

IIRSA: ¿Otra Oportunidad Perdida?

Por **Tristan Nuñez, Denise Humphreys Bebbington y Andrés Mego**
Octubre 2007

Resumen

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) brinda tanto una oportunidad como un desafío a la comunidad académica peruana para que esta se involucre en un debate nacional crucial. IIRSA porta importantes riesgos ambientales y sociales al mismo tiempo que no provee la capacidad institucional tan urgentemente requerida para su manejo; sus beneficios económicos para el desarrollo regional son inciertos y su planificación descoordinada. Una participación académica constructiva podría ayudar a evitar que IIRSA se convierta en una oportunidad perdida para el desarrollo económico sostenible e inclusivo en el Perú.

¿Qué es IIRSA?

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es una estrategia de alcance continental que prioriza y moviliza financiación para proyectos que contribuyan a “promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional, procurando la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable”¹. Organizada, coordinada y en gran medida financiada por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y otros prestamistas multilaterales internacionales y regionales, IIRSA tiene una cartera de 335 proyectos que involucran inversiones que superan los US \$37,000 millones². Entre los proyectos emblemáticos se incluyen la extensa Hidrovía Paraguay-Paraná, el megaproyecto hidroeléctrico y de transporte de Río Madeira en el Brasil, y la Carretera Interoceánica del Sur entre Perú y Brasil.

Los principales corredores peruanos IIRSA son tres carreteras e hidrovías transamazónicas que vinculan los sectores industriales y agrícolas del Brasil con puertos en el Pacífico³. La construcción está en marcha en proyectos dentro de estos tres corredores transamazónicos, aunque no todos han sido concesionados. Otros proyectos se hallan todavía en las etapas conceptuales. Existe también un corredor norte-sur andino, que todavía se encuentra en las etapas de planificación. En total, existen 78 proyectos IIRSA en el Perú con un costo de inversión esperado de \$6,700 millones.

Eje	Principales proyectos seleccionados	Costo proyectado
Eje Perú-Bolivia-Brasil	Carretera Interoceánica del Sur <i>Secciones:</i> San Juan de Marcona – Urcos Urcos – Inambari Inambari – Iñapari Inambari – Azángaro Matarani – Azángaro e Ilo-Juliaca Puerto de Matarani Puerto de Ilo	\$892 millones \$18 millones \$87 millones
Eje multimodal norte-amazónico	Puerto de Paíta Carretera Nor-amazónica	\$80 millones \$210 millones

	Hidrovia Huallaga – Marañón	\$34 millones
	Puerto de Yurimaguas	\$6.5 millones
	Puerto de Iquitos	\$15 millones
Eje multimodal central-amazónico	Puerto del Callao	\$215 millones
	Carretera Central Amazónica	\$120 millones
	Hidrovia Ucayali	\$20 millones
	Puerto de Pucallpa	\$12 millones
	Carretera Pucallpa – Cruzeiro do Sul	\$247 millones
Eje andino	Carretera Belaúnde (Tarapoto – Tingo María)	\$30 millones
	Carretera Juliaca – Puno – Desaguadero	\$33 millones

IIRSA puede ser entendida como una respuesta a la falta de inversión en infraestructura durante los años 1980 y 1990, lo que es percibido por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y muchos economistas del desarrollo como un obstáculo mayor para el crecimiento y la competitividad⁴. La inversión en infraestructura de apoyo a la integración regional es clave para el modelo del “Nuevo Regionalismo”, tal como fuera descrito por el ex presidente del BID, Enrique Iglesias⁵. Al mismo tiempo, con sus proyectos intensivos en capital, IIRSA es una solución para el exceso de liquidez dentro de los BDM, y los funcionarios de los bancos han aceptado que las preocupaciones por la liquidez motivan su participación⁶. Las aspiraciones geopolíticas del Brasil —de convertirse en un poder económico y político mundial y en hegemónico a nivel regional— podrían contribuir a la financiación y promoción de IIRSA⁷.

