

¿Estandarización del desarrollo sostenible?

Bancos de desarrollo en la Amazonía andina

Rebecca Ray

Kevin P. Gallagher

Cynthia Sanborn





Global Development Policy Center

Boston University Global Economic Governance Initiative (GEGI) es un programa del **Global Development Policy Center (Centro GDP)**. El Centro GDP es un centro de investigación de alcance universitario, en colaboración con la Escuela Fredereck S. Pardee de Estudios Globales y la Vice Presidencia y la Vice Rectoría de Investigación. La misión del Centro GDP es avanzar investigación con orientación hacia la política para la estabilidad financiera, bienestar humano, y sostenibilidad ambiental. Para cumplir con nuestra misión, elaboramos investigación rigurosa de política; proveemos un centro de trabajo para investigadores y actores interesados; abrimos diálogo de política con los responsables de política, la sociedad civil, y los medios de comunicación; y ofrecemos aprendizaje experimental para los estudiantes de Boston University.



El Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico inició labores en enero del 2013 y constituye una iniciativa pionera de la Universidad del Pacífico en el marco de la internacionalización institucional. Se busca profundizar en el estudio de China como potencia mundial, con énfasis en la economía china y su impacto global, así como las tendencias de las relaciones de este país con América Latina y el Perú en particular. Asimismo, el Centro ha ampliado su ámbito de acción a la región Asia-Pacífico en temas de comercio, inversión y cooperación, a fin de examinar relaciones con otros países asiáticos que cobran cada vez mayor importancia para el Perú y tener una perspectiva de los principales foros que actúan en dicha región.

Este trabajo ha recibido apoyo de **Fundación John D. and Catherine T. MacArthur**, la **Fundación Charles Stewart Mott**, y el **Fondo de los Hermanos Rockefeller**.

La Fundación John D. and Catherine T. MacArthur apoya a personas creativas e instituciones efectivas con compromiso a crear un mundo más justo, verde, y pacífico.

La Fundación Charles Stewart Mott afirma la visión de su fundador, de un mundo en lo cual cada uno de nosotros está en colaboración con el resto de la raza humana – donde la calidad de vida de cada individuo está conectada con el bienestar de la comunidad, tanto localmente como mundialmente.

El Fondo de los Hermanos Rockefeller avanza cambio social que contribuye a un mundo más justo, sostenible, y pacífico.

TABLE DE CONTENIDO

	PAGE
Sección 1 Resumen Ejecutivo	3
Sección 2 Introducción	5
Sección 3 La gestión de los riesgos medioambientales y sociales (ESRM) en las Instituciones financieras de desarrollo internacionales y los gobiernos andinos	8
3.1 ESRM: gobiernos andinos	9
3.2 ESRM: DFI internacionales	11
Sección 4 Una oleada de infraestructura en territorio sensible: detonando el conflicto social, acentuando la degradación ambiental y poniendo en peligro las metas económicas	15
Sección 5 Limitaciones de los marcos de la ESRM en los proyectos de infraestructura en la Amazonía andina	23
5.1 Compromiso de los participantes	23
5.2 EIA integrales	28
5.3 Transparencia y responsabilidad	31
Sección 6 Discusión y recomendaciones: la importancia de contar con redes mutuamente reforzantes	37
Referencias	41
Lista de abreviaturas	47

TABLA DE FIGURAS Y OBJETOS

Cuadro 1:	Colaboradores en este proyecto	7
Cuadro 2:	Los beneficios de una ESRM efectiva	9
Cuadro 3:	Principales hitos en la codificación del derecho a la consulta indígena	10
Cuadro 4:	Los enfoques de ESRM de las DFI internacionales activas en la Amazonía andina	13
Cuadro 5:	ESS específicos de las DFI internacionales activas en la Amazonía andina según categoría de ESRM	14
Cuadro 6:	Cobertura temática de los lineamientos y salvaguardas de las DFI internacionales activas en la Amazonía andina, según categoría de ESRM	15
Cuadro 7:	Detonantes del conflicto social entre los estudios de caso de proyectos	20
Cuadro 8:	Impactos ambientales de los estudios de caso y proyectos cancelados por las DFI	29
Cuadro 9:	Problemas para las DFI y los gobiernos nacionales debido a una colaboración y supervisión inadecuadas	38
Mapa 1:	Proyectos de infraestructura financiados por DFI en los países de la cuenca amazónica, 2000-2015	17
Mapa 2:	Proyectos de infraestructura financiados por DFI en Ecuador, Perú y Bolivia, 2000-2015	18
Mapa 3:	Proyectos de infraestructura nuevos y en cartera financiados por las DFI en Ecuador, Perú y Bolivia	22
Mapa 4:	Deforestación y territorios indígenas cerca del tramo 3 del CVIS peruano y la propuesta represa de Inambari	25
Mapa 5:	El proyecto Coca-Codo Sinclair y el área circundante, Ecuador	30
Mapa 6:	Ubicación de las carreteras de los estudios de caso y cambios en la cobertura arbórea en Bolivia	33
Gráfico 1:	Cambio en la cobertura arbórea cerca de proyectos de infraestructura financiados por las DFI y en otros lugares en Bolivia, Ecuador y Perú, 2000-2015	19
Gráfico 2:	Distribución de proyectos pasados y actuales / en cartera en Ecuador, Perú y Bolivia	21
Gráfico 3:	Cambios en la cobertura arbórea alrededor de los proyectos de infraestructura financiados por DFI con y sin la protección de la consulta previa, y en el resto del Ecuador, Perú y Bolivia, 2000-2015	28
Imagen 1:	Deforestación alrededor del CVIS, Perú	24
Imagen 2:	Obras no concluidas en la carretera San Buenaventura - Ixiamas, Bolivia	34
Recuadro A:	¿Un nuevo paradigma en el Brasil? El empoderamiento de las comunidades afectadas gracias al Fundo Amazonia	27
Mapa A1:	Territorios indígenas y tierras protegidas en el noroeste brasileño	27
Recuadro B:	Avances y reveses en la protección social y ambiental a nivel nacional	36

Sección 1: RESUMEN EJECUTIVO

La Amazonía andina está experimentando crecimiento rápido en inversión en infraestructura con financiamiento de bancos de desarrollo, muchas veces con sedes a miles de millas de distancia de la región. A pesar de la amplia variedad en sistemas de manejo de riesgo ambiental y social (ESRM por sus siglas en inglés) utilizada en estos proyectos, esta ola de infraestructura se ha asociado con degradación ambiental y conflicto social en una área sensible. La falta general de ESRM efectiva no simplemente inconsistente con la meta de dirigir el financiamiento de desarrollo hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Acuerdo de París; tales faltas también crean riesgos costos para los mismos bancos.

Estos son los resultados de un estudio multi-año e interdisciplinario manejado por economistas, politólogos, geógrafos, e ingenieros del Global Development Policy Center de Boston University, la Universidad del Pacífico en Lima, Perú; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Quito, Ecuador; y el Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo en La Paz, Bolivia. A través de análisis estadística regional y estudios de caso a nivel país (en Ecuador, Perú, Bolivia, y Brasil), el equipo exploró hasta qué punto las instituciones de financiamiento de desarrollo (DFI por sus siglas en inglés: tanto los bancos multilaterales como los bancos nacionales de desarrollo que operan en el exterior), los gobiernos nacionales, y la sociedad civil ha utilizado los marcos de ESRM para asegurar que los proyectos de infraestructura traen beneficios económicos ampliamente compartidos a las naciones mientras mitigan los riesgos a los ecosistemas y las comunidades. Entre nuestros resultados:

Los países andinos de Ecuador, Perú, y Bolivia – y en particular las regiones de estos países dentro de la cuenca amazónica – están experimentando **una ola de infraestructura**. Desde 2000 a 2015, menos que la mitad de los 60 proyectos de DFI internacionales en Ecuador, Perú y Bolivia se encontraron dentro de la cuenca amazónica. Casi un número igual de proyectos de DFI internacionales se han avanzado desde 2016 en estos países, y más que \$70 mil millones en proyectos están en planificación para la cuenca amazónica en total.

La ola en infraestructura tiene una participación creciente de los **bancos de política de China**, que son DFIs relativamente recién llegadas en la región con estrategias de ESRM que por lo general defieren a las normas nacionales donde operan. Hay señales de una tendencia en la cual los gobiernos nacionales buscan financiamiento de los DFI deferenciales especialmente para los proyectos de más alto riesgo. Un marco deferencial puede fallar cuando los gobiernos nacionales no implementan sus propias normas, y dejan a los DFIs chinos con riesgos sociales, ambientales, políticos, y de reputación.

La ola de infraestructura andina se ha asociado con **degradación ambiental significativa**. Desde 2000 a 2016, los alrededores de los proyectos de infraestructura financiada por DFIs internacionales en los países andinos de Ecuador, Perú y Bolivia experimentó pérdida en la cobertura arbórea a una tasa más que cuatro veces mayor que el promedio del resto de estos países. Esa pérdida de cobertura arbórea asociada con la infraestructura es equivalente a 209.5 millones de toneladas métricas de emisiones de CO₂, aproximadamente igual a las emisiones anuales directas de Colombia, Chile, y Ecuador juntos, y tienen un costo social entre US\$2.1 y US\$10.5 mil millones. Tal degradación se debe tanto a los impactos directos de los proyectos como indirectos como la tala ilegal que puede seguir el abrimiento del bosque.

La ola también se ha asociado con **conflicto social**. Cada caso de estudio investigado por este proyecto sufrió costos debido a conflictos por el realojamiento comunitario, la contaminación del

agua, y las condiciones laborales que no llegaron ni a los estándares de las normas legales ni a los marcos de ESRM.

Los riesgos sociales y económicos identificados con estos proyectos frecuentemente **perjudicaron las metas y los resultados económicos** de los proyectos. Los casos de estudio muestran que los problemas socio-ambientales muchas veces llegan a demoras de proyectos, daño significativo de reputación, y en un caso de estudio – la Central Hidroeléctrica Inambari en Perú – la cancelación no solamente de ese proyecto sino también de una iniciativa energética más grande en la cual iba a ser la primera de varias central hidroeléctrica.

¿En cuales maneras no fueron suficientes los marcos de ESRM para evitar estos daños que perjudicaron a los proyectos? Este proyecto encontró tres aspectos centrales en los cuales los DFI internacionales y los gobiernos nacionales no implementaron sus propias estrategias de manejo de riesgo socio-ambiental: un compromiso inadecuado con las comunidades afectados, con los estudios de impacto ambiental (EIAs), y con la transparencia y rendimiento de cuentas de los proyectos. Sin embargo, el proyecto también muestra que cuando los bancos de desarrollo, los gobiernos, y las comunidades trabajan juntos para dar prioridad a estos aspectos, pueden mitigar el riesgo.

Específicamente:

Incorporar el **compromiso con los afectados** temprano en el proceso del proyecto puede proteger en contra de la degradación ambiental. Por ejemplo, proyectos que se elaboraron dentro de marcos regulatorios que garantizaron acceso a la consulta previa para comunidades indígenas afectas se asociaron con significativamente menos pérdida arbórea que los proyectos que no tuvieron esa garantía. Sin embargo, los proyectos que dejaron a un lado las necesidades comunitarias se asociaron con más daño ambiental, conflicto social serio, y la pérdida de millones de dólares en negocio potencial para los DFI por daño a las relaciones y las reputaciones.

Elaborar **estudios de impacto ambiental (EIAs) comprensivos** puede resaltar una variedad de riesgos para los DFI – especialmente cuando los EIAs se incorporan a los primeros etapas del proceso de planeamiento. El daño ambiental puede ser serio aun cuando es indirecto, causado por nueva migración a áreas sensible. Cuando los DFI y los gobiernos limitan los EIAs, pueden facilitar el planeamiento de proyecto en el corto plazo, pero a la vez se dejan vulnerables a riesgos no previstos ambientales, sociales, y políticos. Por ejemplo, el Corredor Vial Interoceánico del Sur recibió financiamiento y estudios separados para cada tramo. Como resultado, el impacto total del proyecto no se tomó en cuenta.

Las políticas y los procesos relacionados con ESRM necesitan dar prioridad a **la transparencia y al rendimiento de cuentas**, con instrumentos formales de medida y monitoreo. Donde los planes y los informes sobre los proyectos son inaccesible para el público, la participación comunitaria se imposibilita. Ni es realista esperar que los compromisos se cumplan si los interesados no pueden seguir el progreso. Donde las obligaciones de los contratistas no se delinear claramente, y donde una falta de transparencia previene que la sociedad civil monitoree los resultados, el desempeño puede estar por debajo de los compromisos, dejando a las comunidades con necesidades insatisfechas en el empleo, la seguridad, y hasta acceso a la misma infraestructura.

Estas responsabilidades son demasiado onerosas para que un partido solo los asuma. Nuestro trabajo sugiere la necesidad para **redes de apoyo** mutuo en el planeamiento y manejo de proyectos, entre los DFI internacionales, los gobiernos nacionales, y la sociedad civil.

Los DFIs internacionales se encuentran con riesgos socio-ambientales que se pueden mitigar a través de la identificación, la consideración, el monitoreo, y el compromiso temprana. Mientras algunos DFIs tienen sus propios marcos de ESRM, otros dependen de los estándares nacionales donde operan, y les beneficiaría tener un entendimiento comprensivo de los riesgos implicados por incorporar estándares en su propia práctica.

Los gobiernos nacionales tiene estándares socio-ambientales que reflejan las prioridades de la ciudadanía, pero muchas veces necesitan apoyo para la capacidad institucional para implementar estos estándares exitosamente, a parte de mecanismos de rendimiento de cuentas para asegurar que se cumplan sus normas.

La sociedad civil tiene conocimiento especializada y capacidad para mejorar los resultados de los proyectos a través de su participación, pero necesita más transparencia para poder participar en el proceso del proyecto. Las comunidades tienen conocimiento profundo sobre el terreno y la cultura local además de las normas informales del trabajo, y los investigadores académicos pueden contribuir con investigaciones comparativas, para ambos grupos necesitan incluirse al proceso de planificación de proyectos.

El desafío de juntar las fortalezas de estos actores y cerrar sus brechas puede requerir el involucramiento de plataformas regionales como COSIPLAN (el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, en el cual participan los ministros de infraestructura y/o planificación de los países UNASUR), o incluso el liderazgo de los DFIs internacionales, cuyo trabajo permita el compartimiento de información a través de redes de proyectos relacionados. A través de casos de estudio y análisis, nuestro trabajo muestra que es solamente por trabajar juntos, temprano en el proceso de planificación, que estos actores pueden navegar con éxito a través de los muchos riesgos intrínsecos en construir infraestructura en la Amazonía andina y más allá.

Sección 2: INTRODUCCIÓN

En el transcurso de los últimos quince años, la región amazónica andina —la sierra central andina y la cuenca amazónica occidental de Colombia, Ecuador, Perú y el Brasil occidental, que en conjunto ocupan algunas de las áreas más biodiversas del planeta, además de ser el hogar de una variada gama de comunidades indígenas— ha vivido un incremento escalonado de los proyectos de infraestructura, especialmente en las áreas que contienen altos niveles de biodiversidad y en territorios indígenas. Sin embargo, las naciones andinas y las instituciones internacionales financieras de desarrollo (DFI: la banca multilateral de desarrollo, así como las agencias internacionales de crédito y la banca nacional de desarrollo que opera en el extranjero) involucradas en estos proyectos también han dispuesto ambiciosas protecciones sociales y ambientales. Esta combinación de acontecimientos plantea la pregunta de ¿en qué medida las instituciones financieras de desarrollo (DFI por sus siglas en inglés) internacionales, los gobiernos nacionales y la sociedad civil han aplicado las salvaguardias ambientales y sociales con que mitigar los riesgos sociales y ambientales de los grandes proyectos de infraestructura?. Alternativamente, ¿cuáles han sido los principales obstáculos para la exitosa aplicación de tales medidas, y qué lecciones podemos aprender de los recientes esfuerzos realizados para lograrlo?.

Los bosques tropicales, cuando sufren la pérdida de la cubierta arbórea, pueden gobernar el cambio climático convirtiéndose en fuentes netas de emisiones de CO₂, en lugar de mitigarlo con su papel

tradicional como sumideros ecológicos de la contaminación mundial de carbono. Aunque a primera vista parecerían ser una fuente de energía limpia, las plantas de energía hidroeléctrica construidas en los bosques tropicales pueden acentuar el cambio climático significativamente. El examen exhaustivo de los estimados halló que las actuales plantas hidroeléctricas pueden emitir hasta 2 a 3 veces más emisiones que las de gas, petróleo o carbón (Barro et al., 2011; Steinhurst et al., 2012). Esto se debe a que las emisiones de metano son más potentes en las represas tropicales, y a que gracias a estas surgen nuevas carreteras e infraestructura, lo que provoca una mayor deforestación emisora de carbono (Fearnside, 1997; 2012; 2015).

La expansión de la infraestructura, al igual que la pavimentación de caminos a través de áreas no intervenidas, a menudo tiene un impacto severo sobre los ecosistemas y especies que va desde la deforestación a la minería ilegal y la especulación de tierras (Laurance et al., 2015). Los proyectos referidos a la explotación de los recursos naturales tienen un impacto ambiental similar. Los inmensos cambios provocados por las grandes represas pueden hacer que se pierda la biodiversidad acuática, se erosionen las riberas y otros problemas más. Estos impactos sobre el medio ambiente se ven incentivos cuando las regulaciones locales son relativamente débiles. Por ejemplo, en la Amazonía brasileña, cada kilómetro de carretera legal que atraviesa áreas no intervenidas a menudo se ve acompañado por otros tres más de caminos ilegales (Barber et al., 2014). Incluso mejorar los caminos y carreteras locales podría exacerbar los impactos negativos, puesto que las mejores condiciones viales facilitan un tráfico mayor y más rápido en áreas sensibles, lo que a su vez incrementa las posibilidades de que haya animales muertos por atropello (Benítez-López, Alkemade, & Verweij, 2010; Laurance, Goosem, & Laurance, 2009). Podemos hallar impactos similares alrededor de las grandes plantas hidroeléctricas y proyectos mineros en áreas remotas, puesto que frecuentemente dependen de la construcción de carreteras y de redes de transmisión energética.

Además de su papel en la mitigación del cambio climático, el bosque lluvioso amazónico también tiene un papel crucial como hogar y fuente de vida de los pueblos que viven en él. Para Seymour y Busch (2016), los bosques tropicales cumplen el doble papel de mitigar el cambio climático y de apoyar el desarrollo humano. Cálculos recientes sugieren que aproximadamente 1 millón de indígenas viven actualmente en la cuenca amazónica, pero dichos estimados son, por su naturaleza, imprecisos (GITPA, 2005; Heck, Loebens, & Carvalho, 2005; INE, 2011; INEI, 2016; Kambel, 2007; Renshaw, 2007; Reyes & Herbas, 2005; SIAT-AC, s.f.). Además, decenas de miles de indígenas y miembros de otras comunidades tradicionales dependen de la existencia de bosques intactos para cazar, pescar y recolectar. La deforestación y la pérdida de cobertura arbórea dentro de la cuenca amazónica a menudo estuvieron asociadas con el desplazamiento de estas comunidades. Por ejemplo, el proyecto vial Polonoeste del Brasil, que fuera financiado en parte por el BIRF y el BID a comienzos de la década de 1980, provocó indirectamente el arribo de aproximadamente medio millón de nuevos colonos al bosque tropical amazónico, los que desplazaron a las comunidades ya existentes. El conflicto social resultante captó la atención internacional e inspiró tanto al BIRF como al BID a adoptar nuevas salvaguardias, lo que dio inicio a la era moderna del manejo de los riesgos medioambientales y sociales (ESRM por sus siglas en inglés) en las DFI (Blanton, 2007; Eckholm, 1984; Rich, 1994).

