

ALARMAS DESPERTADORAS SOBRE EL FUTURO DE LA AMAZONÍA PERUANA: LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES (IFIS) Y LAS FISURAS DEL MODELO EXTRACTIVISTA

VINCE McELHINNY, PH.D.

RESUMEN

Para los muchos países que dependen de la extracción de recursos naturales como base de su desarrollo, demasiado frecuente es que los riesgos sociales y ambientales sean más reales que los beneficios positivos. Este artículo analiza la coyuntura peruana en base a dos nuevos estudios que abordan el tema de cómo las IFIs y gobiernos donantes pueden apoyar al Estado peruano y gobiernos sub-nacionales en fortalecer la capacidad de disminuir los impactos negativos y aumentar los beneficios para los más afectados. Un segundo enfoque del análisis es la primacía del derecho de saber mejor los costos y beneficios del modelo extractivista en Perú. Se observa que las inversiones, en la región Amazónica en particular, sobrepasan la capacidad institucional para garantizar sus beneficios netos para Perú. Un déficit en la capacidad de planificación nacional y local en Perú profundiza el riesgo de Maldición de la Prosperidad (Resource Curse). Por ende, Perú es un ejemplo medular en la lucha de fortalecer o debilitar los más altos estándares y salvaguardias en reglamentar la inversión en la Amazonía. Se concluye, en los dos estudios, la importancia de que el Perú fortalezca los procesos de inversión dirigidos con transparencia y conocimiento. Contemplando las oportunidades de evaluar sus estrategias multianuales de los IFIs en Perú como un paso en la preparación de las siguientes estrategias, este artículo

destaca algunas recomendaciones de los dos estudios que pueden guiar el diálogo Perú-IFI-sociedad civil en el próximo año.

I. INTRODUCCIÓN

Para muchos países que dependen de la extracción de recursos naturales como base de su desarrollo, es demasiado frecuente que los riesgos sociales y ambientales sean más reales que los beneficios positivos. El propósito del evento público organizado por *Oxfam, World Resources Institute y Bank Information Center* fue despertar interés, brindar información y estimular discusión sobre el modelo actual del Perú, sustentado por las industrias extractivas y las obras de infraestructura relacionadas a esta industria. El evento también abordó el tema de cómo las IFIs y gobiernos donantes pueden apoyar al Estado peruano y gobiernos sub-nacionales en fortalecer la capacidad de disminuir los impactos negativos y aumentar los beneficios para los más afectados. Apoyando el derecho de saber mejor los costos y beneficios del modelo extractivista en Perú, se llevó a cabo en Johns Hopkins University, el miércoles 16 de Junio, 2010, el evento titulado *Oil and Mining Booms and Sustainable development: Lessons from Perú for Development Planning & Revenue Management at the National and Subnational Level*.

El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ambos canalizan entre \$800-\$1,000 millones en financiamiento para el desarrollo en Perú y sirven como una fuente de consejo técnico y político para la formulación de políticas y planes ya en marcha o pensados para el futuro. En este periodo, antes del cambio de gobierno en abril 2011, los Bancos multilaterales preparan un diagnóstico sobre la salud de la economía peruana como base para el diseño de la estrategia para co-ejecutar con el próximo gobierno. Este proceso de planificación programática significa la mejor oportunidad para incidir en la agenda de trabajo, las inversiones priorizadas y las pautas para las reformas políticas en este ciclo nacional. Desde la participación del Perú en nuevos programas para acceder a financiamiento de carbón y manejar los riesgos del cambio climático, como su membresía en la nueva Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (EITI por su siglas en inglés), o por la gestión de infraestructura transfronteriza con gobernabilidad en la región Andino-Amazónico, los IFIs son consecuentes en acompañar al Perú a través de un abanico de inversiones e incentivos.

Frente a una audiencia de más de 100 personas, incluyendo representantes del Banco Mundial, CFI, BID y USAID, se destacaron los retos del modelo de desarrollo peruano dirigido por un *boom* de industrias extractivas. Los dos estudios presentados resaltaron cuatro grandes preocupaciones: 1) procesos de desarrollo que carecen de la información y conocimiento necesario y por eso

suelen avanzar sin la participación adecuada de la población afectada; 2) un estado deficiente de planificación a nivel nacional y sub-nacional; 3) la falta de capacidad institucional a tiempo; 4) una coyuntura que refleja la armonización debajo de los estándares de salvaguardias mínimas necesarias en el financiamiento de nuevos proyectos.

