

AMAZONÍA PERUANA EN 2021



Explotación de
recursos naturales
e infraestructura:

¿Qué está pasando?
¿Qué es lo que significa para el futuro?

Marc Dourojeanni, Alberto Barandiarán y Diego Dourojeanni

AMAZONÍA PERUANA EN 2021

MARC DOUROJEANNI
ALBERTO BARANDIARÁN
DIEGO DOUROJEANNI

AMAZONÍA PERUANA EN 2021

Explotación de recursos naturales
e infraestructuras:
¿Qué está pasando?
¿Qué es lo que significan para el futuro?



Iniciativa para la Conservación
en la Amazonía Andina - ICAA

AMAZONÍA PERUANA EN 2021

Explotación de recursos naturales e infraestructuras:

¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro?

Marc Dourojeanni, Alberto Barandiarán y Diego Dourojeanni

© ProNaturaleza - Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza

Primera edición 2009

ISBN: 978-612-45697-0-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-00176

Proyecto Editorial N° 11501221000027

Tiraje: 1000 ejemplares

Diseño de portada: Arturo Ikehara

Impreso por G y G Impresores SAC

Teléfono: (511) 274-3599

<gygimpresores@yahoo.es>

Esta publicación o cualquiera de sus partes no podrá ser reproducida sin autorización previa de sus autores.

Impreso en el Perú

Printed in Peru

ProNaturaleza, DAR, SPDA e ICAA apoyan esta publicación y su difusión. Sin embargo, las opiniones e informaciones contenidas en este libro son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente ni en su integridad el punto de vista de las instituciones mencionadas.

Índice

Presentación	7
Síglas y abreviaciones usadas	11
Resumen ejecutivo	13
1. Introducción	19
1.1 Antecedentes	20
1.2 Objetivos	23
1.3 Metodología	23
1.4 Agradecimientos	26
2. Breve descripción de la situación actual	27
2.1 Infraestructura de desarrollo existente	27
2.2 Situación social y económica	28
2.3 El pasivo ambiental amazónico	32
2.4 Los actores	34
3. Proyecciones de proyectos de infraestructura y/o de explotación de recursos	39
3.1 Energía: Hidroenergía	39
3.2 Energía: Hidrocarburos	43
3.3 Minería	44
3.4 Transportes	47
3.5 Agricultura intensiva de biocombustibles y exportación	51
3.6 Explotación forestal	53
4. Interpretación preliminar de los impactos ambientales y sociales previsibles	55
4.1 Impactos de las proposiciones de generación de hidroenergía y de sus líneas de transmisión	55

4.2 Impactos de la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos	60
4.3 Impactos de la explotación minera	63
4.4 Impactos del mejoramiento y expansión de carreteras y ferrovías	66
4.5 Impactos de la construcción y operación de hidrovías	71
4.6 Impactos de la agricultura intensiva y de biocombustibles	72
4.7 Impactos de la explotación maderera	76
4.8 Sinergias socioambientales	78
5. Sobre costos, estudios y mecanismos de decisión	81
5.1 ¿Cuánto va a costar todo eso? ¿Quién va a pagar?	81
5.2 Calidad de los estudios	84
5.3 ¿Cómo y quién decide? El actor ausente	87
5.4 El juego de los actores que toman las decisiones	93
6. Análisis legal e institucional para proyectos de infraestructura e industrias extractivas en la Amazonía peruana	97
6.1 Sector Energía: Hidroenergía	99
6.2 Sector Energía: Hidrocarburos	100
6.3 Sector Minero	101
6.4 Sector Transportes	102
6.5 Sector Agricultura: Biocombustibles	104
6.6 Sector Forestal	105
7. Sumando y restando: Una Amazonía más pobre y enfrentando desastres	107
7.1 ¿Cómo es probable que sea la Amazonía Peruana en 2021?	107
7.2 La Amazonía en el contexto de los cambios climáticos globales	111
7.3 ¿Y el Brasil? ¿No importa lo que se haga en el Perú?	115
7.4 Una Amazonía deseable	119
8. Conclusiones	125
9. Recomendaciones	137
Referencias	139
Anexo. Análisis legal e institucional para proyectos de infraestructura e industrias extractivas en la Amazonía peruana (Alberto Barandiarán)	145
Los autores	161

Presentación

Hasta 1943, año en que se inauguró –pese a no estar concluida– la carretera entre Lima y Pucallpa, el Perú no contaba con otro enlace efectivo entre la Costa, la Sierra y la Selva. Esta carretera, a su vez, permitió el inicio de la comunicación bimodal terrestre-fluvial entre Lima e Iquitos.

A inicios de la década de 1970 ya se destacaba que esta carretera formaría parte de una vía transcontinental de 4,722 Km entre Lima y Brasilia. Sin embargo aún está pendiente, dentro de los 979 Km que le corresponden al Perú, el tramo entre Pucallpa y la frontera con Brasil, mientras que este país ya llegó a nuestra frontera. De ahí la relevancia que han cobrado los anuncios que los presidentes de Perú y Brasil hicieron en Lima, en diciembre del 2009, para iniciar en el 2010 el proceso de construcción de este tramo faltante.

Por su lado, debido a la precipitación con que se construyó la carretera entre Cusco-Quincemil-Puerto Maldonado, en la década de 1970, también se podía decir que Madre de Dios no tenía carretera. A su vez, el tramo carretero entre Iberia e Iñapari había sido construido con equipos prestados por Brasil. Pero ahora, a inicios del 2010 estamos ante la inminente inauguración de la carretera Interoceánica Sur.

En esta lógica de carencias en infraestructura, inclusive hoy se puede seguir señalando que muchas de las ciudades y centros poblados de la Amazonía peruana carecen de servicios eléctricos adecuados a sus necesidades mínimas, pese a contar con recursos hidráulicos significativos. En este sector también ocurrirá un hecho destacable para la Amazonía en el 2010, pues será el año de la firma de un tratado de integración eléctrica entre Perú y Brasil, que promovería la construcción de centrales hidroeléctricas en territorio peruano capaces de producir no menos de 6,000 MW, dentro de un potencial mayor, cuyo mercado principal será el brasileño. Ello de hecho ocasionará en los próximos años significativos impactos económicos, ambientales y sociales en Perú.

Estos casos son un claro ejemplo de lo que este libro nos presenta y que podríamos resumir en las siguientes preguntas: ¿Es éste el futuro deseado para la Amazonía peruana? ¿En qué condiciones llegará la Amazonía peruana al 2021, al conmemorarse los 200 años de la independencia nacional?

Nos encontramos así, ante una situación sin precedentes. La Amazonía peruana actualmente es el escenario –tal como se demuestra en las siguientes páginas– de abundantes actividades de extracción de recursos naturales, así como de la construcción de grandes y múltiples proyectos de infraestructura en diversos sectores. A ello hay que sumar la creciente y, muchas veces, irremediable degradación del hábitat amazónico causado por ilegales actividades en sectores como el minero y forestal, amén del deterioro causado por las actividades alrededor de la lacra del narcotráfico.

Es claro entonces que la abultada intensidad y cantidad de acciones gubernamentales y privadas impactan significativamente en el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana. Además, varios de estos cambios –en particular los impactos acumulativos del conjunto de estos proyectos y actividades– ocurrirán sin suficiente planificación ni regulación gubernamental, pese a algunos esfuerzos aislados y débiles. Los acuerdos internacionales que están en curso entre Perú y Brasil tampoco privilegian un manejo integrado de estos temas sensibles.

Estas son algunas de las principales necesidades que nos motivaron a promover la elaboración de este estudio, que pretende aportar elementos de juicio a un diálogo nacional sobre el futuro de nuestra Amazonía. Este importante espacio le pertenece a los peruanos de hoy y le pertenecerá a los que nos sucedan. Su integridad y supervivencia no dependen sólo de quienes tienen la posibilidad de tomar decisiones, que –muchas veces– no son informadas ni consultadas adecuadamente con los directamente involucrados.

Agradecemos a los autores, quienes desde sus perspectivas han logrado –en muy poco tiempo y con escasos recursos– sistematizar el alcance e impactos de los múltiples proyectos y actividades hoy en curso en la Amazonía peruana.

Consideramos que este libro sobre la Amazonía Peruana al 2021 constituye, de alguna manera, un esfuerzo adicional al recientemente publicado *GEO Amazonía*, promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, y por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA; que presenta las perspectivas y escenarios sobre toda la Amazonía.

Agradecemos también a las entidades que han hecho posible la elabora-

ción del estudio: La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, a través de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA), al *Bank Information Center* (BIC) y al *Environmental Defense Fund* (EDF), quienes con su aporte vienen contribuyendo a promover el análisis, la discusión y el debate orientado a generar una perspectiva nacional del destino de la Amazonía peruana.

La Amazonía captura la imaginación y atención del mundo, es por eso que los peruanos debemos asumir consciente y efectivamente una visión de desarrollo que asegure la prosperidad de las comunidades humanas amazónicas y del país, así como la conservación de su diversidad biológica. Debemos asumir que la prosperidad de las comunidades humanas no está reñida con el bienestar de las demás especies biológicas que existen en nuestra Amazonía, sino más bien, dicha prosperidad es complementaria con el bienestar. Es así como, el adecuado cuidado de nuestra megabiodiversidad amazónica, está identificado con el mejoramiento de la calidad de vida de los peruanos de hoy y del futuro para lo cual se debe priorizar un desarrollo planificado, consultado y respetuoso de la integridad de nuestra selva amazónica.

Lima, 12 enero del 2010

Martín Alcalde

DIRECTOR PRONATURALEZA

Manuel Pulgar Vidal

DIRECTOR SPDA

César Gamboa

PRESIDENTE DAR

Mariano Castro

GT-ICAA

Síglas y abreviaciones usadas

Sigla	Institución
ANA	Agencia Nacional del Agua
Aideseper	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANP (s)	Área natural protegida (s)
BIC/Bicusa	<i>Bank Information Centre</i> o Centro de Información Bancaria (EEUU)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BE	Banco Europeo
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial
BNDES	Banco de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
CAF	Corporación Andina de Fomento
Candes	Consultores Asociados en Naturaleza y Desarrollo
CMR	Comisión Mundial de Represas (NNUU)
CDC-UNALM	Centro de Datos para la Conservación, Universidad Nacional Agraria La Molina
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CI	Conservación Internacional (Perú y EEUU)
CND	Consejo Nacional de Desarrollo
Cofopri	Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (asumió funciones del PETT)
Conap	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGAEE	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
EDF	<i>Environmental Defense Fund</i>
Fademad	Federación de Agricultores de Madre de Dios
Fenamad	Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes
ha	Hectárea (s)

MW	Mega-Watt
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IBC	Instituto del Bien Común
Inade	Instituto Nacional de Desarrollo
Indepa	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IIRSA	Iniciativa de Integración de la Infraestructura Sudamericana
Inrena	Instituto Nacional de Recursos Naturales, Ministerio de Agricultura (extinto)
JBIC	Banco Japonés para la Cooperación Internacional
KFW	Banco de Cooperación al Desarrollo de Alemania
Km/km	kilómetro
MAM	Ministerio del Ambiente
MAG	Ministerio de Agricultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
mm ha	Millones de hectáreas
msnm	Metros sobre el nivel del mar
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
ONG (ONGs)	Organización no gubernamental
Osinermin	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
Ositran	Organismo Supervisor de la Inversión en Transportes
PerúPetro	Empresa estatal de derecho privado (sociedad anónima) del Sector Energía y Minas
PETT	Programa Especial de Titulación y Catastro Rural (extinto)
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión
ProNaturaleza	Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
Provías	Provías, Ministerio de Transporte y Comunicaciones
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SNIP	Sistema Nacional de la Inversión Pública
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TNC	<i>The Nature Conservancy</i> (Perú e EEUU)
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
US\$	Dólar USA (dólares americanos)
WWF	<i>World Wildlife Fund</i> o <i>World Wide Fund for Nature</i> (Perú e internacional)

Nota: Salvo indicación en contrario, las instituciones son peruanas.

Resumen ejecutivo

El número grande y creciente de propuestas y decisiones sobre infraestructuras públicas y uso de recursos naturales en la Amazonía del Perú no guarda relación con la poca información de que dispone la sociedad. Ésta, incluida la población que será directamente afectada por esas medidas, recibe apenas fragmentos dispersos, confusos y tardíos de información que, además, siempre presentan el punto de vista de sus promotores, sean estos gubernamentales o particulares y en ningún caso se brindan oportunidades efectivas de discutirlos. La falta de transparencia es causa principal de los graves conflictos sociales que cada vez con mayor intensidad se producen en la Selva peruana.

Con la finalidad de informar a la sociedad y de estimular un debate constructivo sobre el futuro de la región de la Selva se ha hecho un esfuerzo por juntar las informaciones dispersas sobre las propuestas de infraestructura y de explotación de recursos naturales que están actualmente siendo promovidas y que, según sus promotores, se prevé serán implantadas entre los años 2010 y 2021. Sobre esa base se ha realizado un análisis muy preliminar de la racionalidad que las sustenta y de sus implicaciones ambientales y sociales.

La información compilada, a pesar de no ser exhaustiva, confirma plenamente el supuesto de que la Amazonía peruana está entrando en un nuevo ciclo de explotación desenfrenada de sus recursos, que tal como se ha dado en los casos del caucho y del petróleo, no lleva en cuenta sus consecuencias sociales ni ambientales y las económicas son vistas apenas desde el ángulo de la ganancia. La diferencia, esta vez, es que los recursos que están en la mira de los inversionistas son todos al mismo tiempo y que, por eso, van acompañados de propuestas de construcción de infraestructuras que por su número e importancia no tienen precedente histórico. En efecto, entre ellos destacan 52 proyectos de generación de energía hidroeléctrica en la cuenca amazónica, de los que 26 están propiamente en la Selva, incluidos los más

grandes, como los previstos en los ríos Marañón, Ene e Inambari. Por lo menos dos de esos proyectos deberían ser ejecutados durante la próxima década, incluidas sus líneas de transmisión. La búsqueda de hidrocarburos, que ya asoló principalmente el norte de Loreto, se expande ahora a más del 70% de la Selva y eso puede aumentar. Ya existen 7 lotes con contratos de explotación activos. La minería abarca más de 10 millones de hectáreas de la cuenca amazónica en forma de derechos titulados y la que se desarrolla propiamente en la Selva ya es importante en Amazonas y San Martín. De otra parte, la explotación aurífera informal reviste características trágicas en términos sociales y ambientales en Madre de Dios y está en plena expansión. Las carreteras son una pieza esencial del desarrollo pues de ellas depende la viabilidad de explotación de la mayor parte de los recursos naturales. Existen, oficialmente, casi 8,000 km contruidos pero, considerando los caminos vecinales y los que son iniciativas particulares, existe mucho más que eso. El gobierno nacional prevé la construcción de 880 km adicionales, el asfaltado de 2,089 km y la mejoría de otros 1,517 km sin incluir en estas sumas las carreteras interoceánicas Sur y Norte. Pero es probable que se hagan muchas otras obras viales en el futuro mediano, entre ellas la Interoceánica Centro (Pucallpa-Cruzeiro do Sul). También está prevista la construcción de unos 4,200 km de hidrovías y de varios miles de kilómetros de hasta 7 ferrovías, tres de las cuales serían conectadas al sistema brasileño. En el sector agrario, con el pretexto de contribuir a reducir la dependencia del país de combustibles fósiles y atenuar el efecto invernadero, se propone el establecimiento de casi medio millón de hectáreas de plantaciones para biocombustibles y, en el rubro forestal, ya están concedidas 7.7 millones de hectáreas para explotación de madera formal, pero la extracción informal cubre prácticamente toda la Selva.

