manera de operar.

Si las organizaciones de la sociedad civil no consiguen controlar la actuación de estos bancos, tendrían limitadas posibilidades de frenar los procesos de destrucción del bosque y de los pueblos que dependen de estos.

Los esfuerzos de la sociedad civil para incidir en las decisiones del BNDES están en fase de auge. Podemos distinguir entre las redes con sede en Brasil y las redes internacionales actuando fuera de Brasil. Consideramos que los trabajos de estos dos tipos de redes y actores son complementarios y que tienen aportes particulares a contribuir para la construcción de sinergias.

La Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, que tiene una larga experiencia con estas instituciones internacionales, ahora ha intentado focalizarse en el BNDES. Su libro *Ambientalização dos bancos e financeirização da natureza: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das instituições financeiras*, organizado por João Roberto Lopes Pinto y cuya primera edición es de 2012, presenta varios análisis pertinentes sobre el BNDES y sirve como una referencia importante sobre el tema. Otra red importante es la Plataforma BNDES, creado en 2007, que trabaja en pro de la democratización del banco y la redefinición del desarrollo nacional. Recientemente, esta red ha experimentado divergencias entre algunas de sus organizaciones miembros sobre la mejor manera de realizar estos fines. Parte de estas diferencias residen en distintas teorías de cambio, en lo que Furtado y Strautman clasifican como: (i) la “crítica reformista” que “considera que las salvaguardas son un eficiente instrumento para la promoción de un desempeño ambientalmente responsable por los bancos” siempre cuando sean aplicadas adecuadamente⁷⁰; y (ii) la “crítica contestaria” que argumenta que “estas instituciones no pueden ser reformadas y que los cambios de discurso no se traducen en cambios en la práctica”.⁷¹

A partir de 2012 surgió una lista de interés, conocida como “Grupo BNDES en la Mira”, compuesta mayoritariamente por organizaciones de la América Hispánica, aunque en constante diálogo con sus colegas brasileñas, y que está en pleno proceso de consolidación. El aporte particular de esta red es que añade una dimensión internacional a los trabajos de incidencia sobre la actuación del BNDES, ya que las organizaciones proceden de países donde el BNDES está produciendo, o puede producir, fuertes impactos negativos. Su argumento básico es que si el BNDES va a actuar en la arena internacional, no puede

70 Furtado, Fabrina y Gabriel Strautman. “Ambientalização dos bancos: da crítica reformista à crítica contestatária”. En *Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras*. J.P. Lopes Pinto, org. 2012, p. 34.

71 *Ibid.*, p. 37.

simplemente esconderse por tras su discurso nacionalista, sino que tiene la obligación de cumplir con las más altas estándares internacionales. La red ha elaborado una primera versión de un Plan de Acción BNDES 2013 que establece las tareas, actividades y responsabilidades iniciales a llevarse a cabo por los miembros del grupo, requeridas para lograr cumplir con el siguiente objetivo general: “Lograr para el 2018 que el BNDES implemente *salvaguardas sociales y ambientales* que garanticen el respeto de los derechos ambientales y humanos de las comunidades potencialmente afectadas por los proyectos que financia y la implementación de una *política de transparencia y participación efectiva*, que garantice la apertura de información relevante de los proyectos que financia, fuera y dentro de Brasil” (énfasis no original).⁷²

Un elemento trascendental en el proceso de construir gobernanza en el BNDES ha sido la coordinación de distintos actores e iniciativas que van más allá de las tradicionales redes. Vale mencionar que el proceso de dialogo con el BNDES está comenzado a desarrollarse en función a la coordinación y el liderazgo de IBASE. Esta organización brasilera realizó un primer Seminario sobre BNDES y sus inversiones en América Latina en marzo de 2013 y en el cual fue inicio a un proceso de dialogo entre el BNDES y organizaciones de la región y entre estas mismas sobre la base de adquirir conocimiento y plantearse un plan de incidencia real, concreto y a largo plazo. Derecho Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con IBASE, está realizando un segundo seminario sobre la promoción de la transparencia en el BNDES (mejorar el conocimiento y plantear una “hoja de ruta” de cambios a largo plazo) en junio de 2013; y en el segundo semestre INESC estará organizando un Tercer Seminario en un proceso de coordinación entre la sociedad civil de Brasil y la región, que evidencia una jerarquía de priorización en buscar una política y mecanismos de participación y dialogo, transparencia con la finalidad de buscar salvaguardias ambientales y sociales.

Estas reuniones proveen conocimiento y la oportunidad de tener un diálogo directo con funcionarios del BNDES y del Gobierno Brasileño, pues se realizan en Rio de Janeiro y Brasilia y se coordina dicho dialogo con anterioridad. Asimismo, es probable en el corto tiempo que se establezca un mecanismo formal de dialogo impulsado por esta coordinación entre actores regionales con el BNDES.

Al mismo tiempo, ha comenzado el largo proceso de construir bases para futuros trabajos con los bancos chinos, aunque requieren otro conjunto de informaciones y capacidades técnicas y políticas para superar las barreras lingüísticas, geográficas y culturales. Sin embargo, dado la creciente importancia de las inversiones chinas en la Amazonía, y en América Latina en general, hay que comenzar a crear los cimientos de conocimiento y de un trabajo de largo plazo. Dos organizaciones que han comenzado esta tarea ardua son International Rivers, que publicó en 2012 un excelente análisis titulado *The New Great Walls: A guide to China's Overseas Dam Industry*, y el World Resources Institute – WRI que ha puesto a disposición varios trabajos sobre los bancos chinos en el sitio de Web www.slideshare.net/WorldResources.

2.2.2. Estudios de Evaluación Ambiental Estratégica

La realización de estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como prerequisite para la construcción de grandes proyectos de desarrollo, que comenzó hace aproximadamente veinte años en América Latina, representó un avance importante para los grupos y comunidades que estarían afectados por la implementación de tales proyectos. Y, a pesar de inúmeras fallas en la aplicación de este instrumento –como la falta de adecuados análisis de los impactos sociales– los estudios de EIA continúan siendo una herramienta extremadamente útil y necesaria para dimensionar los potenciales impactos que los proyectos pueden provocar y para la elaboración de instancias de mitigación y compensación. Sin embargo, frente a la nueva y masiva ola de megaproyectos que la Amazonía está experimentando hoy en día, este instrumento resulta ser insuficiente para englobar los múltiples impactos producidos por la simultánea realización de tantos proyectos.