El evento puso en relieve dos estudios, ambos anteriormente presentados en Perú y ampliamente discutidos con autoridades del gobierno peruano.¹ El primer estudio fue presentado por Marc Dourojeanni ("*Peruvian Amazon in 2021: Infrastructure and the Exploitation of Natural Resources: What is happening and what does it mean for the future?*")² y el segundo fue presentado por Isabel Munilla, Coordinadora de la Coalición Publish What You Pay (*People, Power and Pipelines: Lessons from Peru in the Governance of Gas Production*). En calidad de panelistas participaron Robert Goodland, ex-asesor Ambiental del Banco Mundial y Juan Carlos Belausteguigoitia, Economista Ambiental Senior del Banco Mundial, Ximena Herbas, Especialista de la Unidad de Salvaguardias Socio-Ambiental del Banco Inter-Americano de Desarrollo, y Epifanio Baca del Grupo Propuesta Ciudadana, Perú.

Los titulares de los dos estudios reflejaron una imagen bastante distinta de la que el gobierno de Perú ofrece al exterior y que fue asociada con la visita a Washington D.C. del presidente Alan García, en dicha semana. El evento subrayó las profundas contradicciones que existen en dicho país. Por un lado, el Perú está creciendo este año a un ritmo del 7-8% impulsado por la fuerte subida de los precios de sus minerales, lo que ha permitido que el país logre calificar al *investment grade*. Asimismo, el Perú ha experimentado una reducción en los niveles de pobreza del 50% al 36% (lo que todavía es un nivel de pobreza excesivamente alto para un país de medianos ingresos). Así también, levantado por un flujo de US\$ 5 mil millones de inversión directa extranjera en el 2009 y un nivel incrementado para el 2010 y 2011, la economía de Perú está experimentando un "boom" sostenido cuyos frutos están siendo percibidos en un creciente sector de la población.

Por otro lado, se ve una tendencia que profundiza la desigualdad en el país aumentando la brecha entre los que no están accediendo a las oportunidades de los demás, que son los que están absorbiendo los costos. Los beneficios del

1 Para acceder a una versión pdf del estudio Perú Amazonía en 2021, lo cual fue presentado en Lima el 28 de enero 2010, en coordinación con Pro Naturaleza, SPDA, y DAR, véase, "*The Desired Future of the Peruvian Amazon 2021?*" en <<http://www.bicusa.org/en/Article.11748.aspx>>.

2 Ídem.

modelo extractivo están concentrados en la costa del Perú, más que todo entre la población limeña. Casi la mitad de las provincias peruanas han visto su tasa de pobreza aumentar en los últimos años³. La pobreza en áreas rurales es del 60%, en contraste con las tendencias de mejoramiento de los ingresos en Lima. Del mismo modo, el nivel de conflictividad sigue aumentando dejando ver la tensión entre la capacidad de fomentar una economía basándose principalmente en la extracción de los recursos naturales y mayores niveles de inversión y la capacidad de gobernar estos flujos de beneficios y costos. Así pues, gran parte del conflicto en el país tiene raíces en la exclusión de poblaciones vulnerables y pobres, como los pueblos indígenas, y en las decisiones sobre el uso de recursos naturales. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (Perú), más de la mitad de los 200 incidentes de conflictos reportados en el país, en mayo del 2010, están relacionados a temas de extracción de recursos naturales.

Pese a que el gobierno lucha por recuperar una imagen de tolerancia y legitimidad, la violencia ocurrida en Bagua hace más de un año atrás deja la percepción de que las decisiones más importantes del Estado no están abiertas a la discusión pública. Así por ejemplo, a fines de mayo pasado, la parte sur del país cansados de esperar por los beneficios provenientes del gas natural prometidos por el gobierno en el 2001, cuando se inició la explotación del gas en el sector amazónico del Cusco, financiado por el BID y luego por el IFC, protestó ante la carencia de energía del país, mientras el gobierno está exportando miles de BTUs a otros mercados a un precio mucho menor que el precio doméstico.