Cuando se revisan individualmente las implicaciones ambientales y sociales de cada proyecto, los que corresponden a cada sector y, todos ellos en su conjunto, la magnitud y gravedad de los impactos ambientales y sociales que son razonablemente previsibles son inmensos. Lo serían aún en el caso de que solamente entre un tercio y la mitad de las propuestas sea realmente materializado en el lapso de una década. Los impactos ambientales principales serán la deforestación por cambio de uso de la tierra y la degradación de los bosques por usos agropecuarios, mineros, petroleros, forestales y por su transformación en lagos artificiales; la pérdida drástica de elementos del patrimonio biológico natural; la contaminación de suelos y aguas por agroquímicos, por secuelas de la explotación de hidrocarburos y de la minería así como por residuos urbanos e industriales; la alteración del régimen hidroló-

gico amazónico tanto por represamientos como por la alteración del ciclo hidrológico por la deforestación; un aumento cuantioso de la contribución del Perú al fenómenos de cambio climático por emisiones de CO₂ y de otros gases por deforestación y por lagos artificiales y, entre muchos otros, la radicalización de procesos erosivos insidiosos y violentos, especialmente en la Selva Alta.

Los impactos sociales directos serán considerables. Esas inversiones acelerarán e incentivarán la migración hacia la Selva y por ende aumentará la densidad de población urbana sin servicios y aparecerán nuevos centros urbanos a partir de las áreas de servicio de las grandes obras. También aumentará la población rural sin tierra o sin tierra suficiente o compatible con el uso que le darán. Los conflictos sociales se multiplicarán entre los actores amazónicos antiguos (indígenas, ribereños y colonos) y los nuevos, especialmente debido a las invasiones, y asimismo entre la población amazónica en general y el gobierno nacional pues aumentarán considerablemente los problemas de salud y seguridad pública, la prostitución y el trabajo esclavo e infantil. Los impactos sociales indirectos serán tan o más graves que los anteriores y estarán en su mayoría asociados a los impactos ambientales: la pesca y la caza disminuirán a niveles ínfimos y no atenderán las necesidades de alimentación de la población indígena y rural; la población urbana y rural sufrirá de falta de agua por destrucción o contaminación de las cuencas colectoras pero también soportará inundaciones mucho más violentas e imprevisibles; las carreteras de penetración a la Selva serán interrumpidas cada vez con más frecuencia por aluviones y derrumbes y, entre otros, el efecto invernadero provocará periodos de seca y de lluvias fuertes más intensos. Considerando en conjunto los impactos ambientales y sociales, los proyectos con los mayores impactos son precisamente los que con mayor probabilidad serán ejecutados: las carreteras, la explotación maderera, las hidroeléctricas, la minería y los hidrocarburos.

La Amazonía tiene, como bien se sabe, un déficit considerable de infraestructura de desarrollo y no es cuestión de plantear que ese 60% del territorio peruano se mantenga “intocado”, lo que además no sería posible pues en la actualidad ni las áreas naturales protegidas tienen ese carácter. No hay duda que muchas de las proposiciones que fueron examinadas son necesarias y que, previa revisión, deben ser realizadas. Lo que alarma en las propuestas analizadas es su carácter aislado, sin justificaciones económicas o sociales plausibles, sin ninguna reflexión sobre las implicaciones de cada uno sobre los demás ni, mucho menos, sobre sus efectos colaterales. Se proponen carreteras nuevas sin plantear proyectos correlativos de desarrollo

rural, se provocan migraciones sin considerar mejorías proporcionales en educación y salud, se impulsa el desarrollo ecoturístico y en el mismo lugar se tolera la minería ilegal y, para mencionar los casos más torpes, se construyen carreteras donde apenas terminada se pretende formar un gran lago artificial. La revisión de estudios de factibilidad de muchos de los proyectos de infraestructura pública amazónica revela que son económicamente inviables y que, en ningún caso, prestan atención seria a los impactos ambientales y sociales que, casi siempre, implican costos nunca contabilizados. La sociedad, ni siquiera los directamente afectados, tienen oportunidad de conocer los proyectos y sus estudios y, peor aún, todo indica que esos detalles no son conocidos ni por los que toman la decisión de ejecutarlos. Los proyectos de explotación de recursos naturales, como los hidrocarburos, los minerales, la madera, los suelos para agricultura o la energía hidroeléctrica siguen caminos aún más aislados de la sociedad pues responden a intereses mayormente privados. En estos casos, la única certeza es que son rentables para los inversionistas, pero los beneficios para el Perú siempre deben ser cuidadosamente examinados.

Cuando se analiza el rol de los actores responsables del “paquete” de proyectos, que en verdad ni siquiera es presentado como tal por el gobierno peruano, se descubre, con sorpresa, que sus elementos más significativos no son originados en el Perú que, apenas, pone “a la venta” u ofrece “en subasta” sus necesidades aparentes de infraestructura y sus recursos naturales. En efecto, parte sustancial de las obras previstas en la Selva peruana se originan en las necesidades del Brasil, cuya satisfacción está cuidadosamente planificada: acceso a los puertos del Pacífico para evacuar parte de su producción al Asia, oportunidad de aprovechamiento de recursos peruanos, como los fosfatos de Bayóvar, satisfacción de sus requerimientos de energía eléctrica en base al enorme potencial andino-amazónico peruano y, claro, extender su influencia económica. A un nivel más detallado se encuentra que son precisamente entidades públicas o privadas de ese país las que financian (BNDES), estudian, construyen, pretenden operar y que, obviamente, se beneficiarían con la materialización de los proyectos. El Brasil no es, por cierto, el único actor de esta proliferación de proyectos. Debe considerarse asimismo a los inversionistas internacionales que sostienen a las transnacionales del petróleo y de la gran minería y, ciertamente, al gobierno nacional y a los regionales que quieren “hacer obra” a toda costa, para lo que estimulan los clamores populares locales, en especial cuando se trata de carreteras. Tampoco puede dejar de mencionarse a los bancos multilaterales, entre los cuales la CAF viene tomando un rol preponderante al aceptar

financiar proyectos que el BIRD y el BID rechazan precisamente por su baja rentabilidad, la deficiente calidad de los estudios y por sus implicaciones socioambientales.

Profundizando el examen se constata que los proyectos del “paquete” no encajan en ningún plan nacional de desarrollo y menos aún en un plan de desarrollo de la Amazonia peruana. La razón es simplemente porque esos instrumentos no existen. Y ese hecho explica la mayor parte o todas las incongruencias ya citadas y que pueden ser resumidas con preguntas como las dos siguientes, entre docenas más: ¿Por qué el Perú necesita simultáneamente tres carreteras, una hidrovía y tres ferrovías para vincularse con el Brasil? ¿Por qué el Perú debe ceder su proyecto hidroeléctrico amazónico más viable para abastecer al país vecino en lugar de preservar esa opción para sí mismo? Ese tipo de preguntas no tiene respuesta porque el Perú es uno de los pocos países del mundo contemporáneo que no tiene un sistema nacional de planificación. Cada sector, cada región, planifica aisladamente, o sea, no planifica. La iniciativa llamada de “presupuesto participativo” que está desarrollada al nivel regional es, sin duda, muy positiva pero en modo alguno sustituye un sistema de planificación nacional. Existe un sistema nacional de inversión pública que, dentro de parámetros muy estrechos aprueba o rechaza las inversiones pero, de hecho, no existe planificación pues las analiza por mérito propio y no en su relación con otras iniciativas ni como parte de un objetivo nacional u amazónico. Tampoco establece prioridades o secuencias de acciones a mediano o largo plazo. Peor aún, si fuera posible, no existe ningún mecanismo de participación de nivel nacional que legitime las decisiones sobre infraestructuras o de uso de los recursos naturales. Esas son decisiones soberanas de las autoridades de turno que, debido a la inexistencia de un plan, no saben bien lo que están decidiendo. El desarrollo que no se fundamenta en un proceso de planificación transparente y participativa no puede atender bien los intereses de la nación pues crea riesgos graves e impredecibles y, además, sus costos probablemente excederán en mucho sus beneficios.

El criterio de que las áreas naturales protegidas naturales (16.5 millones de hectáreas) y las comunidades nativas y reservas territoriales (13.3 millones de hectáreas) son suficientemente grandes para asegurar la conservación del patrimonio natural y los servicios ambientales no es sustentado por los hechos. En efecto, a pesar de que ambos tipos de áreas cubren un 38% de la Selva, apenas poco más de un cuarto de esas tierras corresponden a protección integral. En todas las demás está permitido explotar directamente los recursos naturales, inclusive deforestar para agricultura o explotar madera

e hidrocarburos y, además, hay 3.2 millones de hectáreas que corresponden a la categoría transitoria de zonas reservadas cuyo destino final es inseguro, siendo que gran parte de ellas serán probablemente revertidas para usos diversos. De otra parte, la misma falta de planificación antes mencionada hace que esas áreas consideradas como “válvula de seguridad para el desarrollo” están casi abandonadas por el Estado que no les dedica el presupuesto mínimo para preservarlas o desarrollarlas conforme a sus respectivos planes de manejo. O sea que esas áreas están amenazadas. El escenario pesimista sobre deforestación y degradación de los bosques al año 2041, que es el más probable, muestra que la implantación de los proyectos propuestos afectaría al 91% de la Selva o sea que gran parte de las áreas protegidas que en teoría deben “servir de garantía” para la biodiversidad y los servicios ambientales ya habrán perdido sus cualidades naturales. Pero es obvio que, debido a la falta de manejo y de protección, casi nada sobrevivirá a la codicia si no se toman medidas efectivas de inmediato.

Se concluye que la forma en que actualmente se hacen y se deciden las infraestructuras de desarrollo y de explotación de los recursos naturales de la Selva constituye un grave riesgo para el futuro de esa región y del Perú. En lugar de promover un desarrollo sostenible y deseable, se está provocando una situación en que todos pierden, menos los que lucran haciendo los proyectos o beneficiándose con la explotación insostenible de los recursos, que en toda caso son una minoría. El desarrollo de la región debe ser gobernado por un proceso amplio y democrático de planificación, es decir eficientemente participativo, que aún está por ser creado en el Perú. Es recomendable establecer una moratoria en relación a las decisiones y al inicio de la ejecución de proyectos nuevos de determinado valor, en espera de ese plan. También deben fortalecerse los mecanismos de información y participación. Los temas de responsabilidad ambiental y social deben ser mucho más elaborados en los términos de referencia de cada proyecto, incluyendo las externalidades y sus costos y, asimismo, debe ampliarse el rol del sector ambiental en el proceso de aprobación de los proyectos del plan.

1. Introducción

La Amazonía del Perú está sufriendo un nuevo ciclo de inversiones públicas y privadas destinadas a la explotación de sus recursos naturales. Este se caracteriza por un volumen, diversidad y agresividad sin precedentes. Se constata, en efecto, la existencia de un número enorme de iniciativas referidas a la explotación de hidrocarburos (petróleo y gas), minería, energía hidráulica, carreteras, hidrovías y expansión de la agricultura intensiva para producción de biocombustibles. Las obras en ejecución o previstas incluyen las que son directamente necesarias para el aprovechamiento de los recursos y las que sirven al transporte de la producción y, en teoría, para la integración económica continental. Esas acciones y propuestas se suman a usos más tradicionales, como la explotación maderera y la ganadería y agricultura o la pesca y, claro, a la infraestructura ya construida.

Estos hechos, en principio, responden a la incontestable evidencia de que el Perú es un país en pleno proceso de desarrollo que aún enfrenta enormes retos para subsanar graves deficiencias sociales de todo tipo. Aprovechar los recursos naturales de la Amazonía y construir la infraestructura para posibilitarlo es, sin duda, necesario y, por eso, inevitable. Más aún porque dentro del panorama general de las necesidades imperiosas que aquejan al Perú, la región de la Selva aparece en una situación claramente desfavorecida con relación al resto del país. Por eso, la proposición de una serie de obras y proyectos de desarrollo parece satisfacer postergados y justos anhelos de la población amazónica.

Pero, cuando se observa esas propuestas con más atención y en su conjunto se evidencia una serie de problemas que generan preocupación. En efecto, de una parte, sobre la base de la limitada información existente se constata que los hechos recientes son promovidos o fomentados de una forma notoriamente fragmentada y desordenada y que, de otra, parecen responder más a intereses privados en su mayoría foráneos que a los genui-

namente nacionales. Los elementos de información disponibles para el público sobre lo que se hace y especialmente sobre lo previsto en la Amazonía permiten deducir que se producirán impactos enormes y duraderos sobre la sociedad amazónica, la economía nacional, el ambiente y el patrimonio natural y que también se generarán nuevas condiciones geopolíticas que pueden no ser convenientes al interés nacional. Algunos de los múltiples impactos de cada explotación u obra prevista podrían ser beneficiosos, pero otros muchos serán también irremediablemente negativos, tanto a corto como especialmente a largo plazo. Pero, más preocupante es conocer lo que se llama el efecto acumulado de esas acciones, en cuyo contexto sin duda se provocarán sinergias de difícil predicción y solución, inclusive si se intentara preverlas, lo que no es el caso. Para colmo, como prácticamente no existe información pública tampoco hay, por lo tanto, debate sobre la mayoría y menos aún sobre el conjunto de los desarrollos proyectados. Dicho de otro modo, el desorden, la imprevisión y la falta de transparencia que caracteriza este proceso pueden ocultar sorpresas dramáticas para el devenir amazónico y peruano.

No se trata, pues, de hacer oposición al desarrollo económico y social en la Amazonía ni, mucho menos, pretender que esa región se mantenga intocada, como con malevolencia se propala en cada caso en que se critica alguna propuesta de obra o de explotación de recursos. Se trata solamente de estimular que el desarrollo que se decida sea el que realmente se requiere. Es decir, que sea beneficioso para la población y para el país en términos sociales, que no ocasione efectos colaterales al medio ambiente humano, que sea económica y ecológicamente sostenible, o sea, que no comprometa ni arriesgue el futuro de la nación.