Un riesgo para el desarrollo sostenible

Si bien su objetivo declarado es “un patrón de desarrollo territorial equitativo y sostenible”, IIRSA puede convertirse en la oportunidad perdida de emplear el desarrollo de la infraestructura para estimular procesos de inclusión, alivio a la pobreza, descentralización y desarrollo regional sostenible. A pesar de la obvia importancia económica de mejorar la infraestructura peruana, es posible que tales proyectos impacten negativamente en el medioambiente y en sectores sociales vulnerables si no se establecen adecuadas instituciones legales y de gobernanza, y si antes no se genera el adecuado conocimiento para su diseño. Es más probable que el desarrollo económico regional sea exitoso si los proyectos son priorizados y diseñados para integrar y apoyar planes regionales de desarrollo. En ese sentido, IIRSA corre el riesgo de replicar los fracasos de desarrollo que han caracterizado a muchos megaproyectos financiados internacionalmente⁸.

Impactos sociales y ambientales

Los tres corredores peruanos IIRSA atraviesan territorios indígenas y áreas de ecosistemas biodiversos sensibles. Es más, estas áreas se caracterizan por una mínima presencia estatal y por débiles instituciones públicas, y —en muchos casos— por un conflicto social significativo. Los impactos directos incluyen el desplazamiento y la disrupción social en las comunidades, la erosión, deforestación, contaminación y cambios potencialmente significativos en la hidrología de los ríos y en los ecosistemas de llanura aluvial. Indirectamente, es probable que los corredores IIRSA faciliten la tala de árboles, la minería, y otras actividades extractivas; que alienten la migración, la expansión de la frontera agrícola, y operaciones agrícolas de gran escala (desarrollo de biocombustibles); y es probable que conduzcan a más conflictos territoriales y de recursos entre los

colonizadores y los pueblos indígenas. Estos conflictos incluyen enfrentamientos violentos entre los madereros ilegales y los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Por último, los proyectos contribuirán al rápido crecimiento de las ciudades de la selva, sin financiar la mitigación social y ambiental, o ayudar a las ciudades a generar la capacidad fiscal y administrativa de planificar y proveer los servicios básicos requeridos⁹.

En el caso de la propuesta carretera Pucallpa – Cruzeiro do Sul, la cual dividirá en dos el restante corredor ecológico intacto que conecta la Amazonia nor y sur peruana, la carretera atravesará la Zona Reservada Sierra del Divisor y la Reserva Territorial Isconahua (para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario) o sus zonas de amortiguamiento, dividirá en dos el Parque Nacional Sierra do Divisor del Brasil, y abrirá grandes porciones silvestres de la Amazonia a la explotación maderera, la minería, la agricultura y la crianza de ganado. Los proyectos de la Carretera Interoceánica del Sur y la Carretera Amazónica del Centro es posible que faciliten el crecimiento poblacional impulsando la migración, la cual ha crecido con las mejoras en el transporte a inicios de los años 2000¹⁰. Desde el inicio de la construcción de la Carretera Interoceánica del Sur, se ha dado un *boom* en la minería artesanal del oro en Madre de Dios y el 80% de las concesiones de “reforestación” otorgadas por INRENA —muchas de las cuales se hallan en bosques que no han sido talados— se encuentran en Madre de Dios¹¹. Es probable que las zonas de amortiguamiento y las reservas del Manu y Tambopata también sean impactadas por crecimientos en la extracción de maderas, la minería y la construcción de carreteras.

