

# Evolución del financiamiento internacional en la amazonía: De Rondonia (Brasil) a Madre de Dios (Perú)\*

MARC DOUROJEANNI

## RESUMEN

*Los últimos treinta años han testimoniado una evolución del comportamiento y de las interrelaciones de los bancos multilaterales y bilaterales de desarrollo y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que representan a la sociedad civil con relación a la Amazonía. El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pasaron de ser sentenciados como vectores principales de la degradación del ambiente y de la sociedad tradicional amazónica a ser, cada vez más, considerados como la opción más deseable entre las disponibles para financiar el desarrollo. Contextos económicos regionales más favorables y el crecimiento de actores como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Nacional de Desarrollo Social y Económico del Brasil (BNDES), que son menos cuidadosos con los aspectos ambientales y sociales, sustituyen al BM y al BID en el foco de las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Se constata, en efecto, que los nuevos actores financieros repiten, especialmente en Madre de Dios (Perú), los mismos comportamientos y errores cometidos tres décadas antes respectivamente por el BM en Rondonia y por el BID en el Acre (Brasil).*

---

\* Bancos multilaterales y bilaterales, organizaciones no gubernamentales, Amazonía, infraestructura.

## I. INTRODUCCIÓN

Hasta mediados de los años 1980 el BM y el BID eran reconocidos como campeones del financiamiento de infraestructuras, especialmente carreteras, que son el principal instrumento de la deforestación en países tropicales. Era público y notorio el estímulo que esos bancos dieron a la colonización y a la actividad ganadera extensiva, una de las que más contribuye a deteriorar bosques, suelos y agua y también a mantener la población local en condiciones miserables. La influencia de esos dos bancos fue especialmente determinante en la deforestación y degradación del patrimonio natural de América Central, donde a la ganadería se sumó el financiamiento directo e indirecto de la agricultura intensiva, como por ejemplo plantaciones de banana. Todo eso, que está profusamente documentado (Shane, 1980; Myers, 1980; Rich, 1986; Dourojeanni, 1990) ocurría a pesar de que, en teoría, existía alguna preocupación ambiental en ambos bancos desde fines de los años 1970, expresada en políticas elementales y basada en el esfuerzo de muy pocos funcionarios sin capacidad efectiva de influenciar en las decisiones.

En 1980 el BM aceptó el pedido brasileño de financiar la pavimentación de la carretera BR-364, entre Cuiabá (Mato Grosso) y Porto Velho (Rondonia) que continuó, con otros nombres hasta los años 1990<sup>1</sup>. Siguiendo las costumbres de la época, eso que parecía apenas problema de ingenieros de transportes, se hizo sin ningún cuidado especial, generando un movimiento migratorio tan fuerte y caótico en esa región, que aún era literalmente intocada, que los conflictos mortíferos con los indígenas aislados, la deforestación masiva y los problemas de salud (Tucker *et al.*, 1984; Fearnside, 1989) provocaron, finalmente, un enorme escándalo mundial. Éste se sumó al provocado por un programa de trasmigración de la densamente poblada Java a la por entonces casi intocada Kalimantan, la parte indonesia de la isla de Borneo, con impactos sociales y ambientales muy parecidos (Fearnside, 1997). La revista *The Ecologist* dedicó varios de sus primeros números (1980 a 1987) a analizar el rol del Banco Mundial en esos y otros proyectos, lo que fue en cierta forma rematado por una histórica publicación divulgativa del Sierra Club cuyo título era “*Bankrolling disasters: International Banks and development*” (Schwartzman, 1986) que, siendo simple y muy bien presentada y mejor divulgada, resumió los hechos a nivel mundial y encausó las protestas. Ambos hechos dieron como resultado la instrumentación ambiental de ese Banco, en parte influenciada por presiones del Congreso de EEUU (Rich, 1986).

---

1 El autor de esta nota trabajó en ese proyecto como consultor ambiental internacional para el BM y luego como funcionario del BM desde febrero de 1983 hasta diciembre de 1989.

En efecto, respondiendo a las manifestaciones públicas y a la reprobación mundial, el par de relegados funcionarios ambientales que por entonces tenía el BM fue integrado a sendas divisiones ambientales en cada región. De los pioneros ambientales del BM destacaban James Lee y Robert Goodland. Este último es un campeón de la defensa del ambiente que, además, había trabajado en la Amazonía brasileña. Goodland hizo esfuerzos denodados para que su Banco fuera más serio en ese tema. Además de haber sido mentor de las primeras políticas ambientales, de reasentamientos humanos y sobre poblaciones tradicionales, otro de sus triunfos obtenido con el apoyo de las ONGs sobre el Banco y sobre el gobierno del Brasil fue, precisamente, transformar la construcción de una “simple” carretera en plena jungla en un plan de desarrollo sostenible para Rondonia y para el norte de Mato Grosso, que fue conocido como POLONOROESTE. Fue gracias a él y a las presiones de la sociedad civil internacional que fueron tomadas diversas precauciones ambientales y que, después de una breve paralización, todo el proyecto fuera revisado y complementado con un ambicioso programa de desarrollo rural y de precauciones ambientales y sociales, estableciéndose numerosas áreas protegidas y demarcándose territorios indígenas, entre otras medidas.