En este trabajo se reúne lo que, en diferentes proporciones, es teóricamente accesible al público sobre las infraestructuras que posibilitarán el desarrollo de las industrias de explotación de recursos amazónicos y sobre éstas y se analiza, en términos generales, las implicaciones sociales, ambientales, económicas geopolíticas de cada tipo de obra o acción y de su conjunto, procurando ofrecer una visión del futuro más probable.

1.1 Antecedentes

La Amazonía siempre ha estimulado la imaginación de los grandes constructores y emprendedores. Desde los delirios del cauchero Fitzcarrald hasta la “Conquista del Perú por los Peruanos” y la Marginal de la Selva de Fernando Belaúnde Terry, pasando por la aventura de Le Tourneau en la

cuenca del río Pachitea, son innúmeros los grandes proyectos de conquistar, colonizar y explotar la Selva peruana que fueron realizados. Sus resultados pueden haber sido o no lo que sus propulsores deseaban, pero tuvieron grandes impactos que pueden ser considerados positivos o negativos, dependiendo mucho del criterio usado para evaluarlos. Pero aún más numerosos son los proyectos que nunca salieron del papel, como la propuesta del *Hudson Institute* (EEUU) de crear un inmenso lago artificial cerrando el río Ucayali o la idea, más sensata esa, de hacer un ferrocarril entre Tambo del Sol y Pucallpa, que continúa siendo apenas una propuesta. Como bien se sabe, varias de las obras que en la actualidad están siendo consideradas fueron ideadas muchas décadas atrás y otras tantas, especialmente las carreteras, han sido iniciadas informalmente por autoridades locales mucho tiempo antes de ser transformadas en obras nacionales.

A partir de este siglo, aunque engendrada en el anterior, fue lanzada la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA), que pretende la integración económica de la región. Aunque oficialmente patrocinada por el BID y la CAF, en realidad la IIRSA fue producto de la combinación de intereses financieros asociados a la construcción civil con afanes políticos nacionales, incluyendo fuertes elementos de geopolítica por parte de los países dominantes. La IIRSA, en su apogeo, consiguió reunir más de 500 proyectos de integración vial, energética, aduanera y de comunicaciones. Aunque este número ha variado de año en año, lo importante es señalar que, en verdad, los tales proyectos eran y son en su inmensa mayoría proyectos antiguos relegados por diversos motivos¹. Es decir que, pese a los esfuerzos de la IIRSA por presentarlos como complementarios, ellos no constituyen un programa integrador ni merecedor de las virtudes que sus promotores le atribuyen como vector del desarrollo sudamericano. En los últimos años la IIRSA parece estar perdiendo aliento y, en todo caso, nuevos y poderosos factores están provocando su modificación y, al mismo tiempo, su aceleración.

En efecto, la crisis energética combinada con el cambio climático global ha incorporado al escenario amazónico una onda de búsqueda, ahora frenética, por hidrocarburos inclusive en lugares ya explorados y explotados y,

¹ Por ejemplo, el corredor Norte es mencionado desde 1986 y hubo amplias informaciones sobre esa obra desde mediados de los años 90s (GEIPOT, 1996; *Correio Braziliense*, 1996). En 1996 ya estaba la empresa Camargo Correa construyendo la carretera Corral Quemado-Puente Nieva. El corredor Sur también es citado desde 1986, desde los gobiernos de Collor (Brasil) y el primero de García (Perú) hasta los actuales de Lula (Brasil) y el segundo de García (Perú), pasando por los presidentes Cardozo (Brasil), Fujimori y Toledo (Perú). El corredor Centro tampoco es novedad.

simultáneamente, de tierra tanto deforestada como la que aún tiene bosques para la producción de biocombustibles. Y, para la Selva peruana, el principal factor nuevo es la enorme y creciente demanda insatisfecha de energía del Brasil. Este país de casi 200 millones de habitantes y considerablemente industrializado ya ha agotado sus posibilidades técnicas y ambientales de generación de energía hidroeléctrica. A lo anterior se suma la creciente exploración en busca de minerales estratégicos que abundan en especial en los Andes orientales.

La explotación de esos recursos requiere, evidentemente, de infraestructuras de comunicación. De todas, las carreteras son las principales y, a la vez, son las que más implican riesgos para el entorno natural. Como está ampliamente demostrado, son vectores de la ocupación desordenada de la tierra, de la deforestación y de la invasión de tierras indígenas y de áreas protegidas por el Estado. También se plantean hidrovías, con sus respectivos puertos, como elementos de los proyectos multimodales y, así mismo, ferrocarriles. En el tema del transporte interviene también el obvio interés del país vecino, el Brasil, por disponer de salidas eficientes al Océano Pacífico para acceder a los mercados asiáticos y también para abastecerse de determinadas materias primas del Perú.

De lo anterior se desprende que si bien la IIRSA fue en cierta forma el comienzo de esta explosión de proyectos de infraestructura en la Selva, lo que ahora viene ocurriendo y está siendo propuesto la supera en mucho y obedece a otras razones económicas y geopolíticas. Una de ellas es la entrada en el escenario financiero de un nuevo actor poderoso, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil que se suma a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como gran proveedor de recursos con un nivel de exigencias técnicas, sociales y ambientales muy inferior al exigido por el Banco Mundial (BIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La consecuencia de este hecho es, evidentemente, la generación de riesgos económicos, sociales y ambientales mucho más considerables.

La idea de este trabajo no es original. En diversos periodos, las decisiones políticas de acelerar el desarrollo han provocado explosiones de inversiones para infraestructuras en la Amazonía, como las provocadas por el Presidente Fernando Belaúnde Terry (1963-68 y 1980-85) en el Perú, generando preocupaciones serias sobre las implicaciones ambientales y sociales de esas decisiones, en general poco o nada planificadas (Dourojeanni, 1990). Más recientemente, el interés creciente por el petróleo, las tierras y la madera en la América Latina tropical provocó una alerta sobre sus implicaciones para la biodiversidad (Bowles *et al.*, 1998) pero este tipo de preocu-

pación llegó a su máximo en la Amazonía brasileña, que fue sucesivamente sometida al Programa “Brasil en Acción” (1996-1999), al “Avanza Brasil” (2000-2003) y, actualmente, al “Programa de Aceleración del Crecimiento” (PAC), a lo que se suman las incidencias de la promoción de los biocombustibles, en especial del biodiesel. En general, cada programa recicla los anteriores, aunque pueden cambiar prioridades y añadir nuevas propuestas. El Programa Avanza Brasil, en particular, generó estudios muy interesantes sobre la magnitud sin precedentes de sus implicaciones socioambientales (IPAM & ISA, 2000; Fearnside & Laurance, 2002) que, en algunos aspectos, inspiran el presente trabajo.

1.2 Objetivos

El objetivo de este trabajo es mostrar, en un solo documento, lo que está previsto y es previsible que ocurra en la Selva peruana durante la próxima década en materia de infraestructuras para el desarrollo y para la explotación de los recursos naturales. También pretende discutir preliminarmente los posibles impactos ambientales y sociales del conjunto de esas propuestas, sus probables beneficios y perjuicios y sus implicaciones económicas.

La finalidad del documento es estimular un debate más informado de la sociedad peruana sobre el futuro de la Amazonía y, si fuera posible, influenciar a la sociedad en su conjunto, especialmente a los que en nombre de ella toman las decisiones, para construir un desarrollo amazónico más sensato, es decir socialmente deseable y ambientalmente sustentable. Estudios más minuciosos deberán continuar, confirmar o modificar las conclusiones provisionales de este primer esfuerzo.

1.3 Metodología

La información que fundamenta este informe fue reunida de setiembre a octubre de 2009. La prisa en producir esta alerta correspondió a la velocidad inusitada que el gobierno imprimió a las decisiones que en ella se discuten. Decisiones demasiado importantes para perder tiempo, ya que éstas pueden transformar el futuro de la Selva, relegado por décadas pero súbitamente propulsado a una perspectiva que no parece corresponder a las expectativas de su pueblo. Este esfuerzo urgente respondió a una iniciativa de peruanos y de instituciones nacionales, que fue generosamente recogida y facilitada por el *Bank Information Center* (BIC) y por el *Environmental Defense Fund* (EDF).

El periodo escogido, 2009-2021, responde a una búsqueda de acciones que se realizarían en el corto (1 a 5 años) y medio plazo (5 a 10 años). El año 2021 fue escogido apenas por su carácter simbólico, pues marca dos siglos de vida independiente del Perú.

El trabajo fue realizado por tres consultores. Uno de ellos se dedicó esencialmente a la recolección de la información dispersa en ministerios, regiones e instituciones públicas y privadas, de modo que constituya una base de datos que sustente este informe y que sirva para la realización de trabajos más detallados en el futuro. La base de datos, en efecto, reúne más información que la que fue necesaria para preparar este informe. Este primer consultor, antropólogo con experiencia amazónica, también aportó información sobre los aspectos e implicaciones sociales. El segundo, un abogado especializado en temas ambientales, analizó esencialmente la evolución política y legal que ampara el *boom* de infraestructuras y de proyectos de explotación de los recursos en la Amazonía que se describe. El tercer consultor, un especialista en asuntos ambientales y de recursos naturales amazónicos, lideró el ejercicio y fue responsable por su producción y redacción y, asimismo, fue el encargado de hacer el macro-análisis ambiental de las propuestas.

En principio, la información para este trabajo debería haber provenido de un sistema nacional o central de planificación. Aunque existe el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que aprueba los proyectos de inversión pública éste, por no ser una instancia de planeamiento, no posee información completa ni explícita. En efecto, no registra la que aún no le fue sometida y que está en proceso, ni la del sector privado y, además, por ser descentralizado, los sectores pueden procesar sus proyectos con autonomía hasta fases avanzadas. Por eso, la información tuvo que ser obtenida en cada sector y en cada región y, asimismo, en otras fuentes como ProInversión para la que es esencialmente privada. No puede exagerarse la dificultad encontrada para construir la base de datos para este estudio. Además de la dispersión de la información en instituciones de toda índole dentro y fuera del país, es notorio que sus elementos varían de fuente a fuente, inclusive en documentos publicados por la misma institución. Cambian los cronogramas, las dimensiones y medidas (distancias, volúmenes, potencias, superficies), los montos de inversión, las fuentes financieras, los ejecutores y hasta los lugares y los nombres de las obras, las que además aparecen organizadas en numerosas formas diferentes. A eso debe sumarse que mucha de esa información, en especial cuando está en iniciativas privadas, son reservadas y que, en general, el gobierno no facilita el acceso a sus datos.

También genera confusión la proliferación de iniciativas regionales y eventos (foros) en el Perú o en el extranjero promoviendo proyectos y oportunidades de negocio, algunas de ellas claramente descabelladas o improbables en el lapso del estudio, las que en este trabajo fueron descartadas². El más reciente, realizado en Lima en octubre de 2009 ofreció 800 proyectos a los inversionistas, incluyendo muchos en los sectores de energía, transportes y minería. Asimismo, apenas en los últimos meses de 2009 se realizó otro evento en Nueva York y varios de tipo regional, con innumerables proyectos, por miles de millones de dólares. Muchas de las ofertas son para el sector privado pero otras tantas son público-privadas y de cualquier modo, impactan en los recursos naturales. Estos proyectos no son, muchas veces, los mismos que se encuentran en otras fuentes consultadas o difieren mucho de sus otras versiones.

Además debe reconocerse el hecho de que, inclusive si hubiera absoluta transparencia por parte de los que tienen la información, ese tipo de obras y de desarrollos es afectado día a día por consideraciones políticas (intrusiones parlamentarias, acuerdos inter-sectoriales o del gobierno nacional con los regionales, nuevos dispositivos legales), económicas (nuevas proposiciones, disponibilidad de financiamiento, resultado de negociaciones), administrativas (resultados impredecibles de licitaciones) o simplemente técnicas (los estudios de factibilidad u otros más detallados pueden revelar hechos que exigen cambios sustanciales en la idea original). La hidroeléctrica de Inambari proporcionó un ejemplo adicional de la constante metamorfosis de los proyectos, esta vez en función de las reacciones de los diferentes sectores de la opinión pública, transformando las certezas previas sobre lapsos, dimensiones y otros, en asuntos “a definir” que hacen que esa obra se infla y desinfla constantemente³. En consecuencia, la base de datos y las interpretaciones hechas a partir de ésta son apenas la mejor aproximación obtenida.

La Selva es una región que en el Perú no tiene una sola definición oficial⁴. Una de ellas fue dada por la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, que precisa los departamentos, provincias y distritos que corresponden a esa región. Pero, la más usada es la del extinto

² Por ejemplo, el transvase del río Maraón a la Costa.

³ Por ejemplo, la publicación, en la primera página de *El Comercio* de Lima (20 de setiembre de 2009) de un extenso artículo cuestionando aspectos de esa hidroeléctrica provocó que días después el MEM y la empresa responsable anunciaran en diversos medios una considerable reducción de la altura de dique, del área de inundación (20,000 ha) y de su generación eléctrica.

⁴ Esa definición ha variado de década a década, pero se ha mantenido entre 75 y 77.5 mm ha, o sea, entre 59 y poco más de 60% del país. Desde el punto de vista demográfico y socioeconómico es importante conocer la definición que usa el INEI, pero ésta no fue encontrada en los documentos revisados.

Inrena, que le atribuyó 77'528,030 ha (60.32% del territorio). El término “Amazonía peruana” es aún menos preciso. En general, define la extensión que los bosques cubren naturalmente en la vertiente oriental andina, o sea hasta más o menos 3,800 msnm. Pero, tratándose de proyectos de energía hidráulica y de minería es importante conocer también aquellos que están fuera de la Selva pero sí en la cuenca hidrográfica amazónica, que abarca casi 96 mm ha de hectáreas, o sea el 74.4% del territorio, pues lo que allí ocurre tiene influencia directa en la Selva. Los territorios de los departamentos de Amazonas, Huanuco, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Loreto y Ucayali, se encuentran por completo en la vertiente del Atlántico, aunque partes de Amazonas, Huanuco y Pasco no sean boscosas. De otra parte, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Huancavelica, Junín, La Libertad y Puno tienen porciones significativas de sus territorios también en la vertiente del Atlántico.

1.4 Agradecimientos

Los autores recibieron mucha y muy valiosa ayuda de una serie de instituciones que, generosamente, ofrecieron su caudal de informaciones con lo que aliviaron el esfuerzo de la colecta de datos arriba mencionado. Destacaron, de ese modo, DAR, ProNaturaleza, SPDA, ICAA y Candes. Para opinar sobre el resultado de este informe el BIC y el EDF convidaron a un grupo de instituciones peruanas e internacionales importantes, entre las que estuvieron las antes mencionadas.