Careciendo de una estrategia para enfrentar la pobreza y desigualdad en el país, y golpeado por varios brotes de corrupción, García no ha podido disfrutar la popularidad nacional de la que gozan algunos de sus homólogos vecinos. De acuerdo con encuestas recientes, la tasa de aprobación de García bajó a un 26%, un número lejano a los 58% iniciales, cuando asumió la Presidencia. Frente a las elecciones para gobiernos regionales en Noviembre del 2010 y Presidenciales en Abril del 2011, el Perú afrontará una nueva prueba en su período de transición. Hasta la fecha, son cuatro los candidatos que estarían en competencia para la Presidencia. Keiko Fujimori y Luis Castañeda tienen el 25% de apoyo, mientras que Humala y Toledo tienen el 13%. Recordemos que, en el 2006, Humala ganó a García en la primera ronda presidencial, por un 52.5% frente a un 47.5%. No obstante, existe todavía en el Perú un profundo descontento con la calidad de la democracia (solo el 22% dicen que están satisfechos con la democracia en Perú, de acuerdo con la última encuesta del Latinobarómetro, la tasa más baja de 18

3 Ángel Páez, "Not Everyone in Peru Is Winning "Championship" Against Poverty", Jun 24, 2010 (IPS) <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=51943>>.

países en la región). Esta fragilidad conlleva a nuevas sorpresas en las próximas elecciones.

Señalando algunas tendencias preocupantes de contradicción y de desconocimiento del desempeño económico, social y ambiental del modelo peruano, a nivel macro y micro, los dos estudios están direccionados a llenar vacíos, en lo que sabemos como forma de estímulo para el arranque de un ciclo de discusión estratégica sobre las prioridades en los años que vienen.

II. PERÚ AMAZONÍA EN 2021 – CAMINO HACIA LA DEFORESTACIÓN

En lo que sirve como el único inventario de obras de infraestructura en marcha o planeadas para la región Amazónica, la presentación de Marc Dourojeanni deja en claro la completa falta de planificación que amenaza la gestión de estas inversiones y produce un mal manejo carísimo de recursos preciosos y no renovables para el salto de desarrollo que muchos peruanos esperan. Los US\$ 80 mil millones programados para financiar un impresionante abanico de represas, caminos, concesiones de hidrocarburos, ferrocarriles y biocombustibles han sido, aún más, sorprendentes por su desconocimiento público, y también por representantes del propio gobierno. Queda claro que, aunque varias de las inversiones son de gran importancia para el desarrollo de la región Amazónica, muchas están contaminadas por el aún mayor almacén de mega-proyectos de intereses, no muy visibles.

Infraestructura para la Amazonía Peruana
<ul style="list-style-type: none">• 4,486 km. en carreteras, que no incluye 60% de los caminos municipales• 4, 213 km. en hidrovías• ferrocarriles• 52 represas hidroeléctricas- 15 represas Brasileñas – 3 mn ha. área de influencia• 53 lotes y 35.3 mn ha. de hidrocarburos• 32,000 derechos mineros• 483,581 ha biocombustibles• 7.7 mn ha concesiones de explotación forestal

Es verdad que los US\$ 80 mil millones contemplados para inversión en la Amazonía carecen de un plan de desarrollo nacional, un plan de desarrollo amazónico y de planes sectoriales actualizados. En parte esto explica la proliferación de proyectos que aparentemente duplican funciones, o, en el peor de los casos, sirven para anular mutuamente el valor de uno por el otro. Así es el caso clásico de la propuesta de la central hidroeléctrica Inambari, cuyo reservatorio de 40,000 ha eliminará 120 km. de la carretera más cara y nueva del país. Esta carretera, la Interoceánica Sur, que ya tiene 2,000 km. construidos en las tierras bajas de Cusco, Puno y Madre de Dios, fue también un fracaso en términos de planificación, cuando se le concesionó

por US\$ 850 millones, no obstante, por errores de diseño y negociación, el precio final será más del doble de la cuantía prevista.

Detrás de las noticias elogiando los logros del Perú, existe un déficit de información sobre los criterios y procesos de toma de decisiones para justificar muchos de los proyectos en marcha. Años atrás, el Perú desactivó su Instituto Nacional de Planificación y el gobierno actual ha demostrado su desdén para cualquier cambio hacia un mayor control central de las decisiones de ordenar las inversiones en la Amazonía. El SNIP, Sistema Nacional de Inversión Pública, evalúa la factibilidad económica de los proyectos de inversión. El sistema carece no solamente de los criterios para calificar la coherencia de estas inversiones con metas de mediano o largo plazo, sino también de los especialistas para evaluar los riesgos socio-ambientales. Por su parte, el CEPLAN, una pequeña agencia de planificación central, creada en el 2008, tiene un presupuesto inferior al monto US\$ 400,000.