El papel social de los bosques intactos es particularmente importante en la Amazonía occidental aquí estudiada. El área a ambos lados de la frontera del Brasil con Perú y Bolivia se conoce como la «frontera no contactada», puesto que es el hogar de la mayor concentración en el mundo de comunidades indígenas no contactadas y voluntariamente aisladas (Survival International, s.f.). Si bien el conflicto social frecuentemente es un riesgo que se corre cada vez que se abren nuevas partes de la Amazonía al desarrollo, estos son aún más altos en el caso de dicha frontera puesto que, por definición, las tribus no contactadas no han estado expuestas a muchas enfermedades comunes en otras áreas (Shephard

et al., 2010; Kimmerling, 2008). En consecuencia, los bosques tropicales, y sobre todo la Amazonía andina, son indispensables tanto social como ambientalmente. Por esta razón es importante examinar si las estrategias de gestión de riesgos ambientales y sociales (ESRM), empleadas por las DFI internacionales y los gobiernos nacionales, vienen asegurando eficazmente un desarrollo sostenible y ampliamente compartido.

Dado lo mucho que está en juego en los resultados ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura de esta región, un equipo de investigadores de cuatro países examinó el papel de las salvaguardias de las DFI y los marcos reguladores nacionales, mediante una serie de estudios de caso incluidos en este volumen y que se enumeran en el cuadro 1.

CUADRO 1: Colaboradores en este proyecto

País	Autores	Ámbito del análisis
Bolivia	Lykke Andersen, Susana del Granado, Agnes Medinaceli y Miguel Antonio Roca, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD)	Estudio de caso de tres carreteras:
Brasil	Julie Klinger, Boston University	Estudio de caso del proyecto de ecoturismo Stonipë loway (Fundo Amazonia)
Ecuador	María Cristina Vallejo, Betty Espinosa, Francisco Venes, Víctor López y Susana Anda, Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO)	Estudio de caso de dos represas: Represa Represa Multipropósito Baba (inicialmente el BID, pero esta participación posteriormente fue cancelada) Represa de Coca-Codo Sinclair (Banco ExIm de China)
Perú	Juan Luis Dammert, Universidad del Pacífico	Estudios de caso de la carretera del CVIS (CAF) y la represa de Inambari (cancelada, pero que originalmente se esperaba fuera financiada por el BNDES)
Regional	Fei Yuan y Kevin Gallagher, Boston University Rebecca Ray, Boston University Cynthia Sanborn, Rosario Santa Gadea y Rosario Gómez, Universidad del Pacífico, Perú; Kevin Gallagher y Rebecca Ray, Boston University	Tipología de los marcos operativos del manejo de riesgo medioambiental y social (ESRM) de la banca de desarrollo en América Latina Análisis cuantitativo de la deforestación asociada con los proyectos de infraestructura y sus respectivas salvaguardas Gestión y coordinación del proyecto

Cuatro estudios de caso cualitativos y a profundidad constituyen el núcleo de este proyecto, y exploran el papel del gobierno nacional y de las políticas de ESRM de las DFI en los resultados medioambientales, sociales y económicos de proyectos de infraestructura individuales efectuados en Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú. En cada estudio de caso, los autores emplean diversos métodos de investigación cualitativa, entre ellos las visitas de campo, los focus groups con grupos claves de las partes interesadas, y entrevistas semiestructuradas con los representantes de los ministerios del gobierno, las DFI, los contratistas de los proyectos y grupos de la sociedad civil, así como investigación de archivo y legal. En Ecuador, María Cristina Vallejo, Betty Espinosa y Francisco Venes investigaron

las historias de la represa de Coca-Codo Sinclair, financiada por el Banco de Exportación-Importación de China, y la represa multipropósito de Baba, que originalmente iba a ser financiada por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo, pero este posteriormente canceló su participación en el proyecto). En Perú, Juan Luis Dammert Bello investigó el desempeño del Corredor Vial Interoceánico del Sur (CVIS), tramos 2, 3 y 4, financiado por CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, y la represa de Inambari, que inicialmente se esperaba fuera financiada por el BNDES (el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil), pero la cancelación del proyecto significó que este nunca estuvo formalmente involucrado. En Bolivia Lykke Andersen, Susana del Granado, Agnes Medinaceli y Miguel Antonio Roca exploraron tres proyectos viales: una carretera de La Paz a Oruro financiada por CAF - Banco de Desarrollo de América Latina; otro de Montero, en las afueras de Santa Cruz, a Yapacaní, en el camino hacia Cochabamba, financiada por el BID; y un tercer proyecto desde San Buenaventura a Ixiamas, en la Amazonía boliviana noroccidental, financiado por el Banco Mundial. Por último, y como un caso separado y contrastante, Julie Klinger trabajó el proceso de planificación del proyecto de ecoturismo Yaripo, que fuera financiado a través del Fondo Amazonia, un fondo administrado por el BNDES para proyectos de desarrollo sostenible y participativo.

Esta introducción resume los resultados de los estudios. La primera sección revisa las diversas estrategias de ESRM entre las DFI y cómo han ido evolucionando con el paso del tiempo. La segunda sección muestra la ola de proyectos de infraestructura que ha tenido lugar en la región desde 2000, y los problemas sociales y ambientales que ello ha provocado. La tercera sección explora los estudios de caso, mostrando los obstáculos que operan en contra del uso eficaz de las salvaguardas medioambientales y sociales en los proyectos aquí examinados. Se resaltan específicamente tres áreas de deficiencias que aparecieron en la investigación: la participación efectiva de las partes interesadas, las evaluaciones comprensivas del medio ambiente, y la transparencia y rendición de cuentas para el gobierno, las DFI y los actores que los implementan. A continuación, una sección de examen extrae las lecciones de todos los trabajos aquí presentados, mostrando cómo es que estos obstáculos pueden superarse sólo con la formación de redes de apoyo mutuo que incorporen a las DFI, al gobierno y a las partes interesadas de la comunidad.

Sección 3: LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES (ESRM) EN LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO INTERNACIONALES Y LOS GOBIERNOS ANDINOS

La gestión de los riesgos ambientales y sociales (ESRM por sus siglas en inglés), ha pasado a ser un importante punto focal de las reformas en las instituciones financieras de desarrollo (DFI) internacionales así como en los gobiernos andinos, especialmente en lo que respecta a los proyectos de infraestructura. A lo largo de las últimas décadas, las DFI internacionales y los gobiernos han adoptado una serie de salvaguardas ambientales y sociales (ESS por sus siglas en inglés) en respuesta a las campañas efectuadas —en alianza con las ONG globales— por las comunidades que se han visto afectadas por los proyectos, esto es «reglas o instituciones que ayudan a asegurar que las inversiones cumplan unos estándares mínimos sociales, medioambientales y de gobernanza» (Larsen y Ballesteros, 2013). Las DFI internacionales pueden emplear estas salvaguardas en diversas etapas del ciclo del proyecto: la selección inicial, la diligencia debida antes de la aprobación, la decisión misma de aprobar y el monitoreo durante toda la ejecución del proyecto (Nolet et al., 2014). Los gobiernos nacionales pueden emplearlas en los ministerios afines que supervisan los proyectos (lo que incluye a los de transportes, comunicaciones o energía), los que supervisan el desempeño intersectorial del gobierno (como trabajo, medio ambiente y cultura) y, de surgir problemas, sus sistemas judiciales.

La ESRM busca proporcionar beneficios significativos —y limitar los costos— para las partes interesadas de todo tipo relacionadas con los proyectos, asegurándose de que estos no generen imprevistos daños ambientales, conflictos sociales o un mal comportamiento del gobierno. Una ESRM correctamente diseñada e implementada puede ayudar a asegurar que se cumplan las metas económicas de un proyecto, que se le complete a tiempo y que la experiencia fortalezca la capacidad de todas las instituciones involucradas, tal como puede verse en el cuadro 2.

CUADRO 2: los beneficios de una ESRM efectiva

Parte(s) interesada(s)	Beneficios
Globales	Uso equitativo de los recursos Mejoría de los bienes públicos globales
Banca de desarrollo	Mayor efectividad del proyecto Mitigación del riesgo ambiental y social Realización de metas de desarrollo más amplias
Gobiernos prestatarios	Mejor manejo de los recursos naturales Capacidades institucionales fortalecidas Mitigación del riesgo ambiental y social Realización de metas de desarrollo más amplias
Comunidades locales	Voz y propiedad mejoradas Vulnerabilidad reducida Medios de subsistencia mejorados

Fuente: Gallagher y Yuan (2017).

3.1 ESRM: gobiernos andinos

Desde comienzos de este siglo, los gobiernos andinos han promulgado leyes que buscan mejorar la integridad del medio ambiente y proteger los derechos de las comunidades —especialmente las comunidades de indígenas— que se han visto afectadas por los nuevos proyectos de desarrollo. Las nuevas constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) reconocen que la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible son papeles claves del gobierno central. La constitución ecuatoriana llega a reconocer derechos a la naturaleza misma, permitiendo efectivamente que todas las partes presenten demandas a su nombre en casos de degradación medioambiental, sin primero tener que mostrar que la propiedad privada quedó dañada en el proceso (art. 71). El Perú creó su Ministerio del Ambiente en 2008 y le encargó que supervisara la política nacional del medio ambiente y su desempeño, y que prestara asistencia técnica en el manejo ambiental a los gobiernos nacional y subnacionales.

En lo que respecta a los derechos de las comunidades indígenas, las cuatro naciones estudiadas en este volumen reconocen el derecho a la consulta libre, previa e informada referida a las propuestas de leyes o medidas administrativas que podrían afectarlas; el cuadro 3 sigue la historia de la adopción del derecho a la consulta previa en ellas. En las décadas de 1990 y 2000, dentro del contexto de las coaliciones recién empoderadas de organizaciones indígenas y ambientalistas, fueron apareciendo nuevas constituciones, se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (comúnmente conocida como Convenio OIT 169), y se adoptaron leyes nacionales que codificaron los compromisos asumidos con este acuerdo.

CUADRO 3: principales hitos en la codificación del derecho a la consulta indígena

País	Constitución	Ratificación de OIT 169	Legislación nacional	
			Año	Mecanismo
Bolivia	2009	1991		
Brasil	1988	2002		
Ecuador	2008	1998	2010	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
Perú	1993	1994	2011	Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Fuentes: Asamblea Constituyente de Bolivia (2009), Asamblea Nacional del Ecuador (2010a), Congreso de la República (2011), ILO (1989), Ocampo y Agudelo (2014).

Las nuevas constituciones enumeradas en el cuadro 3 reconocen los derechos indígenas pero varían en su especificidad. Por ejemplo, la constitución peruana de 1993 reconoce las lenguas, organizaciones y el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, pero no les reconoce el derecho a la consulta con respecto a las decisiones del gobierno (Congreso Constituyente Democrático, 1993, arts. 48 y 89). La constitución brasileña de 2008 exige la consulta previa en el caso del uso de los recursos hídricos y minerales en tierras indígenas (Congreso Nacional do Brasil, 1988, art. 231). La del Ecuador exige la consulta libre, previa e informada, pero solo en relación con los recursos naturales no renovables que allí se encuentren (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008, art. 57, sec. 7). La constitución boliviana es la más amplia en su alcance al declarar que las comunidades indígenas tienen el derecho «[...] a ser consultadas mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles» (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2009, art. 30).

Los cuatro países han ratificado, asimismo, la Convención 169 de la OIT, la Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989. Ella consagra los derechos de las comunidades indígenas a «decidir sus propias prioridades para el proceso de desarrollo según afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y las tierras que ocupan o usan de algún otro modo, y a ejercer control, en la medida de lo posible, sobre su propio desarrollo económico, social y cultural» (OIT, 1989, art. 7). Es más, ella pide a los gobiernos que «[...]consulten a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se esté considerando medidas legislativas o administrativas que pudieran afectarles directamente» (art. 6). Además del Convenio 169 de la OIT, todos estos países también han aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas de 2007, la cual sostiene que «Los pueblos indígenas no serán retirados por la fuerza de sus tierras o territorios. No habrá ninguna reubicación sin el consentimiento libre, previo e informado [CLPI] de los pueblos indígenas interesados, y después de un acuerdo con respecto a una compensación justa y equitativa, y donde sea posible con la opción de retornar» (AGNU, 2007, Art. 10).

No se debe restar importancia al Convenio 169 de la OIT. Tal como Baluarte (2004) y Larsen (2016) señalan, la convención generó un «terremoto» en la forma en que gobiernos y comunidades abordan las disputas en torno a los recursos. Ella consagra los derechos de las comunidades indígenas a ser consultadas por el Estado en lo que se refiere a decisiones que pudieran afectarlas directamente. Sin embargo, la ratificación es solo el primero de varios pasos en el proceso de promulgar la convención.

El Convenio 169 de la OIT también requiere que los signatarios se «[...] aseguren de que existan agencias u otros mecanismos apropiados que administren los programas que afecten a los pueblos interesados, y que se aseguren de que cuenten con los medios necesarios para el cumplimiento adecuado de las funciones que les han sido asignadas [incluyendo] la presentación de propuestas legislativas u otras a las autoridades competentes, y la supervisión de la aplicación de las medidas tomadas, en cooperación con los pueblos interesados» (OIT, 1989, art. 33).

Ecuador y Perú han promulgado leyes nacionales que codifican dichos compromisos. La Ley de consulta previa peruana es la más exigente de las dos, pues requiere de un proceso de siete pasos que incluye un papel central para las organizaciones e instituciones indígenas (art. 8). Para mayores detalles acerca de estas protecciones legales consúltese Sanborn, Hurtado y Ramírez (2016), Ray & Chimienti (2017), Sanborn & Chonn (2017), y Saravia López & Rúa Quiroga (2017).

3.2 ESRM: DFI internacionales

Las actuales estrategias de ESRM de las DFI aquí estudiadas surgieron a partir de la presión ejercida por las comunidades afectadas y la sociedad civil, así como la oportunidad para el financiamiento concesional a través de nuevas iniciativas de sostenibilidad global. La historia de la adopción de estas salvaguardas muestra que la mejor forma de describirlas no es como un producto de una cultivada gestión de las DFI, ni tampoco como una imposición de unas DFI distantes en los países sede, sino más bien como reacciones de las DFI a contextos cambiantes tanto dentro de las naciones prestatarias como globalmente.

La historia del desarrollo de las salvaguardas de las DFI es particularmente relevante en América del Sur, dada la función catalítica que la deforestación de la Amazonía (brasileña) tuvo en estimular la reforma de las ESS de las DFI internacionales, tal como lo explican Rich (1994) y Blanton (2007). Entre 1981 y 1983, el Banco Mundial le prestó USD 443,4 millones al Brasil para proyectos relacionados con Polonoeste, la carretera amazónica y el programa de expansión agrícola brasileños. Blanton (2007, p. 254) se refiere a este proyecto, financiado por el BIRF (y en menor medida por el BID), como el «caso paradigmático de proyectos controversiales del Banco Mundial y una oposición efectiva de las ONG». Aunque la participación del Banco Mundial dependía de los compromisos del gobierno de respetar los territorios y reservas naturales indígenas establecidos, la rápida migración subsiguiente de medio millón de colonos al bosque ahora accesible superó las protecciones legales, lo que generó una amplia deforestación y el desplazamiento de las comunidades tradicionales. En respuesta, la sociedad civil se unió en los llamados esfuerzos «glocales», que unieron a las ONG globales y las comunidades locales afectadas, y ganaron aliados dentro del gobierno de los EE.UU., que tiene considerable influencia sobre los órganos decisores de la banca multilateral de desarrollo (BMD) como el Banco Mundial y el BID. Plater (1998), Wirth (1998) y Rich (1994), atribuyen a estas alianzas el haber estimulado una oleada de reformas en las DFI. Para finales de 1985, el Banco Mundial había detenido su participación en Polonoeste, y tanto éste como el BID habían comenzado a diseñar las salvaguardas que actualmente emplean. En unos cuantos años el Banco Mundial había sistematizado su política de evaluación de impacto ambiental - EIA, 1990, y la consulta previa con los pueblos indígenas afectados. El BID también reconoció (1990) y posteriormente codificó (1995) el principio de la consulta previa.

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco de Exportación-Importación de China adoptaron sus salvaguardas en respuesta a presiones distintas, aunque también externas. En 1992 se fundó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial como parte de los preparativos para la Cumbre de Río, para apoyar los proyectos de desarrollo sostenible que calificaran. En 2009 se creó el Fondo Verde del Clima en la Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas en Copenhague, con una

misión similar. Para poder calificar y quedar acreditado por parte de estas dos organizaciones, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, debía establecer sus propias ESS formales, a partir de los principios generales que ya antes habían guiado sus préstamos (CAF, 2010). En 2015, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina publicó salvaguardas formales para que rigieran sus proyectos conjuntos con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial - GEF (CAF, 2015) y recibió la acreditación de esta última (GEF 2015). En 2016, la CAF publicó las ESS globales y recibió la acreditación del Fondo Verde del Clima - GCF (CAF, 2016; GCF, 2016).

A diferencia de la BMD arriba enumerada, el Banco de Exportación-Importación de China (CHEXIM) introdujo reformas después de ser presionado por su propio gobierno nacional y no por organizaciones internacionales. En 2007 la Comisión Reguladora de la Banca de China (CRBC), conjuntamente con el Ministerio de Protección Ambiental de este mismo país, publicó una nueva «Política de Crédito Verde» que pedía a los bancos que asumieran responsabilidad sobre el impacto ambiental de sus proyectos crediticios (Aizawa & Yang, 2010). Por lo tanto, cinco años más tarde la CBRC emitió otro decreto, los «Lineamientos de Crédito Verde», alentando a los bancos a que crearan sus propios criterios para préstamos responsables con el medio ambiente (CBRC, 2012). En 2016, el CHEXIM cumplió publicando su «Libro blanco sobre el financiamiento verde», el cual asume compromisos específicos para poner en primer plano y mitigar los riesgos sociales y ambientales de sus préstamos.