Así, surge la necesidad de un nuevo tipo de instrumento capaz de evaluar los impactos ambientales y sociales en escalas geográfica y temporal mayores y de incorporar estas informaciones en un proceso de planeamiento regional. Durante los últimos diez años, un nuevo tipo de estudio –Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)– ha emergido dentro del ámbito de las instituciones financieras y de políticas públicas internacionales

72 La creación de esta lista de interés fue a iniciativa de Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR de Perú y la Asociación Interamericana de Defensa del Ambiente AIDA. DAR ha señalado que la estrategia de generar gobernanza y elevar estándares ambientales y sociales para proyectos de infraestructura en la Amazonia son los objetivos regionales que impulsan este trabajo, y que se realiza en coordinación con otras redes y actores como Articulación Regional Amazónica y Grupo de Infraestructura ARA Regional, Red Jurídica Amazónica RAMA, Latindad, RLIE, etc., lo que permite una articulación mayor que el típico trabajo de apropiación entre actores o redes. La estrategia de buscar gobernanza (priorizar participación ciudadana y mejorar la transparencia de estas instituciones), son pasos necesarios para el conocimiento e incidencia de construir salvaguardias ambientales y sociales en estas instituciones regionales.

y comienza a ser utilizado en distintas regiones del mundo.⁷³

El principal avance que una EAE ofrece en relación a una EIA es su dimensión estratégica en el sentido que se inserta dentro de una visión amplia de desarrollo. De tal forma, sirve como subsidio para el planeamiento, para los programas y las políticas públicas para una región específica. Podemos identificar cinco elementos básicos que deben componer una EAE y que la diferencia de una EIA.

- **Escala regional:** Una EAE abarca un área geográfica mayor que el área de influencia de un solo proyecto de desarrollo. Aunque no hay parámetros fijos para determinar el tamaño de esta área, algunas posibilidades son una cuenca hidrográfica, un departamento o provincia sub-nacional o un ecosistema.
- **Multi-sector:** Una EIA trabaja en un solo proyecto que pertenece a un sector económico. Una EAE evalúa los impactos producidos por proyectos de distintos sectores de la economía que propone desarrollar en una región determinada: transportes (carreteras, líneas férreas); energía (petróleo, gas, hidroelectricidad); agropecuaria (soya, palma aceitera, ganado); forestal (madera); minería (oro; plata; bauxita).
- **Largo plazo:** Una EAE utiliza un marco temporal mucho mayor que una EIA. Al incorporar procesos ecológicos en su evaluación de impactos, necesita trabajar con factores que se expresan en temporalidades de larga duración como ciclos hidrológicos, recuperación de bosques, agotamiento de recursos no-renovables y cambios climáticos.
- **Impactos cumulativos y sinérgicos:** Tal vez la innovación más importante de una EAE es que busca entender los efectos de la acumulación de los impactos procedentes de la implementación de proyectos de varios sectores económicos y las interacciones sinérgicas entre ellos sobre toda la región delimitada.
- **Alternativas:** La visión regional y multi-sectorial de desarrollo que una EAE comporta le permita idear posibles alternativas de desarrollo por no estar comprometido con un tipo de proyecto o un sector específico como es el caso de una EIA. El delineamiento de alternativas sirve como aporte importante para los procesos de planeamiento y para la elaboración de un

plano propio de desarrollo con mayores posibilidades de ser sustentable.

La propuesta aquí es que el uso de algún tipo de EAE, cuyo diseño y metodología deben ajustarse a las especificidades de la región sobre estudio, debe ser una nueva exigencia de la sociedad civil como herramienta integral de los procesos de planeamiento. Otra exigencia es que las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales deben tener espacios que permiten su participación activa en la realización de los estudios. Finalmente, las informaciones producidas deben ser fácilmente accesibles a la población y tener una amplia divulgación.

2.3. Gobernanza socioambiental

2.3.1. Incidencia en la toma de decisiones sobre un megaproyecto

El énfasis en el planeamiento del desarrollo de la Amazonía mediante la instalación de megaproyectos puede ser complementado con un correspondiente énfasis en su implementación. Durante todas las fases de la instalación de un megaproyecto – Planeamiento y análisis previo; Diseño; Construcción; Monitoreo y fiscalización – hay varios temas básicos que deben ser tratados. Una lista mínima incluye:

- Análisis de costo/beneficio que utiliza factores económicos y sociales;
- Identificación de amenazas a los derechos colectivos y a los derechos humanos;
- Evaluación y mitigación de los potenciales impactos sociales y ambientales;
- Desarrollo de un conjunto amplio de salvaguardas sociales y ambientales;
- Establecimiento de un marco para la gestión integrada de la cuenca hidrográfica;
- Utilización de tecnologías de bajo impacto y de bajo carbono;
- Funcionamiento de sistemas de monitoreo continuo a los niveles local, regional y nacional;
- Fiscalización gubernamental consistente de las leyes, los reglamentos y las salvaguardas.

El cumplimiento de esta dimensión más técnica depende directamente al proceso de toma de decisiones con respecto al megaproyecto. Para que sea parte de un debate verdaderamente público, las decisiones sobre los

73 Cuatro de estas instituciones son: Internacional Association for Impact Assessment IAIA; Banco Mundial; OECD; y Banco Interamericano de Desarrollo BID. En la bibliografía de este estudio, puede encontrar las referencias para cada una de las EAE: IAIA (2002); Kulsum *et al.* (2005); IADB (2006); y OECD-DAC (2006).

megaproyectos deben ser transparentes, con el fácil y amplio acceso a informaciones sobre el proyecto. Existen también grandes necesidades de capacitación para garantizar el uso amplio y participativo de las herramientas de planeamiento y análisis. El proceso de toma de decisiones, por su parte, puede ser fundamentado en el diálogo entre el sector privado, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil dentro de los múltiples espacios de actuación en torno del megaproyecto.