Los autores también quieren destacar el aporte personal de varios profesionales: Martín Arana, para informaciones sobre emisiones de carbono y asimismo sobre carreteras y ferrovías; Efraín Palti para analizar los aspectos económicos y la institucionalidad para inversiones; Luis Ríos y Carlos Garnica de Candes, quienes ayudaron a estimar la deforestación probable y calcularon el área que podría ser inundada por los principales proyectos hidroeléctricos; César Gamboa y sus colegas del DAR que apoyaron especialmente con información sobre hidrocarburos y Alfredo Novoa, José Serra y Axel Dourojeanni, para entender mejor la temática hidroenergética en el Perú. Agradecen, también, la rápida pero eficiente revisión del texto final realizado por Graciela Alvarez. Finalmente, los autores expresan asimismo su reconocimiento especial a Vincent McElhinny del BIC y a Aaron Goldzimer del EDF por depositar su confianza en el equipo que preparó este informe y por sus diversas contribuciones para su mejoramiento.

2. Breve descripción de la situación actual en la Amazonía

2.1 Infraestructura de desarrollo existente

La Amazonía peruana ya dispone de infraestructura, aunque ella no sea suficiente ni necesariamente la más adecuada. Es más, gran parte de la infraestructura construida en esa región desde los años 1940 ha sido reiteradamente abandonada y reconstruida y, en general, se caracteriza por un mantenimiento de tipo coyuntural. La infraestructura más evidente e impactante es, obviamente, la vial. Ésta está caracterizada por una sucesión de carreteras de penetración, algunas de ellas bastante antiguas y por la Marginal de la Selva que las interconecta. A eso se han sumado un gran número de conexiones de interés regional o local. En este momento, según el MTC existirían unos 7,900 km de carreteras en la región de la Selva, de las que 1,940 km están asfaltados. La mayor parte de esas vías se encuentra en la Selva Alta. Esta estadística no incluye la red vial vecinal, que probablemente represente millares de kilómetros de caminos o trochas carrozables construidos por autoridades locales, petroleros, agricultores, madereros y mineros. Esas carreteras unen un número considerable de centros urbanos en los que vive la mayor parte de su población. La única ciudad importante no conectada al sistema viario es Iquitos, que está vinculada por tierra apenas a Nauta, que tampoco está unida por tierra a otras localidades.

La infraestructura amazónica actual incluye asimismo la explotación de petróleo en la región norte de Loreto y de gas en el Camisea, así como algunas centrales hidroeléctricas, como Macchu Pichu y San Gabán y centrales térmicas. La industria amazónica es esencialmente alimentaria (café, cacao, aceites, jugos, cerveza, conservas de frutas) y maderera. A eso debe sumarse, obviamente, la producción de estupefacientes que no por ilegal deja de ser un motor de la economía, aunque con impactos inesperados cuándo usa otras actividades para “lavar” dinero mal habido. La principal

actividad económica productiva, después de la explotación de hidrocarburos, es evidentemente la agropecuaria que ocupa una enorme extensión de la Selva y que se caracteriza, en términos generales, por su carácter extensivo y su bajísima productividad y que, por eso, utiliza una superficie enorme que, en su mayor parte está semi-abandonada o bajo barbecho.

La ocupación económica de la Selva se caracteriza contradictoriamente por sobre-explotación y sub-utilización, resultando en un enorme desperdicio de recursos que, si fueran bien usados, podrían catapultar el desarrollo regional con mucho menos impacto ambiental y social negativo. Apenas recuperar y poner en producción los millones de hectáreas de tierras deforestadas y sin uso de la Selva permitiría al Perú multiplicar su producción forestal, mediante plantaciones que además de producir divisas mejorarían el entorno, garantizarían la generación de energía eléctrica y la seguridad de los habitantes de la selva Alta.

No hay duda de que, a pesar de lo que ya existe, hay una notoria deficiencia de infraestructura en la Amazonia del Perú. Falta mejorar las carreteras que deben atender los valles más fértiles y productivos como el Huallaga Central y Bajo (lo que está siendo ejecutado) así como en otras regiones de suelos apropiados al cultivo. También deben mejorarse, por razones obvias, las carreteras de penetración, de modo a que sean permanentemente transitables con seguridad. Tampoco cabe dudar de la necesidad de por lo menos una buena vía de comunicación, vial y/o férrea con el Brasil. También es notorio el desaprovechamiento actual de la navegación fluvial, así como la baja calidad de la infraestructura aeroportuaria. La Selva tiene, asimismo, un grave déficit de infraestructura sanitaria (agua potable, redes de desagües y plantas de tratamiento de aguas servidas) en todos sus centros urbanos.

2.2 Aspectos sociales y económicos

La población de la Selva según el censo nacional de población y vivienda del 2007 es de 3'675,292 personas, o sea 13.4% de la población nacional. En términos absolutos la población aumentó aproximadamente en 800,000 personas desde 1993, pero eso no implicó un aumento significativo del porcentaje de la población nacional que pasó de 12.8 a 13.4%⁵. Aun así, es importante notar que en términos de la tasa de crecimiento promedio anual entre los años 1993 y 2007, los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, San

⁵ <http://www1.inei.gob.pe/Biblionei4.asp>

Martín y Loreto se encuentran entre los que más han crecido. Esto indica que la región amazónica sigue siendo un polo de atracción para la migración. Aproximadamente 54% de la población es urbana y 46% rural.

Según los últimos datos del INEI obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Hogares, la incidencia de la pobreza en la selva fue de 48.4% en el 2007. Asimismo, como era de esperarse, la pobreza en la Selva urbana (40.3%) es menor que en la Selva rural (55.3%). Lo que es inesperado es que la pobreza en el ámbito urbano selvático sea más alta que la pobreza en el ámbito urbano de la sierra. La desnutrición crónica en niños menores de 5 años al primer semestre del 2009⁶ es de 26.3%, un poco más elevada que el promedio nacional de 24.2%. La pobreza urbana es evidente en la periferia de todas las ciudades amazónicas donde existen enormes barriadas, obviamente sin servicios de agua, desagüe o recolección de residuos, los que también son escasos o inexistentes para la población de clase media. En el medio rural el problema de la desnutrición es más severo a consecuencia de la disminución del stock de recursos pesqueros y de fauna silvestre, que tradicionalmente han sido fuentes considerables de proteína.

La población de la Amazonía peruana es variada en términos étnicos. Por un lado está la población indígena que se agrupa en 60 pueblos que suman alrededor de 333,000 personas, representando el 9.1% de la población de la Selva. Los grupos étnicos más numerosos tienen más de 50,000 personas mientras que los más pequeños, algunos de ellos en aislamiento voluntario, tienen menos de 100 individuos. Los dos grupos étnicos más importantes, en términos de población, son los Ashaninka (88,700 personas) y los Aguaruna (55,400 personas). Siguen, ambos con más de 20,000 personas, los Shipibos y los Chayahuita; con más de 10,000 los Quechuas del Napo, los Quechuas de Lamas, los Cocama-Cocamilla y los Machiguengas. Finalmente, con más de 5,000 personas están los Achuai y los Amoeshas, entre otros⁷ (INEI, 2009). Esta población está distribuida en 1,218 comunidades nativas que cubren 10.4 mm ha, incluyendo algunas que están en trámite, y en 5 reservas territoriales (2.9 mm ha) para indígenas voluntariamente aislados⁸. Varios otros grupos están en reservas territoriales que están siendo propuestas.

Los indígenas amazónicos ostentan una gran diversidad de niveles de

⁶ *Indicadores de resultados identificados en los programas estratégicos (ENDES 2009 al Primer Semestre)*, INEI, Jul 2009, p. 13.

⁷ 2007, *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007, Resumen Ejecutivo* (<http://www1.inei.gob.pe/Biblionei4.asp>)

⁸ SIG Online IBC: <http://190.41.250.97:82/pmapperibc/map.phtml>.

contacto e integración con la sociedad nacional, desde aquellos que en gran medida optan por no diferenciarse de la población nacional (principalmente en las ciudades como Iquitos y Pucallpa), hasta aquellos que optan por mantenerse en un estado de aislamiento, pasando por un gran grupo que se encuentra transitando con mayores o menores dificultades y desafíos por el camino que los llevaría, sin perder su identidad cultural, a ser parte de la sociedad nacional, algunos de manera voluntaria y otros más o menos involuntaria.

El resto de la población propia de la Amazonía son migrantes antiguos de origen europeo, brasileño o costeño y serrano que, muchas veces, llegaron a la región atraídos por la euforia del caucho. En la Selva Baja han adoptado un estilo de vida asociado a los ríos, cultivando y explotando complementariamente los recursos naturales, por lo que son conocidos como ribereños. Culturalmente se identifican más con la cultura nacional que con la de los nativos, aunque son abanderados de la construcción de una identidad amazónica. En la Selva Alta esa población incluye descendientes de los europeos que participaron de los programas de colonización desde el siglo XIX y, en el siglo XX, a pobladores andinos y costenos. Pero, cada vez en mayor proporción, la población amazónica es de migrantes nuevos (no más de dos generaciones) principalmente provenientes de la Sierra. Éstos, que continúan llegando, se asientan generalmente en las márgenes de las carreteras. Es así que en zonas donde todavía no se han construido carreteras conectadas al sistema nacional, como por ejemplo Loreto, la población migrante andina es pequeña. La principal actividad económica de esta población es agrícola, incluyendo coca y rocoto, entre otros cultivos de ladera que provocan mucha erosión. Estos cultivos, la crianza extensiva de ganado y el abuso del uso del fuego son responsables de la mayor parte de la deforestación que ha ocurrido en la Amazonía hasta el momento. La excepción más notoria a este comportamiento es la población, en su mayoría de Puno, dedicada a la explotación aurífera en Madre de Dios.

Otras actividades económicas importantes que suplementan la agropecuaria son la extracción de los recursos naturales, por ejemplo madera, minería artesanal, recolección de diversos recursos, pesca, entre otros. Un grupo importante de la población también se dedica al transporte y comercio, particularmente dentro y entre las ciudades de la Selva y entre éstas y el área rural accesible por río (regatones) y por carreteras. Estos comerciantes juegan un rol crucial en la cadena de explotación de los recursos naturales.

En los últimos 40 años, una actividad económica que cobró una enorme

importancia es el cultivo ilícito de la coca, en departamentos como San Martín, Huánuco, Junín, Ayacucho, Cusco y Puno. Esta actividad se vinculó estrechamente con la subversión que actualmente sobrevive protegiéndola. Es justamente en las zonas en las que más enraizado está el cultivo de coca donde subsisten los bolsones de subversión más difíciles de eliminar, como el caso del Valle de Río Apurímac y Ene (VRAE). El narcotráfico es fuente evidente de corrupción y, además, es un serio obstáculo para el desarrollo de actividades económicas serias debido a la práctica de invertir en ellas el dinero mal habido para lavarlo (“blanqueo”), lo que afecta especialmente al sector maderero.

Un importante pasivo social en la Amazonía se refiere a la tenencia de la tierra. El acceso a la tierra siempre ha sido caótico y ha creado innúmeras superposiciones de derechos originales (principalmente de los indígenas, luego coloniales o de inicios de la República) con los que después se irrogó el Estado, con otros adquiridos legalmente (por ejemplo, a través de títulos en los proyectos de colonización) e ilegalmente (invasiones antiguas y recientes) y con todo otro tipo de modalidad de ocupación y de derechos efectivos o aparentes de tierras públicas, de indígenas o de otros dueños o poseisionarios. Es muy difícil, en la actualidad, determinar la justicia y la legitimidad de la posesión de la tierra y los esfuerzos por remediar esa situación han sido fraccionados, inicialmente a través de los proyectos especiales de colonización que, en todo caso, fueron muy débiles e inconsistentes, quizá exceptuando el establecimiento, a partir de la década de 1970, de comunidades indígenas aunque siempre de tamaños reducidos. En la actualidad la regularización de la posesión de la tierra está siendo conducida por el Cofopri, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que, hasta pocos años atrás, era realizado por el Programa Especial de Titulación y Catastro Rural (PETT) del MAG y con intervención de otras instituciones como el IBC, lográndose algunas definiciones importantes con relación a las tierras indígenas. Sin embargo, ni el PETT ni el Cofopri han dado una prioridad especial a la Selva y la situación continúa siendo confusa en toda la región, pero muy especialmente en la Selva Alta donde la presión de los habitantes de la Sierra es máxima debido a la existencia de carreteras. Es más, las zonas de colonización más antigua como la Selva Alta central (Chanchamayo y Satipo) ya se caracterizan por un acentuado minifundismo (Barclay y Santos, 2002). Muchos de los proyectos para llevar adelante un manejo más sostenible de los recursos naturales, por ejemplo la utilización de millones de hectáreas de tierras degradadas para programas de reforestación y manejo de cuencas, fracasan por este motivo.

2.3 El pasivo ambiental amazónico

Debido al mal uso de los recursos naturales que se perpetúa e incrementa año tras año desde hace ya más de 70 años, la Amazonía peruana está hoy muy lejos de ser lo que la mayoría de los peruanos creen. En la realidad, se trata de un territorio en el que la naturaleza original, o sea el ecosistema propio de la región, había sido completamente eliminada de no menos de 7.2 mm ha en 2000, o sea, un 9.3% de la Selva, según la versión oficial (Inrena/Conam, 2005) o de hasta casi el doble de eso, probablemente no menos de unos 11 mm ha (más de 14%, en 2000) según cálculos independientes, usando otros parámetros⁹. En el año 2000 la deforestación ya alcanzó el 73.9% de la superficie del bosque amazónico original del departamento de Huancavelica, el 70.5% de Cajamarca y el 48.6% de Piura, en los que la proporción boscosa era menor. Los departamentos con la menor deforestación porcentual son, obviamente, los que están totalmente en la Amazonia, como Madre de Dios, Loreto y Ucayali (Inrena/Conam, 2005)¹⁰.

Tan grave como la deforestación es la degradación de los bosques que aún existen por explotación maderera o no maderable, por caza abusiva o por la contaminación derivada de la exploración y explotación de hidrocarburos y de recursos minerales. Estos impactos, en un grado u otro, alcanzan al 60% de los bosques que subsisten en la Amazonía. O sea que, sumando lo que fue eliminado y lo que ya está de moderadamente a muy degradado (60% de lo que queda), no cabe duda de que prácticamente no existe más una “selva virgen” (Dourojeanni, 2009). La principal consecuencia de la deforestación, además de la pérdida de biodiversidad preciosa y, con frecuencia científicamente desconocida, es la provocación de procesos erosivos

⁹ Hasta 1974 había 4.5 mm ha deforestadas (Malleux, 1975). Un nuevo estudio (UNA, 1979) reveló 5.1 mm ha deforestadas. En ese momento se estimó que al año 2000 se habrían eliminado más de 11 mm ha. En 1995 y 1996 la ONERN encontró que a 1990 se habían deforestado 6.9 mm ha, confirmando la tendencia. Es, pues, improbable que de 1990 a 2000 se haya deforestado apenas 300,000 ha cuando el propio gobierno actual estima que se deforestan 150,000 ha por año. La versión oficial de 2005 parece haber incluido como bosques originales a formaciones vegetales secundarias de más de 10 años y habría usado otros parámetros favorables, por ejemplo, la inclusión de bosques ralos y de plantaciones bajo sombra arbórea.