El Brasil había pedido al BID el financiamiento del trecho de la BR 364 entre Porto Velho y Rio Branco, la capital del Acre. El escándalo de Rondonia fue bien aprovechado por las ONGs ambientalistas preocupadas por la Amazonía que estimularon al líder sindical Francisco (Chico) Mendes a usar argumentos socio-ambientales en su lucha por la explotación “sin patrones” de los manchales de caucho. En una histórica jornada durante la Asamblea de Gobernadores del BID de 1987, en la que Mendes participó, este Banco se vio obligado a estructurar un proyecto luego conocido como Programa de Medio Ambiente y Comunidades Indígenas (PMACI) que era, en buena cuenta, un primer ejemplo de desarrollo sostenible participativo a lo largo de la mencionada carretera. La otra consecuencia fue, como en el BM, la creación en el BID de una división encargada de asuntos ambientales que comenzó a operar en enero de 1990<sup>2</sup>. Antes, en vista de los problemas del BM, el BID ya había establecido un pequeño núcleo de especialistas ambientales, algunos de ellos muy comprometidos con el tema<sup>3</sup> y había creado desde 1983 un comité ambiental con funciones limitadas que fue operativo especialmente a finales de esa década.

---

2 El autor de esta nota fue el primer Jefe de la División Ambiental del BID, de 1990 a 1995.

3 Destacaron, entre otros pocos pioneros, Luis Ferraté, quien luego fue Ministro de Ambiente de Guatemala, el ecólogo americano Edward Farnworth y el forestal finlandés Kari Keipi.

En el mismo periodo, a consecuencia de los escándalos mencionados, ocurrió otro hecho importante. En 1989 la representante demócrata por California, Nancy Pelosi (actual Presidente —*Speaker*— de la Cámara de Representantes), consiguió que el Congreso de EEUU aprobara la ley que se conoció como la Enmienda Pelosi, que disponía que ningún director ejecutivo estadounidense de un banco multilateral pudiera votar a favor de un proyecto si no recibía 90 días antes la respectiva evaluación de impacto ambiental y social. Ésta, apenas recibida por esos directores, debería ser remitida a los organismos técnicos competentes de EEUU, que revisaban la calidad o pertinencia de la evaluación, permitiendo que fueran sometidas las preguntas adecuadas al personal del banco y, finalmente, determinando su voto favorable o negativo en el directorio. Pelosi sabía que los estatutos de los bancos multilaterales prohíben información privilegiada a los directores y, por lo tanto, estaba consciente de que si el director estadounidense recibía la información social y ambiental ésta sería igualmente distribuida a todos los miembros del directorio. Obviamente, muchos directores de países europeos, así como Canadá, pasaron también a examinar la problemática socioambiental de cada operación, a veces hasta con más esmero que el propio gobierno estadounidense (Dourojeanni, 2004). Esa parte de la enmienda Pelosi entró en vigor en diciembre de 1991 y de ese modo el tema ambiental, tan relegado hasta entonces, pasó a tener una enorme importancia para los ejecutivos de los bancos, cuyo mérito se mide por el número de proyectos que consiguen hacer aprobar y en la eficiencia, entendida como rapidez, con la que preparan esas operaciones.

No debe creerse, sin embargo, que la sociedad civil aceptó tranquilamente las promesas de buen comportamiento ambiental de los bancos. Ellas generaron muchas dudas y reticencias, como las expresadas por Bruce Rich del *Environmental Defense Fund* sobre el verdear del BM conducido por su presidente Barber Conable (Rich, 1989). Mas, de cualquier modo, era evidente que el tratamiento ambiental de las operaciones a fines de los años 1980 ya había mejorado significativamente (Le Prestre, 1989; Turham, 1991; Goodland, 1992).

## II. LOS BANCOS Y LAS ONGs DURANTE LOS AÑOS 1990

En el contexto descrito, a partir de 1986 en el BM y de 1989/1990 en el BID, no solo se crearon departamentos o divisiones ambientales y se aprobaron y mejoraron políticas, estrategias y procedimientos para los asuntos sociales y ambientales, incluyendo temas correlativos como el forestal, sino que la cartera y los desembolsos para proyectos de estos tipos aumentó muy considerablemente. A tal punto que se convirtió en una de las grandes líneas de crédito y cooperación técnica en ambos bancos. Las cifras de negocios del BM, apenas en temas de biodiversidad entre 1992 y 2002, alcanzaron los 2,700 millones de dólares (Banco Mundial, 2000; 2002) y, considerando todos los proyectos relativos a

medio ambiente, el nivel de préstamos anual fue enorme, bordeando el 20% de las colocaciones. En el BID, entre 1992 a 1994 los préstamos y cooperaciones para temas ambientales superaron anualmente los 1,100 millones de dólares, o sea tres veces más que la media anual de la década anterior. En 1998 llegó a colocar 1,830 millones de dólares en proyectos ambientales, o sea casi un 20% del total de colocaciones del Banco.