Ninguno apoyo a instituciones débiles

Las regiones que serán más afectadas son aquellas que tienen el récord y la capacidad para la gobernanza ambiental más débiles. Un estimado del 78% y 88% de la explotación maderera en Ucayali y Loreto, respectivamente, es ilegal¹². INRENA no cuenta con el personal necesario y está insuficientemente financiado para controlar efectivamente esta tala de árboles, no siendo infrecuentes los informes de violencia mortal de los madereros ilegales. Las propias prácticas de otorgamiento de concesiones y de manejo de bosques de INRENA son cuestionadas¹³. Estas áreas cuentan con sistemas incompletos de zonificación y manejo de tierras —si alguno—, comunidades indígenas sin títulos, conflictos por titulación de tierras, concesiones de extracción de recursos que se superponen con reservas indígenas y áreas naturales protegidas¹⁴. El proceso de Zonificación Ecológica y Económica de la Región de Ucayali solo se ha completado en un 10%¹⁵.

Los corredores IIRSA del norte y del centro de la Amazonía no incluyen programas o financiamiento para asistir a los gobiernos nacionales, regionales y locales en el manejo de la in-migración y el crecimiento urbano, la creciente demanda por servicios públicos adicionales, y la mayor actividad extractiva de recursos. El fondo de mitigación social y ambiental CAF/INRENA de \$17 millones para la Carretera Interoceánica del Sur está insuficientemente financiado (representando menos del 2% de los costos), con una mirada de corto plazo, no participativo en su diseño, y carente de dirección¹⁶. IIRSA está construyendo primero la infraestructura, antes de encarar los arreglos institucionales, en un contexto de instituciones débiles. Esta infraestructura crea nuevos incentivos

económicos, formales e informales, para actividades que generan riesgos ambientales sustanciales. Esto a su vez hace más difícil la construcción de instituciones para la gobernanza ambiental y social.

Corrupción y mínima participación de la sociedad civil

El proceso de estudio de impacto ambiental (EIA) en el sector de transportes del Perú es uno de los menos rigurosos del país. Sus EIA no se refieren a importantes impactos indirectos, algo que el MTC reconoce explícitamente pero que no ha abordado; tan solo la Carretera Nor Amazónica tiene una evaluación ambiental estratégica¹⁷. Las oportunidades para que la sociedad civil organizada participe en IIRSA a nivel nacional e internacional han sido mínimas, mientras que a nivel de proyecto, los talleres participativos han sido conducidos como parte del proceso de EIA. Sin embargo, estos talleres se dan sin compartir información con antelación y son criticados por ser informativos antes que participativos; existe escasa transparencia con relación a los documentos del proyecto; y el hecho de que los proyectos son concesionados antes de las consultas de EIA finales limita la participación pública. Recientemente, a una coalición de la sociedad civil se le negó la participación en una comisión multisectorial concerniente a IIRSA¹⁸. En el proyecto Amazonas Centro, un deslave masivo de la carretera en febrero del 2007, que dejó a Pucallpa aislada, podría deberse a una construcción de mala calidad de un contratista privado; se ha informado de irregularidades en el proceso de contratación tanto en la Carretera Interoceánica del Sur como en la Carretera Nor Amazónica¹⁹. Recientemente, se ha informado que la calidad de la construcción de la Carretera Interoceánica del Sur se encuentra por debajo de los estándares contractuales.



Falla a lo largo de una sección —pronta a ser concesionada— de la Carretera Amazónica Central, que forma parte de IIRSA. Foto cortesía de la Cámara de Comercio, Turismo e Industria de Ucayali, 10 de febrero, 2007.

¿Será IIRSA otra oportunidad perdida para el desarrollo económico inclusivo y sostenible?

IIRSA se concentra explícitamente en vincular entre sí a ejes de actividad económica del continente para promover el comercio entre ellos y los mercados internacionales. Es menos claro que sea una estrategia de desarrollo a nivel sub-nacional o local, creando el riesgo de que el Perú devenga en una zona de abastecimiento de materias primas y un territorio de paso de embarques. En algunos casos, tales como la pavimentación de la carretera Tingo María-Pucallpa, el proyecto proporciona un prerrequisito para el desarrollo local (acceso más fácil a los mercados), pero para que esto se convierta en desarrollo es probable que se necesite una mejor organización económica entre los productores, procesamiento de materias primas para darles valor agregado, y un manejo sostenible de los recursos naturales. Sin políticas y programas que apoyen a los productores locales, la agricultura intensiva en capital (particularmente los biocombustibles) posibilitada por la carretera probablemente empujará a los agricultores locales a internarse selva adentro. Al mismo tiempo, facilitará el acceso a una diversidad de materias primas, incluida la madera, el petróleo, el gas y el oro, sin invertir en procesamientos que den valor agregado.