Como puede verse en el cuadro 4, actualmente las DFI internacionales que operan en la Amazonía andina han desarrollado una amplia variedad de sus propios enfoques de ESRM. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han perfeccionado sus prácticas a lo largo de décadas de trabajo, generando altos estándares que se aplican en cada solicitud de préstamo independientemente de los distintos estándares nacionales aplicables en los diferentes contextos de los países prestatarios. Ellos condicionan sus préstamos al cumplimiento de estándares globales armonizados, de modo que el cuadro 4 alude a que estas DFI practican un enfoque de ESRM de «armonización condicional». La ventanilla de préstamos para el sector público de estas DFI (a las cuales el cuadro 4 se refiere como el BIRF y el BID) también pueden ofrecer financiamiento concesional y hasta subvenciones en aquellas ocasiones en que los gobiernos prestatarios no pueden cumplir con dichos estándares, de modo tal que el cuadro 4 alude a ellos indicando que siguen un enfoque de «mejoramiento de capacidades». El cuadro 4 llama prácticas crediticias «verde oscuro» a la combinación de estas dos características, la armonización condicional y la mejora de capacidades.

En el lado contrario del espectro de la ESRM, cuando la mayoría de los grandes bancos nacionales de desarrollo opera en el extranjero, lo hacen dentro de un patrón de préstamos «verde claro». Estas DFI usualmente reconocen los estándares que los países prestatarios emplean y no condicionan sus préstamos a su capacidad de cumplir con sus estándares. Tampoco ofrecen asistencia a los prestatarios para que cumplan con sus propios estándares. Por dicha razón, el cuadro 4 las clasifica indicando que siguen un enfoque de «reconocimiento nacional» con «consideración de capacidades».

Entre estos dos extremos se encuentran las ventanillas del sector privado de la BMD con sede en el norte (la Corporación Financiera Internacional y la Corporación Interamericana de Inversión), que practican la armonización condicional pero no ofrecen una mejora de capacidades. La otra DFI situada entre los extremos «verde claro» y «verde oscuro» es CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Éste reconoce los estándares nacionales de cada proyecto propuesto, pero ofrece un financiamiento concesional a los prestatarios del sector público que requieren ayuda para cumplir con sus propios estándares: una estrategia de reconocimiento nacional con mejora de capacidades.

Cuadro 4: los enfoques de ESRM de las DFI internacionales activas en la Amazonía andina

	Reconocimiento nacional	Armonización condicional
Exigencia de capacidades	Cuadrante 1: “verde claro” BNDES CDB CHEXIM	Cuadrante 2: “verde amarillento” IFC IIC
Mejora de capacidades	Cuadrante 3: “verde azul” CAF-BDAL	Cuadrante 4: “verde oscuro” BID BIRF

Fuente: adaptado de Gallagher y Yuan (2017).

El cuadro 5 explora estas diferencias con mayor detenimiento. Todas las DFI aquí mostradas exigen evaluaciones de impacto ambiental, y que los proyectos cumplan con los estándares ambientales del país receptor. Aquellas que fomentan **mejora de capacidades** ofrecen préstamos concesionales cuando son necesarios para ayudar a los países prestatarios a cumplir con dichos estándares. Las de **armonización condicional** también aplican sus propios estándares, lo que en todos los casos incluye la protección de la consulta previa, y mecanismos de atención de quejas en la mayoría de los casos. En la última década el Banco Mundial también ha implementado requisitos para que los proyectos obtengan el **consentimiento** libre, previo e informado de las comunidades indígenas antes de que sean aprobados a través ya sea del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés), pero son muy pocos los proyectos completados dentro de este marco como para que se puedan comparar sus resultados con los de otros proyectos en general.

Los estudios de caso examinados más adelante muestran que no existe un único enfoque que sea apropiado para todo proyecto. En ciertas ocasiones, el enfoque de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina de reconocimiento nacional con mejoramiento de capacidades fue crucial para dar cabida a prioridades localmente específicas, y a la construcción de capacidades institucionales para cumplir con aquellas prioridades. En otras oportunidades la armonización condicional del BIRF amplió el ámbito de las consideraciones ambientales más allá de lo que la legislación nacional preveía, y manejó las causas tanto **indirectas** como **directas** de la deforestación. Así, si bien estos «cuatro tonos» de préstamos verdes denotan cuatro enfoques distintos en la supervisión de los proyectos, no necesariamente prejuzgan la capacidad de las DFI para llevar a cabo proyectos exitosos.¹

¹ Vale la pena señalar que estas salvaguardas no son estáticas. Varias de las DFI que aparecen en los cuadros 4 a 6 revisaron sus estrategias de ESRM —y ESS específicas— en el transcurso del periodo cubierto en este capítulo. Al momento en que se escribieron estas líneas el Banco Mundial, en particular, estaba revisando sus políticas de ESRM. Así, las ESS mostradas en los cuadros 4 a 6 reflejan el estado de sus enfoques de ESRM cuando se escribió este capítulo, pero no necesariamente en los periodos cubiertos por los estudios de caso examinados más adelante.

CUADRO 5: ESS específicos de las DFI internacionales activas en la Amazonía andina según categoría de ESRM

	Reconocimiento nacional				Armonización condicional				
	Exigencia de capacidades			Mejora de capacidades	Deferencia de capacidades			Mejora de capacidades	
	BNDES	CBD	CHEXIM	CAF-BDAL	IFC	IIC	USEXIM	BID	BIRF
Evaluaciones de impacto ambiental	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Estándares ambientales del país receptor	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Asistencia para el cumplimiento de los estándares				X				X	X
Procesos internacionales de puja competitiva				X	X	X	X	X	X
Procesos formales de consulta previa					X	X	X	X	X
Procesos formales de consentimiento previo (FPIC)					X			X	X
Mecanismos de reclamo					X	X		X	X
Mecanismos de reclamo a nivel del proyecto					X				X

Fuente: adaptado de Gallagher y Yuan (2017).

Es más, hasta las DFI cuya condicionalidad no está asociada a estándares armonizados, cuentan frecuentemente con lineamientos generales que buscan conducir las actividades de préstamo hacia resultados más sostenibles. Por ejemplo, la «Estrategia ambiental» de la CAF y el «Libro blanco del financiamiento verde» del Banco de Exportación-Importación de China, establecen los principios que se espera sigan sus préstamos (CAF, 2010; CHEXIM, 2016). El cuadro 6 explora la cobertura de los lineamientos y principios sobre una base temática. Todas las DFI internacionales que están activas en la Amazonía andina se han comprometido públicamente con la importancia de fomentar proyectos de desarrollo que promuevan la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

CUADRO 6: cobertura temática de los lineamientos y salvaguardas de las DFI internacionales activas en la Amazonía andina, según categoría de ESRM

	Reconocimiento nacional				Armonización condicional				
	Exigencia de capacidades			Mejora de capacidades	Deferencia de capacidades			Mejora de capacidades	
	BNDES	CBD	CHEXIM	CAF-BDAL	IFC	IIC	USEXIM	BID	BIRF
Salvaguardias ambientales									
Prevenición de la polución	N/D	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Biodiversidad / hábitats</i>	N/D	N/D	X	X	X	X	X	X	X
Mitigación del cambio climático	N/D	N/D			X	X	X	X	X
Salvaguardias sociales									
Derechos de los pueblos	N/D	N/D		X	X	X	X	X	X
Reubicación involuntaria de pueblos	N/D	N/D		X	X	X	X	X	X
Trabajo, salud, seguridad	N/D	N/D			X	X	X		
Patrimonio cultural	N/D	N/D		X	X	X	X	X	X

Fuente: adaptado de Gallagher y Yuan (2017), IFC (2012) e IIC (2013).

Es importante, en este contexto de marcos institucionales variables de ESRM, explorar qué puede mostrar la experiencia reciente con respecto a la eficacia de las reformas del manejo del riesgo. Esta pregunta resulta particularmente apremiante ahora, en medio de un auge en la construcción de infraestructura en la Amazonía andina, lo que ha exacerbado la degradación ambiental y los conflictos sociales.

Se ha mostrado que varias salvaguardas individuales (inclusión de las partes interesadas, EIA comprensivos y rendición de cuentas de los contratistas) pueden tener impactos significativos en la mitigación de los costos ambientales y sociales de los proyectos. Sin embargo, también se encontró que ninguna parte puede implementar todas estas salvaguardas por sí sola; más bien, para asegurar los beneficios económicos de estos proyectos al mismo tiempo que se enfrentan sus muchos riesgos, las redes mutuamente reforzadoras de banca, gobiernos y sociedad civil deben cooperar entre sí.

Sección 4: UNA OLEADA DE INFRAESTRUCTURA EN TERRITORIO SENSIBLE: detonando el conflicto social, acentuando la degradación ambiental y poniendo en peligro las metas económicas

La Amazonía andina —aquí definida como la cuenca amazónica occidental y la región central andina, que comprenden el Brasil occidental, Colombia, Ecuador y Perú— actualmente viene experimentando una ola de proyectos de infraestructura. Entre 2000 y 2015, 60 proyectos de infraestructura financiados por DFI internacionales se llevaron a cabo en Ecuador, Perú y Bolivia, y desde entonces otros 57 nuevos proyectos los han continuado. Estos proyectos vienen adentrándose cada vez más en la Amazonía: apenas 27 de los 60 proyectos entre 2000 y 2015 estaban dentro de la cuenca amazónica, pero

45 de los 57 nuevos están planeados allí. Hacia adelante, hay más de USD 70 billones en inversiones planeadas en la región de la cuenca amazónica mayor, lo que incluye a los que serán financiados por la banca de desarrollo y el sector privado entre el presente y 2020 (GVF-IFC, 2017).

El mapa 1 muestra los proyectos de infraestructura financiados por DFI internacionales que se aprobaron y completaron entre 2000 y 2015, y el mapa 2 los describe con mayor detenimiento. La mayoría de los proyectos mostrados —y todos los que se muestran en la cuenca amazónica— se encuentran en las naciones andinas occidentales de Ecuador, Perú y Bolivia. Así, dentro de la cuenca amazónica el sector andino es el área más importante para la infraestructura. Y dentro de las naciones andinas la cuenca amazónica es crucial, y lo es cada vez más.

Como se advierte en el mapa 2, los préstamos para infraestructura de parte de las DFI internacionales en Ecuador, Perú y Bolivia se han concentrado en la construcción y mejora de carreteras, comprendiendo las represas otro segmento importante. Además, las DFI internacionales financiaron dos puertos (uno oceánico en Lima, Perú, y uno fluvial en Puerto Suárez, Bolivia), dos plantas de energía renovable (un parque eólico en el sur de Ecuador y otro en el sur peruano, y una planta solar en el norte del Ecuador) y dos plantas termoeléctricas (una central eléctrica a combustible fósil en la costa septentrional del Ecuador y una planta de biomasa en la costa norte peruana). Geográficamente, los proyectos se encuentran concentrados a lo largo del borde de la Amazonía ecuatoriana, a lo largo de la costa peruana del Pacífico y en Bolivia meridional.

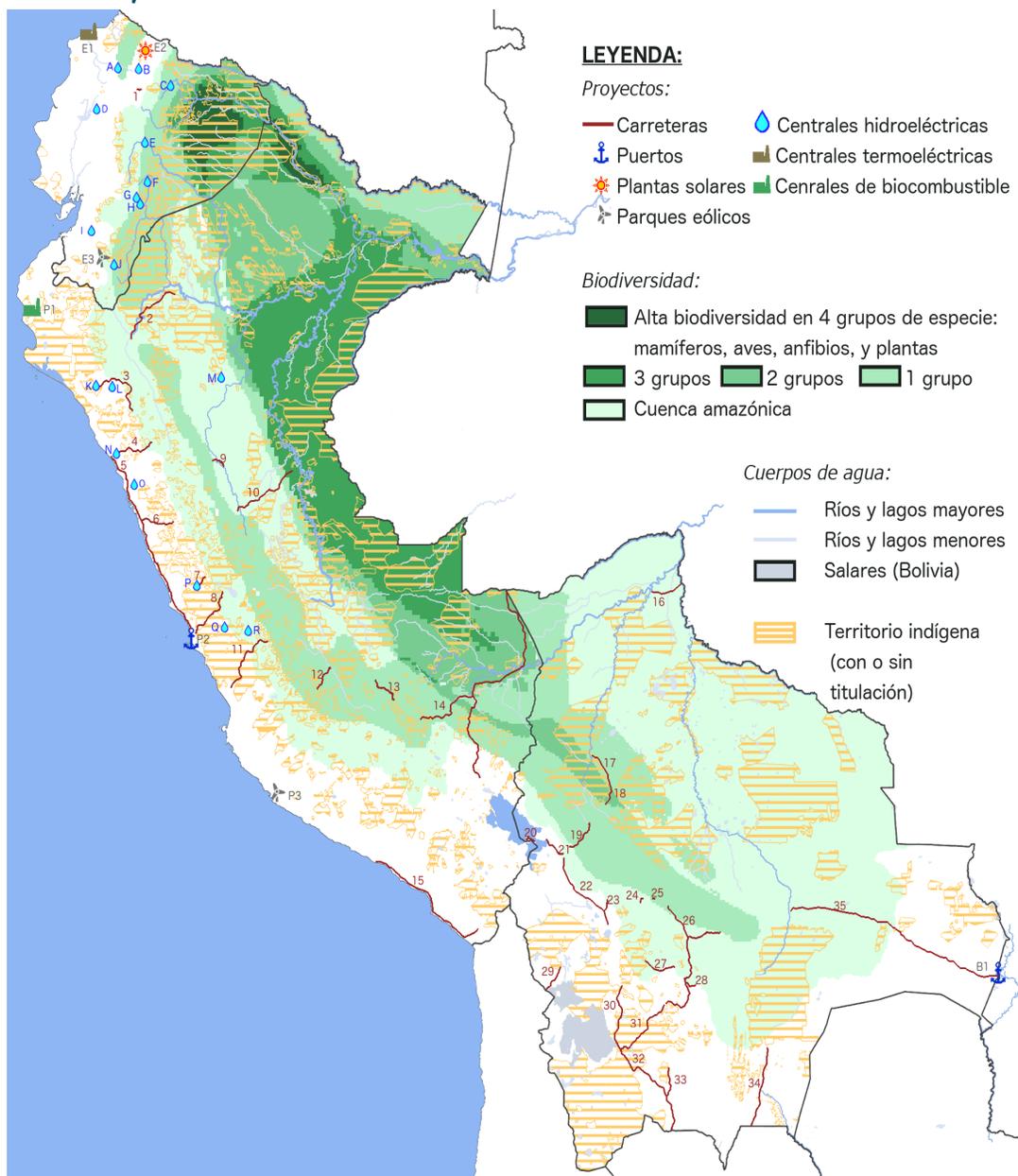
MAPA 1: proyectos de infraestructura financiados por DFI en los países de la cuenca amazónica, 2000-2015



Fuente: Ray (2018).

Nota: las DFI aquí solo incluyen a las internacionales y excluyen a la banca de desarrollo nacional que opera domésticamente.

MAPA 2: proyectos de infraestructura financiados por DFI en Ecuador, Perú y Bolivia, 2000-2015



ÍNDICE:

PRESAS HIDROELÉCTRICAS — ECUADOR: A. Manduriacu (BNDES); B. San José de Minas (CAF); C. Coca Coda Sinclair (CHEXIM); D. Baba (BID); E. San Francisco (BNDES, CHEXIM); F. Abanico (BIRF); G. Sopladora (CAF, CHEXIM); H. San Bartolo (CAF); I. Minas San Francisco (CDB); J. Sabanilla (BIRF); **PERÚ:** K. Cerro Mulato (BIRF); L. Las Pizarras (CAF); M. El Sauce (BIRF); N. Moche (BIRF); O. Tanguche (BIRF); P. Cheves (IFC); Q. Túnel Graton (BIRF); R. Canchaylo (CAF).

CARRETERAS — ECUADOR: 1. Ruta Viva (CAF); **PERÚ:** 2. Reposo-Saramiriza (CAF); 3. Chongoyape-Cajamarca (CAF, BIRF); 4. Trujillo-Huamachucho (CAF); 5. Pativilca-Trujillo (CAF); 6. Casma-Huaraz (CAF); 7. Churín-Oyón (CAF); 8. Canta-Lima (BIRF); 9. Tocache-Dv. Tocache (CAF); 10. Tingo María-Pucallpa (CAF); 11. Lunahuaná-Chupaca (CAF); 12. Quinua-San Francisco (BIRF); 13. Ollantaytambo-Quillabamba (CAF, BIRF); 14. CVIS, Tramos 2-4 (CAF); 15. Camaná-Tacna (CAF); **BOLIVIA:** 16. Riberalta-Guayamerín (CAF); 17. Rurrenbaque-Yucumo (BID); 18. Yucumo-Quiquibey (BID); 19. La Paz-Caranavi (BID); 20. Tiquina-Copacabana (BIRF); 21. Huarina-Río Seco (BIRF); 22. La Paz-Oruro (CAF); 23. Caracollo-Colquiri (CAF); 24. Quillacollo-Suticollo (CAF); 25. Sacaba-Chinita (CAF); 26. La Y de Integración (CAF); 27. Chacapuco-Ravelo (CAF); 28. Yamparáez-Sucre (BIRF); 29. Huachacalla-Pisiga (CAF); 30. Uyuni-Cruce Condo K (CAF); 31. Uyuni-Potosí (CAF); 32. Uyuni-Tupiza (CAF); 33. Integración Sur, Fase 2 (CAF); 34. Yacuiba-Boyube (BIRF); 35. Río Grande-Puerto Suárez (CAF, BID).

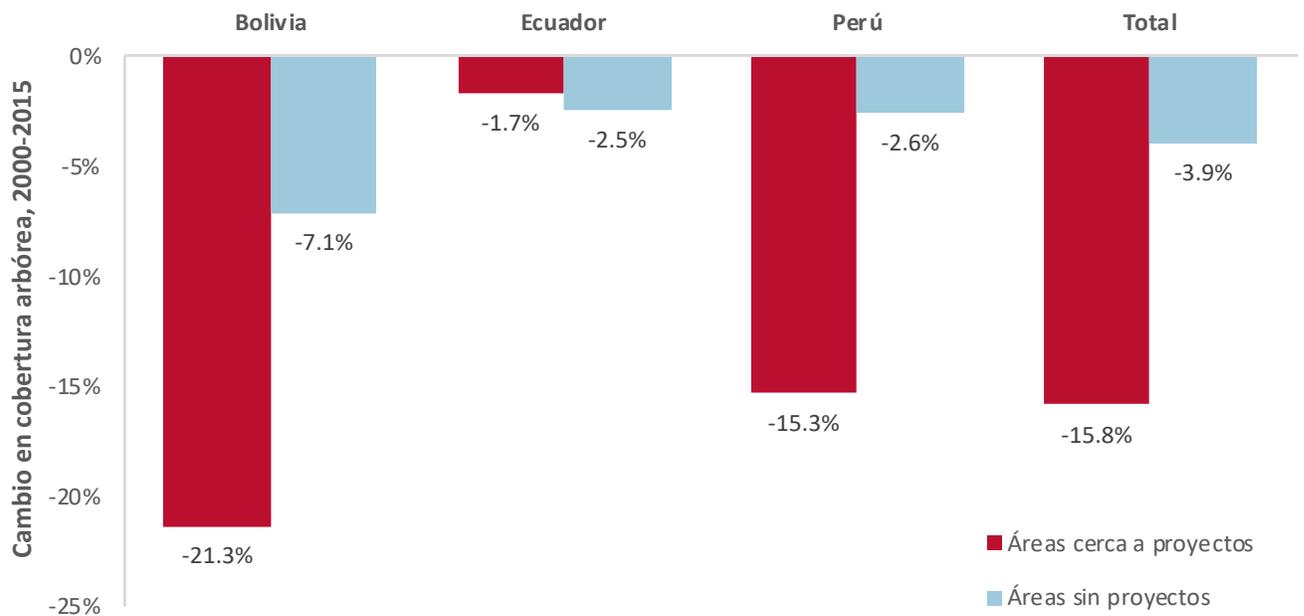
OTROS — ECUADOR: E1. Termoesmeraldas (CDB); E2. Gransolar (CAF); E3. Villonaco (CDB); **PERÚ:** P1. Biocombustible Maple Inc. (BID); P2. Callao Muelle Norte (IFC); P3. Marcona-Tres Hermanas (CAF, BID); **BOLIVIA:** B1. Puerto Aguirre (IFC).