Dado el alto número de megaproyectos siendo construidos y en fase de planeamiento en la Amazonía actual, cualquier trabajo de incidencia tendría que tener un sistema para escoger cuales megaproyectos deben recibir atención prioritaria. Entre los criterios más importantes, hay la magnitud, el alcance geográfico, la duración y la irreversibilidad de los potenciales impactos que el proyecto podría generar. Con respecto a los factores sociales, puede mencionar el número de personas afectadas, la violación de los derechos de los pueblos, el fomento de invasiones y deforestación y el potencial para la urbanización irrefrenable.

Organizaciones de la sociedad civil e investigadores científicos han desarrollado instrumentos de evaluación de megaproyectos que pueden ayudar el proceso de priorización. La Conservation Strategy Fund CSF, con sedes en Estados Unidos, Brasil y Bolivia y actuación en otros países amazónicos, ha desarrollado dos herramientas útiles: El Filtro de Carreteras y el HidroCalculador. El Filtro de Carreteras, un instrumento para la identificación de proyectos viales de alto riesgo, se aplicó a 36 proyectos de construcción y mejoramiento vial en cinco países de la región amazónica. El Filtro clasifica los proyectos seleccionados según su nivel de riesgo ambiental, social, económico y cultural (o inversamente, según la capacidad que la modificación de los planes viales pueda conseguir impactos positivos en términos de conservación). El HidroCalculador, en cambio, es una herramienta interactiva en la cual el usuario puede desarrollar un análisis básico de viabilidad económica para proyectos hidroeléctricos, así como calcular algunos indicadores ambientales y sociales simples que pueden ser comparados con los de otras represas. Ambas herramientas están disponibles en su sitio de Web: <http://conservation-strategy.org>

El trabajo con megaproyectos individuales ofrece varias oportunidades para la incidencia que extrapolan el radio de influencia restringida del proyecto en sí. Un trabajo exitoso de incidencia puede ayudar establecer precedentes que podrían funcionar como estándares para la construcción de futuros proyectos. La negociación de salvaguardas y el establecimiento de fondos de compensación y de programas de desarrollo regional son ejemplos de otros posibles precedentes que puedan surgir de estos trabajos.

La organización de redes de apoyo y de movilizaciones coordinadas contra la construcción de megaproyectos particularmente dañinos, tales como Belo Monte y la carretera que atravesaría al TIPNIS, representan mecanismos importantes de organización.

El trabajo de incidencia alrededor de un megaproyecto individual también sirve para la construcción de alianzas regionales, nacionales e internacionales, para delinear estrategias en común y para movilizar sectores de base. Estas alianzas pueden durar más allá de la construcción del megaproyecto específico y ser accionada para futuros trabajos. Al mismo tiempo, una campaña contra un megaproyecto puede generar tensiones – y hasta escisiones – entre las organizaciones participantes sobre las estrategias y las tácticas a ser empleadas. La campaña sobre la represa del Belo Monte es instructiva en este sentido, ya que generó tensiones en el movimiento, entre los grupos que no aceptaban la construcción de la represa sobre la hipótesis alguna y los que consideraron que la represa iba a ser construida y era el momento de negociar los mejores términos para los pueblos afectados.

2.3.2. Utilización de la Jerarquía de Mitigación

Otra consideración importante es la necesidad de participar en el ciclo de implementación de un megaproyecto desde su inicio, evitando así la entrada en la escena política una vez que importantes decisiones hayan sido tomadas. El principio básico de incidencia al nivel del megaproyecto individual es poder influir en los procesos de toma de decisiones, con el entendimiento que una de las primeras y más importantes decisiones es si el proyecto debe ser construido o no. Al entrar en un diálogo donde la decisión de construir un proyecto es un hecho, el trabajo de incidencia siempre será uno de retaguardia en la cual será destinado a escoger entre distintos “males menores” en vez de tener un papel de protagonismo desde el principio.

Durante los últimos cinco años, varias organizaciones ambientales no gubernamentales y fundaciones privadas han colaborado en la elaboración de un protocolo mínimo para ser utilizado en la toma de decisiones sobre los megaproyectos en la Amazonía, conocido ampliamente como la “jerarquía de mitigación”. Esta jerarquía lanza tres conjuntos de preguntas –evitar, mitigar y compensar– siendo que cada uno debe ser respondido en forma secuencial. Solamente cuando los distintos *stakeholders* involucrados o potencialmente afectados por el megaproyecto hayan encontrado respuestas satisfactorias a un conjunto de preguntas es que se debe avanzar al siguiente conjunto. Por ejemplo, si las respuestas del conjunto de “evitar” revelan que el proyecto propuesto no es viable, o que algunos grupos pueden sufrir graves e irreversibles daños, la aplicación de

la jerarquía de mitigación puede concluir que el proyecto no debe ser construido. En cambio, si los *stakeholders* determinan que estas preguntas han sido respondidas satisfactoriamente, la construcción del proyecto sería aprobada y pasaría al conjunto de “mitigar”.

Aunque no hay preguntas fijas para cada conjunto, existe un consenso general con respecto al contenido que estas preguntas deben abarcar. Lo que está presentado abajo es una elaboración de la jerarquía que incorpora elementos propuestos por varias organizaciones y fundaciones.

Evitar

- ¿El proyecto es económico y ambientalmente viable?
- ¿Han sido considerados proyectos alternativos para lograr las mismas finalidades?
- ¿Han identificado quién gana y quién pierde con la instalación del proyecto?
- ¿Hubo efectiva participación de todos los actores en las fases de planeamiento y toma de decisiones?
- Al final, ¿Se debe construir el proyecto?