La desconexión entre IIRSA y el desarrollo regional es resaltada por la falta de planificación económica estratégica. Tanto la Carretera Interoceánica del Sur como la Carretera Amazónica del Centro no fueron evaluadas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un mecanismo para garantizar que los fondos públicos sean bien gastados. En el Perú no existe un plan de desarrollo nacional coordinado (como en el caso de Chile, por ejemplo), y hay una escasa coordinación institucional entre los planes de desarrollo de los gobiernos regionales y locales e IIRSA a nivel nacional e internacional²⁰. Los gobiernos regionales se encuentran en la situación de responder y adaptarse a los diseños y concesiones de infraestructura determinados de manera centralizada.

Más aún, no parece que a la base de la selección de los proyectos IIRSA o en los estudios de factibilidad haya habido un modelado realista de la demanda del mercado. La carretera interoceánica del sur fue promovida para servir a las exportaciones de soya del Brasil; pero solo después de que el proyecto fue concesionado y que empezara la construcción quedó en claro que la ruta no era competitiva para la soya²¹. No queda claro lo que se transportará exactamente a través de los corredores, o si este flujo los hará económicamente factibles. Los fosfatos procedentes de Piura y la madera amazónica probablemente irán al Brasil, pero no se dispone de ningún estudio que muestre que grandes volúmenes de materiales o bienes se trasladarán a través de las rutas. Quizás en reconocimiento de esta deficiencia, un financiamiento de la CAF para la Cámara Peruana de Comercio está ahora involucrando a la comunidad empresarial nacional en la identificación de la producción existente o potencial a lo largo de los corredores IIRSA, con el objetivo de establecer complementariedades con la producción de otros países latinoamericanos.

La necesidad de la investigación y el análisis de políticas relevantes

En el Perú existe una falta sustancial de información, análisis y discusión acerca del propósito económico y de los impactos sociales y ambientales de los proyectos IIRSA. Se trata de la iniciativa de infraestructura más importante que el Perú ha emprendido en décadas, y estimulará cambios significativos a través de todo el país. No obstante, IIRSA ha generado escasa respuesta de parte de la comunidad académica peruana, la atención en la prensa es mínima, y los intentos de la sociedad civil por involucrarse hasta el momento han sido rechazados sin rodeos por el gobierno.

La relación entre instituciones y desarrollo económico se ha convertido quizás en el área más fructífera e importante de investigación en las ciencias sociales dedicadas al tema del desarrollo. Esta es una relación a la que todas las disciplinas pueden contribuir de maneras que se refieran al mismo tiempo a las preguntas societales más grandes y al propio núcleo de sus disciplinas. La distancia entre la atención prestada al desarrollo económico y la prestada a los arreglos de gobernanza dentro de IIRSA hacen que IIRSA sea un terreno importante donde considerar esta relación — una que tiene el potencial de ser explosiva tanto en términos intelectuales como en términos de políticas—. No obstante, IIRSA ha caído en gran medida en oídos sordos en el Perú por razones que no comprendemos realmente. ¿Es que la comunidad intelectual en el Perú no está al tanto de IIRSA?; ¿IIRSA parece una iniciativa tan grande como para ser encarada? ¿O quizás la buena investigación pueda “pisar los pies” de alguien? En cualquier caso, ésta es una ventana que se está cerrando rápidamente y que podría ser una oportunidad para que las ciencias sociales en el Perú demuestren su relevancia para preguntas del más alto interés social. Existen muchas formas en las que la investigación podría todavía marcar la diferencia. ¿Pero se recuperará el terreno perdido antes de que sea demasiado tarde?