En el BM se estableció un departamento central y existía una división ambiental en cada región. En el BID, hasta 1994 solo existía una división central que llegó a ser una de las mayores del Banco en número de técnicos. Luego, con la reorganización de 1994 se copió la estructura del BM y el personal ambiental fue dispersado en tres divisiones regionales y una central. El número de funcionarios del área ambiental pasó de apenas dos o tres por banco hasta mediados de los años 1980 a varios centenares en el BM y a casi un centenar en el BID, apenas una década después. Una de las funciones principales de las reparticiones ambientales era el control de la calidad ambiental y social de las operaciones, las que eran evaluadas una a una determinando su nivel de riesgo y de atención. El ciclo de proyectos del BID incluía un comité técnico (Comité de Medio Ambiente) renovado de alto nivel y con poder decisorio, que imponía con carácter inapelable las condiciones ambientales y sociales que requerían los proyectos.

En el BID estos mecanismos funcionaron muy bien hasta 1994, impulsados por la Conferencia de las NNUU sobre Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992) y por el interés personal del presidente Enrique Iglesias, pero fueron progresivamente perdiendo fuerza durante el resto de la década de 1990. La mencionada reorganización del Banco dispersó al personal ambiental en varias divisiones con varios jefes sin interés en el tema ambiental, provocando su debilitamiento y evidente falta de cohesión. De otra parte, a consecuencia de la eliminación del Departamento de Análisis de Proyectos del Banco, el Comité de Medio Ambiente fue transformado en un Comité de Asuntos Ambientales y Sociales (CESI) con jerarquía y poder muy disminuido. Por su parte, el BM abandonó pronto el sistema de clasificación de las operaciones y nunca estableció un comité especial para filtrar su calidad ambiental, tarea que se mantuvo en todo momento en el marco de los filtros tradicionales del ciclo de proyecto. Pero el BM consiguió mantener una calidad ambiental aceptable en sus operaciones de ese periodo, lo que fue mejorado aún más con la disponibilidad de fondos adicionales de la Facilidad Ambiental Global (GEF) para complementar sus operaciones.

Las ONGs ambientalistas, en especial las de tipo activista y lobista basadas en Washington, como el *Bank Information Center* (BIC) o el *Environmental Defense Fund* (EDF), acompañadas de sus similares latinoamericanas, hicieron

un seguimiento muy intenso del BM y del BID. Entre 1989 y 1995 realizaron un control meticuloso de cada operación que podía parecer importante o riesgosa, siendo innumerables las visitas de éstos y otros grupos a los funcionarios ambientales, a los encargados de los proyectos y, en especial, a los directores ejecutivos de los bancos. La participación activa de las ONGs en asambleas anuales y otros eventos contribuyó a sucesivas revisiones de las políticas y procedimientos de ambos bancos. Las ONGs, por ejemplo, tuvieron mucho que ver con la creación de los paneles de inspección en ambos bancos (el del BM fue creado en 1993; en el BID fue creado más tarde y se le conoce como “Mecanismo de Consulta e Investigación) que imbuidos de autoridad, a pedido de la sociedad afectada revisan el comportamiento de los bancos en cuanto a la aplicación fiel de sus políticas y estrategias socio-ambientales durante la implementación de los proyectos. El seguimiento cerrado de las ONGs a los dos principales bancos multilaterales actuantes en América Latina contribuyó, sin duda, a mejorar la actuación ambiental y social así como la transparencia de éstos pero, asimismo, se concentraron quizá demasiado en políticas y estrategias, descuidando un tanto la atención a las operaciones, cuya calidad socioambiental disminuyó progresivamente especialmente durante los tres últimos años de esa década.

Fue en ese lapso, también, en que grandes ONGs internacionales, como el *World Wildlife Fund*, *The Nature Conservancy* y *Conservation International*, fueron tentadas por los bancos multilaterales y bilaterales, así como por la cooperación técnica bilateral, a convertirse en colaboradores o en agentes ejecutores de componentes ambientales de sus proyectos. Eso disminuía la presión de las ONGs sobre los bancos, distribuyendo la responsabilidad y, de cualquier modo, eso era buena propaganda. De ese modo, también, se inició un conflicto con las ONGs de los países de América Latina que pasaron a recibir menos apoyo financiero directo o que a partir de entonces lo recibieron a través de costosos intermediarios (Dourojeanni, 2006).

Es importante anotar aquí que cuando, para simplificar, se habla en esta nota de BM o de BID debe entenderse que, en realidad, cada uno de esos organismos conforma grupos que incluyen varias otras instituciones con funciones diferentes tales como la Corporación Financiera Internacional (CFI) del BM y su equivalente, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) del BID, entre otras, en cada grupo. Las corporaciones, por ejemplo, financian el sector privado y sus reglas socio-ambientales son, en principio, más relajadas que las de los bancos propiamente dichos. Simultáneamente, la creciente participación del sector privado en las obras públicas obligó a crear sendos departamentos para atenderlos en cada banco, y éstos también se resistieron mucho a las condicionalidades socio-ambientales de las operaciones, a las que consideraban costosas o inviables para el

sector privado. Esa tendencia ha aumentado aún más en la década actual. Las pautas socio-ambientales que se aplican también varían mucho con el tipo de proyecto que se financia, que son muchísimos, aunque las más elaboradas son las que corresponden a proyectos de infraestructuras. Existen, por ejemplo, los proyectos de ajuste estructural o de políticas sectoriales que son, en general, muy grandes y en los que la inclusión de garantías sociales y ambientales es indirecta y sumamente compleja, aunque en algunos casos éstos se aplican directamente al sector ambiental<sup>4</sup>.