Mitigar

- ¿Los derechos y el modo de vida de los pueblos indígenas y de las comunidades locales han sido respetados?
- ¿Se han evaluado los potenciales impactos ambientales y sociales del proyecto y diseminado ampliamente los resultados?
- ¿Un plano de mitigación de los impactos han sido elaborado en colaboración de los grupos potencialmente afectados por la construcción del proyecto?
- ¿El plano de mitigación tiene fuentes de financiamiento que son suficientes para su adecuada implementación?
- ¿Cuál es la mejor localidad para la construcción del proyecto?
- ¿Cuál es la mejor tecnología que puede ser utilizada?

Compensar

- ¿Los impactos producidos que no son mitigables han sido adecuadamente compensados?
- ¿Hubo participación comunitaria y el uso de criterios científicos en el establecimiento de la compensación?
- ¿El fondo de compensación tiene fuentes de financiamiento que son suficientes para su

adecuada implementación?

- ¿Existen mecanismos institucionales para administrar el fondo de compensación?
- ¿Los beneficios de la compensación han llegado a los grupos más afectados por el proyecto?

2.3.3. Políticas innovadoras de gestión de los recursos naturales

Aunque las políticas nacionales representan un foro privilegiado para la elaboración de nuevas políticas públicas debido a su gran alcance, la elaboración e implementación de políticas públicas al nivel sub-nacional –departamentos, provincias, estados, municipios– ofrece múltiples ventajas para los trabajos de incidencia en políticas públicas. En primero lugar, los procesos de elaboración de políticas públicas a los distintos niveles sub-nacionales ocurren en espacios políticos que son mucho más próximos a las comunidades locales, dándoles más oportunidades para su participación. Por tratar problemas vividos por ellos, hay la posibilidad de mejor entendimiento no solo de la política pública sobre discusión, sino de los potenciales beneficios e impactos negativos que puede derivar de la implementación de la política.

En segundo lugar, dada la gran cantidad de entidades gubernamentales sub-nacionales, hay más posibilidades de experimentación con nuevos instrumentos y mecanismos públicos. Su menor alcance geográfico y político facilita la construcción de alianzas sólidas y el surgimiento de líderes comunitarios capaces de atender las demandas populares. Sin embargo, la existencia de estas oportunidades no garantiza que van a ser utilizadas. El control político que las oligarquías regionales amazónicas han ejercido históricamente sobre sus respectivas regiones es notorio y representa un serio impedimento a la formulación de políticas públicas innovadoras. Para tanto, los grupos interesados en trabajos de cambio a favor de un modelo alternativo de desarrollo tendrían que escoger las unidades gubernamentales sub-nacionales donde existen las mejores condiciones para tal tipo de trabajo.

Podemos mencionar rápidamente dos casos: el Estado de Acre en Brasil y la Región Loreto en Perú. Con la elección de Jorge Viana, del Partido de los Trabajadores, como gobernador del Estado de Acre en 1998, un nuevo grupo de líderes políticos y técnicos substituyó la oligarquía tradicional que había dominado el Estado por décadas y una nueva visión de desarrollo fue implementada, conocida ampliamente como el “gobierno del bosque”. Este grupo ha podido mantener control del Estado desde ese entonces, permitiendo una cierta continuidad en la implementación de la visión y para la construcción de proyectos innovadores. Uno de los logros más significativos

ha sido la promulgación de una ley estatal que establece un programa oficial de REDD+, lo que ha servido como palanca para captar recursos nacionales e internacionales y financiar el pago de créditos generados por las acciones de control de la deforestación.

Otro ejemplo importante es la Región Loreto en Perú. La elección de Iván Vásquez como Presidente del Gobierno Regional en 2007, y la subsecuente incorporación de muchos cuadros de la sociedad civil en su gobierno, dio un importante viraje en la forma que el gobierno regional entendía el desarrollo. El gobierno estableció un programa innovador de áreas regionales de conservación dentro una filosofía que los habitantes de estas áreas deben ganar su sustento por medio del uso sustentable del bosque en pie, lo que fue denominado la conservación productiva. En el segundo mandato de Vásquez, esta Región al norte de la Amazonia Peruana enfrenta varias propuestas para la expansión actividades económicas y de infraestructura de grande envergadura – exploración petrolera, implementación de grandes proyectos de palma aceitera, la construcción de nuevas carreteras e hidroeléctricas – y el gobierno, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, ha comenzado un proceso de la compilación de las bases cartográficas e informaciones sobre estas actividades y sus potenciales impactos para la subsecuente realización de una Evaluación Ambiental Estratégica para la región. Para ello, algunas organizaciones de la sociedad civil peruana han elaborado un estudio *Loreto Sostenible 2021*⁷⁴–siguiendo los pasos del estudio *Amazonia Peruana 2021* elaborado por Marc Dourojeanni *et al.* en el 2009-, el cual presenta un análisis integral de las políticas e inversiones en Loreto, así como recomendaciones necesarias para mejorar su gestión social y ambiental, contenido mínimo de una futura Evaluación Ambiental Estratégica. En ese sentido, la sociedad civil viene colaborando con los gobiernos nacionales y regionales para la mejorar la gobernanza en la Amazonía.

2.4. Políticas de desarrollo y de comercio

La incidencia en las políticas de desarrollo y de comercio sucede en distintos niveles de actuación y cada nivel tiene sus propios instrumentos y actores sociopolíticos. Identificamos tres niveles –nacional, bi-nacional y continental– y para cada uno de ellos solamente un tema será priorizado. El hilo que se teje entre los tres niveles es la busca de un nuevo modelo de desarrollo.