Fuente: Ray (2018).

Nota: las DFI mencionadas sólo incluyen a las internacionales y excluyen a la banca de desarrollo nacional que opera domésticamente.

Considerados en conjunto, estos mismos proyectos han tenido un fuerte costo ambiental y social. Las imágenes satelitales de las áreas inmediatamente alrededor de los proyectos de infraestructura financiados por DFI internacionales en Bolivia, Ecuador y Perú, muestran que los territorios adyacentes a ellos han experimentado una pérdida de la cobertura arbórea (deforestación y degradación forestal) a una tasa mucho mayor que el resto de estos tres países. El gráfico 1 muestra los resultados de este análisis: las áreas inmediatamente cercanas a estos proyectos han perdido un promedio de 16.9 % de su cobertura arbórea desde 2000: cuatro veces la tasa del territorio restante de Ecuador, Perú y Bolivia. La pérdida total de cobertura arbórea asociada con estos proyectos suma un total de 4,387 km² de deforestación. En términos de su impacto climático, este nivel de pérdida equivale a 209,5 millones de toneladas métricas de nuevas emisiones de CO₂: aproximadamente igual a diez años de las emisiones totales de Bolivia, cinco del Ecuador o 3.5 años de Perú (Ray, 2018). Los cálculos conservadores del costo social de estas emisiones (tomando en cuenta los costos relacionados con el cambio climático, pero no la pérdida local de bienes de subsistencia que tenían al bosque como base) varían entre USD 2,1 billones y USD 10,5 billones, usando los estimados del Grupo de Trabajo Interagencial de los Estados Unidos sobre el Costo Social del Carbono en 2010 (ibíd.)²

GRÁFICO 1: cambio en la cobertura arbórea cerca de proyectos de infraestructura financiados por las DFI y en otros lugares en Bolivia, Ecuador y Perú, 2000-2015



Nota: las “áreas cerca de los proyectos” quedan definidas como los territorios inmediatamente alrededor de los proyectos de infraestructura, donde la pérdida de cobertura arbórea queda demostrablemente relacionada con el proyecto mismo, según la medición realizada por un algoritmo uniforme aplicado a todos ellos. Este rango varía entre uno y 13 kilómetros en los diversos proyectos. Para mayor información consúltese Ray (2018).

² Estos cálculos emplean los estimados más recientes del Grupo de Trabajo Interagencial de los EE.UU. del Costo Social del Carbono para el costo de las emisiones en 2010, el único cálculo que cae dentro del lapso 2000-2015: entre \$10 y \$50 por tCO₂ (US Government, 2013). Tal como Grieg-Gran (2008) señala, el costo de limitar las emisiones mediante la conservación de los bosques se halla muy por debajo de este nivel: menos de \$5 USD por tonelada métrica de CO₂. Es más, Ickowitz, Sills y De Sassi (2017) explican que los costos sociales de la deforestación de la Amazonía probablemente recaerán sobre los hogares más pobres, en tanto que los costos de oportunidad de limitar la deforestación se encuentran representados desproporcionadamente entre aquellos que ya son adinerados.

El daño más significativo entre los estudios de caso aquí examinados, estuvo asociado con la carretera interoceánica sur, tramo 3 en Perú. Para 2015, más del 15% del área boscosa dentro de los 10km de los 403km de la carretera (o un total de 1,265 km² de cobertura arbórea) quedó deforestado. Esta pérdida del bosque se debió tanto a impactos directos de la construcción, como a los indirectos debidos a la nueva inmigración a la zona sustentada por la minería ilegal de oro, la cual en sí misma es uno de los principales impulsores de la contaminación del agua debido a los metales pesados usados en el procesamiento del mineral. En otro caso, la represa de Baba en Ecuador, tenía la meta anunciada de ayudar a irrigar y a controlar las inundaciones. Desafortunadamente, debido a la mala implementación también tuvo como resultado la escasez de agua para las unidades domésticas vecinas, las cuales se encontraron con que necesitaban cavar pozos más y más profundos para usar el agua.

Es más, cada uno de los estudios de caso aquí examinados muestra que un ESRM mayormente inadecuado generó un significativo conflicto social, tal como se ve en el cuadro 7. Los detonantes del conflicto incluyen las quejas en el centro de trabajo, los problemas para conservar las formas tradicionales de sustento en las áreas afectadas por los proyectos, el desplazamiento de las comunidades, y el acceso de las comunidades circundantes a los recursos naturales.

CUADRO 7: detonantes del conflicto social entre los estudios de caso de proyectos

País	Proyecto	DFI	Detonante(s) del conflicto social
Ecuador	Represa multipropósito Baba	BID¹	Desplazamiento de comunidades Reemplazo inadecuado de las antiguas formas de sustento Menos agua disponible para las unidades domésticas dependientes de pozos
	Planta hidroeléctrica de Coca-Codo Sinclair	CHEXIM	Menos empleo local del esperado Condiciones laborales inseguras
Peru	CVIS, tramos 2-4	CAF	Desplazamiento de las comunidades y contaminación del agua por parte de los nuevos asentamientos mineros informales
	Represa de Inambari (cancelada)	BNDES²	Desplazamiento de las comunidades
Bolivia	La Paz - Oruro	CAF	Baja calidad y falta de seguridad de la carretera final
	Montero - Yapacaní	BID	Trabajadores y subcontratistas impagos cuando el contratista abandonó el proyecto
	San Buenaventura - Ixiamas	BIRF	Subcontratistas impagos cuando el contratista abandonó el proyecto

Nota: ¹ El proyecto de la represa Baba estuvo financiado inicialmente por el BID, el cual posteriormente canceló su participación.

² La represa de Inambari fue anunciada inicialmente como un proyecto apoyado por el BNDES, pero su participación jamás se formalizó porque el proyecto fue cancelado.

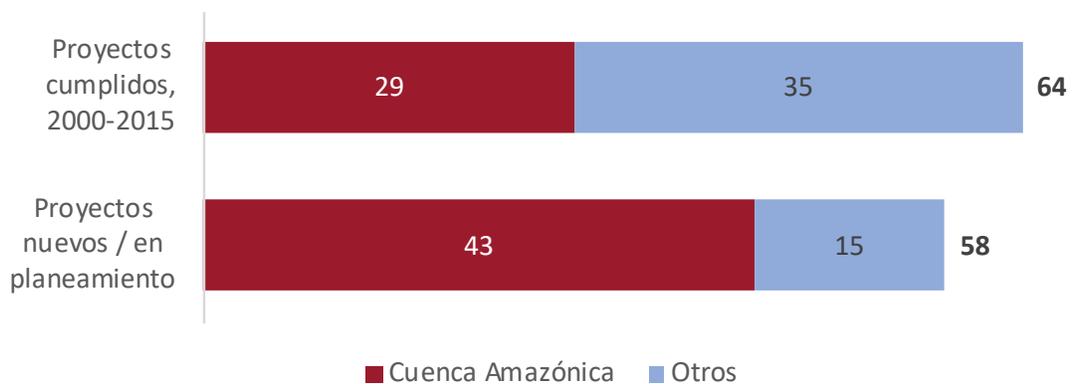
Hemos hallado, de modo consistente con un análisis reciente de 200 proyectos de infraestructura en América Latina a lo largo de cuatro décadas (IDB, 2017), que una planificación deficiente, el no compartir beneficios y la falta de consulta a las comunidades, fueron a menudo los detonantes de los conflictos sociales que estallaron en los proyectos estudiados. Como puede verse en el cuadro 7,

dichos conflictos parecerían surgir incluso en los proyectos financiados por DFI con un alto nivel de salvaguardas, lo que indica que tales políticas no eran adecuadas o no fueron aplicadas con suficiente énfasis como para prevenirlos y mitigarlos.

El daño ambiental y el conflicto social aquí mostrados no es simplemente el costo de asegurar un beneficio económico para los países y sus comunidades. Más bien el trabajo realizado muestra que estos problemas pueden poner en peligro dichos beneficios económicos. Varios proyectos de infraestructura no pudieron ser incluidos en los resultados de la pérdida de cobertura arbórea mostrados en el gráfico 1, porque fueron cancelados o porque su financiamiento fue revocado una vez que surgieron problemas sociales y ambientales. En un caso (la represa de Inambari en Perú), el proyecto no consideró adecuadamente el impacto económico sobre las comunidades afectadas y necesitó desplazar a 5.000 personas, afectando la subsistencia de otras 3.000 adicionales río abajo. La sociedad civil se organizó exitosamente contra el proyecto, lo cual tuvo como resultado su cancelación, así como el archivamiento de un acuerdo energético bilateral de múltiples represas entre Perú y Brasil (y el financiamiento esperado a través del BNDES), del cual este era el primer proyecto. Al priorizar la terminación del proyecto sobre su impacto en las comunidades y los medios de vida locales, este proyecto no solo permitió resultados económicamente dudosos para los residentes afectados, sino que además le costó al mismo BNDES varios años de negocios potenciales en el Perú.

Estos riesgos y costos no muestran ninguna señal de disminuir. Las evidencias más bien sugieren que se habrán de acelerar, puesto que los proyectos actualmente en las carteras de las DFI internacionales para las naciones centro-andinas de Ecuador, Perú y Bolivia se concentran cada vez más dentro de las zonas de la cuenca amazónica de dichos países. Entre 2000 y 2015, 27 de cada 60 proyectos de las DFI mostrados en el mapa 2 se ubicaban en la cuenca amazónica. Como puede verse en el gráfico 2, desde 2015 son 57 proyectos nuevos los que ya se han completado o cuyo financiamiento ha sido aprobado por las DFI, y 45 de ellos se encuentran dentro de la cuenca amazónica:

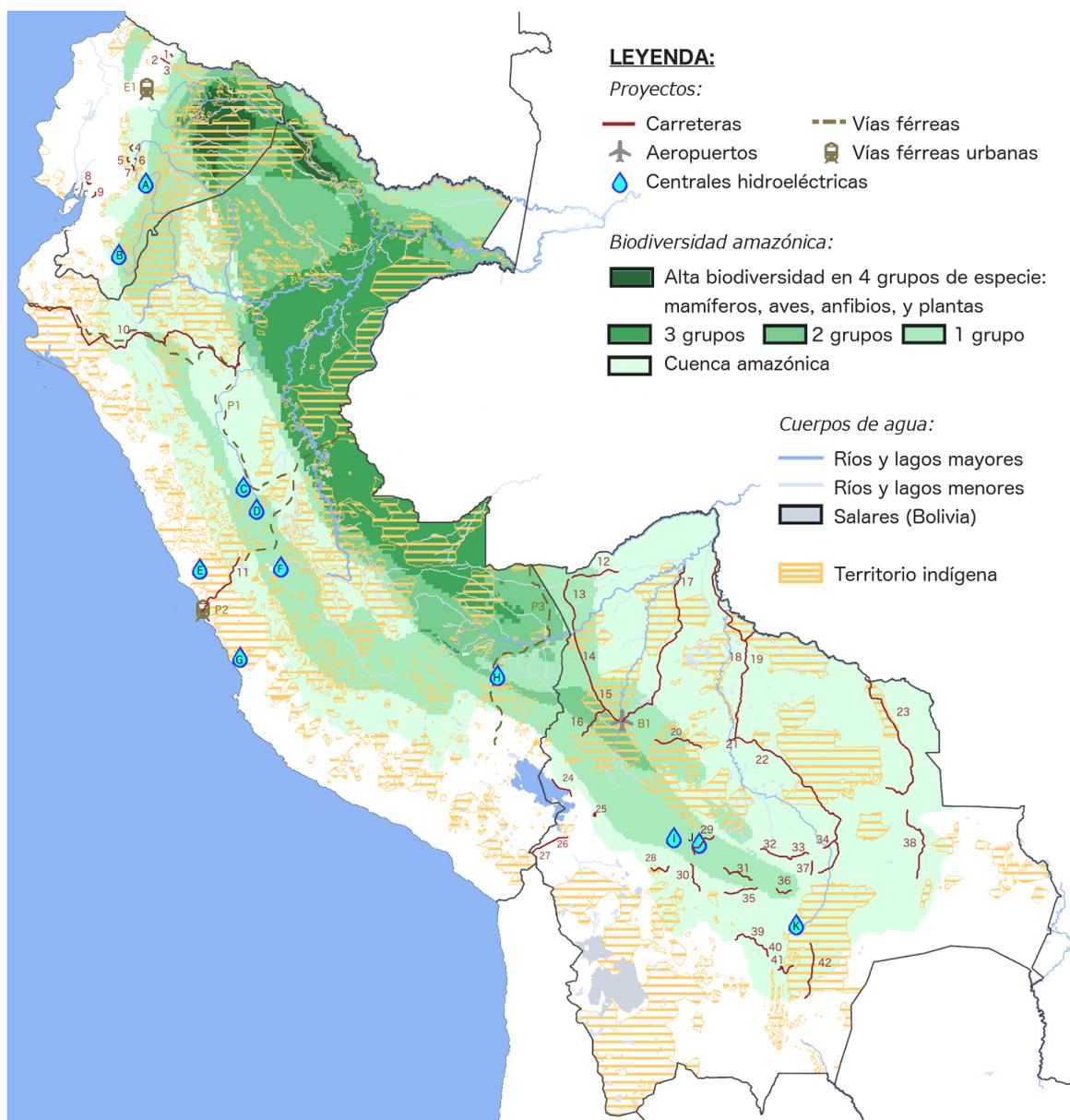
GRÁFICO 2: distribución de proyectos pasados y actuales / en cartera en Ecuador, Perú y Bolivia



Fuente: Ray (2018).

Es más, se espera que estos proyectos futuros sean financiados cada vez más por bancos chinos, los cuales son relativamente recién llegados con diferentes marcos de ESRM. De los 57 proyectos nuevos y en cartera mostrados en el mapa 3, 27 están financiados (o están programados para serlo) por DFI que usan los estándares ambientales y sociales nacionales, y 27 de estos proyectos se encuentran en la cuenca amazónica, en territorios indígenas o en ambos. Aproximadamente la mitad de estos 27 proyectos cuentan con financiamiento de China o se espera que lo reciban de la banca de ese país. Como estos proyectos vienen a través de la cartera, para las DFI recién llegadas será importante evitar quedar entrampadas en los proyectos más riesgosos, algunos de los cuales no han logrado conseguir financiamiento de fuentes más habituales, con estrategias de ESRM más activas.

MAPA 3: proyectos de infraestructura nuevos y en cartera financiados por las DFI en Ecuador, Perú y Bolivia



ÍNDICE:

PRESAS — **ECUADOR:** A. Normandia (IIC); B. Delsitanisagua (CDB); **PERÚ:** C. El Carmen y 8 de Agosto (IIC); D. Chaglla (BID); E. Yarucuya (IIC);

F. La Virgen (CAF); G. Hidrocañete (IIC); H. San Gabán III (CDB); **BOLIVIA:** I. Misicuni (BID); J. San José (CAF); K. Rositas (CHEXIM).

CARRETERAS — **ECUADOR:** 1. San Gabriel - Puente Chamizo (BID); 2. Piquiucho - Vic. de Pusir (BID); 3. San Rafael - Monteolivo (BID);

4. Sigsipamba - Urbina (BID); 5. S. Bernardo - Urbina (BID); 6. Tulabug - Gualgalan (BID); 7. Guamote - Guantug (BID); 8. V. Fátima - Taura (BID); 9. Naranjal - Jesús María (BID); **PERÚ:** 10. Paíta - Yurimaguas (CAF, BID); 11. Lima - Canta - Unish (BID); **BOLIVIA:** 12. Puerto Rico - Porvenir (CAF); 13. Porvenir - Chive (China TBD); 14. Chive - Ixiamas (China TBD); 15. Ixiamas - San Buenaventura (BM); 16. Charazani - Tumupasa (China TBD); 17. Riberalta - Rurrenbaque (CHEXIM); 18. Trinidad - Ustarez (China TBD); 19. Puerto Guayamerín - Río Mamoré (China TBD); 20. San Borja - San Ignacio de Moxos (CAF); 21. Trinidad - Puerto Varador (BM); 22. Cocota - Trinidad - San Javier (BM); 23. Santa Rosa - Piso Firme (China TBD); 24. Achacachi - Escoma (BID); 25. La Paz - El Alto (BID); 26. Nazacara - Santiago de Machaca (BID); 27. Santiago de Machaca - Hito IV (BID); 28. Confital - Bombeo (CAF); 29. Colomi - Villa Tunari (CHEXIM); 30. Tarata - Toro Toro (CAF); 31. Espinaza - Comarapa (CAF); 32. Puente Yapacani - Puente Ichilo (CAF, BID); 33. Montero - Yapacani (BID); 34. Okinawa - Los Troncos (BID); 35. La Palizada - Villa Granada (CAF); 36. Mairana - Bermejo (BID); 37. Santa Cruz - Warnes (CAF); 38. San Jose - San Ignacio (BM); 39. Tarabuco - Padilla (CAF); 40. Padilla - El Salto (CAF); 41. Monteagudo - Ipati (CAF); 42. El Espino - Boyuibe (CHEXIM).

OTROS - **ECUADOR:** E1. Metro de Quito (CAF, EIB, WB); **PERÚ:** P1. Vía férrea FETAB (China TBD); P2. Metro de Lima (AFD, CAF, BID, BM);

P3. Vía férrea FETRAS (China TBD); **BOLIVIA:** B1. Aeropuerto de Rurrenbaque (BM).

Fuente: Ray (2018).

Nota: las DFI aquí mostradas solo incluyen las DFI internacionales, y excluye a la banca nacional de desarrollo que opera a escala del país.