O sea que a finales de la década de los años 90 mucho había cambiado y no siempre para mejor en ambos bancos, pero especialmente en el BID. El discurso era el mismo, pero el desmantelamiento de las divisiones ambientales era notorio y la influencia del CESI disminuyó tanto que inclusive parte de sus funciones fue delegada a un grupo de trabajo de funcionarios de bajo escalón, provocando que sus decisiones fueran cada vez más contestadas o ignoradas por los líderes de los proyectos, sin que eso les acarrearara consecuencias. Fue en ese contexto, al que debe agregarse la creciente dificultad en colocar el dinero disponible en ese Banco a partir del copioso Octavo Aumento de Recursos del Banco, que surgió la idea de lanzar la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Sudamericana, más conocida como IIRSA, que se concretó en Brasilia, en el año 2000. La idea subyacente era robustecer las líneas de préstamo para obras públicas. Esta iniciativa, después de una década en la que los bancos se cuidaron mucho de no intervenir en los bosques tropicales, lanzó un nuevo ciclo de amenazas directas para la región amazónica, especialmente para la faja localizada entre el Brasil y sus países vecinos andinos.

Fue también en la década de los años 1990 que apareció un nuevo actor multilateral en América del Sur: la Corporación Andina de Fomento (CAF). Ésta, aunque creada en 1970 con sede en Caracas, no había tenido hasta entonces un rol significativo en la región. Sin embargo, en la década de los años 1990 las operaciones de la CAF crecieron rápidamente, inclusive mediante transferencias importantes del BID. Fue con base en una de esas operaciones que, en 1993, el BID impuso como condición a la CAF la creación de una unidad ambiental que más tarde se convirtió en una Vicepresidencia de Desarrollo Sostenible. La CAF era la entidad financiera de los países andinos reunidos por el Acuerdo de Cartagena, pero a ella se han incorporado plenamente Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con lo que ahora es una agencia financiera

---

4 El BM acaba de aprobar (5 de agosto de 2010) un préstamo por US\$75 millones al Perú para el fortalecimiento institucional requerido para mejorar la gobernabilidad con relación a la política ambiental.

sudamericana. La CAF se interesó mucho en la IIRSA y progresivamente se convirtió en su principal instrumento de financiamiento.

### III. AÑOS 2000: MÁS CAMBIOS

La primera década del nuevo siglo trajo cambios importantes en el escenario del financiamiento multilateral en América Latina. En primer lugar, varios países de América del Sur, en especial Brasil y Perú, consiguieron como lo había logrado Chile en el decenio anterior, consolidar y desarrollar economías pujantes. Esto hizo que para ellos fuera menos interesante obtener préstamos de los dos grandes bancos multilaterales actuantes en la región. De otra parte, la CAF, cada día más fuerte y actuante, ofrece financiamientos más fáciles y más rápidos, despojados de refinamientos socio-ambientales y al gusto de los clientes que, además, tienen más peso en las decisiones de esa institución que en el BID y mucho más que en el BM. Además, el Brasil se ha convertido en un importante accionista de la CAF. De ese modo el BID, que buscando colocar sus fondos fue el principal gestor de la IIRSA, fue desplazado por la CAF que, en esta década, se ha convertido en el principal agente financiero de la infraestructura sudamericana, pasando de aprobaciones por 4,700 millones de dólares en 2005 a 7,900 millones de dólares en 2008 y alcanzando 9,200 millones de dólares en 2009 (CAF, 2009). Gran parte de las infraestructuras financiadas son las previstas por la IIRSA en la Amazonía, como por ejemplo la Carretera Interoceánica Sur del Perú, entre varias otras.

Otro actor de creciente importancia regional es el mencionado BNDES, creado en 1952. Éste, aunque enteramente brasileño, dispone año a año de más recursos para financiar las actividades internacionales de las empresas públicas y privadas de ese país. En 2009 desembolsó 137,400 millones de reales (unos 70,000 millones de dólares) para operaciones en Brasil y en el exterior, es decir más que el grupo del Banco Mundial, que ese año financió 46,900 millones de dólares en todo el mundo. O sea que, obviamente, el BM ha perdido influencia en América Latina. En efecto, entre 2005 y 2008 prestó entre 4,600 y 5,200 millones de dólares por año. En 2009, a consecuencia de la crisis mundial, los préstamos a toda la región alcanzaron temporalmente 14,000 millones de dólares (Banco Mundial, 2009). El hecho es que en condiciones normales la CAF presta a algunos países de América del Sur más dinero que el Banco Mundial a toda América Latina y que el BNDES presta mucho más apenas en el Brasil que el BM en el mundo entero. La situación del BID es algo mejor pero su influencia es cada día proporcionalmente menor. En efecto, el BID desembolsó entre 4,900 y 7,100 millones de dólares por año entre 2005 y 2008 y, al igual que el BM, coyunturalmente desembolsó mucho más en 2009 (11,100 millones de dólares) debido a la crisis (BID, 2009). En consecuencia no cabe duda que en el escenario sudamericano, especialmente en los países amazónicos, el BNDES

y la CAF son los actores financieros más importantes de la actualidad y lo serán aún más en el futuro próximo.