¹⁰ El sub-dimensionamiento de la deforestación real se ha convertido en un juego político que antes solo se refería al prestigio nacional pero que ahora es utilizado por todos los gobiernos de países tropicales como argumento importante para sus negociaciones políticas y económicas referidas al efecto invernadero. El resultado es simplemente que las cuentas regionales no coinciden con la suma de las nacionales que también se reflejan en las estadísticas formales de las NNUU. Por ejemplo, Olson et al (1985) ya reportaban que en esa época apenas sobraba el 60% del bosque original de América del Sur, lo que además ha sido reiterado en muchos otros estudios independientes antes y después de los años 80s. Sin embargo, los dos mayores países boscosos de la región, Brasil y Perú, apenas admiten en la actualidad, respectivamente, poco menos de 20% y poco más de 9% de deforestación.

violentos u insidiosos y la contaminación del agua por agroquímicos, especialmente en la Selva Alta. La consecuencia más evidente de la degradación de los bosques es el incremento de su susceptibilidad a la incidencia del fuego, como ya se percibe en la Selva del Sur y, más aún, en el Brasil.

La explotación forestal, la deforestación y la actividad agropecuaria primitiva subsiguiente han eliminado por completo el notable potencial forestal de especies tan valiosas como los *Podocarpus*, especialmente en la Selva Alta Norte y, en la última década, están llevando a la misma condición a la caoba (*Swietenia*). Su extracción para exportación creció exponencialmente en la última década (de 1,900 M3 a más de 39,000 M3) pero, ahora, se ha encontrado que el 40% de la población de esta especie está por debajo del diámetro mínimo de corta, lo que indica que se estaba consumiendo más de lo que la reserva permite; situación que se agrava al no haberse encontrado una regeneración natural suficiente para reemplazar a los árboles que se están aprovechando (Lombardi *et al*, 2009)¹¹. Peor aún, esas actividades han expuesto millones de hectáreas a procesos erosivos violentos que han generado niveles de pobreza extremos, casi insolubles sin enormes inversiones para restaurar suelos y ecosistemas. Lo más lamentable de esa acción que continúa hasta el presente es la bajísima intensidad de uso de la tierra, siendo que apenas unas 700,000 ha de más de 8 mm ha deforestadas producen alguna cosecha cada año. Más de 1.2 mm ha son consideradas como pastos, pero en su inmensa mayoría no tienen ganado. El resto subsiste en largos barbechos, abandonada o, como se ha dicho, tan degradada que su restauración para fines productivos es muy difícil y en todo caso lenta.

Pero el pasivo ambiental amazónico no se limita a la deforestación, biodiversidad ya severamente erosionada, pérdida y desperdicio de suelos, reducción de su potencial maderero, faunístico y pesquero, sino que también acumula un pasivo menos evidente, pero no menos peligroso, en forma de venenos en el agua y en el suelo, originados por el abuso de aplicaciones de agroquímicos, por desechos urbanos, por residuos de la minería legal e ilegal y por la explotación de hidrocarburos (Correa *et al*, 2008). Gran parte de esos contaminantes, exceptuando el mercurio, no se originan propiamente en la Selva pero sí en la porción de la cuenca amazónica localizada en los Andes. Otro caso es el de la explotación de hidrocarburos, inclusive en países vecinos, que contamina ríos que entran al país. Ese es el caso del río Napo, que está tan contaminado como el río Corrientes, hecho atribuido a la explotación petrolera realizada en Ecuador. Pero es previsible que eso se

¹¹ Existe, en la actualidad un sistema de cuotas que, en teoría, debería frenar la explotación.

agrave mucho con la actividad petrolera en la parte peruana de esa cuenca (Sáenz, 2008). O sea que en la Selva ya existen gravísimos problemas que constituyen un voluminoso y diversificado pasivo ambiental en el medio rural, al que se suma la bajísima calidad del ambiente urbano amazónico, sin agua potable ni saneamiento.

De otra parte, gracias a la acción del Estado y de la sociedad civil a lo largo de las últimas cuatro décadas, existen algunos aspectos que son ambiental y socialmente positivos y dignos de consideración. En efecto, en la Selva peruana existen 36 ANPs (Áreas Nacionales Protegidas), de las que dos son regionales, que abarcan 16.5 mm ha (Cuadro 26). Eso incluye 3.2 mm ha en la categoría provisional de zona reservada, de las que una parte puede convertirse en áreas protegidas o tierra indígena. Sin considerar estas últimas existe un 17% de la Amazonía peruana que está en cierta medida protegida. Su valor para conservar ecosistemas y biodiversidad depende de la calidad de su manejo (que es muy baja). Las áreas más protegidas son las que corresponden a las categorías de parques y santuarios nacionales (casi 10% de la Selva). En las demás es permitido cierto grado de disturbio de la naturaleza que puede ser tanto mayor cuanto más población reside en ellas y cuanto más participativa sea la decisión sobre el uso de la tierra o cuando en ella se autorizan operaciones mineras o petroleras. A eso deben sumarse las llamadas áreas de conservación privada (7,325 ha), las concesiones de conservación (415,368 ha) y las concesiones de ecoturismo (48,150 ha).

Otra medida positiva ha sido el establecimiento de reservas territoriales para grupos indígenas en aislamiento voluntario (transitorias: en cuanto mantengan su condición de aislamiento) confirmadas sobre la base de la Ley N° 28736, “Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial”. Su reglamento, a través del D.S. N° 008-2007-MIMDES, amplía esa posibilidad de tal modo que implica, tácitamente, un reconocimiento con rango de ley de dichas reservas. Han sido establecidas 5 reservas territoriales con 2’928,250 ha y hay otras 8 propuestas, sobre 4’240,596 ha (Cuadro 25).

2.4 Los actores

Si los actores del devenir amazónico se identifican con cuidado, el resultado muestra que ellos conformarían centenares o quizá millares de grupos representando intereses extremadamente diversos y frecuentemente contradictorios, inclusive dentro de un mismo gobierno y en la misma institución y, contrariamente a lo que puede pensarse, los intereses de los pobla-

dores amazónicos propiamente dichos son los que menos peso suelen tener en las decisiones que los afectan ya que en general, sin saberlo, apenas hacen el juego que conviene a intereses externos. Tan compleja situación resulta en decisiones que muchas veces no son fáciles de explicar o en las que las apariencias engañan mucho. La principal es, obviamente, el interés económico, o más bien, la ganancia de algunos de los actores.

En la Amazonía, los actores que deberían ser principales pues son los más numerosos son los pobladores urbanos (la mayoría) y los rurales. Como ya se ha dicho, estos últimos están conformados, por una parte, por agricultores inmigrantes andinos pobres y pobladores tradicionales (ribereños y otros) y, por otra, por indígenas amazónicos. Los primeros tienen organizaciones relativamente poderosas, como las cooperativas de café o cacao y las que defienden a los cultivadores de coca u otras, de tipo regional, como la Fademad en Madre de Dios. Los indígenas, a su vez, se diferencian entre los que están en proceso de integración a la cultura nacional en diversos grados y los que se encuentran en situación de aislamiento voluntario. Los primeros son la inmensa mayoría y viven en comunidades nativas formalmente reconocidas por el Estado o que están en proceso de serlo, si es que no viven ya en áreas urbanas. Están políticamente representados por entidades importantes, nacionales como Aidesep y Conap, o regionales como Fenamad. En el otro extremo están las pocas centenas de indígenas que no han sido contactados que, en principio, son defendidos por las organizaciones antes mencionadas. A eso deben sumarse los propietarios rurales grandes y medianos y, obviamente, el gobierno nacional, que en cierta forma es el mayor terrateniente (bosques de protección y producción, áreas protegidas) representado por cada sector y además, claro, por los gobiernos regionales y locales que con dinero obtenido de la explotación de recursos (cánones) suelen lanzar proyectos e iniciar muchas obras. También son actores los industriales, por ejemplo los de la madera y de la pesca, los representantes de las empresas petroleras, los acopiadores y comerciantes, etc. Los concesionarios forestales en toda la Selva y los mineros en Madre de Dios son particularmente influyentes. Las fuerzas armadas y policiales, así como en especial la iglesia católica y otras diversas iglesias de tipo evangélico son también actores poderosos y están presentes en los locales más recónditos de la Selva.

Al nivel nacional la situación es más compleja pues hay más actores. Al pueblo amazónico se suma una ciudadanía que vive una realidad drásticamente diferente y que está desinformada y desinteresada. Los partidos políticos de oposición y pro-gobierno tienen un rol preponderante y, asimismo, el sector privado directamente interesado en invertir (Grupo Romero, Perhusa,

etc.) o que lucra apoyando inversiones en la Amazonía (empresas de servicio y de comercio) o las que se dedican a la consultoría (Cesel, Apoyo, etc.) o a la construcción civil (Graña y Montero, Cosapi, JJC Constructores Generales, Hidalgo e Hidalgo, etc.). Al nivel nacional son particularmente importantes las ONGs (SPDA, ProNaturaleza, DAR, IBC, entre muchas otras y las filiales nacionales del WWF, TNC y CI) y las entidades académicas y las de clase (colegios profesionales, especialmente el Colegio de Ingenieros del Perú) o representando gremios empresariales (Confiep, Cámara de Comercio, Adex, etc.). Pero, en el momento de la decisión, la mayor parcela de influencia deviene de los sectores públicos. La actitud de la propia Presidencia de la República, que frecuentemente parece decidir unilateralmente usando su influencia y prerrogativas, es fundamental¹². Los ministros, los ministerios y sus instituciones sectoriales también son elementos fundamentales. Los ministerios que más gravitan en el devenir amazónico son el MTC y el MEM. Pero también son importantes otros como MEF, MRE, MAG y Ministerio de Defensa y, en un nivel aún muy limitado, el MAM. Los organismos financieros del gobierno son obviamente muy influyentes y aunque se relacionan al MEF tienen una vida casi propia, en especial ProInversión y Cofide. Del MEF depende asimismo el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por el que, en principio, pasan todos los proyectos públicos.

Si se examinan bien los intereses de cada grupo queda evidenciado que, apenas hablando del nivel regional y nacional, hay un enorme potencial de conflictos: urbano contra rural, indígenas amazónicos y grandes propietarios contra agricultores, colonos, madereros y migrantes invasores andinos, empresas privadas (petroleras, mineras, forestales y agrícolas) contra pobladores locales, gobierno nacional contra gobiernos regionales, gobierno regional contra gobiernos locales, sectores públicos o ministerios contra sectores públicos o ministerios (por ejemplo, MAM contra MAG y contra MEM). Cualquier propuesta de explotación de recursos o de infraestructura es analizada por cada grupo estrictamente en función de ventajas o desventajas para ellos mismos y, muchas veces, el fiel de la balanza es curiosamente decidido por los indiferentes que no saben casi nada sobre la Selva, en su mayoría los del sector urbano costeño y amazónico y por los políticos que pretenden representarlos. A junio de 2009 el 47% de los conflictos registrados al nivel nacional por la Defensoría del Pueblo eran de tipo socioambiental y, de ellos, el 71% era relacionado a la minería y el 9% a los hidro-

¹² Muchas de las decisiones que más afectaron la Amazonía fueron decisiones personales de presidentes como Belaúnde (la Marginal), Fujimori y Toledo (la apertura a las inversiones en hidrocarburos y las interconexiones Sur y Norte con el Brasil) o García (sintetizadas en las secuelas de su "El Perro del Hortelano").

carburos¹³. La mayor explosión de insatisfacción de la última década, confrontando nativos y otros grupos sociales de la Selva contra el gobierno nacional, paralizó toda la región durante un mes y culminó el 5 de junio de 2009 con un baño de sangre en Bagua. El motivo de ese conflicto fue, en grande medida, el mismo que provocó la preparación de este documento, o sea, la desinformación y la falta de oportunidades de participación en decisiones que afectan directamente la vida y el futuro de los pobladores de la Selva. Otro conflicto potencialmente muy grave es el generado por la explotación ilegal de oro en Madre de Dios que opone, por una parte a mineros y sus trabajadores con apoyo disimulado del MEM y de otra, a indígenas, campesinos, ONGs y al MAM.

Cuando se habla de la Amazonía no se puede dejar de abordar el rol del Brasil. A diferencia de los actores peruanos, generalmente con intereses enfrentados los unos contra los otros, el Brasil y los brasileños son unánimes en lo que proponen para la Amazonía peruana: ser una fuente de energía y de algunas materias primas baratas y, asimismo, permitir el acceso a los puertos del Pacífico. También existe interés en extender a todo el Perú su influencia económica, como lo revela el hecho de que este país ya ocupa el tercer lugar después de EEUU y China como socio comercial del Perú, reemplazando a Chile en esa posición¹⁴. Ese interés, que es público y notorio, se manifiesta también a través del rol creciente del BNDES¹⁵ en el financiamiento de empresas brasileñas que actúan en el Perú, incluidas las de consultoría (como Engevix) y en especial las de construcción (OAS, Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao, etc.) y, evidentemente, también a través de empresas públicas de ese país como Furnas y Eletrobrás. Las ONGs brasileñas, presas entre su defensa de la Amazonía y la de los intereses de su propio país, raramente opinan sobre lo que el Brasil hace o pretende en el Perú.

Al nivel mundial los actores son igualmente numerosos e influyentes. Se trata de los inversionistas en empresas para la explotación de toda clase de recursos, en especial mineros e hidrocarburos y, otra vez, sus gobiernos e instituciones financieras. Eso incluye recursos de la banca privada pero

¹³ Andina, del 7 de julio de 2009.

¹⁴ En 2008 el Perú exportó al Brasil productos por un valor de US\$1,172 millones mientras que importó por un valor de US\$2,161 millones. Dos años antes estos valores eran respectivamente de US\$ 812 y US\$1,668 millones (www.braziltradenet.gov.br/ARQUIVOS.IndicadoresEconomicos/INDPeru.pdf).