Sección 5: LIMITACIONES DE LOS MARCOS DE LA ESRM EN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN LA AMAZONÍA ANDINA

A pesar de los enfoques y salvaguardias de jure de la ESRM ilustrados en los cuadros 4 a 6, el trabajo realizado mostró que estos no han sido implementados lo suficientemente como para prevenir la degradación ambiental y el conflicto social. Gracias a los estudios de caso en Ecuador, Perú y Bolivia encontramos tres limitaciones centrales que han llevado a estos resultados deslucidos:

- La participación inadecuada de las partes interesadas,
- Las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) tienen lugar muy tardíamente en el proceso y no incorporan todos los aspectos de los proyectos o todos los tipos de riesgo, y
- La gobernanza del proyecto se ve afectada por la falta de transparencia y rendición de cuentas.

Ello no obstante, también hallamos evidencias de que esfuerzos positivos en estas tres áreas —pero que no fueron implementados perfectamente en ninguno de los estudios de caso aquí examinados— pueden mitigar los costos sociales y ambientales. Por ejemplo, el proyecto peruano de la carretera del CVIS incluía un financiamiento concesional de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina para ayudar al gobierno nacional a establecer cuerpos supervisores de titulación de la tierra, un paso crucial para limitar el tráfico de tierras y el desplazamiento de las comunidades a medida que nuevas tierras van haciéndose accesibles. Es más, gracias al análisis de imágenes satelitales regionales ya mencionadas, la protección de la consulta previa en las comunidades indígenas afectadas parecería estar asociada con una mitigación significativa de la deforestación relacionada con los proyectos.

5.1 Compromiso de los participantes

Para 2015, todos los gobiernos nacionales aquí estudiados —y alrededor de la mitad de las DFI examinadas— se habían comprometido públicamente con el principio de la consulta previa con las comunidades indígenas afectadas. Unas cuantas de las DFI internacionales también han instituido requisitos de **consentimiento** libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos indígenas afectados, pero en la región andina son muy pocos los proyectos completados dentro de dicho marco como para comparar sus resultados con otros al otro lado del tablero. Sin embargo, la consulta de la infraestructura con las partes interesadas se extiende más allá de los confines de la consulta previa entre gobiernos centrales y comunidades indígenas: la participación activa de las comunidades locales —indígenas o no— puede ser crucial para evitar conflictos posteriores, tal como lo muestra el proyecto ecuatoriano de la represa de Coca Codo Sinclair (examinado más adelante). Es más, contar con el requisito de la participación de las partes interesadas no garantiza que el proceso se lleve de tal modo que se descubran riesgos imprevistos, o que se asegure que las preocupaciones de las comunidades afectadas queden adecuadamente incorporadas al diseño de los proyectos. Tal como el BID mismo señala en una reciente publicación, la participación **efectiva** no solo requiere compartir información, sino también la oportunidad de que las partes interesadas tengan un impacto sobre el diseño y la implementación del proyecto (Kvam, 2017). Por esta razón encontramos que cuando la DFI de un proyecto y el gobierno nacional cuentan **ambos** con el requisito de participación de las partes interesadas, estos dos cuerpos pueden servir como una red de apoyo mutuamente reforzante, proporcionando así un seguro contra la incapacidad de cualquiera de estas entidades para garantizar un proceso adecuadamente abierto.

El Corredor Vial Interoceánico Sur del Perú (CVIS) sirve como un duro ejemplo del riesgo de contar con una participación inadecuada de las partes interesadas, cuando una sola de las partes lo exige. Los tramos 2 al 4 del CVIS fueron aprobados en 2005 con financiamiento de CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, que siguió una estrategia de ESRM de reconocimiento nacional con mejoramiento de capacidades: ella postergó los estándares nacionales peruanos y pudo ofrecer financiamiento concesional para ayudar a alcanzarlos. La CVIS contaba con el apoyo de una amplia coalición nacional que incluía a las elites locales, grupos madereros y financistas. Una «coalición conservacionista» más pequeña de actores preocupados por los intereses indígenas, ambientales y agrarios minifundistas no lograron detener o alterar significativamente los planes del proyecto, pero estas cuestiones fueron incorporadas a proyectos complementarios de construcción de la capacidad estatal³. Si bien es cierto que estos esfuerzos tal vez previnieron peores resultados, la carretera resultante estuvo asociada a una deforestación significativa debido a la especulación de tierras y a la extracción maderera y minera ilegales concomitantes, en un escenario que recuerda a la experiencia brasileña con el proyecto Polonoeste en la década de 1980 (mencionado ya como la inspiración para el desarrollo de salvaguardas ambientales en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo). Las preocupaciones ambientales y sociales fueron marginadas durante la planificación del proyecto, y en consecuencia las medidas tomadas para abordar estas cuestiones fueron eficaces sólo mínimamente respecto de los resultados significativos esperados de un importante proyecto vial en la Amazonía.

IMAGEN 1: Deforestación alrededor del CVIS, Perú



Fuente: Dammert Bello (2018). Crédito: Diego Pérez.

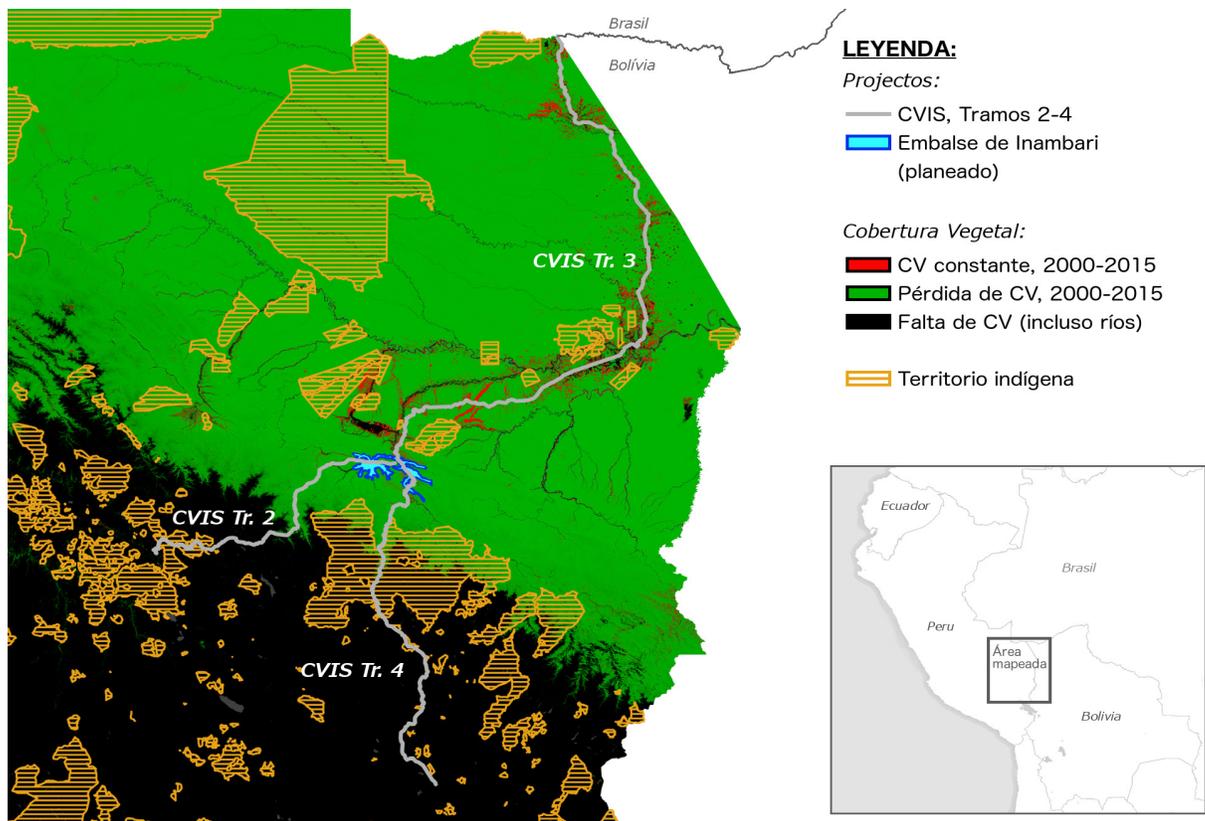
Nota: el CVIS se extiende desde el sector superior a la izquierda hasta el centro a la derecha. Las franjas despejadas que se extienden perpendicularmente a partir de la carretera en ambas direcciones muestran los territorios mineros y otras áreas deforestadas.

³ Para un análisis del marco de las «coaliciones de crecimiento» y las contra-coaliciones orientadas a la conservación consúltese Rudel y Horowitz (1993) y Rudel (2005).

Como ya se dijo, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, sigue un enfoque de ESRM que gira en torno a los estándares nacionales y ofrece asistencia a nivel del proyecto para alcanzar dichos estándares. En este caso ella ayudó al gobierno peruano con la capacidad institucional en varias áreas distintas. Por ejemplo, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, financió los EIA de los tramos de carretera, apoyó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en la implementación de una Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales, y también apoyó la creación de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a fin de mitigar el potencial desplazamiento masivo de las comunidades existentes, puesto que la carretera hizo que estos territorios fueran más fácilmente accesibles para los recién llegados. Sin embargo, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, no tenía una norma formal para la consulta previa, de modo que asistir al Perú con la creación de este mecanismo, o en la construcción de la capacidad institucional con que supervisarlos, no encontró acogida entre estas muchas demandas de financiamiento concesional asociadas con los tramos de la CVIS.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Perú y la CAF para instituir salvaguardas contra el desplazamiento de las comunidades ya existentes, el mapa 4 muestra (en rojo) la dramática deforestación que ha tenido lugar a lo largo del tramo 3. Esta deforestación se encuentra directamente relacionada con las nuevas migraciones a la zona, impulsadas por la minería de oro informal. Esta a su vez ha llevado a la contaminación de los ríos y las aguas freáticas con minerales pesados (especialmente arsénico y mercurio) que en ella se usan. Si bien la carretera misma en general evita los territorios indígenas, no hay ninguna garantía de que los ríos y las aguas freáticas hagan lo mismo. Las comunidades indígenas, que no fueron incluidas formalmente en la planificación del proyecto, ya están comenzando a mostrar los riesgos a la salud asociados con sus costos ambientales.

MAPA 4: deforestación y territorios indígenas cerca del tramo 3 del CVIS peruano y la propuesta represa de Inambari

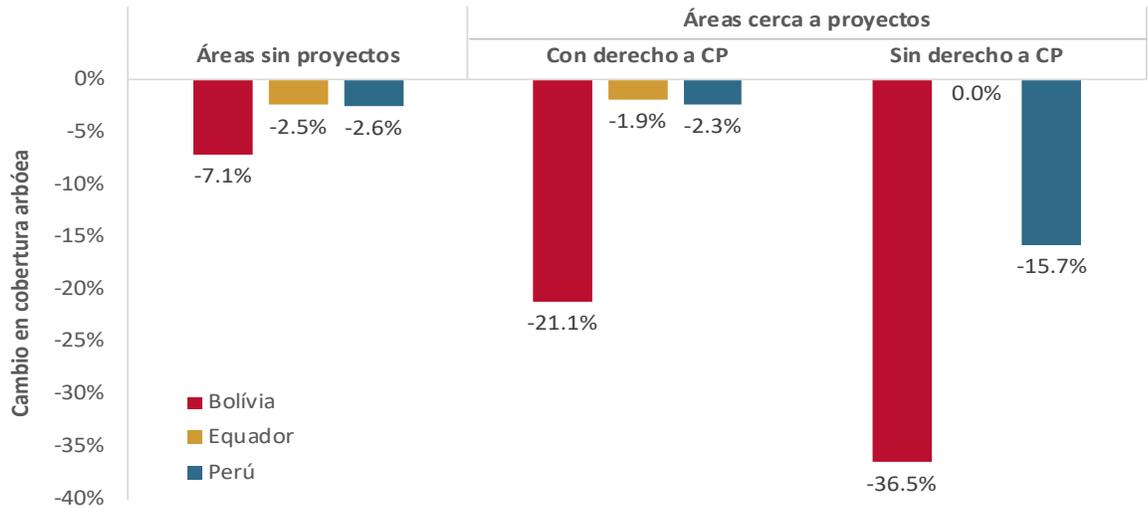


Fuente: compilado a partir de Dammert Bello (2018), Hansen et al. (2013) y LandMark (sin fecha).

El fallido proyecto de la represa de Inambari, en Perú, también mostró cuán importante es contar con la participación integral de la comunidad. Como ya se dijo, esta debía ser la primera de cinco represas financiadas y supervisadas por un Acuerdo Energético Bilateral entre Perú y Brasil, con la esperada cooperación del BNDES y de ambos gobiernos, lo que tendría como resultado la generación de electricidad para el mercado de estos dos países. Sin embargo, los planes de Inambari no tomaron adecuadamente en cuenta los impactos sociales y ambientales, y la sociedad civil local cuestionó con éxito el proyecto. Las restantes represas fueron entonces pospuestas indefinidamente. Al relegar las preocupaciones sociales y ambientales a un lugar secundario, los planificadores del proyecto pusieron en peligro no solo a las comunidades y formas de subsistencia locales, sino también a la posibilidad futura de proyectos adicionales. Incorporar las preocupaciones sociales y ambientales de las partes interesadas de modo más pleno en la planificación del proyecto podría generar demoras de corto plazo —y tal vez hasta haría eliminar proyectos mal diseñados, como Inambari—, pero también es un seguro contra costos en el más largo plazo para las mismas comunidades, las naciones y las DFI.

A pesar de estas historias admonitorias, hay razones para ver con confianza el poder significativo de una participación comunal efectiva. Por ejemplo, en el caso de todos los proyectos de infraestructura aprobados y completados en Ecuador, Perú y Bolivia entre 2000 y 2015, el análisis estadístico de la deforestación asociada a ellos muestra evidencias de que incorporar a las voces indígenas puede ayudar a limitar los daños ambientales. Este trabajo cuantitativo regional muestra que cuando los gobiernos nacionales implementan procesos formales de consulta previa con las comunidades indígenas afectadas por los proyectos —o cuando las DFI exigen a los países que lleven a cabo estos procesos para así conseguir financiamiento—, estos quedan asociados con una deforestación significativamente menor. El gráfico 3 muestra las tasas de cambio medias en la cobertura arbórea alrededor de los proyectos de infraestructura aprobados y completados entre 2000 y 2015 en Bolivia, Ecuador y Perú, con y sin la protección de la consulta previa. En Bolivia y Perú, en particular —donde la mayoría de los proyectos se llevaron a cabo—, los que se efectuaron dentro de un marco regulador que requería la consulta previa con las comunidades indígenas afectadas tuvieron una pérdida de la cobertura arbórea significativamente menor. El análisis estadístico de estos resultados muestra que son relevantes incluso cuando se toma en cuenta las diferencias en los tipos de proyecto, los años, las DFI involucradas y si las protecciones de la consulta previa tuvieron su origen en los requisitos de las DFI, en los gobiernos nacionales o en ambos (Ray, 2018). En otras palabras, la banca y los gobiernos nacionales forman redes mutuamente reforzantes cuando ambos siguen un modelo de ESRM de alto nivel, lo que ofrece una garantía contra cualquier dificultad que la otra parte encuentre en la aplicación de sus propias salvaguardas.

GRÁFICO 3: cambios en la cobertura arbórea alrededor de los proyectos de infraestructura financiados por DFI con y sin la protección de la consulta previa, y en el resto del Ecuador, Perú y Bolivia, 2000-2015



Fuente: Ray (2018).

5.2 EIA integrales

Como se vio en el cuadro 5, toda DFI importante y activa en la cuenca amazónica, exige el EIA para que se pueda aprobar un proyecto. Ellos no obstante, la mayoría de los proyectos examinados en los estudios de caso experimentaron una degradación ambiental significativa, lo que incluye la deforestación, la contaminación del agua y reservas naturales afectadas. El cuadro 8 muestra estos casos junto con dos proyectos adicionales a los cuales no se pudo incluir entre los estudios de caso porque —si bien las DFI en cuestión cancelaron su participación debido a preocupaciones ambientales— actualmente vienen construyéndose sin el apoyo de una DFI. Estos dos proyectos adicionales son el puente de Rurrenabaque-San Buenaventura, y una carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), ambos en Bolivia. Estas dos propuestas perdieron el financiamiento de las DFI debido a conflictos ambientales, pero el gobierno boliviano siguió con ellas. Hasta el momento en que se escriben estas líneas aún no se establece todo el alcance de los daños ambientales que han causado.

CUADRO 8: impactos ambientales de los estudios de caso y proyectos cancelados por las DFI

País	Proyecto	Daño ambiental
Toda la región	Todos los proyectos	Pérdida de cobertura arbórea a una tasa cuatro veces la del territorio circundante (véase el gráfico 1)
Ecuador	Represa Coca-Codo Sinclair	Sedimentación, menor flujo de agua y poblaciones de peces reducidas río abajo, incluyendo la catarata de San Rafael
	Represa multipropósito Baba	Elevada contaminación de los reservorios con metales pesados debido a la escorrentía de las plantaciones vecinas y poblaciones de peces afectadas; el alcance de ambos se desconoce pues los estudios cesaron no obstante haber un mandato permanente para que se les lleve a cabo
Perú	Carretera del CVIS	Amplia deforestación debida a los asentamientos mineros informales que la carretera hizo posible
	Represa de Inambari	Proyecto cancelado en medio de protestas debido a la fuerte deforestación y desplazamiento de comunidades esperadas
Bolivia	Puente Rurrenbaque - San Buenaventura	La participación del BID se canceló después de que se presentara un reclamo formal alegando la formulación de un EIA inadecuado
	Carretera Montero-Yapacaní	Deforestación incontrolada, no obstante los requisitos específicos del BID para que se efectuara un censo de la flora y se reubicara a la fauna afectada
	Carretera TIPNIS	La participación del BNDES se canceló en medio de protestas por su impacto sobre las reservas naturales

Fuente: Elaboración propia en base a información de capítulos II, III, IV y V.