La seriedad del tratamiento ambiental de las operaciones del BNDES ha variado con sus administraciones. Hubo periodos muy malos en los años 1980, en que poco o nada del tema era considerado, y otros mucho mejores, en los años 1990, cuando el BNDES creó un departamento de medio ambiente y adoptó políticas y estrategias socio-ambientales y de transparencia compatibles con las del BM, en el cual se inspiró. Uno de sus momentos más destacados fue el lanzamiento del Protocolo Verde, en 1995, que tuvo influencia en varios otros bancos públicos y privados del Brasil (BNDES, 1995). En la actualidad el BNDES es apenas en teoría un banco modelo para el tratamiento ambiental, pero la realidad deja mucho que desear, en especial cuando financia operaciones fuera del Brasil, en países con legislación ambiental débil o poco aplicada. Sus recientes proyectos a través de grandes empresas privadas de construcción civil y de empresas públicas brasileñas en la Amazonía de Perú, Bolivia y Ecuador son testimonios fehacientes de esa afirmación. Como en el caso de la CAF, el BNDES tiene un discurso óptimo, pero los hechos no acompañan las palabras, como lo demuestran los hechos en las obras que financia.

Claro que en la región hay otros actores. Además de los bancos multilaterales (BM, BID, CAF) y del BNDES, el único banco público nacional de influencia regional, hay varios bancos públicos extra-regionales. Entre estos últimos están bancos tan bien conocidos como el alemán (KfW), japonés (JBIC), europeo (BE), nórdico (NIB) o americano (EXIMBANK). Esta banca, usualmente llamada bilateral, mantiene en general estándares sociales y ambientales bastante elevados, compatibles con los del Banco Mundial o del BID, con los cuales cofinancian muchas operaciones. Pero también hay muchos otros actores financieros bien menos conocidos por el gran público, que apoyan inversiones como las destinadas a la minería, al petróleo y a cualquier otra operación que dé lucro cierto, inclusive aquellas llamadas público-privadas, como las que financian carreteras con peaje y otros servicios públicos con pago directo, como agua potable o electricidad. Ese grupo incluye grandes bancos privados tradicionales pero también a entidades financieras públicas de Asia, incluidas las de Corea y China, para las que los temas ambientales o sociales son aún difíciles de comprender e imposibles de aceptar. Dejan esos aspectos al azar y si la suerte no les es favorable, suelen encomendar la solución de los problemas a sus abogados “ambientalistas”, en realidad, abogados especializados en burlar o soslayar la legislación ambiental de cada país.

Los últimos grandes proyectos del BID y del BM en la Amazonía, en esta década, incluyen al famoso Proyecto de Gas del Camisea, en el Perú, que ellos financiaron conjuntamente con la CAF, el BNDES y varios otros. Compleja y

sujeta a muchas críticas, esta operación delicada se llevó a cabo con problemas pero estos quedaron dentro del rango de lo que es social y ambientalmente aceptable (Goodland, 2009). Otro proyecto importante fue el financiado por el BID en el Acre (Brasil) que incluye la pavimentación de la carretera entre Rio Branco y Cruzeiro do Sul, pero que está acompañado y modelado por una inversión considerable en desarrollo rural, manejo forestal, protección de comunidades tradicionales, territorio, áreas protegidas y desarrollo institucional (Dourojeanni, 2001), o sea, lo necesario para evitar lo que está ocurriendo ahora con las carreteras interoceánicas actualmente en construcción en la Amazonía peruana.

#### IV. LA SITUACIÓN ACTUAL: LOS BANCOS Y LAS ONGs

Después de dos décadas persiguiendo que el BM y el BID mejoraran su comportamiento social y ambiental y su transparencia, lo que efectivamente consiguieron en muchos aspectos, las ONGs socio-ambientalistas confrontan actualmente una situación inédita y mucho más compleja. Aunque esos dos bancos deben continuar siendo monitoreados, ya no son los que más importan pues: (i) sus estándares ambientales son razonables y en todo caso, mucho mejores que los de los nuevos actores y; (ii) tienen menos préstamos y menos proyectos que son ambiental y socialmente menos riesgosos que los de los nuevos actores. Por lo tanto, deben dirigir su atención a la CAF y al BNDES y, también, a los financiadores asiáticos, lo que por cierto es bastante difícil ya que la influencia de la sociedad y de los parlamentarios de los países desarrollados es muy pequeña o nula en esas instituciones. Los grandes cambios logrados en el BM y en el BID se debieron, según se explicó, en buena medida aplicando presión para obtener decisiones del Congreso de EEUU. Enfrentar la nueva situación requiere una estrategia diferente.