¹⁵ Al inicio del primer mandato del Presidente Lula, el BNDES creó el Departamento de América del Sur y se convirtió en un importante financiador del IIRSA. En 2005, el Banco ya registró un desembolso de US\$292 millones para exportación de servicios (líneas BNDES-Exim) y tiene, actualmente, una cartera fuera del Brasil de unos US\$16,000 millones.

también de los bancos bilaterales (KFW, JBIC, BE, Eximbank) y la participación de muchas más empresas de consultoría (por ejemplo, Lahmeyer-Salzgiter) y de construcción civil. Debe decirse que la actuación de los gobiernos e instituciones públicas de los países desarrollados suele ser ambigua, con discursos y acciones (cooperación técnica y financiera) a favor de proteger la Amazonía y su pueblo así como, simultáneamente, favoreciendo su explotación descuidada a través de sus empresas privadas. Esta misma situación se da, en mayor o menor grado, con las entidades financieras multilaterales (BID, CAF) que, en su afán de colocar su dinero, simplifican procedimientos. Apenas el BIRD mantiene un padrón más elevado de condiciones. El BNDES y la CAF vienen desplazando al BIRD y al BID como grandes financiadores de obras en la región. Por otro lado, países en expansión económica, como China, India, Corea o Malasia también se interesan en promover la explotación de los recursos amazónicos, pero ellos no asumen ninguna responsabilidad sobre aspectos socioambientales. De otra parte, las ONGs de los países desarrollados (WWF, TNC, CI, *Friends of the Earth*, *Greenpeace*, BIC, EDF, SZF, fundaciones *Moore*, *Mc Arthur*, *Blue Moon*, etc.) son, en general, aliados de un desarrollo sensato de la Amazonía pero, algunas de ellas, a veces exageran y pueden obstaculizar lo que sería un desarrollo deseable. Las diversas organizaciones del sistema de las NNUU son más consistentes en su defensa de la Amazonía. Un nuevo actor internacional, cuya influencia aún no puede ser precisada, es la Unasur que promete asumir y modificar el IIRSA y la nueva entidad financiera creada en su contexto, el Banco del Sur. Finalmente, debe mencionarse la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) que, lamentablemente, tiene muy poca influencia en lo que se hace en la región.

Reuniendo los niveles regional, nacional e internacional se observa que las decisiones finales son resultantes de las mil combinaciones posibles de fuerzas o tensiones, con pesos e intereses diferentes atribuibles, en cada circunstancia o momento, a los actores arriba mencionados. Al nivel nacional y regional, como dicho, ellas suelen recibir el respaldo involuntario de la mayoría desinformada y desmotivada. A pesar de que el motor de casi todas las decisiones es la ganancia, algunas tienen intenciones ponderadas y muchas, de un modo u otro, son realmente necesarias. Más aún en esos casos el problema es siempre que ellas no son legitimadas por un proceso participativo que concluya en una decisión con respaldo conciente de una mayoría informada y que, además, tenga en cuenta las compensaciones, mitigaciones o cautelas que correspondan para asegurar el mínimo perjuicio ambiental y su sustentabilidad.

3. Proyecciones sobre proyectos de infraestructura y/o de explotación de recursos

A continuación se mencionan apenas los programas y proyectos que están en ejecución o que han sido públicamente anunciados para ser implementados o por lo menos iniciados durante la próxima década. Los anuncios fueron hechos por el gobierno, sus diversas instancias y voceros, por los organismos internacionales financiadores y/o por el sector privado, en el Perú y en el mundo. Figuran en los planes sectoriales y en otros documentos de cada ministerio y de cada región o institución pública relacionada financiera o técnicamente a esos proyectos. No son todos los que realmente existen pues muchos de ellos, en especial los de explotación de recursos naturales por el sector privado, no son siempre anunciados. Pero aunque esta lista es muy parcial, ella demuestra un insospechado enorme número de acciones propuestas.

3.1 Energía: Hidroenergía

La mayor parte (85%) del enorme potencial hidroenergético teórico del Perú (unos 206,000 MW) se localiza en la cuenca amazónica. Ese potencial (178,000 MW) estuvo desde más de un siglo atrás en la mira de ingenieros pioneros idealizadores del futuro energético nacional, como el peruano Santiago Antúnez de Mayolo o como Charles W. Sutton. Algunas de sus propuestas en la cuenca alta de la Amazonía, como la central del Mantaro, ya fueron materializadas. Por lo tanto, no puede considerarse una sorpresa que con el aumento de la demanda esas propuestas que, además, merecieron estudios prospectivos desde los años 70, comiencen a concretarse ahora.

Sin embargo, la noticia de la firma, el 28 de abril de 2009, de un memorando de intenciones entre Brasil y Perú que entre sus diversos temas contiene uno referente a la construcción de hidroeléctricas en la Selva del Perú, inauguró un nuevo capítulo para el uso de los recursos naturales de esa región. En efecto, hasta entonces el único recurso poco o no explotado en esa

región era precisamente el hídrico. Existen, claro, represas en la cuenca amazónica pero ellas, como se ha indicado, están principalmente localizadas en la porción serrana. La novedad iniciada con ese hecho es que, además de que la Selva comenzará a sufrir las consecuencias sociales y ambientales de grandes represas, eso se hará esencialmente para atender las necesidades del país vecino, pues dicho memorando permitiría que el Brasil estudie, financie, construya y opere seis o más grandes hidroeléctricas en territorio peruano.

Cuadro 1. Proyectos de infraestructura de energía hidráulica en la cuenca amazónica del Perú (2009-2021)						
N	Central Hidroeléctrica	Departamento (Provincia)	Notas	MW	Región natural	Inversión (000 US\$)
1	Pongo de Manseriche	Amazonas/Loreto	Perfil técnico	7,550	Selva (Río Marañón)	9,000
2	Cumba 4	Cajamarca/Amazonas	Perfil técnico	825	Valle interandino (Río Marañón)	970
3	Chadín 2	Cajamarca/Amazonas	Perfil técnico	600	Valle interandino (Río Marañón)	819
4	Vera Cruz	Cajamarca/Amazonas	Perfil técnico	730	Valle interandino (Río Marañón)	
5	Ríos Magunchal y Utcubamba	Amazonas	Idea	200	Selva alta	577.2
6	La Balsa	Cajamarca/Amazonas	Perfil técnico	915	Valle interandino (Río Marañón)	1,213
7	Chaglla	Huanuco	Concesión temporal	360	Selva alta (Río Huallaga)	267
8	Huallaga	Huanuco	Concesión temporal		Selva alta (Río Huallaga)	
9	Rentema	Amazonas	Perfil técnico	1,525	Selva (Río Marañón)	1,525
10	La Guitarra	Huancavelica (Tayacaja)	Perfil técnico	220	Sierra	304
11	Sumabeni	Junín	Perfil técnico	1,074	Selva alta	2,700
12	Paquitzapango	Junín	Estudios en ejecución	1,379	Selva alta	2,062
13	Tambo-Puerto Prado	Junín	Perfil técnico	620	Selva alta	1,500
14	Vizcatán	Huancavelica/Ayacucho	Perfil técnico	750	Selva alta	750
15	Cuquipampa	Huancavelica/Ayacucho	Perfil técnico	800	Selva alta	750
16	M3 Cerro El Águila	Huancavelica	Concesión temporal	402	Sierra	600
17	Mantaro 270	Huancavelica (Tayacaja)	Perfil técnico	286	Sierra	177
18	Inambari	Madre de Dios, Cuzco, Puno	Estudios en ejecución	1,355	Selva	4,000
19	San Gabán III	Puno	Concesión temporal. Estudios en ejecución	187.94	Selva alta	
20	San Gabán IV	Puno	Concesión temporal	130	Selva alta	171
21	San Gabán I	Puno	Concesión definitiva	150	Selva alta	146
22	Macchu Pichu II	Cuzco	Expansión. En proceso de licitación	99	Selva alta	41
23	Santa María	Ayacucho/ Apurímac	Concesión temporal	750	Sierra	
24	Pacobamba	Apurímac	Concesión temporal	98.7	Sierra	
25	Mollepata	Huancavelica		592	Sierra	601
26	Corontachaca-Magunchal	San Martín	Idea	110	Selva alta	220
27	El Retamal	Cuzco	Concesión temporal	188.59	Selva alta /Sierra (Río Urubamba, río abajo de Ollantaytambo)	
28	Belo Horizonte	Huanuco	Concesión temporal	180	Selva alta (Río Huallaga o Río Monzón)	

3. Proyecciones sobre proyectos de infraestructura y/o de explotación de recursos •41

29	Curibamba	Junín	Concesión temporal	163	Selva alta (Río Tulumayo - por San Ramón)	
30	Mazan	Loreto	Concesión temporal	150	Selva	
31	Las Joyas	La Libertad/San Martín	Concesión temporal	61	Selva alta	
32	Las Orquídeas I	San Martín	Concesión temporal	13.77	Selva alta	
33	Las Orquídeas II	San Martín/Amazonas	Concesión temporal vencida	16.2	Selva alta	30
34	Nueva Flores (Marañón)	Huanuco (Huamalies, Dos de Mayo)	Minas Buenaventura. Comienza en 2010.	96	Sierra	
35	Los Naranjos	San Martín	Concesión temporal vencida	6.4	Selva	10
36	Pias I	La Libertad (Pataz)	Concesión definitiva	11	Sierra	13
37	Pias II	La Libertad	Concesión temporal	16.6	Sierra	
38	Centauro I y Centauro III	Ancash	Concesión definitiva	25	Sierra	3
39	Marañón	Huanuco	Concesión definitiva	96	Sierra	151
40	La Virgen	Junín (San Ramón)	Concesión definitiva	64	Selva alta	55
41	Pucará I	Cuzco	Concesión definitiva	130	Sierra	195
42	Pucará II	Cuzco	Concesión temporal	69.9	Sierra	
43	(en cascada) Quishuar, Lavasen, Nimpana, Cativen, Piñuto y Paraíso	La Libertad (Bolívar y Pataz)	Concesión temporal vencida	64.2	Sierra	
44	Río Queros	Cuzco	Idea	70		116
45	Azul Mayo y Choquechanchamp a.	Cuzco	Idea	87		137
46	Río Araza	Cuzco	Idea	120	Selva alta	177
47	Uchuhuerta	Pasco	Concesión temporal	30	Sierra	
48	El Caño	Pasco	Concesión temporal	100	Selva alta	
49	Urubamba 320	Cuzco (Quillabamba)	Perfil técnico	942	Selva	854
50	Santa Teresa	Cuzco	Perfil técnico	109	Selva alta	160
51	Quishuarani I	Cuzco	Perfil técnico	90	Sierra	125
52	Ayapata	Puno	Perfil técnico	80	Sierra	
	Total			24,500		30,419

Nota: El monto de inversiones se refiere a sólo 34 de los 52 proyectos
Fuente: MEM (2007, 2009)

Las hidroeléctricas escogidas por el Brasil (MEM, 2007) son Inambari (2,000 MW), Sumabeni (1,074 MW), Paquitzapango (1,374 MW), Urubamba (940 MW), Vizcatan (750 MW) y Cuquipampa (800 MW) y, claro, las líneas de transmisión correspondientes que serían integradas al sistema brasileño. El costo total de las seis obras sería del orden de los 16 mil millones de dólares y los dos primeros proyectos seleccionados, con concesión temporal y estudios en curso, son los del río Inambari, en la confluencia de Madre de Dios, Cuzco y Puno, que costaría unos 4 mil millones de dólares y el de Paquitzapango, en el departamento de Junín. Apenas para brindar una idea de lo que se trata, Inambari sería, en términos de generación de energía, la mayor represa del Perú y la quinta mayor de América Latina, con un área de inundación de más de 40,000 hectáreas. Pero se supo asimismo que se había ofrecido al Brasil un total de 15 hidroeléctricas, escogidas entre las

más atractivas de las muchas opciones presentadas en un estudio realizado por la empresa consultora Lahmeyer-Salzgitter con financiamiento de la GTZ y del Banco Mundial en la década de 1970. También se supo, estudiando la información disponible, que es probable que se construyan luego más represas en los mismos ríos para aprovechar más eficientemente su potencial (MEM, 2007).

Pero, al revisar la información del MEM y de otras entidades sobre proyectos de hidroeléctricas en la cuenca amazónica (incluyendo su porción andina) se constató la existencia de hasta 52 proyectos activos (cuadro 1) que podrían generar 24,500 MW. El mayor de estos proyectos es el del Pongo de Manseriche que por sí solo generaría 7,550 MW, y 5 de ellos generarían cada uno más de 1,000 MW. Sin embargo, muchos (15) van a ser pequeños, con menos de 100 MW de capacidad. También es importante señalar que 26 de esos proyectos, o sea exactamente la mitad, están localizados en la Selva, en su mayor parte en la Selva Alta. Muchos de estos proyectos disponen solo de estudios al nivel de perfil técnico, pero 6 tienen concesiones definitivas y otros 26 tienen ya concesiones temporales, o sea que sus estudios están siendo desarrollados. Algunos ya están mucho más avanzados, incluso en construcción, como la expansión de las centrales de Macchu Pichu y de San Gabán.

Es importante conocer el área que será inundada por cada represa y el área que será indirectamente afectada en su entorno. De eso depende conocer el número de habitantes que serán desplazados o afectados y, asimismo, el rango de deforestación o de alteración de ecosistemas que será producido. Esta información no es fácil de ser definida pues los constructores pueden, en el curso de los estudios e inclusive durante la construcción, alterar la altura final del dique en función de una serie de variables y, por lo tanto, modificar el área afectada. Otro aspecto fundamental es estimar la distancia que la energía producida en cada central deberá recorrer para interconectarse a una red eléctrica ya existente. Las líneas de transmisión eléctrica, en términos de deforestación directa e indirecta, pueden ser tan significativas como las carreteras. No existe información clara sobre el kilometraje de líneas de transmisión que serían construidas, pero apenas la que corresponde a la interconexión de la central del Inambari con el Brasil implicaría unos 300 km tan solo en territorio peruano. También fue anunciado que la interconexión eléctrica entre Perú y Brasil costaría de US\$800 a US\$1,000 millones¹⁶.

¹⁶ *El Comercio* de 6 de setiembre de 2009 (la información no especificaba la parte de la interconexión de que se trataba).

3.2 Energía: Hidrocarburos

El tema de los hidrocarburos tiene hasta cuatro aspectos relevantes para este trabajo. Estos son la exploración, la explotación, el transporte (principalmente gasoductos y oleoductos) y, claro, su transformación (refinerías e industrias de hidrocarburos). Podría añadirse su uso. Todos tienen incidencia en la Amazonía pero los más importantes son los tres primeros aspectos.

Por si se dudara que la Selva peruana está siendo sometida a un “choque de inversiones” baste mencionar que entre 2003 y 2009, según Gamboa (2009) los lotes para exploración y explotación de hidrocarburos han pasado de ocupar 15% de ésta a más del 70% (55 mm ha), incluyendo los convenios de “evaluación técnica” con Petrobras¹⁷ así como lotes abandonados y/o en conflicto. Sin considerar estos últimos, la superficie afectada por los 53 lotes ya concedidos es de 35.3 mm ha (45.5% de la Selva). De acuerdo al MEM en la Selva existen 7 lotes con contratos de explotación y 46 con contratos de exploración. De estos últimos solamente 13 habrían desarrollado actividades en el terreno y otros 33 estarían en fase de preparación de su trabajo de campo (Cuadro 11). Además, PerúPetro ha anunciado la licitación de otros 12 lotes. La inversión mayor se realiza en la fase de explotación, que acumularía unos US\$3,000 millones de los aproximadamente US\$3,500 millones invertidos en exploración y producción de hidrocarburos hasta el presente.