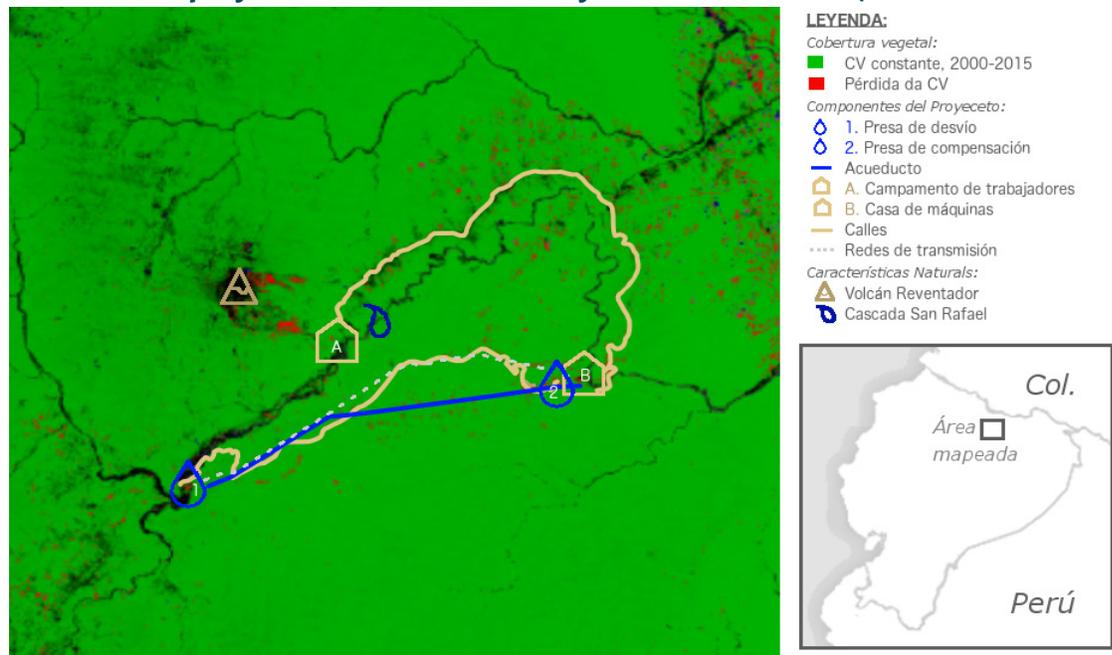
Una razón por la cual los proyectos de infraestructura siguen teniendo impactos ambientales adversos no obstante los requisitos establecidos por los EIA, es que no necesariamente exigen que estos últimos sean integrales, y que tengan en cuenta los riesgos directos e indirectos de proyectos completos. Los EIA pueden ser limitados en su alcance y distintos segmentos de los proyectos pueden examinarse por separado. Este enfoque distributivo de los EIA puede tener como resultado riesgos ambientales a los que se pasa por alto. También puede permitir que avancen proyectos de alto riesgo en los que las DFI con normas más altas limitan su participación a las partes de riesgo relativamente bajo, lo que a su vez presiona para que se terminen las partes de alto riesgo con otro financiamiento. Los riesgos y costos ambientales de todo el proyecto debieran resultar obvios cuando un proyecto riesgoso cuenta con un EIA integral, lo que excluye la participación de las DFI que cuentan con los más altos estándares. Es posible que los grandes proyectos interconectados no puedan avanzar sin la participación de estas DFI. Sin embargo, al segmentarlos y efectuar EIA parciales para porciones separadas, las DFI con las más altas normas pueden tomar estos segmentos más seguros y dejar a las DFI menos equipadas a que supervisen los segmentos que más necesitan esta supervisión. El efecto de «competir hasta el final» es indirecto: las DFI cuya organización normalmente les impide acceder a proyectos ambientalmente costosos, podría terminar haciendo que estos mismos proyectos sean posibles al asumir los segmentos menos riesgosos.

Los tramos 2 a 4 del CVIS peruano arriba examinados, caen dentro de esta categoría de proyectos ambientalmente riesgosos que fueron posibles gracias a EIA segmentados. Además de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, el BID también financió el proyecto del CVIS, en otros segmentos

que no ingresaban a la Amazonía⁴. En cambio las DFI con marcos de ESRM más exigentes tomaron los segmentos restantes, lo que incluye a los segmentos 2 a 4 financiados por CAF – Banco de Desarrollo de América Latina que se muestran en la imagen 2. Mientras las DFI difieran en sus niveles de ESRM, será necesario aplicar EIA integrales para así prevenir que las partes más riesgosas de los proyectos procedan con financiamiento de las DFI menos preparadas para manejar los riesgos involucrados.

Los EIA integrales pueden asimismo alertar a los planeadores de las formas en que los riesgos en una parte del proyecto podrían afectar a sus otras partes. En Ecuador, el BID planeaba financiar la construcción de la represa Coca-Codo Sinclair, pero se retiró en medio de la erupción del volcán Reventador (mostrado cerca de la represa en la imagen 2). Una vez que el BID se hubo retirado, CHEXIM asumió ambas partes del proyecto a través de préstamos separados con EIA distintos. En casos como este se pueden ignorar los riesgos interactuantes entre las distintas partes de un proyecto, incluso cuando todas las partes relevantes reciben financiamiento de la misma fuente. En este caso, en lugar de una red mutuamente reforzante, la relación entre el gobierno nacional y el prestamista formó una red mutuamente **habilitante**. CHEXIM hizo posible que Ecuador prosiguiera con un proyecto sin tener que considerar todos sus riesgos ambientales, y Ecuador permitió que CHEXIM asumiera riesgos innecesarios para su reputación y relación en su trabajo en este país.

MAPA 5: el proyecto Coca-Codo Sinclair y el área circundante, Ecuador



Fuente: compilado a partir de Vallejo, Espinosa y Venes (2018), y Hansen et al. (2013).

Como se ve en la imagen 2, el proyecto hidroeléctrico Coca-Codo Sinclair se encuentra en la Amazonía ecuatoriana, en una zona muy boscosa en una de las cuencas claves que alimentan al río Amazonas. También se encuentra cerca de dos importantes hitos naturales: el volcán Reventador y la catarata de San Rafael. Reventador es un volcán activo que durante los últimos diez años viene haciendo erupción continuamente, y que desde 2008 hasta comienzos de 2018 ha estado caracterizado por actividad sísmica, columnas de ceniza y flujos de lava (Smithsonian, s.f), tal como lo indican las áreas deforestadas rojas a su alrededor en la imagen 2. Con sus 150 metros de altura y 14 metros de ancho, la catarata

4 Los segmentos no amazónicos del CVIS, financiados por el BID, no aparecen en los mapas del proyecto -mapas 1 y 2- porque fueron aprobados antes de 2000. El CVIS forma parte de una iniciativa a nivel regional para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), pero los segmentos financiados por el BID se hicieron antes de que se creara esta iniciativa y por ello no aparecen en los registros de esta institución como proyectos relacionados con la IIRSA. Esta situación refleja un peligro para las DFI con enfoques más exigentes de ESRM: los proyectos de bajo riesgo a menudo consiguen un financiamiento seguro mucho antes que los proyectos complementarios más riesgosos, lo que hace que los recién llegados se encuentren expuestos a quedarse con los más riesgosos y menos deseables. También refleja un nivel inadecuado del compartir la información entre proyectos relacionados asociados con planes de integración más amplios como IIRSA, puesto que no se preparan EIA para toda la red de proyectos.

de San Rafael es la más grande del Ecuador. Es importante no solo como hito cultural sino también como un importante atractivo ecoturístico. Es de vital importancia que los riesgos sean evaluados lo más exhaustivamente posible, dado el serio peligro que el Reventador puede plantearle al proyecto, o que este puede constituir para la catarata de San Rafael.

Por último, los EIA integrales pueden tomar en cuenta las causas **indirectas** y **directas** de la degradación ambiental. Por ejemplo, la carretera financiada por el Banco Mundial entre los pueblos de Ixiamas y San Buenaventura en la Amazonía boliviana, no pasa a través de territorios protegidos o siquiera linda con ellos, negando así toda posible deforestación causada directamente. Sin embargo, sí pasa lo suficientemente cerca del Parque Nacional Madidi (llega a unos 5 km de distancia) como para que el tráfico adicional y la inmigración puedan provocar una deforestación indirecta. Es por ello que el EIA tiene en cuenta el «futuro inducido» que se espera el proyecto traiga consigo, y dispone de un plan con que mitigar estos impactos.

5.3 Transparencia y responsabilidad

Una última forma en que las DFI y los gobiernos nacionales pueden formar redes mutuamente reforzantes, es trabajando para incrementar la coherencia a lo largo del ciclo del proyecto. Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas fallaron o faltaron en todos los estudios de caso de infraestructura examinados en este proyecto, lo que llevó a los conflictos sociales enumerados en el cuadro 7 supra. Muchos de los ejemplos aquí citados muestran a los actores gubernamentales divididos entre los incentivos contradictorios de acelerar los proyectos o gestionar los riesgos. Estos incentivos se alinean mejor cuando los proyectos garantizan suficiente transparencia —de modo tal que todas las partes interesadas son conscientes de los compromisos y tienen las mismas expectativas— y mayor responsabilidad con dichos compromisos.

Ninguna de estas metas es posible sin la participación activa de las DFI internacionales, los gobiernos nacionales y la sociedad civil. Las grandes carteras internacionales de las DFI les brindan una capacidad institucional incomparable para incorporar las lecciones aprendidas al diseño de futuros proyectos. Pero son los gobiernos nacionales y las comunidades locales las que en última instancia establecen la interfase cotidiana con los proyectos y tienen un profundo conocimiento institucional de las condiciones locales. Resulta así crucial que las DFI internacionales, los gobiernos nacionales y las comunidades tengan claras sus metas al iniciar la planificación del proyecto, y que establezcan procesos de monitoreo transparentes para asegurar que dichas metas se cumplan.

Los planes y compromisos de los proyectos desafortunadamente se mantienen con demasiada frecuencia fuera del alcance de las comunidades afectadas. Es más, en la mayoría de los estudios de caso aquí examinados, los investigadores del equipo se toparon con una resistencia significativa en su búsqueda de los EIA, los resultados de las consultas con las comunidades y el desempeño del proyecto, información que debiera ser pública para que las partes interesadas puedan efectivamente rendirse cuentas mutuamente. En otros casos los investigadores descubrieron que la información que legalmente debía ser pública no era accesible. Por ejemplo, los resultados de las auditorías ambientales de las obras asociadas con el proyecto hidroeléctrico Coca-Codo Sinclair eran de acceso restringido, lo que va contra los requisitos de transparencia, y la información que sí era pública —sobre el flujo del agua y los balances hidrológicos de la cuenca afectada— estaba desactualizada hasta el punto de ser poco informativa.

A nivel regional, la incorporación inadecuada de la transparencia en los proyectos de infraestructura ha llevado a un gran escándalo de corrupción que aún viene desarrollándose (al que se conoce como

lava jato —lavado de carros— por sus implicancias de lavado de dinero) a lo largo de América Latina. Este escándalo gira en torno a la compañía petrolera estatal brasileña Petrobras e importantes empresas constructoras de este país, entre ellas Odebrecht, el contratista de infraestructura más grande de la región y uno de los más importantes que estuvo involucrado en el proyecto del CVIS aquí perfilado. La acusación de haber tenido tratos ilícitos con Odebrecht llevó a la renuncia del presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski, y el procesamiento criminal de los expresidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de Perú, Ollanta Humala. Para el momento en que se escriben estas líneas, el expresidente peruano Alejandro Toledo —durante cuyo mandato se implementó el CVIS— enfrentaba la extradición para responder a cargos relacionados con el escándalo lava jato. En algunos casos las acusaciones incluyen sobornos por contratos y presupuestos inflados, haber afectado el tesoro nacional y negar a las comunidades el posible beneficio de la competencia y la selección justa de contratistas. Si bien la BMD aquí estudiada exige que los contratistas participen en licitaciones competitivas, lo mismo no puede decirse de la banca de fomento nacional y los bancos que operan en el extranjero como el BNDES, el CDB y el Banco ExIm de China. En aquellos casos, los compromisos nacionales con la transparencia son cruciales para el bienestar de las comunidades que dependen de los presupuestos nacionales y de la calidad final de la infraestructura misma.

Los beneficios de la transparencia resultan evidentes en el estudio de caso de la carretera boliviana de La Paz a Oruro, la cual fue ampliada con financiamiento de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. Durante su construcción se encontraron restos de las épocas preincaica, inca y colonial. Antes de que las obras pudieran proseguir se inició una excavación arqueológica. En este proceso estuvieron presentes los miembros de la comunidad y se les incorporó a los procedimientos, haciéndose ofrendas a la «pachamama» según se acostumbra. Sin embargo, es importante señalar que este logro no se debió a que la cooperación entre CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el gobierno boliviano estableció un proceso transparente. De hecho, las entrevistas realizadas con el personal de la Unidad de Arqueología y Museos del Ministerio de Cultura mostraron que este nivel de atención y diligencia es sumamente inusual durante la construcción de carreteras en Bolivia, y en este caso se debió en gran medida a la fuerte atención mediática que este controversial proyecto ya había recibido. Los artefactos fueron conservados por la buena de contar con el escrutinio público, pero ésta no es una estrategia con la cual asegurar resultados similares en el futuro, y no reemplaza a las redes mutuamente reforzantes entre el personal del banco y los funcionarios públicos.

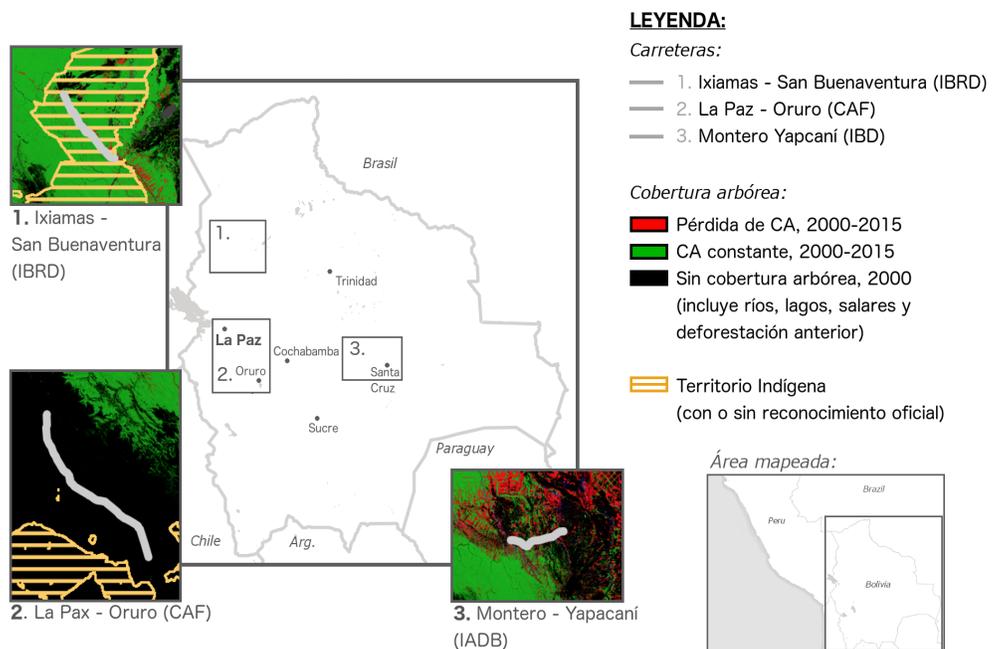
La represa ecuatoriana de Coca-Codo Sinclair arriba examinada por su inadecuada evaluación de impacto ambiental, también muestra los peligros de tener compromisos insuficientemente transparentes. Aunque no hubo ningún proceso formal de CLPI —puesto que las comunidades vecinas no son indígenas—, los representantes del proyecto sí llevaron a cabo un proceso de «socialización» para compartir los planes con las partes interesadas locales. Las entrevistas con los residentes en las comunidades circundantes mostraron que el proceso de socialización dio una impresión casi universal de promesas de empleo local, así como oportunidades para que las pequeñas empresas locales suministraran alimentos, alojamiento y otros servicios para la fuerza de trabajo que construía la represa. Sin embargo, no se hizo ningún compromiso preciso con respecto a estas expectativas. Posteriormente estalló un significativo conflicto social en torno al hecho que en lugar de ampliar las oportunidades de empleo para los trabajadores de la vecindad inmediata, o incluso la gran región amazónica del Ecuador, el empleo “local” fue definido de tal modo que incluía a trabajadores ecuatorianos de otras partes del país. Es más, muchos miembros de las comunidades confiaban en las expectativas del proceso de «socialización» y se endeudaron fuertemente para abrir o ampliar negocios de catering o de restaurantes, o para ampliar sus casas para arrendar habitaciones, pero posteriormente quedaron excluidos de la oportunidad de vender estos servicios a los trabajadores de construcción.

Una vez que se han establecido compromisos y expectativas claros, resulta de crucial importancia su cumplimiento, lo que requiere de la participación de todas las partes. En los estudios de caso asociados con este proyecto de investigación, en que los compromisos de desempeño fueron claramente enunciados al inicio de los proyectos de infraestructura, los vacíos en las medidas de rendición de cuentas siempre permitieron que estos compromisos no se cumplieran. Tal como Fox (2007) y Daniel et al. (2016) señalan, las medidas de rendición de cuentas de las DFI frecuentemente carecen de sanciones específicas para compromisos incumplidos, o requieren que las comunidades maniobren entre complejas capas burocráticas insertas en mecanismos de reclamo formales, dejando así pocas opciones a las partes interesadas en caso se susciten conflictos.

Aquí también la represa de Coca-Codo Sinclair sirve como un ejemplo de advertencia. Entre 2009 y 2011, el monitoreo ambiental del proyecto tuvo lugar a través de un comité municipal de supervisión especialmente organizado. Pero en medio de la obra se incluyó el monitoreo dentro de las responsabilidades del contratista, y el acceso público a los informes relacionados con el medio ambiente disminuyeron significativamente. La rendición de cuentas a las partes interesadas fue efectivamente suplantada por la autorregulación.

Los tres estudios de caso en Bolivia también ilustran este punto. Como vemos en la imagen 3, estos tres proyectos se llevaron a cabo en diversos ambientes y fueron financiados por DFI con diversos enfoques de ESRM. Las dos carreteras en la cuenca amazónica (Ixiamas - San Buenaventura en el noroeste boliviano y Montero - Yapacaní en las afueras de Santa Cruz, en Bolivia central) fueron financiadas ambas por DFI que siguen una estrategia de ESRM de armonización condicional con un mejoramiento de capacidades. En otras palabras, los dos proyectos viales que constituían los mayores riesgos ambientales y sociales fueron financiados por las DFI con la menor supervisión. El proyecto restante —La Paz - Oruro— fue financiado por CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y se encuentra fuera de la cuenca amazónica, en un ambiente de desierto de altitud abierto.

MAPA 6: ubicación de las carreteras de los estudios de caso y cambios en la cobertura arbórea en Bolivia



Fuente: compilado a partir de Andersen, del Granado, Medinaceli y Roca (2018), Hansen et al. (2013), y Land-Mark (s.f.).

Ello no obstante e independientemente de las distintas estrategias de ESRM y niveles de riesgo ambiental y social, los tres proyectos no lograron ser completados según su plan original. Dos contratistas los abandonaron por completo, dejando sin pagar a los subcontratistas y los trabajadores, y otro terminó el proyecto pero redujo el presupuesto de las medidas de seguridad y de calidad, lo que llevó a resultados peligrosos y a veces fatales.

La carretera Montero – Yapacaní (el proyecto 3 en la imagen 3) recibió financiamiento del BID y con ello normas de alto nivel que buscaban proteger los ecosistemas afectados, las comunidades y los trabajadores. El BID daba un plazo de dos años para que se completara la Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental (TESA) antes de aprobar el préstamo. Desafortunadamente, dentro de los dos años de aprobado el proyecto, el contratista (la empresa mexicana Tradeco) ya había sido retirado por no haber logrado efectuar un avance adecuado y haber concretado sólo el 3% de la obra comprometida dentro de los primeros 16 meses del mismo. Las entrevistas con los trabajadores del proyecto mostraron que su partida dejó a muchos sin paga, pero nadie estaba dispuesto a presentar una queja formal por temor a perder la oportunidad de trabajar con el siguiente contratista, la empresa china Sinohydro. Estas partes interesadas habían sido efectivamente retiradas de los procesos de compensación debido a la falta de transparencia de los mecanismos de rendición de cuentas y el monitoreo del contratista.