En la década de los años 1990 el BM o el BID podían imponer condiciones para sus préstamos pues no tenían competidores para sus financiamientos que, por entonces, los países de América Latina, excepto Chile, necesitaban mucho. Los bancos nacionales de desarrollo citados, como el KfW y el JBIC, eran igualmente exigentes y en general cofinanciaban las operaciones con el BM y el BID. Merece citarse dos ejemplos vívidos personalmente por el autor: Cuando el Perú solicitó financiamiento al BID para la mejora de la carretera Panamericana Sur, el BID exigió establecer una institucionalidad ambiental mínima. Aunque a regañadientes, el país aceptó y así nació el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) para el que el BID ofreció, además, una cooperación técnica. En la misma época, el gobierno de Guatemala quería construir una carretera que uniera el sur del país con la región del Petén. El BID fue claro en exigir un proyecto complementario que fomentara el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo rural ordenado de la región que sería impactada por la nueva carretera. Eso, otra vez,

fue hecho contra la voluntad de la mayor parte del gobierno de Guatemala en esa época. Éste también ha sido el caso del mencionado Proyecto Gas del Camisea en el las condiciones socioambientales fueron literalmente impuestas al gobierno peruano por el BM y el BID. Pero existen centenas de ejemplos de este tipo que no siempre son de conocimiento público. Es obvio que las autoridades de los países prestatarios no gustaron nunca de esas imposiciones que, debe reconocerse, en cierta forma atentan contra la soberanía nacional ya que los estándares ambientales, sociales y de transparencia de esos bancos son en general mucho más elevados que los de los países. Pero, el resultado era positivo en términos ambientales y sociales.

En la actualidad esos dos bancos no pueden ni pensar en aplicar esas tácticas. En efecto, por reconocer la necesidad de un alto nivel de cuidados ambientales y sociales, la complejidad de la preparación y el costo de los proyectos financiados por esos bancos aumentó significativamente y, confronta oposición de los prestatarios muchos de los que a pesar de negarlo oficialmente, consideran esos cuidados como exagerados, onerosos o innecesarios. De otra parte, como se ha dicho, la situación económica de varios países de la región mejoró tanto que pueden prescindir de los dos grandes bancos, tanto más que pueden obtener recursos más fácilmente de la CAF, del BNDES y de otros agentes. Siendo así, el BM y el BID no pueden competir contra las “facilidades” que los nuevos actores brindan y que consisten básicamente en no prestar mucha o ninguna atención a la problemática y a las consecuencias ambientales y sociales de los proyectos que financian, las que dejan por cuenta del país en el que se ejecuta el proyecto.

La CAF y el BNDES y los financiadores privados alegan respetar y aplicar plenamente la legislación nacional, no importando que ésta sea inadecuada, insuficiente o, lo que es más frecuente, simplemente no aplicada. Así es como en pleno siglo XXI la CAF financió la Carretera Interoceánica Sur, en la Amazonía peruana, iniciada sin disponer de estudios de impacto ambiental y sin previsión de ninguna inversión para racionalizar la ocupación de la región y para estimular el desarrollo sostenible en la región afectada (Dourojeanni, 2006). La CAF alegó que el gobierno del Perú se recusó a aceptar un programa socioambiental más costoso que el que fue aprobado. Pero, la verdad es que el problema no era uno de “mitigación de impactos ambientales y sociales” y sí de concepción del proyecto. En lugar de apuntar al desarrollo de la región se limitó a construir una costosa carretera. Ni el BM ni el BID, aunque convidados, se aventuraron a participar en esa obra. O sea, 30 años después del caso de Rondonia y Acre en el Brasil, en todo comparable al de Madre de Dios, en Perú, la CAF repitió el mismo gravísimo error que había escandalizado al mundo y que paralizó brevemente los prestamos del BM y del BID y obligó a re-diseñarlos completamente.

El escándalo que provocó la construcción de la BR-364 en Rondonia y Acre, tres décadas atrás, no se reprodujo con la Interoceánica Sur. A pesar de la similitud de ambos casos y del hecho que en la actualidad hay mucho menos bosques amazónicos que en los años 1980, esta nueva obra no generó protestas ni manifestaciones públicas de la sociedad civil. Prácticamente nadie, excepto el autor de esta nota (Dourojeanni, 2001, 2006a) reclamó la necesidad de un proyecto de inversión para el desarrollo rural y el ordenamiento territorial paralelo a la carretera, como se hizo en Rondonia y Acre. Las grandes ONG internacionales, inclusive las que hicieron el movimiento para cambiar el BM y el BID hace treinta años, hicieron un esfuerzo importante para denunciar el IIRSA e, inclusive, esa carretera, pero en esta ocasión nada tuvo éxito para mejorar el proyecto.

El acuerdo energético entre Brasil y Perú para construir seis enormes hidroeléctricas en los Andes amazónicos peruanos para proveer de energía al primero de los dos países nombrados se inserta en la misma línea. Los miles de millones de dólares que esas obras costarán serán en gran medida cubiertos o garantizados por el BNDES y probablemente por la CAF, entre otros financiadores, posiblemente asiáticos. Ellos van a “respetar la soberanía del Perú” cumpliendo al pie de la letra una legislación peruana que se sabe es insuficiente e inadecuada para el caso y que, además, el pequeño y joven Ministerio del Ambiente de este país no tiene capacidad para hacer cumplir.