2.4.1. Búsqueda de nuevas políticas de desarrollo amazónico

Al nivel nacional, identificamos dos tipos de políticas públicas que pueden ser foco de trabajos de incidencia: las políticas de desarrollo amazónico y las políticas sectoriales. Con referencia a las primeras, hemos visto que uno de los problemas más serios con respecto a las políticas nacionales de los países amazónicos frente a sus respectivas regiones amazónicas ha sido su tendencia de tratar la región como una frontera de recursos naturales para promover el “desarrollo nacional”. En la práctica, esto se ha traducido en situaciones de colonialismo interno donde los gobiernos nacionales usufructúan de los recursos de la Amazonía para financiar sus proyectos desarrollistas y para generar renta para la mantención del Estado, dejando la mayoría de los impactos ambientales y sociales negativos para las poblaciones amazónicas. Tal vez el ejemplo más contundente en este aspecto es el nororiente ecuatoriano que sufrió cuarenta años de contaminación de su ambiente, con correspondientes casos de enfermedades e insalubridad, a raíz de la explotación petrolera. Y a pesar de un fallo judicial a su favor en el juicio contra Chevron, en defensa de 30.000 habitantes de la zona, en la cual Chevron fue demandado a pagar US\$ 19 mil millones en indemnizaciones por daños y perjuicios, las poblaciones locales continúan sufriendo sin haber recibido indemnización alguna.

Uno de los mecanismos establecido para rectificar esta situación es la transferencia de una parte de las regalías generadas por la extracción de los recursos –comúnmente conocido como “canon”– a los gobiernos regionales y municipales. A pesar de representar un avance sobre el estatus quo, la llegada de estos fondos no necesariamente resuelve estos problemas y, en algunos casos, los agravan. La entrega de altas cantidades de dinero a gobernantes locales vinculados a las oligarquías regionales muchas veces resulta en gastos para proyectos como nuevas carreteras que facilitan la invasión de tierras indígenas y aumentan las tasas de deforestación. De esta forma, los pueblos amazónicos sufren dos veces, primero cuando se extrae el recurso y después con gastos irresponsables de las regalías. Una política que puede mejorar esta situación son procesos de planeamiento comunitario del uso de los fondos recibidos por los distintos cánones.

Pero una solución de fondo requiere que los gobiernos nacionales elaboran visiones de desarrollo fundamentadas

74 Ver http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/loreto2021_final_re.pdf (Resumen Ejecutivo) y http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/loreto2021_final.pdf (Obra completa). Este estudio es parte un proyecto para mejorar la gobernanza en la Amazonia, financiado por la Fundación Moore.

en las necesidades de los pueblos y comunidades amazónicas. En otras palabras, los gobiernos nacionales necesitan tener propuestas para un desarrollo propiamente amazónico. En este sentido, las nuevas políticas públicas elaboradas e implementadas a los distintos niveles sub-nacionales mencionados arriba pueden servir como guía y estímulo para la confección de los planes propios de desarrollo amazónico.

Con referencia a las políticas sectoriales, hay necesidad de trabajos de incidencia en las políticas energéticas y de transporte para los megaproyectos de infraestructura y en las políticas mineras y de hidrocarburos para los megaproyectos extractivos. No podemos enumerar el alto número de políticas que cada sector deber tener, pero podemos indicar rápidamente los parámetros globales que debe dirigir la priorización de políticas a ser escogidas para trabajos de incidencia, manteniendo el foco aquí en la confección de un modelo de desarrollo alternativo para la Amazonía. Para las políticas energéticas y de transporte, las tareas más urgentes son la realización de evaluaciones críticas de las políticas vigentes sobre fuentes energéticas y sobre alternativas a las redes actuales de transporte. Para las políticas mineras e hidrocarburíferas, las tareas más urgentes son la promulgación de controles ambientales estrictos, una revisión de los procesos de otorgamiento de derechos (concesiones) y planes participativos para una mejor repartición de las regalías (beneficios).

2.4.2. El Acuerdo Energético Perú – Brasil

Hemos visto que en los últimos años la modalidad bilateral se ha convertido en la forma predominante de financiamiento de los megaproyectos de infraestructura en la Amazonía. En la mayoría de estos casos, cada proyecto es fruto de un acuerdo específico. La excepción a esta tendencia es el Acuerdo Energético Perú - Brasil que introduce varias novedades al proceso de financiamiento que, desde el punto de vista ambiental y social, son extremadamente preocupantes. Si este Acuerdo es aprobado y entra en vigencia, establecería un precedente para toda la región amazónica y el espacio para la eventual formulación y ejecución de modelos alternativos de generación de energía eléctrica estaría fuertemente restringido. Como el Acuerdo no ha sido aún aprobado por los respectivos congresos nacionales, todavía hay espacio para la incidencia y por esta razón, consideramos que la acción de incidencia sobre este Acuerdo debe ser priorizada.

El Acuerdo establece una vigencia de 50 años, comprometiendo formalmente un modelo específico de generación de energía eléctrica para el Perú y, como tal,

limitando su capacidad de cambiar este modelo frente a nuevas situaciones durante las próximas cinco décadas. El ejemplo del Acuerdo Bi-Nacional entre Brasil y Paraguay en torno de la construcción y operación de la represa hidroeléctrica de Itaipú en la década de 1970 es instructivo, ya que 40 años después, Paraguay se encuentra en una situación económicamente muy desfavorable frente a Brasil y tuvo grandes dificultades en renegociar el precio de la energía exportado a Brasil en la última década.

El Acuerdo Energético Perú - Brasil establece un límite de 7,200 MW (6,000 MW + 20% de tolerancia) de capacidad instalada para la exportación de electricidad al Brasil, capacidad que se traduce en la construcción de, por lo menos, cinco grandes represas hidroeléctricas junto con sus respectivas líneas de transmisión. Las concesiones de estas represas y las líneas de transmisión se otorgarán por un plazo de 30 años y durante este tiempo se mantendrá fija la cantidad de energía a reservarse tanto para el Perú como para el Brasil.⁷⁵ Este tipo de acuerdo pone en riesgo la seguridad energética nacional del Perú por limitar su capacidad de manejar la energía generada en su territorio con base en sus necesidades futuras que actualmente son desconocidas.

Otra serie de preocupaciones con este tipo de acuerdo se refiere a las salvaguardas sociales y ambientales y el respecto a los derechos de los pueblos indígenas, particularmente el derecho a la consulta previa, libre e informada y un forzoso desplazamiento de sus tierras comunales. Una vez establecido un Acuerdo de largo plazo, resultaría más difícil establecer normas ambientales y sociales más firmes que responderían a nuevas situaciones ambientales a raíz del cambio climático o futuras catástrofes ambientales. Así, antes de ratificar un Acuerdo de larga duración, es menester garantizar una capacidad institucional para poder enfrentar situaciones cambiantes.