¹ Para información oficial acerca de IIRSA, véase www.iirsa.org; para una revisión de la iniciativa IIRSA hecha por la sociedad civil, véase www.biceca.org.

² Otras instituciones que financian incluyen al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Nacional de Desarrollo del Brasil (BNDES). Las decisiones en IIRSA son tomadas por un comité directivo o por grupos técnicos compuestos por varios niveles de funcionarios y expertos de los gobiernos miembros y del BID, CAF, y FONPLATA.

³ Además de la Carretera Interoceánica, que conecta la costa sur con Río Branco, en Acre, Brasil, el corredor Central de la Amazonía conecta Lima con Manaus (vía Pucallpa e Iquitos), y el corredor IIRSA Norte conecta Paita con Manaus (vía Yurimaguas e Iquitos). En total hay cuatro ejes IIRSA en el Perú: el andino, el amazónico, Perú-Brasil-Bolivia, y el eje Interoceánico Central.

⁴ Economistas como el ex Economista Principal del Banco Mundial Joseph E. Stiglitz, crítico de las prácticas de préstamos de los BDM durante los años 1980 y 1990, han resaltado la importancia de volver a poner énfasis en la inversión en infraestructura del sector público. Véase también http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-2002E_1805.pdf para un pronunciamiento del BID sobre la importancia de la infraestructura, o el Plan de Acción de Infraestructura 2004 del Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/infrastructure/files/InfrastructureActionPlan.pdf>.

⁵ Iglesias, Enrique, “Twelve Lessons from Five Decades of Regional Integration in Latin America and the Caribbean,” p. 2-4, Inter-American Development Bank. http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/2_WhatWeDo/Documents/c_OtherPubs/Speeches/e_talk%20points%20intal%2035%20years%20Eng.pdf

⁶ Véase <http://www.biceca.org/en/Page.About.IIRSA.aspx>. El Presidente del BID Enrique Iglesias hizo esta declaración en público en la Quinta Reunión Anual BID – Sociedad Civil, Panamá, Febrero 20-21, 2005. Ella es reforzada por comentarios hechos por funcionarios de IFI en la Cumbre Social para la Integración de los Pueblos, en diciembre del 2006, en Cochabamba, Bolivia, sobre que el BID, CAF, FONPLATA, BNDES, y las instituciones prestamistas estaban compitiendo fuertemente entre sí por ser prestamistas de los proyectos IIRSA.

⁷ Véase, por ejemplo, Burges, Sean W. Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. *Cambridge Review of International Affairs*. Volume 18, Number 3 / October 2005: 437 – 454. Brasil es uno de los principales iniciadores del Plan IIRSA; véase van Dijk, Pitou y Simon den Haak. “Troublesome Construction: IIRSA and Public-Private Partnerships in Road Infrastructure.” Centre for Latin American Studies and Documentation, Amsterdam. Octubre, 2006, p. 78.

⁸ Algunos de los casos más notorios han sido reseñados en la World Bank Resettlement Review (World Bank, Environment Department, *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement*, Washington, D.C., 8 abril 1994.). En Latinoamérica, el proyecto del Brasil Polonoeste es citado con frecuencia (Lutzenberger, José. 1985. The World Bank's Polonoeste project: A social and environmental catastrophe. *Ecologist* 15 (1-2): 69-72.); la represa de Itaipu en Paraguay, y el proyecto de la represa hidroeléctrica Pangué en Chile que terminó con el retiro de la CFI (B.R. Johnston y T. Turner (1998) *The Pehuenche, the World Bank Group and ENDESA S.A.: Violations of Human Rights in the Pangué and Ralco Dam Projects on the Biobío River, Chile*. American Anthropological Association, Committee for Human Rights. <http://www.aaas.org/spp/sfrr/per/per13.htm>).

⁹ El reciente informe del Dr. Marc Dourojeanni sobre la Carretera Interoceánica del Sur es quizá el análisis más exhaustivo del proyecto.