Es así como muchas ONGs ahora consideran que las pautas socio-ambientales del BM y del BID son un ejemplo que debería ser seguido y en cierta forma añoran la época en que esos bancos tenían más influencia en la región. La sociedad civil en el BM y en el BID era escuchada y sus propuestas discutidas. Ahora deben conformarse con escuchar o leer las consabidas declaraciones políticamente correctas sobre comportamiento socio-ambiental que siempre tiene como común denominador el confortable “respeto” a la soberanía nacional, mientras que en el terreno todo va mal o peor.

Para complicar aún más la situación, el comportamiento del BID ha cambiado. Su actual presidente, el colombiano Luis Alberto Moreno, no esconde estar mucho menos interesado en los temas socio-ambientales que su predecesor y mucho más preocupado por aplicar los recursos disponibles a pesar de la competencia desleal que restringe el volumen de las operaciones. No le falta razón pero, por eso, aunque el discurso oficial es siempre el mismo la temática ambiental y social en ese Banco está siendo sensiblemente relegada. El BID ya no dispone de sistema de clasificación de operaciones ni de un comité ambiental. La coordinación del tema de la calidad socio ambiental de las operaciones depende ahora de una unidad con un reducido número de profesionales dedicados exclusivamente al tema. En el BID la temática ambiental está subordinada al área de infraestructura,

lo que no es lógico ya que el ambiente es —o debería ser— asunto trascendente para todas las actividades del Banco. Por eso, las ONGs no pueden descuidarse pues en el BID la tentación de imitar a la CAF es muy grande. En el BM, en cambio, aún existe una vicepresidencia de Desarrollo Sostenible con un amplio departamento ambiental. En esa vicepresidencia también hay un departamento de infraestructura, del mismo nivel que el ambiental. Además, mantiene mucho más personal dedicado a los temas ambientales que el BID y posee un número considerable de operaciones puramente ambientales en la Amazonía, en especial la brasileña o que tienen influencia en esa región. El BM asimismo conduce o desarrolla una serie de acciones importantes referidas a cambio climático, recursos forestales y, claro, también es líder en el uso de los fondos del GEF.

## V. EL FUTURO

Un informe reciente de Greenpeace (2009), basado en tres años de investigación en la Amazonía brasileña, revela que la actividad pecuaria es directamente responsable por la mayor parte de las emisiones de CO<sub>2</sub> del país y el mayor vector individual de deforestación. Lo más impactante y preocupante de esta revelación es que ella demuestra que nada ha cambiado en treinta años en esa región, pues ése es el mismo problema que se caracterizó y denunció para lograr el cambio en el comportamiento ambiental y social de los bancos multilaterales (Shane, 1980; Myers, 1980; Rich, 1986; Schwartzman, 1986). Apenas, entonces no se mencionó el tema del cambio climático que aún no estaba bien definido.

Peor aún es saber que se viene una avalancha sin precedentes de proyectos de explotación de recursos naturales y de obras enormes de infraestructura de transportes y energía en toda la Amazonía (IIRSA, 2006; Dourojeanni, 2010). En muy pocos de esos emprendimientos hay financiamientos de los dos bancos tradicionales, el BM y el BID y, en cambio, en todos están la CAF y el BNDES. Poca esperanza existe que las ONGs basadas en EEUU puedan ejercer suficiente influencia en esas instituciones para que adopten comportamientos más responsables con el ambiente y la sociedad. Para que eso ocurra la presión debería ser ejercida por el pueblo de la región aunque, idealmente, debería ser requerida por los propios gobiernos sudamericanos, lo que es improbable.

En este contexto hay un trabajo urgente y complejo a ser desarrollado por la sociedad civil, tanto la internacional como en particular por la de cada país amazónico. Eso incluye muchos frentes, por ejemplo: (i) proponer al Poder Legislativo la revisión de la legislación ambiental y sobre recursos naturales de modo a hacerla más práctica y realista, es decir, aplicable; (ii) exigir una institucionalidad ambiental más fuerte, compatible con la problemática creada por las nuevas inversiones en la Amazonía, demandando de los poderes ejecutivo y

legislativo un financiamiento adecuado; (iii) demandar que la legislación ambiental nacional sea como mínimo comparable en exigencias a la brasileña, para facilitar su aplicación por las empresas brasileñas que son financiadas por el BNDES; (iv) documentar y denunciar activamente y sistemáticamente las consecuencias de la deficiente actuación de las instituciones financieras en el área social y ambiental y, asimismo, su falta de transparencia; (iv) presionar a las organizaciones financieras multilaterales y bilaterales que trabajan mejor el tema ambiental (como el BM, el BID o el KfW) para que en sus negociaciones con los países amazónicos no abduquen de sus principios a pesar del comportamiento de sus competidores desleales; (v) reclutar más miembros, especialmente los jóvenes, en los movimientos socioambientales que defienden la Amazonía; (vi) conjugar, armonizar y potenciar los esfuerzos de la sociedad civil de los países amazónicos, especialmente de los que son afectados por las inversiones brasileñas en sus territorios; y (vii) considerando que la Amazonía es una sola, obtener el apoyo de la sociedad civil brasileña con relación al comportamiento de sus propias instituciones financieras y de sus empresas.