2.4.3. Los nuevos espacios de participación en la UNASUR

La Unión de Naciones Suramericanas UNASUR es un organismo intergubernamental concebido como una instancia de diálogo, acuerdos y cooperación entre los doce países de Sudamérica y como tal no ha adquirido una institucionalidad supranacional, como ha sido el caso de los bloques regionales comerciales. Su instancia máxima de decisión es el Consejo de Jefas y Jefes de Estado. El artículo 18 del Tratado Constitutivo de la UNASUR trata de la "Participación Ciudadana" y, en tesis, abre un abanico de posibilidades para la participación de organismos de la sociedad civil,

75 DAR - Derecho Ambiente y Recursos Naturales. (2001). *El Acuerdo Energético Perú – Brasil. Los casos de Inambari y Pakizapango*. Lima: DAR.

pueblos indígenas, pueblos afro-descendientes y otros grupos. Podríamos inferir que hay limitadas oportunidades para la sociedad civil de incidir en la instancia máxima de la UNASUR, por tener poco acceso directo a los Jefes de Estado. Revilla lanza otra advertencia con respecto a los trabajos de incidencia con organismos internacionales cuando indica que los “procesos largos y costosos no necesariamente se traducen en cambios tangibles en las vidas de los sectores sociales”.⁷⁶

Entre las instancias más dinámicas de la UNASUR son los Consejos Ministeriales, de los cuales se han creado nueve hasta el momento, siendo el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN uno de las más activas, principalmente en función de ser el lugar que ha tomado la responsabilidad por el programa IIRSA. Pero como COSIPLAN ha adoptado el mismo portafolio de proyectos de IIRSA y lanzado su lista de proyectos prioritarios, parece que hay pocas oportunidades de cambiar estas decisiones ya tomadas, dejando el trabajo de incidencia para modificaciones futuras de estas prioridades. Además, hay el problema que COSIPLAN parece haber adquirido algunos de los problemas identificados en la implementación de IIRSA, tales como un proceso de toma de decisiones y un fuerte énfasis en la aplicación de un modelo comercial que excluye consideraciones sociales y ambientales.

A pesar de la existencia de estos desincentivos a la participación, la UNASUR ofrece un espacio regional que puede ejercer influencia sobre las acciones de los países miembros, particularmente las políticas expansionistas de Brasil. Si la UNASUR establece normativas sociales y ambientales para financiamientos, todos los países tendrían que seguirlas, creando un nuevo punto de presión política a los gobiernos nacionales. En este sentido, los trabajos de incidencia en la UNASUR y los posibles contactos de dialogo con esta institución son claramente positivos y complementarios a los trabajos paralelos de incidencia en BNDES.

Ha surgido un renovado interés en el tema de la UNASUR con varias experiencias promisoras que merecen mención aquí. En noviembre de 2012,

se realizó en Bogotá el Seminario-Taller “Hacia una Estrategia de Incidencia en UNASUR y el BNDES”, organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA (con sede en Colombia) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA (con sede en Bolivia) con la participación de representantes de los pueblos indígenas y grupos de afro-descendientes junto con miembros de otros movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales. El documento final del evento, publicado en 2013 sobre la coordinación de Héctor-Leon Moncayo, se titula *UNASUR: opciones de participación de la sociedad civil* y presenta un amplio gama de posibilidades para la participación. Al mismo tiempo, el documento resaltó que en estas discusiones UNASUR necesita establecer un claro marco de respeto a los derechos humanos antes de que establezca cualquier definición de salvaguardas.

Otras acciones recientes direccionadas a la incidencia en la UNASUR incluyen dos seminarios y un taller organizados por la Fundación Frederich Ebert sobre seguridad e inversiones conjuntamente con los órganos de la UNASUR; el pronunciamiento remitido por la Red Latinoamericana de Industrias Extractivas RLIE, para la reunión de la UNASUR en Lima (30 de noviembre de 2012) con la finalidad de incidir en la agenda de inversiones de la UNASUR, así como lograr una participación efectiva en sus órganos de gobierno;⁷⁷ y el Taller organizado recientemente por Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR (Lima, abril 2013) con un conjunto de organizaciones de la región que ha elaborado un plan de trabajo para lograr introducir mecanismos de participación ciudadana y transparencia en el proceso de toma de decisiones de UNASUR y específicamente del COSIPLAN, el cual ahora decide la priorización de los proyectos IIRSA.⁷⁸

76 Revilla, Carlos. (2012). “Documento de actualización sobre oferta de participación en UNASUR”. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, p. 35.

77 ARA Articulación Regional Amazónica. (2012). “Apuntes sobre UNASUR y COSIPLAN”. Belém, p. 3.

78 Se ha preparado un borrador de Carta que está siendo suscrita por más de 30 organizaciones de la región con la finalidad de plantear puntos mínimos de participación ciudadana en UNASUR/COSIPLAN.