Desde 1999 se habrían perforado 646 pozos en la Selva, de los cuales 252 son activos produciendo petróleo y 14 produciendo gas. Del resto, 202 fueron abandonados, 22 son inactivos, 107 son de exploración y 49 son inyectoras de agua (41) o gas. Para eso, se habrían abierto 8,251 km de líneas sísmicas del tipo 2d y 2,408 km² de líneas sísmicas del tipo 3d¹⁸. Considerando las previsiones de exploración a realizar que están contenidas en los contratos firmados aún deben hacerse 8,690 km de líneas sísmicas 2d y ya está anticipado que se harían líneas sísmicas del tipo 3d sobre 248 Km². También se perforarían unos 90 pozos exploratorios adicionales.

Las obras referentes a la explotación de hidrocarburos incluyen asimismo los gasoductos y oleoductos, como los de Andoas en el río Pastaza (Loreto) a Bayovar (Piura) y sus anexos, y el del Camisea a Paracas, así como otros que sean necesarios en función de los hallazgos.

¹⁷ En uno de esos lotes, el 58, la Petrobras anunció haber encontrado gas al que tendría derecho pagando apenas 5% de regalía (*El Comercio*, 6 de noviembre de 2009).

¹⁸ Los términos líneas sísmicas “2d” y “3d” se refieren respectivamente a líneas y a cuadrículas de investigación con alta densidad de líneas que permiten obtener imágenes tridimensionales.

La mayor parte de la energía eléctrica utilizada en la Selva, especialmente en la Selva Baja, proviene de la quema de hidrocarburos. Eso incluye desde los grupos electrógenos de ciudades grandes y medianas como Iquitos, Pucallpa, Tarapoto, Yurimaguas o Requena, hasta la multitud de pequeños generadores que se usan en cientos de villorrios o caseríos y propiedades rurales de toda la región. Se trata de una generación ineficiente y contaminante, aunque por ser de pequeña escala todavía no representa una amenaza muy considerable ya que sus impactos son aún localizados. Sin embargo, el transporte fluvial o vial de cantidades cada vez mayores de combustibles puede provocar accidentes serios por derramamiento de oleo en los cursos de agua. Evidentemente, si este tipo de generación se mantiene en el futuro, prefiriéndola a otras opciones disponibles y si su número aumenta mucho, como es el caso en Lima, pasan a ser problemáticas. En la actualidad, en la Amazonía existen 4 plantas térmicas que son mayores de 20 MW cada una. La de Aguaytía produce 203 MW para el consuno de Lima y usa gas natural. Una más, de este tipo, está siendo construida en Malvinas (Camisea) con una inversión de US\$300 millones. Otra estaría prevista en Trompeteros.

3.3 Minería

La minería ha sido, históricamente, un motor de la economía peruana y su potencial continúa siendo enorme. Actualmente, la minería produce cerca del 60 % de los ingresos por exportaciones. El Perú es el primer productor mundial de plata, zinc y plomo, 3º de cobre y 5º de oro. Sus reservas minerales se estiman en 16% de las mundiales. Por eso la minería continuará siendo determinante en el panorama económico, social y ambiental peruano, como lo demuestra el número enorme de derechos otorgados y especialmente en trámite (Cuadro 2). El jefe del sector energía y minas anunció en mayo de 2009 que su cartera de proyectos mineros incluye inversiones por un valor de 24,000 millones de dólares. Para este estudio interesan las actividades mineras que se desarrollan en la cuenca amazónica, o sea, abarcando una mayoría de ellas localizadas en la Sierra pero que pueden afectar la Selva contaminando sus ríos.

La información sobre las concesiones mineras es de interpretación particularmente compleja. En primer lugar se encuentran los derechos mineros, los cuales se subdividen en aquellos que han sido otorgados o titulados, aquellos que están en trámite, y los que son para plantas de beneficios y otros. Sin embargo, un derecho minero otorgado no significa automáticamente que allí exista actividad minera. Así, aunque cerca del 14% del terri-

torio nacional ha sido solicitado como concesión minera, se realizan actividades de exploración y extracción de los recursos mineros en menos del 2% del territorio nacional¹⁹. En teoría, las actividades de exploración y explotación se llevan a cabo tan solo después de que se hayan aprobado los respectivos estudios de impacto ambiental.

Cuadro 2. Derechos mineros en regiones con cuenca amazónica y concesiones en la cuenca amazónica							
Regiones	Derechos mineros titulados		Derechos mineros en trámite		Total		Concesiones en cuenca amazónica
	Unidades	Superficie (ha)	Unidades	Superficie (ha)	Unidades	Superficie (ha)	
Amazonas	273	216,683	243	19,7771	516	414,454	5
Ancash	2,632	900,575	675	24,0754	3,307	1'141,329	14
Apurímac	1,066	697,851	532	36,5737	1,598	1'063,588	19
Arequípa	2,937	1'354,134	751	34,4750	3,688	1'698,884	4
Ayacucho	1,461	799,742	440	23,8962	1,901	1'038,704	6
Cajamarca	2,173	1'204,988	315	18,5618	2,488	1'390,606	16
Cusco	1,439	848,460	479	24,6260	1,918	1'094,720	14
Huancavelica	2,368	695,550	377	13,2726	2,745	828,277	12
Huanuco	647	367,161	240	12,5418	887	492,579	3
Junín	2,757	651,684	460	14,6530	3,217	798,214	13
La Libertad	2,268	899,181	541	22,7163	2,809	1'126,344	11
Loreto	88	70,431	36	2,3850	124	94,281	0
Madre de Dios	1,566	338,481	983	235,378	2,549	573,859	0
Pasco	1,152	324,491	139	5,2500	1,291	376,991	10
Puno	1,835	942,364	668	29,5259	2,503	1'237,622	10
San Martín	126	86,900	160	13,0500	286	217,400	1
Ucayali	30	15,200	23	1,0279	53	25,479	0
Total	24,818	10'413,874	7,062	319,9457	31,880	13'613,332	138

Fuente: MEM (2009)

De otro lado es importante señalar que existen ciertas actividades mineras que no requieren el otorgamiento de una concesión. Ellas son cateo (la acción conducente a poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales), la prospección (la investigación conducente a determinar áreas de posible mineralización, por medio de indicaciones químicas y físicas, medidas con instrumentos y técnicas de precisión) y la comercialización. La exploración (que permite movimiento de tierra), la explotación y el transporte sí requieren de una concesión.

En el cuadro 2 se indican los derechos mineros titulados y en trámite al 2008²⁰ en departamentos que están total o parcialmente (la mayoría) en la

¹⁹ "El Catastro Minero en el Perú, últimas innovaciones" (2009).

²⁰ Esa información es muy dinámica y varía mes a mes.

cuenca amazónica. Esa información no está disponible al nivel de distritos, no siendo por eso posible confirmar si todos los mencionados en el cuadro se encuentran realmente en la cuenca amazónica. Lo importante es saber que los derechos mineros titulados que permiten actividades de cateo y prospección pueden convertirse, de facto, en explotación, como es el caso en Madre de Dios. Los derechos titulados abarcan 10.4 mm ha y otros 3.2 mm ha están siendo tramitadas. Las concesiones mineras son muchísimo menos numerosas. Las 138 que figuran en el cuadro 2 son únicamente las que están realmente en la cuenca amazónica y son de tamaño mediano o grande. Lo que se puede apreciar es que la actividad minera es en general una actividad propia de la Sierra. Con la excepción de unas pocas concesiones ya otorgadas en la Selva, como Afrodita (Cordillera del Cóndor), Cristal y Cañón Florido en Amazonas, y Cholito en San Martín, la mayoría de las principales operaciones mineras del Perú están en la parte serrana de la cuenca del Amazonas incluyendo Yanacocha, Antamina, Tintaya y Cerro de Pasco, entre tantas otras.

El departamento de Amazonas es el que tiene más actividad minera (proyectos mineros medianos y grandes) entre los de la Selva. Asimismo, en Amazonas existen 245,435 ha (6.25% del territorio) con derechos mineros. De esto solamente 6,405 ha (de las cuales Bongará es la más importante) están produciendo mineral y 7,479 ha están siendo exploradas. Las concesiones en exploración más importantes son las mencionadas Afrodita, Cristal y Cañón Florido.

La explotación aurífera en Madre de Dios es un capítulo aparte. Allí se localiza una muy alta cantidad de derechos mineros titulados (1,566 sobre 338,481 ha) y en trámite (983 sobre 235,378 ha), siendo la región con mayor cantidad de derechos mineros en trámite, lo que ilustra elocuentemente la fiebre de actividad minera aurífera que se da en este lugar. Es importante observar que en ese territorio no existe ningún proyecto minero mediano o grande²¹, lo que contrasta con la gran cantidad de derechos mineros otorgados y por otorgarse. Esto confirma que la minería que se lleva a cabo allí es artesanal²² e informal. Aún así, son más de 30,000 las personas que participan directamente en esa actividad, apenas en ese lugar, muchos de ellos concentrados en el sector conocido como Huaypethue. Es interesante anotar que el Banco Minero reportaba en 1975 la existencia de una reserva de

²¹ Otras fuentes mencionan que hasta 16 proyectos mineros serían concesiones legales, de las que la mayor parte tendría evaluaciones de impacto ambiental rudimentarias y nunca implementadas.

²² Lo de artesanal es relativo cuando se constata que muchas de las unidades poseen equipos muy costosos, incluidas dragas de más de un millón de dólares cada una.

1,500 millones de metros cúbicos de material aurífero en Huaypethue, mientras que en 1999 se reportaron apenas unos 180 millones de metros cúbicos. Si estas cifras son correctas, aproximadamente el 88% de las reservas de Huaypethue ya ha sido agotada, explicando la actual expansión de los mineros de Huaypethue hacia otras zonas de la región (Arana, 2003).

Loreto y Ucayali tienen muy poca actividad minera formal, y San Martín un poco más. Pero, se sabe que muchos otros ríos de la Amazonía peruana fuera de Madre de Dios también tienen oro aluvial y que sufren intentos de explotación, como por ejemplo es el caso de los ríos Nanay o Curaray en Loreto. También se estaría iniciando explotación aurífera en los ríos Abujao y Purús en Ucayali y Pachitea, en Huanuco.

3.4 Transportes

En el cuadro 3, se reúne la información obtenida sobre los proyectos públicos de infraestructura de transporte vial en la cuenca amazónica del país. El kilometraje mencionado en el cuadro 3 apenas refleja las carreteras nacionales y, en gran medida, las departamentales. Pero no incluye las que son de tipo vecinal, que son decididas por municipios o por personas naturales o jurídicas, como las que sirven a agricultores, madereros, mineros y petroleros. Al nivel nacional el 60% de la infraestructura vial es de este último tipo. Es decir que en la actualidad, en la Selva, existe mucho más que los 7,916 km mencionados y que, en el futuro, se harán muchos más caminos. Esto resulta evidente cuando se observa imágenes de satélite, por ejemplo en el caso de Loreto, donde se ven caminos que unen los ríos Putumayo y Napo, varios otros alrededor de Andoas para atender la explotación petrolera, entre Jenaro Herrera y la frontera brasileña, o alrededor de Yurimaguas. Apenas los mencionados pueden duplicar el kilometraje oficial actual (657 km) de ese departamento.

El sistema vial del país está constituido

Cuadro 3. Resumen de obras viales oficiales que probablemente serán ejecutadas entre 2010 y 2021 (en kilómetros)								
Región	Actual	A ser mejoradas y nuevas			Nuevas		A ser asfaltadas	
		Selva Alta	Selva Baja	Total	Selva Alta	Selva Baja	Selva Alta	Selva Baja
Amazonas	1,245	468.7	237.7	706.4	173.8	0	249.9	0
Loreto	657	0	340.3	340.3	0	0	0	164.4
San Martín	1,350	440.4	238.5	678.9	204	0	223.4	238.5
Cajamarca	371	116.7	0	116.7	0	0	116.7	0
Huanuco	444	363.3	100	463.3	102.8	0	180.5	0
Pasco	328	220	80	300	48	0	0	0
Junín	532	217.9	0	217.9	65	0	0	0
Ayacucho	111	0	0	0	0	0	0	0
Ucayali	696	230	287.5	517.5	0	155	100	109.5
Cuzco	1,392	362.3	0	362.3	50	0	168.8	0
M. d. Dios	530	0	525	525	0	61	0	410
Puno	260	237.7	0	237.7	0	0	127	0
Total					664	216	1,166	922.4
Gran total	7,916	2,677	1,809	4,486	880		2,089	

Fuentes: Elaboración propia con base en Oficina de Estadística - OGPP - MTC (2009)
<http://mtcgeo.mtc.gob.pe/website/vial1/viewer.htm>

por los llamados ejes longitudinales, ejes transversales y los de integración inter-regional. También incluye una serie de “ejes IIRSA” que procuran la integración vial suramericana y que, por trechos, son los mismos que los incluidos en la nomenclatura nacional. La información sobre los proyectos que conforman estos ejes es confusa pues el propio MTC los presenta de formas diferentes en cada oportunidad, respondiendo a criterios variados (trechos, nomenclatura peruana o de IIRSA, previsión de ejecución, etc.). El MTC, de acuerdo a su Programa Perú (Provías Nacional) parece haber priorizado el trabajo en 35 ejes viales en todo el país, así como en 4 hidrovías de hasta 7 hidrovías mencionadas. De los ejes viales, 12 en su totalidad o en algunos de sus tramos, están o pasan por la Amazonía del país. Algunos de estos proyectos implican la construcción de carreteras donde hasta el momento no han existido, mientras que otros son principalmente obras de mejoramiento (o sea mantenimiento, pavimentación o ensanchamiento de tramos que ya existen).

Además de estos proyectos, que ya han sido priorizados, se hallan decenas de proyectos que no están en una fase tan avanzada, o que son ideas que por años han sido representados por líneas punteadas en los mapas. Entre ellos se encuentran la carretera que une a Pucallpa con la frontera al Brasil, y las que unen a Iquitos por un lado con la frontera con Colombia a orillas del Putumayo, y por el otro a la Costa, de la cual la carretera Iquitos - Nauta es el primer paso. También es el caso de la prolongación de la Marginal de la Selva a Madre de Dios, amenazando al Parque Nacional del Manu. Como apuntado arriba, también se da lo contrario, es decir carreteras, y son muchas, que no figuran en los mapas pero que existen en la realidad. Estas, en general, son decididas de manera informal, localmente y carecen de estudios, mucho menos de estudios de impacto ambiental. Tarde o temprano son reconocidas y mejoradas, razón por la cual deben ser tenidas en cuenta. Parte de esas carreteras son financiadas con operaciones como el Programa de Transporte Rural Descentralizado del BID.

Cabe mencionar que dentro de los planes que se ha podido consultar, la carretera que uniría a Pucallpa con la frontera con Brasil (también conocida como IIRSA Centro que, en realidad, es parte del Eje IIRSA Amazonas) no está programada por el MTC para los próximos años, a pesar de ser anunciada como cosa decidida por los gobiernos de Perú y Brasil y por sus respectivas autoridades regionales.