Los efectos por la falta de planificación en el Perú serán experimentados por los pueblos más vulnerables, aunque los efectos están disfrazados por el crecimiento de inversión. Los ganadores principales son los constructores, comerciantes, empresarios de industrias extractivas y financiadores internacionales de Brasil. La oferta de financiamiento y apoyo político de Brasil es una tendencia predominante que está desplazando a las IFIS y empresas transnacionales de países del norte. Por lo tanto, la planificación que necesita Perú, de acuerdo con Dourojeanni, se hace en Brasilia. Por ende, se observa en el Perú, como en otros países de crecimiento basado en la explotación de recursos naturales, una presión fuerte por debilitar las normas y salvaguardias socio-ambientales asociadas con grandes inversiones de infraestructura.

Las carreteras, dice Dourojeanni, son el motivo número uno de un escenario previsible en su estudio de una degradación de hasta 90% del bosque Amazónico en el 2041, si el Perú sigue con el modelo actual. Pero las preocupaciones de la falta de planificación nacional y regional no son solamente ambientales, sino también económicas cuando se observa la falta de inversión adecuada en complementar la inversión en infraestructura con las inversiones necesarias en producción, en gobernanza, en servicios básicos, y otros requisitos que aseguren la colocación de oportunidades fomentadas por obras entre la población local.

Explica Dourojeanni (extracto del libro), *“Aunque el cuadro 16 es resultado de muchos supuestos y que, por lo tanto, es admitidamente cuestionable, sus resultados no son muy diferentes de lo revelado por los estudios, mucho más elaborados, antes mencionados. Indica que si todas esas obras se terminan hasta 2021, lo que es altamente probable, en 2041 se habrán impactado un mínimo de 17.1 mm ha (escenario optimista) y probablemente tanto como 25.1 mm ha*

Alarmas despertadoras sobre el futuro de la amazonia peruana

(escenario pesimista)⁴. El nivel de transformación de los ecosistemas en las fajas de influencia habrá superado ampliamente el promedio de 30% considerado como base, pues muchas secciones de esas vías ya tendrán mucho más de 20 años. Esta información equivale, en el escenario optimista, a una deforestación efectiva promedio entre 2010 y 2041 de apenas unas 85,000 ha/año, o sea mucho menos que lo que oficialmente se estima ocurre, por lo que este escenario es muy improbable y, en el escenario pesimista, equivale a una deforestación efectiva promedio de unas 161,000 ha/año, que es poco más que la deforestación oficial y mucho menos que la prevista en los estudios de la UNALM de los años 70 y 80⁵. En términos de área impactada, estos valores son respectivamente de 284,000 y 534,000 ha/año. Este resultado es consecuencia de la aplicación de indicadores de deforestación mucho más conservadores que los usados en los estudios mencionados”.

Cálculo de la extensión de bosques impactada (con 30% de deforestación en las fajas) por carreteras, 20 años después de concluidas (las nuevas) o mejoradas (las demás)						
Tipo de carreteras	Región	Vías (Km)	Escenario optimista		Escenario pesimista	
			Índice (km)	Extensión (000 ha)	Índice (km)	Extensión (000 ha)
Nuevas	Alta	664	20	1,328	30	1,992
	Baja	216	40	864	80	1,728
A ser asfaltadas*	Alta	1,166	14	1,632	30	3,490
	Baja	922	20	1,840	40	3,688
A ser mejoradas*	Alta	847	6	508	12	1,016
	Baja	671	20	1,342	30	2,013
Deforestación actual (2009)**			0	8,000	0	8,000
Deforestación futura/carreteras existentes***		8,000	2	1,600	4	3,200
Total		12,486		17,114		25,127
Notas: *Apenas se indica el aumento probable del área impactada por las mejoras, **Deforestación actual ***Se considera una expansión progresiva de la deforestación no influenciada por mejoras en carreteras existentes restantes y en las vecinales.						

- 4 17.1 mm ha - 8.0 mm ha = 9.1 mm ha/32 años (2009 a 2041) x 30% deforestación total = 85,313 ha/año y; 25.7 mm ha - 8.0 mm ha = 17.1 mm ha/32 años x 30% = 160,567 ha/año.
- 5 Estos resultados de deforestación neta han sido considerados sub-valorados por algunos revisores de este informe.

Sin embargo, todo indica que la deforestación total de la Amazonía peruana en 2041 será mucho mayor que lo revelado por el cuadro 16. Para deducir eso basta tener en cuenta: (i) la discusión previa sobre lo ya deforestado y (ii) el kilometraje de carreteras nacionales y departamentales, pero especialmente vecinales, que serán construidas en el futuro⁶. En efecto, como dicho, es inverosímil que en el año 2000 solo se hubieran deforestado 7.2 mm ha como registrado por Inrena/Conam (2005). Además, muchas otras carreteras que no figuran actualmente en los planes oficiales también serán construidas. Considerando esos elementos, más el crecimiento previsto de la población, el impacto puede ser muchísimo mayor.