BIBLIOGRAFÍA

- ARA – Articulación Regional Amazónica. (2012). "Apuntes sobre UNASUR y COSIPLAN". Belém.
- Balée, William. (1992). "People of the fallow: A historical ecology of foraging in lowland South America". En: *Conservation of neotropical forests*. Redford, K. y C. Padoch, eds. Nueva York: Columbia University Press, p. 35-57.
- Ballesteros, Athena y Roland Widmer. (2012). "Emerging actors in development finance: A closer look at Brazil's growth, influence and the role of BNDES." Presentación de PowerPoint. Washington: World Resources Institute – WRI.
- Ballesteros, Athena *et al.* (2012). "Brazil takes off ... and BNDES takes over: Promoting environmental and social sustainability in foreign investments." Presentación de PowerPoint. Washington: World Resources Institute – WRI.
- Bensusan, Nurit y André Lima. (2003). *Quem Cala Consente? Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais (Documentos ISA nº 8)*. São Paulo: Instituto Socioambiental.
- Berman, Célio. (2012). "O setor elétrico brasileiro no século 21: Cenário atual e desafios." En: *O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21, 2ª edição*. Brasília: International Rivers Network – Brasil.
- Berman, Célio. (2012). "O setor de eletro-intensivos." En: *O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21, 2ª edição*. Brasília: International Rivers Network – Brasil.
- Browder, John y Brain J. Godfrey. (1997). *Rainforest cities: urbanization, development, and globalization*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bustillo, Inés. (2011). "Latin America and the Caribbean: Links with China and the global economy." Presentación de PowerPoint. Washington: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Castro de la Mata, Gonzalo. (2011). "Seeking opportunities from new patterns in global trade." Presentación de PowerPoint. Washington: Interamerican Development Bank (IDB-TN-236).
- CEDLA – Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. (2012). *Derechos indígenas en la Comunidad Andina de Naciones/Memoria del taller/con el CCPICAN*. La Paz.
- Chapin, Mac. (2004). "A challenge to conservationists". *World Watch Magazine*, Vol. 17, No. 6.
- Chaulot, Yves. (1978). *Estado, acumulação e colonialismo interno*. Petrópolis: Editora Vozes.

- Chávarry, Vanessa. (2012). "Análisis comparado de los regímenes legales latinoamericanos para el desarrollo de actividades extractivas". Diplomatura de Industrias Extractivas, Vigilancia y Desarrollo Sostenible.
- DAR – Derecho Ambiente y Recursos Naturales. (2011). *El Acuerdo Energético Perú – Brasil: Los casos Inambari y Pakitzapango*. Lima: DAR.
- Devlin, R., A. Estevadeordal, and A. Rodriguez-Clare, eds. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank. 2006.
- Dobbs, Richard et al. (2011). *Resource revolution: Meeting the world's energy, materials, food, and water needs*. McKinsey Global Institute.
- Dourojeanni, M. et al. (2009). *Amazonía Peruana en 2021*. Lima: ProNaturaleza.
- Dowie, Mark. (2009). *Conservation Refugees: The hundred-year conflict between global conservation and native peoples*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ecuador Decide. (2012). *La reconquista europea: ¡Un TLC disfrazado de Acuerdo de Asociación!* Quito.
- Enrique Fernandez, Claudia. (2001). "Building governance in the area of influence in the Southern Interoceanic Highway in Peru." Lima: Derechos, Ambiente y Recursos Naturales – DAR.
- Enrique Fernández, Claudia y Vanesa Cueto La Rosa. (2010). *Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible*. Lima: DAR.
- Escobar, Arturo. (1995). *Encountering Development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Estado de São Paulo. (2012). "Rota de pacífico traz negócios y devastação." São Paulo: 14 de outubro.
- Fearnside, Philip y Brent Millikan. (2012). "Hidrelétricas na Amazônia: Fonte de energia limpa?". En: *O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21, 2ª edição*. Brasília: International Rivers Network – Brasil.
- Finer, Matt, y Clinton N. Jenkins. (2012). "Proliferation of hydroelectric dams in the Andean Amazon and implications for Andes-Amazon connectivity." *PLoS ONE* 7(4): e35126.doi:10.1371/journal.pone.0035126.
- Fundación Construir. (2012). *Diálogo intercultural: Construyendo la justicia plural – Manual de trabajo (segunda edición)*. La Paz: Fundación Construir.
- Gallagher, Kevin P. y Roberto Porzecanski. (2010). *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Gamboa Balbín, César y Vanessa Cueto La Rosa. (2012). *Matriz energética en el Perú y energías renovables. VI – Hidroeléctricas y conflictos sociales: Recomendaciones para una mejor gestión ambiental*. Lima: DAR.
- Goulding, Michael et al. (2010). *La Cuenca del río Inambari: Ambientes acuáticos, biodiversidad y represas*. Lima: WCS.
- Hames, R. y W. T. Vickers, eds. (1983). *Adaptive responses of native Amazonians*. New York: Academic Press.
- Heckenberger, Michael J. (2005). *The ecology of power: Culture, place, and personhood in the southern Amazon, A.D. 1000-2000*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Hemming, John. (1978). *Red Gold: The conquest of the Brazilian Indians, 1500-1760*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- IADB - Inter-American Development Bank. (2006). "Environment and Safeguards Compliance Policy," Washington: Inter-American Development Bank.
- IIRSA. (2011). *API – Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*. Comité de Coordinación Técnica, IIRSA.
- International Association for Impact Assessment. (2002). "IAIA Strategic Environmental Assessment Criteria," *Special Publications Series No. 1*. Fargo: IAIA.