La renovación de una segunda carretera —que une a los poblados amazónicos de San Buenaventura e Ixiamas (proyecto 1 en la imagen 3)— recibió financiamiento del BIRF en 2011 después de cuatro años de estudios de preinversión. Los procesos de consulta previa se efectuaron con las comunidades indígenas y los grupos de la sociedad civil antes de que el Banco Mundial aprobara el proyecto y antes de que se otorgara el contrato de construcción, y los comentarios de las partes interesadas fueron incorporados a los planes del proyecto. Sin embargo, ninguno de estos preparativos podía asegurar un proyecto exitoso porque el contratista (la empresa española Corsán-Corviam) lo abandonó en 2017 sin avisar al Estado o al banco y sin pagar a los subcontratistas locales, muchos de los cuales habían asumido deudas significativas a fin de abrir o ampliar sus empresas para trabajar en este proyecto. El gobierno recibió una indemnización en forma del pago de un bono de desempeño, y a mediados de 2018 anunció que consideraría asignar los trabajos restantes a otra empresa. Aunque un grupo de unos 20 representantes de los que esperaban pago presentaron una queja ante el Banco Mundial, éste no podía ayudarles porque no tiene jurisdicción sobre los conflictos entre contratistas y subcontratistas. Así, aunque el Banco Mundial exige transparencia en la selección de los contratistas, ni siquiera estas salvaguardas han podido prevenir significativos problemas laborales cuando no se cuenta con un compromiso equivalente de parte del gobierno nacional.

IMAGEN 2: obras no concluidas en la carretera San Buenaventura - Ixiamas, Bolivia



Fuente: Andersen et al. (2018).

Por último, la renovación y ampliación de la carretera entre La Paz y la ciudad sureña de Oruro (el proyecto 2 en la imagen 3), financiada por CAF - Banco de Desarrollo de América Latina en 2009 y completada exitosamente a costa de la calidad y la seguridad. Los fallos en la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo del ciclo del proyecto condujeron a un resultado contraproducente: en lugar de mejorar la seguridad y calidad de la carretera, el proyecto de renovación tuvo como resultado una pista plagada de problemas en ambas áreas. El préstamo fue otorgado antes de que se completara la Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental (TESA), y el proceso de contratación fijó un precio máximo en toda oferta recibida. Así, el costo asumió un papel principal en la toma de decisiones. Es más, un proceso de participación inadecuado de las partes interesadas no incluyó medidas para que el contratista (la empresa boliviana Brabol) adquiriera grava de sitios locales. Juntos, estos dos problemas significaban que cuando el precio del asfalto subió en 2011, Brabol no pudo completar el trabajo asignado. El contrato fue rescindido y reasignado a Corsán-Corviam, la misma empresa que había abandonado la carretera Ixiamas - San Buenaventura arriba examinada. Corsán-Corviam logró completar el proyecto pero no a tiempo ni con la calidad acordada. En particular, al enfrentar el incremento de los costos, el contratista y el gobierno acordaron un plan de ingeniería revisado que omitió varias rampas de ingreso y una parte significativa de la señalización de seguridad requerida. Estos cambios fueron algo más que simples modificaciones técnicas: la insuficiente transparencia en el proceso de cambiar los planos creó un riesgo de seguridad pública, por el cual los conductores frecuentemente entraban a la autopista en la dirección equivocada, lo que provocó choques. Mientras que el proyecto de renovación buscaba mejorar la seguridad de los conductores, la falta de supervisión del contratista permitió más bien que se crearan nuevos riesgos.

Tal como lo muestran los tres estudios de caso bolivianos, los proyectos de infraestructura financiados por DFI internacionales a menudo involucran a grandes contratistas que trabajan en este tipo de proyecto en muchos países. Asegurar la rendición de cuentas y el retener una memoria institucional de los compromisos —cumplidos e incumplidos— podría requerir el uso de foros internacionales como COSIPLAN (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, que comprende a los ministerios de planificación y/o integración de los países de la UNASUR), que supervisa a los proyectos de integración de IIRSA. Alternativamente, las DFI internacionales mismas tienen un alcance operativo internacional, por lo que cuentan con una ventaja en la formación y el mantenimiento de plataformas mutuamente reforzadoras para compartir información. Las DFI internacionales y los foros como COSIPLAN tienen un conocimiento institucional del desempeño pasado de los gobiernos nacionales y los contratistas, mientras que estos gobiernos sólo cuentan con el conocimiento institucional de las DFI y de los contratistas cuando estos han trabajado en proyectos locales. Ello no quiere decir que las DFI tengan el monopolio de los conocimientos necesarios para monitorear los proyectos. Como se verá en la siguiente sección, el conocimiento local de las comunidades y de los sistemas legales nacionales es también crucial para la rendición de cuentas y el monitoreo. Así, aunque las DFI internacionales se encuentran bien posicionadas para establecer plataformas donde compartir información, éstas deben ser sistemas mutuamente reforzadores que incorporen voces locales.

RECUADRO B: avances y reveses en la protección social y ambiental a nivel nacional

Este trabajo muestra importantes ganancias a lo largo de la región andina en las protecciones nacionales desde el cambio de milenio. Por ejemplo, durante la planificación del sistema de carreteras del CVIS en Perú, CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, asistió al gobierno nacional a que estableciera cuerpos supervisores de los proyectos de infraestructura (Dammert Bello, 2018). Es más, en 2008 se creó el Ministerio del Ambiente del Perú, lo que estableció una plataforma institucional para la supervisión de los proyectos (Lanegra, 2014). Ecuador ratificó una nueva constitución que consagró los derechos de la naturaleza, lo que significa en la práctica que cualquiera puede representar a la pachamama (la Madre Naturaleza) y demandar a quienes contaminen (Tanasescu, 2013). Los tres países han promulgado protecciones de consulta previa para las comunidades indígenas, codificando así su ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (Ray, 2018).

Sin embargo, estas protecciones crearon considerables tensiones en aquellos países cuya economía está fuertemente concentrada en proyectos mineros, petroleros y gasíferos, que frecuentemente se hallan en territorios ambientalmente sensibles y/o indígenas (Lalander, 2015; Martínez Alier, 2015). En efecto, los gobiernos andinos han enfrentado intensas presiones para reducir dichas protecciones tras el final del más reciente superciclo de las materias primas. En Ecuador, por ejemplo, esta tensión entre los derechos ambientales codificados y el impulso a acelerar los nuevos desarrollos petroleros quedó de manifiesto en los límites impuestos a las ONG ambientalistas, lo que culminó en el cierre forzoso de «Fundación Pachamama», la más grande organización ambientalista del país, en 2013 (Appé & Barragán, 2017). En el Perú, los funcionarios ansiosos por acelerar la inversión han intentado evitar conceder el derecho a la consulta previa a las comunidades con respecto a los proyectos extractivos y de infraestructura en su territorio, ya sea cuestionando su identidad indígena o sosteniendo que las concesiones ya habían sido otorgadas a los inversionistas antes de que la Ley de consulta previa entrara en vigor (Pozo, 2012; Sanborn et al., 2016). Los gobiernos de los tres países han reducido los límites al desarrollo en parques y otras zonas protegidas (Ballón et al., 2017).

Esta rápida fluctuación de los niveles de protección ambiental y social se encuentra intrínsecamente ligada a la identidad dual de las naciones andinas como países extractivos y democracias. Subraya, sin embargo, la necesidad de contar con sociedades mutuamente reforzantes con las DFI durante el planeamiento y la ejecución de la infraestructura. Las protecciones nacionales reflejan no solo la voluntad de los votantes, sino también las prioridades gubernamentales en distintos puntos de los ciclos de negocios y de precios de las materias primas. Las DFI internacionales cuentan con la capacidad —de ser puesta en acción correctamente— para ser socios activos en la supervisión de los proyectos de infraestructura en territorios sensibles.

Sección 5: DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES: la importancia de contar con redes mutuamente reforzantes

La infraestructura es por definición la base de la actividad económica. Ella puede apoyar —o impedir— las metas nacionales de dirigir la actividad económica hacia modelos económicos más sostenibles e inclusivos. Dadas las características singulares de esta región, la integración de la Amazonía tropical andina mediante proyectos de infraestructura de gran escala debiera promoverse a través de plataformas inclusivas y transparentes de las múltiples partes interesadas. Los análisis efectuados en el presente estudio muestran que la banca de desarrollo, los gobiernos nacionales y las comunidades locales, debieran todas tener voz en el diseño y la direccionalidad de la infraestructura, en lo que respecta al grado en que su avance en la Amazonía andina es de interés para un desarrollo económico de largo plazo, consistente con las Metas de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo Climático de París. Tal vez la pregunta clave es: ¿en qué medida una serie de procesos contribuyen al desarrollo económico sostenible de largo plazo de la nación y región, de modo tal que éste sea menos intensivo en carbono y más inclusivo socialmente, con especial atención a las necesidades de la región de dedicarse a un proceso de transformación estructural hacia economías más complejas, diversificadas, relativamente menos intensivas en carbono y más inclusivas socialmente? Si bien este trabajo no puede aún seguir los impactos de los proyectos en el largo plazo, sí brinda respuestas tentativas que tienen como base experiencias recientes de reformas sociales y ambientales, efectuadas durante un boom de infraestructura.

Este trabajo muestra que es más probable que estas condiciones se cumplan cuando las DFI internacionales, los gobiernos nacionales y las comunidades locales, puedan formar redes mutuamente reforzantes. Los estudios de caso muestran que en muchos de ellos, estas redes fallan cuando las DFI o los gobiernos nacionales renuncian a su papel en la supervisión de las condiciones de los préstamos para infraestructura. Estos vacíos quieren decir que unas redes de supervisión efectivas podrían requerir el uso de foros internacionales tales como el COSIPLAN, para así compartir información acerca de los riesgos relativos de los proyectos y el desempeño de los actores involucrados en ellos. Sin embargo, aunque los ministros que conforman el COSIPLAN se beneficiarían compartiendo información de este modo, es posible que, tal como se examina más adelante, también enfrenten incentivos contrarios para que faciliten y aceleren la infraestructura a pesar de estos riesgos. En dicho caso, las DFI internacionales mismas podrían tener la sensatez de considerar establecer plataformas de alto nivel con que compartir información referida a redes de proyectos relacionados entre sí, como los que comprende el IIRSA. Pero independientemente del contexto institucional de esta opción de compartir la información, ella no debe quedar limitada a la participación de un tipo u otro de actor: debe también incluir la contribución de los funcionarios gubernamentales con respecto a la legislación nacional, y la de las comunidades afectadas para así prevenir la degradación ambiental y el conflicto social.

Este trabajo muestra asimismo que la simple existencia de normas no basta para garantizar resultados positivos. Los estudios de caso aquí examinados han revelado tres razones claves por las cuales los ministerios y reguladores gubernamentales —que supervisan las operaciones diarias de los proyectos— pueden a veces no implementarlas debido a los incentivos contradictorios a los que se enfrentan: facilitar y acelerar la inversión mientras siguen sus propias protecciones sociales y ambientales. Estas fallas pueden activarse debido a una necesidad percibida de ahorrar tiempo, ahorrar dinero o para salvar las apariencias. El caso del CVIS en Perú es un ejemplo del ahorro de tiempo, puesto que un decreto supremo exoneró al proyecto de alguno de los estudios de factibilidad usualmente requeridos en los proyectos de transporte. La carretera boliviana que une a La Paz con Oruro sufrió debido a los esfuerzos realizados para ahorrar dinero, puesto que la incapacidad para adaptarse al alza de

los precios del asfalto hizo que se tomaran atajos en su seguridad y calidad. Por último, los proyectos particularmente ambiciosos de tipo «vitrina», como la represa Coca-Codo Sinclair del Ecuador, pueden hacer que haya una tentación particularmente fuerte de salvar las apariencias incumpliendo los requisitos de transparencia, como el mandato de publicar las auditorías ambientales relevantes, para así permitir a las partes interesadas monitorear el progreso y los impactos del proyecto.

Sin embargo, si bien el deseo de acelerar la conclusión de la infraestructura puede impulsar una planificación y supervisión inadecuadas del proyecto, frecuentemente tendrá el resultado contrario: demoras, sobrecostos y cancelación de proyectos. Como puede verse en el cuadro 9, muchos de los proyectos en los estudios de caso aquí discutidos finalmente generaron complicaciones para las DFI involucradas debido a una planificación inadecuada o falta de colaboración con los gobiernos nacionales. Tal vez el caso más llamativo sea el de la represa de Inambari. Este proyecto, como ya se indicó, debía ser el primero de cinco represas que suministrarían energía tanto al Perú como al Brasil. El proyecto se topó con la oposición de la comunidad, que lo cuestionó exitosamente debido a las serias debilidades de sus consideraciones ambientales y sociales. Los restantes cuatro proyectos han sido archivados indefinidamente. Como el BNDES jamás participó formalmente en el proyecto —porque fue cancelado antes de que hubiese algún servicio de construcción que mereciera la participación de una agencia exportadora de crédito como este banco—, logró evitar quedar envuelto en un vergonzoso fracaso. Ello no obstante, la cancelación de la serie de proyectos de cinco represas le costó en última instancia una parte significativa de su participación en el mercado regional de infraestructura. Al priorizar la ejecución del proyecto sobre las preocupaciones de las partes interesadas, Inambari puso en peligro no solo los intereses de las comunidades sino también las perspectivas futuras del BNDES. Dada la actual ola de infraestructura general en la región, resulta poco probable que otra DFI internacional quiera repetir dicha experiencia.

CUADRO 9: problemas para las DFI y los gobiernos nacionales debido a una colaboración y supervisión inadecuadas

País	Proyecto	Problema
Ecuador	Represa multipropósito Baba	El proyecto tuvo que ser rediseñado y perdió el financiamiento del BID tras un cuestionamiento legal exitoso a su licencia ambiental.
Perú	Represa de Inambari	Este proyecto fue cancelado —y otros cuatro archivados— en medio de protestas debidas a su inadecuada planificación social y ambiental.
Bolivia	Carretera Montero - Yapacaní	Avance insatisfactorio debido a la incapacidad de renegociar el presupuesto debido al alza en el costo de los materiales.
	Carretera San Buenaventura - Ixiamas	Proyecto paralizado debido a que el gobierno boliviano no hizo que el contratista rindiera cuentas por sus deudas antes de irse, ni tampoco halló un reemplazo.

Fuente: Elaboración propia en base a información de capítulos II, III, IV y V.

La represa de Coca-Codo Sinclair (CCS) del Ecuador nos brinda un ejemplo aleccionador en el cual toda la supervisión recayó en el Estado, aun cuando el compartir información entre las DFI, los contratistas y los gobiernos locales podría haber prevenido significativos conflictos sociales. En 2010 el proyecto recibió el financiamiento del Banco de Exportación-Importación de China, que aplicó un enfoque extremadamente exigente del ESRM, pero para 2011 los trabajadores ya habían presentado 26 quejas laborales oficiales ante el gobierno ecuatoriano. Un tema importante en estas quejas era la falta de atención adecuada prestada a la seguridad laboral, lo que finalmente contribuyó a la muerte de 13 obreros (10 ecuatorianos y 3 chinos) cuando una plataforma de trabajo colapsó. Otro problema involucra la calidad del agua proporcionada para la hidratación de los trabajadores y sus duchas en

el campamento, a la cual el personal de salud atribuía la fiebre tifoidea y las infecciones bacterianas presentes entre el personal del proyecto. Para resolver estos problemas recurrentes, el ministro de trabajo Francisco Vacas visitó las obras luego de estas quejas formales y problemas de salud, así como de múltiples huelgas. Las entrevistas en el campo con los trabajadores del proyecto mostraron que las condiciones mejoraron sustancialmente después de la visita del ministro Vacas. La calidad del agua dejó de ser motivo de preocupación, y los trabajadores hasta mencionaron su gratitud por beneficios laborales tales como internet gratuita y una cancha de vóley. Está claro que la intervención del gobierno nacional ayudó a abordar unos serios problemas en el lugar de trabajo. Pero dicho cumplimiento tomó años innecesarios y costó vidas, dada la falta de un prestamista proactivo con sus propias normas y considerando la falta de colaboración entre este y el gobierno nacional, para asegurarse que se estaba cumpliendo con ellas.

Lo mismo puede decirse de aquellas situaciones en las cuales una DFI cuenta con la capacidad y la voluntad institucional suficientes, pero no así el gobierno nacional. El otro estudio de caso ecuatoriano cubierto por este proyecto, el multipropósitos Baba (una represa que buscaba generar electricidad, controlar inundaciones y proporcionar riego), muestra esta lección con demasiada claridad. El BID financió los estudios de preinversión de este proyecto y lo aprobó en 2007, con condiciones que incluían la reubicación de comunidades y el desarrollo de formas de subsistencia alternativas para las unidades domésticas afectadas. Más adelante en ese mismo año, sin embargo, el BID canceló su participación. El proyecto prosiguió con financiamiento del gobierno nacional, pero sin el respaldo del BID en la coordinación de la implementación de salvaguardas. En este caso las comunidades afectadas encontraron un alivio parcial presentando una queja ante el Tribunal Constitucional, el cual falló a su favor en 2008, lo que hizo que se reformulara el proyecto para que solo desplazara a 43 familias y no a 240. Sin embargo, las familias que no fueron desplazadas siempre sintieron el impacto del proyecto a través de los cambios en el nivel freático, lo que hizo necesario contar con pozos más profundos para el uso doméstico del agua. Es más, si bien han aparecido algunos reportes de poblaciones de peces reducidas y de contaminación del agua, no ha sido posible confirmarlos con informes oficiales porque las auditorías ambientales requeridas dejaron de llevarse a cabo una vez que el BID retiró su participación.

Un problema más complejo surgió con la carretera del CVIS peruano antes examinado. Cuando se aprobó el préstamo, el Perú no contaba con la capacidad institucional con que supervisar los riesgos sociales y ambientales de semejante proyecto. La asistencia que CAF – Banco de Desarrollo de América Latina le prestó para crear una dirección de supervisión dentro del Ministerio de Transportes, es un ejemplo de cómo las DFI pueden trabajar con los gobiernos nacionales para intentar evitar o mitigar los posibles riesgos desde el momento en que se inicia un proyecto. Sin embargo, y tal como lo demuestra el capítulo dedicado al Perú en este volumen, al final los esfuerzos reguladores y de mitigación establecidos —después de que el proyecto estuviera en marcha— resultaron ser insuficientes para evitar los severos problemas ambientales y sociales que la carretera del CVIS produjo.