¹⁰ Pucallpa ha crecido un promedio de 9.1% anual entre el 2002 y el 2005, lo que se correlaciona con las principales mejoras en la carretera Pucallpa – Tingo María; estimados del autor.

¹¹ El *boom* del oro puede también ser atribuido a un incremento en los precios del oro, pero los conservacionistas replican diciendo que las mejoras en la carretera han facilitado el acceso y el abastecimiento de insumos para los procesos mineros. Luna Amancio, Nelly, “El Inrena anulará concesiones de reforestación en Loreto,” *El Comercio*, Mayo 16, 2007, p. a13. <http://www.elcomerciope.com.pe/EdicionImpresa/Html/2007-05-16/ImEcNacional0723374.html>

¹² Memoria del I Foro Nacional sobre Tala Ilegal y Comercio Ilegal de Maderas, Lima, 26 de marzo del 2004. Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal. p.18 <http://www.fondoamericas.org.pe/ALMACEN%20NOTAS%20INFORMATIVAS%20-%20DAR/BOLETIN%20DAR%20Nro%2023.doc>

¹³ Una revisión integral de la falta de capacidad de INRENA para encarar la tala ilegal es provista por el Comité Permanente de CITES, “Interpretation and implementation of the Convention, Species trade and conservation issue: Bigleaf Mahogany”. 55º Reunión del Comité Permanente, junio 2, 2007.

¹⁴ Por ejemplo, véase Necochea Flores, Carlos, “Hay 18 lotes petroleros que se superponen a áreas protegidas,” Diciembre 12, 2006, *El Comercio*. <http://www.elcomerciope.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-12-12/ImEcNacional0631357.html#>

¹⁵ Comentarios del personal del Departamento de Recursos Naturales del Gobierno Regional de Ucayali en el taller para el Intercambio de Información acerca de IIRSA y el Eje de la Amazonía Central, Pucallpa, Ucayali, Perú, marzo 23, 2007.

¹⁶ Dourojeanni, Marc. Junio 2006. Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú. <http://biceca.org/proxy/Document.135.aspx>. Las críticas de la sociedad civil del programa CAF/INRENA están documentadas en <http://www.biceca.org/es/Project.Overview.312.aspx>

¹⁷ Naccarato, Paula, “COMENTARIOS, ‘Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú’ por Marc J. Dourojeanni”, Junio, 2006. <http://biceca.org/proxy/Document.167.aspx>

¹⁸ Patrón, Patricia, “Comisión Multisectorial IIRSA-Perú Niega la Participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en sus Reuniones,” Abril 24, 2007, BICECA página web, <http://biceca.org/es/Article.188.aspx> Véase esta página web de IIRSA para una descripción de las responsabilidades del Coordinador Nacional de IIRSA:

<http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/F/fm como esta organizada/fm como esta organizada ENG.asp?CodIdioma=ENG>

¹⁹ Según entrevistas con la Cámara de Comercio de Ucayali y el Gobierno Regional de Ucayali en febrero del 2007, ellos sospechaban una construcción defectuosa en la sección Puente Chino-Aguatá del

proyecto Amazonas Centro que contribuyó a numerosas fallas en la carretera a principios de febrero, 2007. Costa la Cruz, Alejandra, “¿Corrupción en IIRSA?” Perú 21, jueves 3 de mayo de 2007.

²⁰ Por ejemplo, no existe ninguna mención sobre IIRSA o sobre cómo sacar ventaja de ella para el desarrollo económico local en el Plan Concertado de Desarrollo de Ucayali. Según la Cámara de Comercio de Piura, en las regiones atravesadas por la Carretera Amazónica del Norte, tan solo el Plan Concertado de Desarrollo de Piura considera a IIRSA.

²¹ Entrevista personal con Otto Luna, Alpha Consult S. A. y Promogest S. A. Lima, Perú, 9 de febrero, 2007.