El breve análisis de los impactos ambientales y sociales previsibles antes mencionados permite, en primer lugar, hacer un balance de la gravedad de los riesgos que corresponden a cada categoría de obras o de explotación de recursos propuestos en el paquete discutido. Este se presenta en el cuadro 20, que se elaboró basándose en las discusiones previas, es decir, considerando la población y el área impactada y la gravedad o durabilidad del perjuicio. Como se ve, queda ratificado que las carreteras son, de todas las acciones previstas, las de mayor impacto social y ambiental y, por ende, las que requieren de mayor prudencia al momento de decidir las. Pero, como ellas son un permanente “clamor popular”, y por ser fáciles de iniciar, son sistemáticamente las que menos cuidado y atención reciben. Insospechadamente, la explotación forestal aparece en segundo lugar pues, aunque no es causa principal directa de deforestación, es la que abarca la mayor extensión de la Amazonía, degradando sus bosques y facilitando su acceso a agricultores ilegales, aún cuando sea realizada bajo la forma de concesiones formales. Su impacto social al corto plazo es menor pero se concentra sobre los grupos indígenas. Las hidroeléctricas comparten el mismo segundo lugar, pues si bien sus impactos ambientales son más localizados, pueden perjudicar severamente a segmentos poblacionales muy significativos tanto al desplazar gente y ocupar tierras fértiles como por sus impactos en la pesquería, y además por los riesgos que crea río abajo. La minería, especialmente la informal, es asimismo muy importante en términos de impacto actual y potencial. Las hidro vías y especialmente las ferrovías son sin duda las más benignas de las obras y desarrollos propuestos, pero son las que menos prioridad reciben”.

En el siguiente cuadro, Dourojeanni explica el peso relativo de los diferentes tipos de infraestructura en la deforestación posible en el futuro de la Amazonía peruana. Citando el estudio otra vez:

6 El planeamiento del MTC y especialmente sus informaciones son de corto o medio-corto plazo.

“Es muy importante destacar, una vez más, que los peores impactos sociales y ambientales de las carreteras o de la explotación forestal no les son intrínsecos sino que son consecuencia de la violación de la legislación vigente sobre uso de la tierra o sobre manejo forestal sostenible. Las carreteras son herramientas indispensables para el desarrollo y, del mismo modo, el uso sostenible del bosque es posible y deseable. También es necesario insistir en el hecho de que los impactos socioambientales dependen enormemente de cada caso específico y de sus circunstancias.

Magnitud de Impactos Socioambientales Negativos de Obras y Proyectos Propuestos			
Orden	Factores de impacto	Social	Ambiental
1	Carreteras	4	5
2	Explotación maderera*	2	4
2	Hidroeléctricas	4	4
2	Minería	4	4
3	Hidrocarburos	3	3
4	Agricultura	2	3
5	Hidrovías	1	3
6	Ferrovías	1	2
Nota: De 1 (impacto reducido) a 5 (impacto severo) *Impacta sobre un área mucho mayor que las hidroeléctricas o las minas.			

De otra parte, el impacto ambiental y social de una obra pública cualquiera o de la explotación de un recurso natural, de una forma u otra, no puede verse únicamente de forma aislada. Las sinergias entre estas acciones han sido reiteradas en cada uno de los capítulos precedentes. La minería informal, la explotación maderera y la agricultura informal, entre otras actividades, dependen directamente de la disponibilidad y mantenimiento de las carreteras. No es sensato pretender proteger indígenas en aislamiento voluntario o fomentar el turismo ecológico y, simultáneamente, facilitar el acceso de mineros y madereros ilegales a esas tierras. Si se desea frenar esas actividades no debe hacerse la carretera o, en caso contrario, deben hacerse las inversiones necesarias para garantizar que serán evitados los impactos indeseables. Lo mismo es válido para cualquier otra obra”.⁷

Finalmente, los efectos acumulativos de infraestructura están traducidos en proyecciones de deforestación en el cuadro siguiente. Dice Dourojeanni, “El cuadro revela que la deforestación y el área impactada por ésta, así como la degradación forestal abarcaría 43.6 mm ha (56% de la Selva) en el escenario más favorable y tanto como 70.3 mm ha (91% de la Selva) en el peor caso.