En la lucha por conseguir un desarrollo realmente sostenible en la Amazonía y, en especial, para confrontar y cambiar el comportamiento de los nuevos actores financieros regionales es preciso que la sociedad civil deje de lado la competencia desleal entre sus organizaciones o, más aún, sus diferencias conceptuales que siempre son más aparentes que reales. Deben hacer un frente común, reuniendo las que priorizan lo social y las que se dedican más a lo ambiental y, evitando confrontaciones estériles y desgastantes. Eso ya está comenzando a ocurrir en relación a la Amazonía peruana y los resultados positivos ya son evidentes, aunque sean todavía incipientes. De otra parte, las grandes ONGs internacionales deben incentivar y apoyar con su experiencia y con dinero esa unión que determina la fuerza política al nivel nacional. Al final de cuentas, el destino de cada país depende de la decisión y de la acción de su propia gente.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL 2000 “Supporting the web of life” The World Bank, Washington, DC 33p.
- BANCO MUNDIAL 2002 “Biodiversity conservation in forest ecosystems” The World Bank Washington, DC 48p.
- BANCO MUNDIAL 2009 “Informe Anual 2009” Washington, DC 69p.
- BID 1990-2000 “Annual Reports on the Environment and Natural Resources” Environment Committee Washington, DC
- BID 2009 “Informe Anual 2009” Washington, DC 80p.
- BNDES 1995 “Protocolo Verde 1995” Rio de Janeiro 34p.
- BNDES 2009 “Relatório Anual 2009” Rio de Janeiro
- CAF 2009 “Informe Anual 2009. Hoja Resumen 2009” Caracas, 3p.
- DOUROJEANNI, M. J. 1990 *Amazonía ¿Qué hacer?*, Iquitos, Perú Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía (CETA) 444p.
- DOUROJEANNI, M. J. 2001 “Políticas de desarrollo en la Amazonía: El caso del Acre, esperanza para el desarrollo sustentable” en *Amazonía: Orientaciones para el Desarrollo Sustentable*, Embajada de Finlandia/Banco Central de Reserva del Perú/Universidad Nacional de la Amazonía/PNUD, Lima, pp.: 141 – 151
- DOUROJEANNI, M. J. 2004 “A lei que mudou o futuro” O Eco 28 de outubro de 2004 (<[www.oeco.com.br.colunas](http://www.oeco.com.br.colunas)>)
- DOUROJEANNI, M. J. 2006 *¿Organizaciones no gubernamentales internacionales o “transnacionales”?*, Lima, *Ecología Aplicada* 5(1-2): 157-166
- DOUROJEANNI, M. J. 2006a “Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía del Perú” *Bank Information Center, Conservation International y Sociedad Zoológica de Frankfurt*, Lima, 103 p.
- DOUROJEANNI, M. J., A. BARANDIARAN y D. DOUROJEANNI 2010, *Amazonía Peruana em 2021*, segunda edición, ProNaturaleza/DAR/SPDA/ICAA, Lima 182 p.
- FEARNSIDE, Ph. M. 1989 “A ocupação humana de Rondônia. Impactos, limites e planejamento” Programa Polonoeste SCT/PR CNPq 76p.
- FEARNSIDE, Ph. M. 1997 “Transmigration in Indonesia: Lessons from its environmental and social impacts” *Environment Management* 21(4):553-570
- GOODLAND, R. J. A. 1992, “Environmental priorities for financing institutions” *Environmental Conservation* 19(1): 9-21
- GOODLAND, R. J. A. 2009 “Peru: Proyecto de Gas natural de Camisea. Evaluación independiente de las prioridades sociales y ambientales” *World Wildlife Fund, Conservation International, The Nature Conservancy y The Smithsonian Institution*, Washington, DC 60p.
- GREENPEACE 2009 <<http://www.greenpeace.org/usa/en/news-and-blogs/news/slaughtering-the-amazon/>>
- IIRSA 2006 CAF/BID <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>
- LE PRESTRE, Ph. 1989, *The World Bank and the Environmental Change*, Associated University Press 263p.
- MYERS, N. 1980 *Conversion of Tropical Moist Forests*, National Academy of Sciences, Washington, DC 206p.

Marc Dourojeanni

- RICH, B. 1986, *Environmental management and multilateral development banks*, CS Quarterly 10(1): 4-13
- RICH, B 1990 "The emperor's new clothes: The World Bank and environmental reform" *World Policy Journal* 7(2): 305-329
- SHANE, D. R. 1980, *Foot prints on the forest: An inquiry into the cattle beef industry the tropical areas of Latin America*, Department of State, Office of Environmental Affairs, Washington, DC 205p.
- SCHWARZMAN, S. 1986, *Bankrolling Disasters. International development banks and the global environment* The Sierra Club 52 p.
- TUCKER, C. J.; B. HOLBES and T. E. COFF 1984 "Intensive forest clearing in Rondonia, Brazil. As detected by satellite remote sensing", *Remote Sensing of Environment* 15: 255-261
- TURNHAM, D. 1991 "Multilateral development banks and environmental management", *Public Administration and Development* 11:363-379