- International Forum on Globalization. (2009). *Ensuring indigenous peoples' and forest-dependent communities' rights in REDD*. San Francisco: IFG.
- International Rivers. (2012). *2020 Plan for the Amazon: A long-range strategy for protecting rivers and rights in the Amazon, from the Andes to the Atlantic*. Berkeley: IR.
- International Rivers. (2012). *The new great walls: A guide to China's overseas dam industry (second edition)*. Berkeley: IR.
- Jenkins, Bruce. (2011). "Sustainable finance and emerging financial actors." Washington: World Resources Institute.
- Klare, Michael. (2012). "The end of easy everything." *Current History*, enero.
- Kulsum, Ahmed, Jean Roger Mercier y Rob Verheem. (2005). "Strategic Environmental Assessment—Concept and Practice," *Environmental Strategy No. 14*. Washington, DC: World Bank.
- La República*. (2013). "China aportará US\$ 2.000 millones a fondo del BID para América Latina." Lima, 17 de marzo.
- Little, Paul E. (2001). *Amazonia: Territorial struggles on perennial frontiers*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Little, Paul E. (2004). "Ambientalismo e Amazônia: Encontros e desencontros." En: *Amazônia: Cenas e cenários*, D. Sayago, J-F. Tourrand; M. Bursztyn, eds., pp. 321-344. Brasília: Editora UnB.
- McElhinny, Vince. (2012). "Análisis de las oportunidades de participación en la políticas y programas de UNASUR: Elementos de una propuesta (Documento de discusión)." Presentado en el Seminario *Estrategias de Incidencia de la Sociedad Civil en UNASUR y el BNDES*, Bogotá, Colombia, noviembre.
- Meggers, Betty. (1971). *Amazonia: Man and culture in a counterfeit paradise*. Chicago: Aldine Atherton Inc.
- Melatti, Júlio César. 1995. "Áreas etnográficas da América do Sul." Conferencia presentada al Seminario "Arqueologia - Tendências Atuais." Universidad de Brasilia.
- Moncayo S., Héctor-León. (2012). "Hacia una estrategia de incidencia de la sociedad civil en UNASUR". Bogotá: ILSA.
- Moncayo S., Héctor-León, coord. (2013). *UNASUR: opciones de participación de la sociedad civil*. Bogotá: ILSA; Cedla; Rights and Resources.
- Moreira, Maurício Mesquita. (2010). *Ten years after the take-off: Taking stock of China-Latin American and the Caribbean economic relations*. Washington: Integration and Trade Sector, Inter-American Development Bank.
- Morell, Virginia. (1999). "The sixth extinction". *National Geographic* 195(2): 42-59.
- Moss, Margi y Gerard Moss. (2012). "Rios Voadores". Projeto Rios Voadores: www.riosvoadores.com.br
- OECD-DAC. (2006). "Good Practice Guidance on Applying SEA in Development Co-operation." [<http://www.oecd.org/dataoecd/4/21/37353858.pdf>]
- Peritore, N. Patrick y Ana Karina Galve-Peritore, eds. (1995). *Biotechnology in Latin America: politics, impacts, and risks*. Wilmington: SR Books.
- Perú: *Informe Alternativo 2012 – Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. (2012). Lima: Sonimágenes del Perú.
- Pinto, João Roberto Lopes, org. (2012). *Ambientalização dos bancos e financeirização da natureza*. Brasília: Rede Brasil.
- Posey, Darrell y William Balée, eds. (1990). "Resource management in Amazonia." *Advances in Economic Botany* 7: 1-287.
- Powers, Bill. (2012). "Las mejores prácticas en el desarrollo de proyectos petroleros en la selva". E-Tech International: www.etechinternational.org
- RAISG – Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. (2012). *Amazonía Bajo Presión*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

- RAMA – Red Jurídica Amazónica. (2012). *El derecho al territorio y al autogobierno territorial de los pueblos indígenas de la región Amazónica de Bolivia, Colombia, Ecuador Perú y Venezuela*. Quito: Fundación Pachamama.
- Redford, Kent y Christine Padoch, eds. (1992). *Conservation of neotropical forests: working from traditional resource use*. Nueva York: Columbia University Press.
- Revilla, Carlos. (2012). "Documento de actualización sobre oferta de participación en UNASUR". La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.
- Ribeiro, Gustavo Lins. (1987). "¿Cuánto más grande mejor? Proyectos de gran escala: una forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos". *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 27, No. 105.
- Ricardo, Fany, org. (2004). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental.
- Ricardo, Beto y Fany Ricardo, eds. (2011) *Povos Indígenas no Brasil: 2006-2010*. São Paulo: Instituto Socioambiental.
- Riggiozzi, Pía y Diane Tussie, eds. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. United Nations University Series on Regionalism, Vol. 4.
- Rivasplata Cabrera, Francisco. (2012). "Mapeo de actores y formas de incidencia en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil". Lima: DAR.
- Romero, Simon. (2012). "Swelling rain forest cities surge in Amazon". *New York Times*, 24 de noviembre.
- Sachs, Ignacy. (2008). "Amazônia: laboratório das biocivilizações do future". Territórios da Cidadania.
- Sponsel, Leslie E. (1995). "Relationships among the world system, indigenous peoples, and ecological anthropology in the endangered Amazon". En: *Indigenous Peoples and the Future of Amazonia*, L.E. Sponsel, ed., pp. 264-293. Tucson: University of Arizona Press.
- Takas, David. (1996). *The idea of biodiversity: Philosophies of paradise*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press.
- Thomas, Jan. (2012). "Mega-infrastructures and civil society in the Amazon." Rainforest Foundation Norway.
- Turner, Terence. (1993). "The role of indigenous people in the environmental crisis: The example of the Kayapó of the Brazilian Amazon". *Perspectives in Biology and Medicine* 36(3): 526-545.
- UICN. (2010). *Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur*. Gland: DFID.
- Valor Econômico. (2013). "Fundo Amazônia aprovou 36 projetos". 14 de marzo, p. A3.
- Verdum, Ricardo. (2012). "As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira." Brasília: INESC.
- Vergara, Walter y Sebastian M. Scholtz. (2010). *Assessment of the Risk of Amazon Dieback*. Washington: World Bank Studies.
- Whitten, Norman E. Jr. (1976). *Sacha Runa: Ethnicity and adaptation of Ecuadorian jungle Quichua*. Urbana: University of Illinois Press.
- Widmar, Roland. (2012). "The Brazilian Safeguard Regime, its application, and recommendations for the future". One Advisory. [www.oneadvisory.com]
- World Commission on Dams. (2000). *Dams and development: A new framework for decision-making*. Londres: Earthscan.
- World Watch Magazine. (2005). "Responses to 'A challenge to conservationists'". Vol. 18, No 2.
- WRI - World Resources Institute. (2012). "Emerging actors in development finance: A closer look at China's overseas investment". Presentación de PowerPoint. Washington: WRI.
- Zucker, Gabriel. (2011). "The qualitative effects of FDI in host countries: Brazilian investment in the Peruvian Amazon". Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR.

MEGAPROYECTOS EN LA AMAZONÍA
Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor
gobierno para la Amazonía

Se terminó de imprimir en los talleres de REALIDADES S.A.
Augusto Tamayo #190 Of. 5
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página web: www.realidades.pe

Junio, 2013

CON EL FINANCIAMIENTO DE:



Regnskogfondet
RAINFOREST FOUNDATION NORWAY

11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT



CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION

CON EL APOYO DE:



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