De este modo, mientras el auge de la infraestructura prosigue en la Amazonía andina, los proyectos deben tomar en cuenta estos riesgos si quieren evitar repetir problemas pasados. Se recomienda específicamente los siguientes principios rectores:

INVOLUCRAR A LAS PARTES INTERESADAS tempranamente en el ciclo del proyecto. Esto incluye no solo garantizar el derecho a una consulta libre, previa e informada acerca de los proyectos ya planeados, sino también incorporar voces locales al diseño de los mismos y mantener su participación a lo largo del ciclo del proyecto. El ejemplo de la represa de Inambari, en Perú, muestra que no tomar en cuenta las voces locales en el proceso de planificación puede tener como resultado diseño de proyectos insostenibles, lo que pone en peligro no solo a proyectos específicos sino también la reputación

de los bancos de desarrollo en forma tan dramática que ponen en riesgo su cartera de proyectos. El ejemplo del Fondo Amazonia del Brasil, en cambio, muestra que las comunidades indígenas son capaces de participar plenamente en —e incluso de liderar— el diseño del proyecto. En conjunto, estos estudios de caso muestran que el grado en que los actores en las «coaliciones de conservación» se organicen eficazmente, será en última instancia crucial para determinar el grado en que se incorporen las preocupaciones ambientales y sociales al planeamiento del proyecto.

EVALUACIONES INTEGRALES DEL IMPACTO AMBIENTAL EN LAS ETAPAS INICIAL Y FINAL, que tomen en cuenta no solo los riesgos ambientales asociados directamente con cada solicitud de préstamos por separado, sino de todo el proyecto. Tal como lo muestra el estudio de caso de la carretera del CVIS peruano, los impactos ambientales de un proyecto pueden ser significativos incluso en caso de ser indirectos y deberse a los nuevos patrones migratorios y económicos posibles gracias a un proyecto. El enfoque del BID de planear para el “futuro inducido” generado por la mejora de la carretera boliviana Ixiamas - San Buenaventura, es un ejemplo de cómo se puede ampliar el ámbito de los EIA para que tengan en cuenta estos impactos indirectos. Debe prestarse especial atención en la etapa inicial al diseño de proyectos de infraestructura que destraben la dependencia que la región tiene de industrias extractivas y materias primas caracterizadas por ciclos de auge y decadencia, que han mostrado afectar las perspectivas del crecimiento en el largo plazo y acentuar endémicamente el conflicto social y la degradación ambiental.

INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS a incorporar en los planes y compromisos del proyecto, comenzando tempranamente en el ciclo del mismo. Sin acceso del público a informes ambientales apropiados, las partes interesadas no podrán medir efectivamente los riesgos del proyecto o participar plenamente en las consultas con las comunidades. Cuando las obligaciones de los contratistas no han sido estipuladas claramente, y cuando la falta de transparencia impide que la sociedad civil monitoree los resultados, el desempeño puede fácilmente quedarse corto con respecto a los compromisos, dejando a las comunidades con necesidades insatisfechas en materia de empleo, seguridad e incluso en el acceso a la infraestructura misma.

Para poder abordar todos estos vacíos potenciales en la planificación y la supervisión de proyectos, es imperativo que las DFI internacionales y los gobiernos nacionales formen redes de apoyo mutuamente reforzantes. Dado que las DFI internacionales son casi por definición intermediarias entre los gobiernos, los contratistas del sector privado y las comunidades locales, ellas tienen una posición única para albergar plataformas en las cuales todas las partes interesadas puedan formular y manifestar sus preferencias y preocupaciones, y negociar proyectos que maximicen los beneficios y minimicen los riesgos para todas las partes involucradas.

REFERENCIAS

- Aizawa, M. & Chaofei Y. (2010). Green Credit, Green Stimulus, or Green Revolution?. *The Journal of Environment and Development* 19: 2 (June), 119-144. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1070496510371192>.
- Andersen, L; Del Granado, S; Medinaceli, A & Roca, M. (2018, en prensa). Salvaguardando el Desarrollo Sostenible en Bolivia: Lecciones extraídas de tres proyectos carreteros con financiamiento de la CAF, el Banco Mundial, y el BID. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.
- Appel, S, & Barragán, D. (2017). Policy Windows for CSOs in Latin America: Looking Outside Legal and Regulatory Frameworks. *Voluntas* 28:4 (agosto), 1812-1831. doi: 10.1007/s11266-015-9666-z
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (2009). Nueva Constitución Política del Estado. Recuperado de http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/nueva_cpe_abi.pdf.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Recuperado de https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175, 20 abril 2010. Organización de Estados Americanos. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org6.pdf.
- Ballón, E.; Molina, R.; Viale, C. & Monge, C. (2017). Minería y Marcos Institucionales en la Región Andina: El Superciclo y Su Legado, o las Difíciles Relaciones entre Políticas de Promoción de la Inversión Minero-Hidrocarburífera y las Reformas Institucionales. Lima: Natural Resource Governance Institute. Recuperado de <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/giz-reporte-version-10.pdf>.
- Baluart, D. (2004). Balancing Indigenous Rights and a State's Right to Develop in Latin America: The Inter-American Rights Regime and ILO Convention 169. *Sustainable Development Law and Policy* 4:2 (verano), 66-74. Recuperado de <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1373&context=sdlp>.
- Barber, C., Cochrane, M., Souza Jr, C. & Laurance, W. (2014). Roads, deforestation, and the mitigating effects of protected areas in the Amazon. *Biological Conservation*, 177, 203-209. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.07.004>.
- Barros, N.; Cole, J.; Tranvik, L.; Prairie, Y; Bastviken, D; Vera, L.; Huszar, M.; Del Giorgio, P. & Roland F. (2011). Carbon Emissions from Hydroelectric reservoirs linked to Reservoir Age and Latitude. *Nature Geoscience*, 4:9, 593-596. doi:10.1038/ngeo1211
- Benítez-López, A.; Alkemade, R. & Verweij, P. (2009). The impacts of roads and other infrastructure on mammal and bird populations: a meta-analysis. *Biological Conservation*, 143, 1307-1316. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.02.009>.
- Blanton, T. (2007). *The Struggle for Openness in International Financial Institutions. The Right to Know*, Ann Florina, Eds. Nueva York: Columbia University Press.
- CAF (Development Bank of Latin America). (2010). CAF's Environmental Strategy. Recuperado de http://publicaciones.caf.com/media/1407/estrategia_ambiental_eng.pdf.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). (2015). Environmental and Social Safeguards for CAF/GEF Projects. Recuperado de https://www.caf.com/media/2759391/d0-7_s_e_safeguards_manual_to_caf-gef_projects_may_2015_28.pdf.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). (2016). Salvaguardas Ambientales y Sociales. Recuperado de <https://www.caf.com/media/7834014/salvaguardas%20ambientales%20y%20sociales.pdf>

CBRC (Comisión Reguladora de la Banca de China). (2012). Green Credit Guidelines. Recuperado de <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/files/2012/E9F158AD3884481DBE005DFBF0D99C45.doc>.

CHEXIM (Banco de Exportación-Importación de China). (2016). White Paper on Green Finance. Recuperado de <http://cms.eximbank.gov.cn/upload/accessory/20172/20172201624516937087.pdf>.

Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>.

Congreso de la República. (2011). Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/88881/101786/F114786124/PER88881.pdf>.

Congresso Nacional do Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Dammert Bello, J. (2018, en prensa). Salvaguardas ambientales y sociales en el financiamiento de proyectos de infraestructura en la Amazonía peruana. Boston: BU Global Development Policy Center. Documento de trabajo.

Daniel, C.; Genovese, K.; Van Huijstee, M. & Singh, S. (2016). Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance. Amsterdam: Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO). Recuperado de <https://www.somo.nl/wpcontent/uploads/2016/03/Glass-half-full.pdf>.

Eckholm, E. (1984). World Bank Is Urged to Halt Aid to Brazil for Amazon Settlement. New York Times, 17 de octubre. Recuperado de <http://www.nytimes.com/1984/10/17/us/world-bank-is-urged-to-halt-aid-to-brazil-for-amazon-settlement.html>.

Fearnside, P.M. (1997). Greenhouse-gas emissions from Amazonian hydroelectric reservoirs: the example of Brazil's Tucuruí Dam as compared to fossil fuel alternatives. *Environmental Conservation*, 24, 64-75. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1017/S0376892997000118>.

Fearnside, P.M. (2015). Emissions from Tropical Hydropower and the IPCC. *Environmental Sciences & Policy* 50, 225-23. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.002>.

Fearnside, P.M. & Pueyo, S. (2012). Underestimating greenhouse-gas emissions from tropical dams. *Nat. Climate Change* 2, 382-384. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1038/nclimate1540>.

Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. *Development in Practice* 17:4-5, 663-671. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.

Gallagher, K. & Fei, Y. (2017). Standardizing Sustainable Development: A Comparison of Development Banks in the Americas. *Journal of Environment & Development* 26(3), 243-271. doi: 10.1177/1070496517720711

GCF (Green Climate Fund). 2016. Accreditation Master Agreement Between the Green Climate Fund and the Corporación Andina de Fomento" <https://www.greenclimate.fund/documents/20182/383071/AMA - CAF.pdf/101632f0-6348-4383-916b-c19b72381a6d>

GEF (Global Environment Facility). (2015). Progress Report on the Pilot Accreditation of GEF Project Agencies. Recuperado de https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/EN_GEF.C.48.10.Rev..01_Progress_Report_on_the_Pilot_Accreditation_of_GEF_Project_Agencies_4.pdf.

GITPA (Groupe International de Travail pour les Peuples Autochtones). (2005). Amérindes de Guyane. Severne. Recuperado de <http://www.gitpa.org/Peuple%20GITPA%20500/gitpa500-2-GUYANE-fiche.pdf>.

Grieg-Gran, M. (2008). The Cost of Avoiding Deforestation: Update of the Report Prepared for the Stern Review of the Economics of Climate Change. Londres: International Institute for Environment and Development. Recuperado de <http://pubs.iied.org/pdfs/G02489.pdf>.

GVF-IFC (Getulio Vargas Foundation-International Finance Corporation) (2017), Large Scale Projects in the Amazon: Lessons Learned and Guidelines, Washington: International Finance Corporation.

Hansen, M.C.; Potapov, P.; Moore, R.; Hancher, M.; Turubanova, A.; Tyukavina, D.; Thau, S.V. ; Stehman, S.J.; Goetz, T.R.; Loveland, A.; Kommareddy, A.; Egorov, L.; Chini, C.O. & Townshend, J. (2013). High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change. *Science* 342: 6160 (15 de nov.), 850-853. Recuperado de <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>.

Heck, Egon, Francisco Loebens y Priscilla D. Carvalho. (2005). Amazônia Indígena: Conquistas e Desafios. *Estudos Avançados* 19: 53 (abril). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000100015>.

IADB (Inter-American Development Bank) (2017), Four Decades of Infrastructure Related Project Related Conflicts in Latin America and the Caribbean. Washington: Inter-American Development Bank.

Ickowitz, A.; Sills, E. & De Sassi, C. (2017). Estimating Smallholder Opportunity Costs of REDD+: A Pantropical Analysis from Households to Carbon and Back. *World Development* 95: 15-26. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.022>.

IFC (International Finance Corporation). (2012). IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, Effective January 1, 2012. Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afd998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES.

IIC (Inter-American Investment Corporation). (2013). IIC Environmental and Social Sustainability Policy, Effective Date: September 1, 2013. Recuperado de <http://www.iic.org/environmental-and-social-sustainability-policy.pdf>.

INE (Instituto Nacional de Estadística). (2011). Resultados Población Indígena. Caracas. <http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/ResultadosBasicos.pdf>.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2016). Población indígena de la Amazonía peruana supera los 330 mil habitantes. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-indigena-de-la-amazonia-peruana-supera-los-330-mil-habitantes-9232/>.

Kambel, Ellen-Rose. (2007). *Indigenous Peoples and Maroons in Suriname*. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4331/Indigenous%20Peoples%20and%20Maroons%20in%20Suriname.pdf?%20sequence=1>.

Kimerling, J. (2008). *Transnational Operations, Bi-National Injustice: Indigenous Amazonian Peoples and Ecuador, ChevronTexaco, and Agunda v. Texaco*. *L'Observateur Des Nations Unies* 24: 207-274.

Klinger, J. (2018). *Safeguarding Sustainable Development: BNDES, Fundo Amazonia, and Sustainable Development in the Northwestern Brazilian Amazon*. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.

Kvam, R. (2017). *Meaningful Stakeholder Consultation*. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8454/Meaningful-Stakeholder-Consultation.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

Lalander, R. (2015). Entre el Ecocentrismo y el Pragmatismo Ambiental: Consideraciones Inductivas sobre Desarrollo, Extractivismo y los Derechos de la Naturaleza en Bolivia y Ecuador. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 6:1 (ene-abr), 109-152. doi: 10.7770/RCHDYCP-V6N1-ART837

LandMark. (s.f.). *Indigenous Lands*. Recuperado de <http://www.landmarkmap.org>.

Lanegra, I. (2014). *Institucionalidad Ambiental Peruana. Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú: Una Aproximación desde las Ciencias Sociales*. Gerardo Damonte y Gisselle Vila, Eds. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Larsen, G. & Ballesteros, A. (2013). *Striking the Balance: Ownership and Accountability in Social and Environmental Safeguards*. Washington, DC: World Resources Institute. Recuperado de http://pdf.wri.org/striking_the_balance_ownership_and_accountability_in_social_and_environmental_safeguards.pdf.

Larsen, P. (2016). The 'New Jungle Law': Development, Indigenous Rights and ILO Convention 169 in Latin America. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 7:1. <https://dx.doi.org/10.4000/poldev.2220>.

Laurance, W. F.; Goosem, M & Laurance, S. (2009). Impacts of roads and linear clearings on tropical forests. *Trends in Ecology and Evolution*, 24:12, 659-669. Doi 10.1016/j.tree.2009.06.009

Laurance, W. F.; Peletier-Jellema, A.; Geenen, B.; Koster, H.; Verweij, P.; Van Dijck, P.; Lovejoy, T.; Schleicher, J. & Van Kuijk, M. (2015). Reducing the global environmental impacts of rapid infrastructure expansion. *Current Biology*, 25, R259-262. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.cub.2015.02.050>.

Martínez Alier, J. (2015.) *Ecología Política del Extractivismo y Justicia Socio-Ambiental*. *Interdisciplina* 3:7, 57-73.

Nolet, G.; Vosmer, W.; de Bruijn, M. & Braly-Cartillier, I. (2014). *Managing Environmental and Social Risks: A Roadmap for National Development in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6437?locale-attribute=en&>.

Plater, Z. (1988). *Damming the Third World: Multilateral Development Banks, Environmental Discontinuities, and International Reform Pressures on the Lending Process*. *Denver Journal of International*

Law and Policy 17: 121-153.

Pozo, E. (2012). ¿De campesino a indígena? Idee 221. Recuperado de <http://revistaidee.com/idee/content/¿de-campesino-ind%C3%ADgena>.

Ray, R. (2018). Sustainable Development For People or With People? Environmental and Social Safeguards, Infrastructure Investment, and Deforestation in the Andean Amazon, 2000-2015. Boston: BU Global Development Policy Center, Working Paper.

Renshaw, J. (2007). Guyana: Technical Note on Indigenous Peoples. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5974/Guyana%3A%20Technical%20Note%20on%20Indigenous%20Peoples%20.pdf;sequence=1>.

Reyes, J. & Herbas, M. (2005). La Amazonía Boliviana y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Paz: Herencia Interdisciplinaria para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.avina.net/avina/wp-content/uploads/2012/09/odm-final-Bolivia-copia.pdf>.

Rich, B. (1994). Mortgaging the Earth: The World Bank Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development. Boston: Beacon Press.

Rudel, T. & Horowitz, B. (1993). Tropical deforestation: small farmers and land clearing in the Ecuadorian Amazon. Nueva York, Columbia University Press.

Rudel, T. (2005). Tropical forests: regional paths of destruction and regeneration in the late twentieth century. Nueva York, Columbia University Press.

Sanborn, C.; Hurtado, V. & Ramírez, T. (2016). La Consulta Previa en Perú: Avances y Retrocesos. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Seymour, F. & Busch, J. (2016), Why Forests? Why Now? The Science, Economics, and Politics of Tropical Forests and Climate Change, Washington: Center for Global Development.

Shephard, Jr.; Glenn, H.; Rummenhoeller, K.; Ohl-Schacherer, J. & Yu, D. (2010). Trouble in Paradise: Indigenous Populations, Anthropological Policies, and Biodiversity Conservation in Manu National Park, Peru. *Journal of Sustainable Forestry* 29: 253-301. doi: 10.1080/10549810903548153.

SIAT-AC (Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana. (s.f.). Población. Bogotá. Recuperado de <http://siatac.co/web/guest/poblacion>.

Smithsonian Institution Global Volcanism Program. (s.f.). Reventador: Weekly Reports – Index. Recuperado de <http://volcano.si.edu/volcano.cfm?vn=352010&vtab=Weekly>.

Survival International. (s.f.). The Uncontacted Frontier. Recuperado de <https://www.survivalinternational.org/tribes/amazonuncontactedfrontier>.

Tanasescu, M. (2013). The Rights of Nature in Ecuador: The Making of an Idea. *International Journal of Environmental Studies* 70:6, 846-861. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/00207233.2013.845715>.

U.N. General Assembly. (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Recuperado de http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf.

U.S. Government. (2013). Technical Support Document: Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis. Washington: Interagency Working Group on the Social Cost of Carbon. Recuperado de https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-12/documents/sc_co2_tsd_august_2016.pdf.

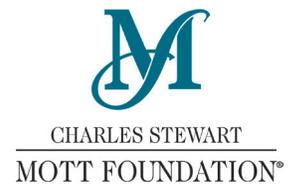
Vallejo, M.; Espinosa, B. & y Venes, F. (2018, en prensa). Salvaguardar el desarrollo sostenible: análisis de proyectos hidroeléctricos en el Ecuador. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.

Wirth, David A. 1998. Partnership Advocacy in World Bank Environmental Reform. The Struggle for Accountability. Jonathan A. Fox y L. David Brown, Eds., Cambridge: MIT Press. Recuperado de <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2019&context=lsfp>.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BMD	Banca Multilateral de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (de Brasil)
CDB	China Development Bank (por sus siglas en inglés)
CHEMIX	Banco de Exportación – Importación de China (por sus siglas en inglés)
CLPI	Conocimiento libre, previo e informado (de los pueblos indígenas)
CRBC	Comisión Reguladora de la Banca de China
DFI	Instituciones financieras de desarrollo (por sus siglas en inglés)
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ESRM	Gestión de Riesgos ambientales y sociales (por sus siglas en inglés)
ESS	Salvaguardas ambientales y sociales (por sus siglas en inglés)
GCF	Fondo Verde del Clima (por sus siglas en inglés)
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (por sus siglas en inglés)
IFC	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
TESA	Evaluación técnica, económica, social y ambiental (por sus siglas en inglés)
UNGA	Asamblea General de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)

MacArthur
Foundation



Global Development Policy Center

The Frederick S. Pardee
School of Global Studies
at Boston University

53 Bay State Road,
Boston, MA 02215

+1 (617) 358-0988
bu.edu/gdp
gdp@bu.edu