7 DOUROJEANNI, et al., 2009, p. 70-80

Perspectivas de deforestación y degradación de bosques acumulada al año 2041 en millones de hectáreas (mm ha)			
Causales principales de deforestación y/o degradación		Escenar. optimista	Escenar. pesimista
Deforestación	Actual (em 2009)	8.0	8.0
Áreas con impacto por deforestación (30% o más)	<u>Carreteras</u> : agricultura, pecuaria y áreas ya intervenidas y/o abandonadas (Cuadro 15)	17.1	25.1
	<u>Otras carreteras no previstas hasta la fecha*</u>	1.5	3.0
	<u>Otros</u> : minería, hidroeléctricas, expansión urbana, hidrocarburos.	1.0	3.0
Degradación de bosques	Explotación maderera en <u>concesiones forestales y de reforestación y comunidades nativas.</u>	10.0	**14.0
	Explotación maderera <u>fuera de concesiones</u>	***6.0	****17.2
Total		43.6	70.3

Notas: * Estimando que de 2010 a 2041 se construya 1,000 km. a más de carreteras nuevas no previstas actualmente (1,000 km. x 15 km. y hasta 30 km. de influencia) en ese lapso. ** Considerando que se otorguen 2.7 mm ha adicionales en forma de contratos forestales. *** Considerando que 60% de la explotación maderera será fuera de lugares autorizados (concesiones, comunidades), **** Considerando que 123% de la explotación maderera será fuera de lugares autorizados.

Todo eso puede parecer mucho pero estos resultados, aunque admitidamente gruesos y discutibles, coinciden con los obtenidos en los trabajos similares mencionados. De esta forma, en el mejor de los casos quedarían 33.9 mm ha de la Selva libres de intervenciones severas, incluyendo en esa cifra las ANPs y las reservas territoriales indígenas. En el caso pesimista apenas quedarían sin disturbio 7.2 mm ha, que es mucho menos que el área actualmente protegida en la Selva. Es inclusive menos que el área de los parques nacionales. Lo preocupante es que las evidencias apuntan más al escenario pesimista que al optimista.⁸

Las recomendaciones del estudio de Dourojeanni llevan a un requerimiento de: 1) una moratoria de nuevos proyectos de infraestructura en la Amazonía peruana que no están fundamentados por una política sectorial ni cuentan con estudios de factibilidad y gestión de impactos socio-ambientales adecuados 2) una suspensión y revisión pública del tratado energético entre Perú y Brasil hasta que Perú tenga una política energética nacional; 3) las inversiones necesarias para recuperar un sistema nacional de planificación; y, 4) las inversiones necesarias para fortalecer el nuevo Ministerio del Ambiente.

8 DOUROJEANNI, et al., 2009, p. 108-109

III. *PEOPLE, POWER AND PIPELINES: RETOS DE PLANIFICACIÓN A NIVEL MICRO*

Los riesgos de no poder contar con un sistema de planificación se pueden observar también en los otros niveles de gobierno, local y regional. El estudio *People, Pipelines and Power* presentó un análisis de diferentes indicadores de buen gobierno en tres municipalidades del departamento de Cusco (Echaraté, Urubamba, y Santa Ana) que reciben mayores flujos del Fondo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) - el Canon Hidrocarburífero de Camisea, gasoducto y proyecto energético más grande en Perú, que fue financiado en el 2001 por el Banco Inter-Americano, entre otros.

El caso emblemático de un aumento increíble de recursos para el desarrollo en estos lugares está ejemplificado por Echarate, que incrementó su presupuesto para inversión en infraestructura de US\$ 700 Mil en el 2004 a US\$ 65 millones en el 2008. Consistente con el “boom” nacional de ingresos por industrias extractivas, se observa que la gran mayoría de la población peruana desconoce —en detalle— los resultados de la inversión de esta nueva riqueza. Isabel Munilla, Directora de la Coalición *Publish What You Pay*, en coordinación con Epifanio Baca, del Grupo Propuesta Ciudadana, intentó llenar este vacío en el conocimiento de los resultados locales del modelo extractivista. Baca, destacó la gran preocupación de que la gestión estratégica del presupuesto inflado en municipios como Echarate no ha mejorado lo suficiente para asegurar una inversión efectiva. Los municipios carecen de un plan territorial para el uso de la tierra. Hacen falta sistemas adecuados para priorizar los proyectos que resultan en un desequilibrio en la inversión entre caminos y gasto social.

Map 1: Overview of the Camisea project
Source: Camisea Project



Algunos de estos proyectos viales carecen de las salvaguardias necesarias para garantizar la gestión de los impactos, por ejemplo, la carretera que atraviesa el Santuario Nacional Megantoni sin un estudio de impacto ambiental calificado por autoridades capacitadas para evaluar los posibles impactos. A pesar de que carece de un Plan de Ordenamiento Territorial, el gobierno distrital está planeando una carretera entre Chinguriato y las comunidades más remotas del Bajo Urubamba. Aunque las comunidades apoyan el proyecto, subestiman los riesgos socio-ambientales como la facilitación de actividades madereras y narcotraficantes ilegales, la degradación de la biodiversidad, la pérdida de recursos naturales en la que las comunidades subsisten, y la proliferación de varias enfermedades. La carretera propuesta presentará grandes riesgos para Megantoni, una área protegida de gran biodiversidad que vincula al Parque Nacional Manu y la Reserva Comunal Machiguenga, creando un corredor continuo de tierra protegida que facilita la migración de fauna y la protección de flora. La construcción de esta carretera, ya en marcha, procede sin un EIA que la ley requiere⁹.

De los muchos proyectos elegidos en los tres municipios en Cusco, pocos están acabados dejando un saldo superávit cada año más grande al presupuesto de inversión y provocando descontento entre sectores que no perciben los beneficios del FOCAM en sus comunidades. Excluyendo las elecciones locales, cada cuatro años, son inexistentes los mecanismos para rendir cuentas sobre el desempeño municipal.

El estudio recopila pruebas que respaldan los consejos de la Revisión de las Industrias Extractivas (EIR, en inglés)¹⁰. A pesar de los avances en la administración fiscal de los fondos, se observa una carencia en la capacidad de planificación estratégica. La existencia de varios planes (desarrollo local, uso de tierra, catastro, fortalecimiento) y el uso efectivo de estos planes sugiere un proceso de gasto público que cuente con la participación, la transparencia y rendición de cuentas necesaria para garantizar su efectividad.

En las recomendaciones, Munilla destacó la importancia de adelantar y ampliar el esfuerzo de fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales antes de la transferencia de nuevos fondos y de los riesgos provocados por megaproyectos. Se observa que hay mucha coincidencia entre la recomendación —a favor— de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales y las prioridades declaradas por las IFIs, más un conjunto de intervenciones en esta área. Lo que

⁹ *People, Power, and Pipelines*, p. 49

¹⁰ World Bank, *Extractive Industries Review*, abril, 2004. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20605112~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>>.

queda en duda, es la efectividad de estos esfuerzos por la rapidez del ritmo de inversiones, también promovido por el BID y el BM, y la lentitud en asegurar la capacidad instalada para conducir estos procesos. Al final, el estudio sugiere que los interlocutores de las IFIs deben aprovechar sus posiciones privilegiadas para cabildear con mayor fuerza las garantías de transparencia, participación y rendición de cuentas como condición de su aporte en el Perú.

IV. PUNTOS FINALES

Demasiado frecuente, los riesgos asociados con los modelos de industrias extractivas son más conocidos que los beneficios para las poblaciones más afectadas. Sin embargo, suele ser tarde cuando se discute los posibles impactos socio-ambientales acumulativos de estos proyectos para tener la mejor oportunidad de manejarlos. El objetivo principal de los dos estudios presentados y sus discusiones en Washington fue el de resaltar la importancia del derecho de saber los detalles de los aspectos del proceso de desarrollo del Perú, y otros países, encarando retos similares con claridad.

La manera con la cual se deben manejar los riesgos y oportunidades del modelo de desarrollo actual del Perú debe ser un tópico de debate abierto a un conjunto de perspectivas amplias y diversas. El evento en Washington fue un paso adelante en el proceso de ampliar este debate, que suele ser un proceso cerrado entre funcionarios del gobierno y los prestatarios de Bancos como el BID y el BM – un diálogo más amplio que debe seguir.

Los retos para países como el Perú son varios, y el análisis dejó claro cuatro grandes áreas de desafío para asegurar la gobernanza de la Amazonía peruana en el futuro, en los cuales se mostraron diferentes niveles de acuerdo o desacuerdo. Dos áreas en las cuales hubo un mayor consenso entre los panelistas son:

1. *Perú debe fortalecer los procesos de inversión dirigidos por transparencia y conocimiento:* Hay un déficit general de información y conocimiento en el debate sobre las prioridades y la efectividad del modelo de extracción de recursos naturales para diferentes sectores de la población afectada. Muchas inversiones en la Amazonía Peruana no son producto de procesos dirigidos por el conocimiento, ni claridad de información. Peor aún, son las asimetrías en el control de información entre niveles de gobierno, entre ministros, y entre países, que inciden en la gestión adecuada del futuro de la Amazonía. Se observa procesos de toma de decisiones en los propios Ministerios y gobiernos locales sin información adecuada. La participación y, por ende, la calidad, de la toma de decisiones sobre qué tipo de inversión en infraestructura es óptima para la Amazonía es directamente socavada por esta falta de transparencia.

2. *Las inversiones sobrepasan la capacidad institucional para garantizar sus beneficios netos para Perú:* La inversión en fortalecimiento de capacidad institucional no está en el nivel adecuado para un país que está experimentando una oportunidad singular de aprovechar su riqueza en recursos naturales, para facilitar un salto hacia el desarrollo nacional. Es evidente la necesidad urgente de invertir en la capacidad en casi todos los sectores, desde los gobiernos locales hasta el nuevo Ministerio del Ambiente. El mejoramiento en la situación económica del gobierno de Perú, le ha permitido indicar a las IFIs que no está tan interesado en endeudarse más para actividades del fortalecimiento institucional. Las varias nuevas cooperaciones técnicas en base de fondos no-reembolsables de las IFIs, no deben limitarse a pequeñas consultorías y enfoques limitados o temporales. Las IFIs deben poder vender —más efectivamente— su propio consejo de la importancia de contar con gobernanza, que requieren los programas de capacidad institucional, cuyo horizonte no debe estar determinado por la entrada o salida del partido político en poder. Hay pruebas acumuladas de la necesidad del Perú de un “boom” de inversiones para fortalecer la capacidad institucional de los actores locales (gobiernos, sociedad civil) antes de la obra y sus consecuencias en términos de un “boom” de flujos fiscales e impactos socio-ambientales. De acuerdo con varias consultas anteriores, Perú tiene que revertir el patrón observado opuesto, donde la secuencia de inversiones frecuentemente precede a la capacidad para conducirlos.

Dos áreas en las que hubo menos consenso fueron:

3. *Déficit en la planificación nacional y local en Perú profundiza el riesgo de Maldición de la Prosperidad (Resource Curse):* El hecho de lograr captar mayor inversión en industrias extractivas e infraestructura no se traduce —por naturaleza— en el desarrollo sostenible y equitativo. La calidad de planificación en Perú es el obstáculo primario para el desarrollo sostenible y equitativo en la Amazonía peruana. El SNIP no es un sistema de planificación. Las asimetrías entre Perú y Brasil significan un obstáculo profundo de integración. Contribuyen a la subestimación de los riesgos, no solo socio-ambientales sino económicos, los sobrecostos de varios proyectos de infraestructura mal planeados y los altos niveles de conflicto. A nivel local, los gobiernos están gastando fondos públicos sin mayores garantías de su efectividad, como serían los planes estratégicos, planes del uso de la tierra y otros criterios y capacidades de manejar los riesgos y oportunidades.
4. *Perú es un ejemplo medular en la lucha de fortalecer o debilitar los más altos estándares y salvaguardias en reglamentar la inversión en la Amazonía:* La competencia entre las IFIs y BNDES, CAF, China y la inversión privada

está motivando una carrera a la baja de las salvaguardias socio-ambientales. Con la tendencia evidente de abandonar proyectos de inversión para favorecer préstamos de políticas (DPL, PBLs), apoyo para intermediarios financieros, y la canalización de financiamiento de carbón, el BID y Banco Mundial están respondiendo a la demanda, cada día mas fuerte, de países como Perú por instrumentos financieros que carecen de las salvaguardias socio-ambientales necesarias para garantizar el desempeño positivo de estas inversiones. Con esta tendencia, en respuesta a las alternativas que no tienen políticas operativas iguales, las IFIs están facilitando el debilitamiento de los estándares del desarrollo. Con esto, se están debilitando los derechos inherentes en procesos de desarrollo en países como Perú, como es el derecho de saber los impactos y beneficios y el derecho de escoger entre las opciones posibles que mejor les conviene, en particular para poblaciones indígenas. Finalmente, esta tendencia debilita la rendición de cuentas. A pesar de toda la retórica de las IFIs y el gobierno, la desconfianza en la evidencia de los resultados del modelo extractivista en Perú está aumentando y afectando la gobernanza en el país. En su diálogo con Perú, las IFIs están enfrentando este reto principal de ablandar o fortalecer sus salvaguardias como el gatillo a su propia relevancia en un ambiente cada día más competitivo. El futuro de la Amazonía peruana depende de la defensa de reglas de juego claras, confiables y globales para regir las inversiones en esta región y su población, tan especial y maltratada.