El transporte fluvial (cuadro 4) incluye la construcción de hidrovías: Existen dos tipos de hidrovías: las que adaptan el río a la navegación y las que adaptan la navegación al río. En el segundo caso, que se supone sea el

que se aplique, el término “construcción” es relativo ya que, en verdad, las obras son apenas para mejorar la navegabilidad del río tal como es, en principio,

Cuadro 4 . Hidrovías propuestas en la Selva			
Hidrovías	Desde	Hasta	km
Napo	Frontera con Ecuador	Río Amazonas	564
Putumayo	Güepí	Santa Sofía	1,173
Huallaga	Yurimaguas	Río Marañón	211
Marañón	Saramiriza	Comienzo del Amazonas	632
Ucayali	Pucallpa	Comienzo del Amazonas	1,032
Amazonas	Comienzo del Amazonas	Santa Rosa (Triple frontera)	601
Total			4,213

Fuente: MTC (2009) y elaboración propia

El transporte fluvial también incluye infraestructuras portuarias. Las hidrovías previstas para el Perú según el MTC serían 4, pero otras publicaciones del mismo Ministerio informan de 7 hidrovías: Putumayo, Napo, Huallaga - Marañón, Solimões - Amazonas, Morona - Marañón (en realidad son diferentes formas de presentar la misma información) y Madre de Dios - Madeira. Este sistema de navegación fluvial, sin incluir el de Madre de Dios - Madeira, puede representar unos 4,200 km en territorio peruano.

Existe la probabilidad de que por lo menos el sector Marañón-Amazonas sea realizado en plazo no muy prolongado debido al interés del Brasil por esa obra²³. Aunque las hidrovías se construyen gradualmente no es probable que las demás propuestas sean materializadas a plenitud hasta 2021.

La información sobre los ferrocarriles es más escasa y confusa que sobre otros proyectos de infraestructura de transporte. En el cuadro 5 se resume lo informado por el MTC que en parte recoge mandatos legales como los de la Ley 29207, de marzo de 2008, que declaró de necesidad pública y de interés nacional la construcción del tramo nacional del Proyecto Ferrovía Transcontinental “Brasil-Perú” Atlántico-Pacífico, que abarca las regiones de Ucayali, Huánuco, Pasco, San Martín, Amazonas, Cajamarca y Piura. Este proyecto fue discutido y aprobado en Consejo de Ministros en agosto de 2007 con una inversión estimada en US\$10,000 millones²⁴ de los que, aparentemente, US\$3,200 millones corresponderían a la parte peruana. En el MTC aparece como objetivo la construcción de 790 km del trecho Bayóvar - Abra de Porculla - Cajamarca con una inversión de US\$ 460 millones para los primeros 650 km. del proyecto. También figura el antiguo proyecto del Ferrocarril Tambo del Sol (Cerro de Pasco) - Pucallpa con una inversión de US\$ 780 millones²⁵. Además, en diciembre de 2008, se

²³ El 19 de noviembre de 2009 fue anunciada la firma, en diciembre de 2009, de un acuerdo entre Brasil y Perú al respecto de las hidrovías del IIRSA (<http://www.americaeconomia.com/367546-Peru-y-Brasil-firmaran-acuerdo-sobre-hidrovias.note.aspx>).

²⁴ Caretas, Lima (16 de agosto de 2007, pp.70-71).

²⁵ Este proyecto fue declarado de interés nacional en 1949 y dispone de un estudio de 1958.

Cuadro 5. Ferrovías previstas que penetran en la Selva		
Ferrovía	Situación actual	Posible trazo
Ferrocarril Transcontinental Perú-Brasil (FETAB)	Proyecto. Ley N° 20207 declara el proyecto de interés nacional. Su reglamento está aprobado. Incluido en la cartera de Proyectos de Preinversión y en el Programa de Concesiones del MTC (Costo: US\$3,200 millones)	Bayovar - Pucallpa siguiendo la ruta del Corredor Vial Interoceánico Norte, bajando de Tarapoto a Pucallpa por la Belaunde Terry. Conexión hacia Cajamarca por Jaén. Empalme con Ferrocarril Central por la ruta Tambo del Sol - Pucallpa. Conexión Pucallpa -Abujao- Cruzeiro do Sul
Ferrocarril Trascontinental Sur Perú-Brasil (FETRAS)	Se ha presentado Proyecto de Ley para declararlo de interés nacional.	Puno (Tirapata) - Iñapari , siguiendo la ruta de los tramos 3 y 4 de la Interoceánica Sur. Empalme en Puno con el Ferrocarril Trasandino
Ferrocarril Interoceánico Salaverry-Leoncio Prado-Frontera Perú-Brasil (FERRIPEB)	Se ha presentado el Proyecto de Ley para declararlo de interés nacional	Salaverry - Juanjuí – Pucallpa – Abujao -Cruzeiro do Sul (Brasil)
Tambo del Sol-Pucallpa	Proyecto antiguo (US\$ 780 millones)	En Pucallpa se uniría con el FETAB
Ferrocarril Iquitos - Yurimaguas	Se encuentra dentro del SNIP. Disone de estudio a nivel de perfil siendo evaluado. También se encuentra incluido en la cartera de proyectos de ProInversión para la Región Loreto. (costo: US\$852 millones)	Parte del enlace multi-modal con el Brasil.
Ferrocarril La Oroya - Iñapari	Pertenece a la carpeta de proyectos de CENSUR y ProInversión para la región Junín. El proyecto fue presentado en el APEC	También llega a la frontera con el Brasil.
Ferrocarril Cuzco-Bajo Urubamba	Estudio concluido y aprobado por la DGCF del MTC. Pero la OPP no lo considera rentable y fue recusado (costo: US\$353 millones)	Tramo Puente San Miguel-Punto navegable del río Urubamba.
Fuente: MTC (2009)		

presentó el proyecto de Ley 2894/2008, que declara de necesidad y utilidad pública la construcción del Ferrocarril Iquitos -Yurimaguas en la región Loreto. Durante el mes de diciembre de 2008 se presentó también el proyecto de Ley 2973-2008-CR, que declara de necesidad y utilidad pública la construcción del Ferrocarril Tirapata (Cuzco) - Puerto Maldonado - Iñapari. Este proyecto permitiría que la línea férrea que une Juliaca - Cuzco y Juliaca - Arequipa se una con Madre de Dios. Además, también permitiría el transporte de productos desde el Brasil hasta los puertos del Pacífico.

De todos los proyectos de transporte, los ferroviarios aunque más costosos suelen ser los más sensatos y necesarios. Pero sorprende saber que hasta siete ferrovías están propuestas aunque no claramente priorizadas en los documentos del MTC y del IIRSA. La más corta es la antigua propuesta del ferrocarril Tambo del Sol-Pucallpa (unos 400 km). Las otras, mucho más ambiciosas, unen el Perú con el Brasil en diversos puntos. La más

larga es la que saliendo de Bayóvar (Piura) llega a Pucallpa (unos 1,240 km), de donde ambas vías se dirigirían al Brasil para conectarse con el sistema ferroviario previsto en ese país. De una parte, no es clara la necesidad de más de una ferrovía llegando al mismo destino (Brasil) y, de cualquier modo, las probabilidades de que todas estas obras ser realicen en el plazo de una década parecen remotas.

3.5 Agricultura intensiva de biocombustibles y exportación

De la superficie dedicada a agricultura en la Selva (unas 700,000 ha), es probable que apenas unas 300,000 ha sean para agricultura que puede ser considerada intensiva, incluyendo las que se cultivan bajo sombra de árboles, como el café orgánico y el cacao. Los cultivos para biocombustibles están actualmente limitados a unas 30,000 ha de palma aceitera, de las que la mitad son relativamente nuevas. Por eso, este tema se incluye en este trabajo tan solo debido a que, recientemente, se estaría produciendo una explosión de interés para producir biocombustibles sobre la base de palma aceitera, *Jatropha* e higuierilla (biodiesel) y caña de azúcar (etanol), principalmente.

En el año 2000 el MAG elaboró el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010. Con un enfoque de mercado, el plan buscaba promover núcleos productivos o “clusters” en los departamentos de San Martín y Loreto, hasta consolidar 50,000 ha. Varias proposiciones de establecer plantaciones de esta especie fueron hechas en los últimos años, inclusive una para plantar 35,000 ha en Puerto Inca (río Pachitea). En este contexto, en 2006 se produjeron denuncias de que 30,000 ha de bosques naturales comprendidos en los valles de los ríos Caynarachi y Shanusi, en el distrito de Yurimaguas, habrían sido destinados al cultivo e industrialización de la palma aceitera por el grupo Romero, un poderoso conglomerado mixto al que pertenecen las empresas Industrias del Espino S.A. (Indesa) y Palmas del Espino S.A. (Palmesa). Aparentemente, 7,000 ha concedidas por el gobierno anterior a ese grupo en la zona de Shanusi, están actualmente siendo deforestadas. Pero siguen llegando frecuentes ofrecimientos de empresas extranjeras para invertir en esa actividad y a ello se juntan los pedidos de tierra correlatos²⁶.

En la medida en que la siembra de cultivos energéticos es una actividad

²⁶ Se sabe, por ejemplo, de una solicitud reciente de empresarios de Malasia para utilizar hasta un millón de hectáreas de Loreto para cultivar palma aceitera. Este pedido habría sido recusado por el gobierno actual.

Cuadro 6. Proyectos de plantaciones para biocombustibles			
Departamento	Número Proyectos	Superficie estimadas (ha)	Inversión (000US\$)
San Martín	16	160,000	470
Loreto	4	89,500	260
Ucayali	20	204,681	290
Amazonas	4	4,200	4
Madre de Dios	3	2,000	6
Huanuco	4	25,000	12
Total	51	483,581	1,042
Fuente: SNV (2009)			

plantaciones instaladas y que, en algunos casos, ya están en producción, junto con proyectos que son solamente ideas en proceso de verificar su viabilidad, y también proyectos que reportan las inversiones y las hectáreas que se requerirían sin realmente todavía tener ninguno de estos elementos asegurados. En ese sentido el cuadro sirve más que todo para brindar una idea del entusiasmo que ha originado la producción de biocombustibles en el Perú. Prueba de ello es que existe otro estimado, bien menos optimista, del Plan de Agroenergía del MAG que indica que solamente 171,000 ha serían probablemente plantadas en ese lapso.

Los departamentos con mayor actividad en este tema son San Martín y Ucayali y la provincia de Yurimaguas (Loreto), confirmando que su viabilidad económica depende en gran medida de una buena conexión vial con el resto del país. Otro factor es la gran extensión de tierra ya deforestada disponible en esos departamentos, su mejor calidad y, claro, la política agresiva de los gobiernos regionales respectivos para promover estos cultivos. Pero, la construcción de nuevas carreteras puede ampliar mucho las oportunidades. La agricultura intensiva puede también expandirse basándose en productos de exportación que no son bio-combustibles, como granos, aceites, café, carne y tantos otros.

La producción de coca para producción de cocaína ha sido fuente de graves trastornos económicos, ambientales y especialmente sociales en la historia reciente del Perú, y la situación continúa agravándose y expandiéndose a tierras cada vez más bajas de la Amazonía. En el cuadro 7 se mencionan las cifras oficiales, que corresponden exclusivamente a coca. Estas cifras contrastan con las de diversos estudios que sustentan la probabilidad de que la extensión de este cultivo sea realmente mucho mayor (Dourojeanni, 1992). A la coca se suman, ahora, los cultivos de otras plantas que alimentan el tráfico de estupefacientes, como amapola y marihuana, especialmente en Amazonas.

esencialmente privada, la información con relación a las inversiones planificadas no es fácilmente accesible. Sin embargo, el cuadro 6 ofrece una síntesis de las intenciones declaradas en 2008. En éste se suman proyectos que ya tienen importantes inversiones realizadas,

Cuadro 7. Situación oficial del cultivo ilícito de coca en 2008	
Zona de cultivo	Extensión
La Convención/Lares	13,072
Apurímac/Ene	16,719
Alto Huallaga	17,848
Otros lugares	8,421
Total	56,100
Fuente: ONUDD/ Devida 2009)	

3.6 Explotación forestal

Desde los años 1960 la legislación peruana ha intentado regularizar la explotación forestal mediante la implantación de sistemas de concesiones o contratos. La última versión de estos fue dada en 2000, con la Ley Forestal N° 27308 que establece concesiones por subasta o concurso de 5,000 a 40,000 ha por 40 años renovables para explotación maderera, sometidas a las condiciones habituales de manejo forestal. Eso fue ratificado por el controvertido Decreto Ley 1090 de 2008 que ahora está derogado a raíz de las recientes protestas indígenas en toda la Amazonía. Conforme se muestra en el cuadro 8, han sido concedidos 584 contratos sobre 1,182 unidades de manejo forestal, abarcando 7.3 mm ha, o sea sobre casi el 31% de los llamados bosques de producción, que cubren 23'757,000 ha.

A pesar de lo anterior, la mayor parte de la explotación maderera es ilegal, tanto dentro de las concesiones forestales porque en ellas el manejo es deficiente, como fuera de ellas, en las llamadas concesiones de reforestación que, en la Amazonía, son una excusa para extracción de madera y en las que no se planta nada. Otra parte de la extracción se hace a partir del desbosque con fines agropecuarios y en tierras indígenas, especialmente comunidades nativas, en las que tampoco se aplica un manejo forestal sostenible, y hasta en áreas protegidas descuidadas por el Estado. Los diversos permisos de extracción y hasta las concesiones de manejo forestal muchas veces son apenas un instrumento para legalizar ("blanquear") madera extraída ilegalmente.

La reforestación, si es hecha a partir de tierras ya deforestadas, puede ser una actividad social, económica y ambientalmente positiva. Pero, si para implantarla se eliminan bosques naturales, su beneficio ambiental es nulo y el social pasa a ser muy discutible. Los planes de reforestación pública y privada en condiciones amazónicas son muy modestos y, aunque deseable para rehabilitar tierras degradadas, es poco probable que reciban un impulso significativo en la próxima década.

Cuadro 8. Proyectos de explotación forestal en la Selva		
Concesiones de manejo forestal		
Región	Superficie (ha)	N° UA
Huanuco	285,661	48
Junín	12,744	2
Loreto	2'640,157	412
Madre de Dios	1'287,424	210
Pasco	8,644	1
San Martín	567,125	83
Ucayali	2'906,504	450
Total	7'708,259	1,206

Fuente: (Inrena, 2008)

4. Interpretación preliminar de los impactos ambientales y sociales previsibles

En este capítulo se revisan, de modo muy general, los posibles impactos ambientales y sociales de cada tipo de obras o explotaciones previstas en la Selva. Este análisis puede aparentar ser negativo y “anti-desarrollista” pues no tiene en cuenta los aspectos positivos de las obras que, indudablemente, existen. Pero los problemas que se mencionan son reales y tienen consecuencias sociales y ambientales que se transforman en costos adicionales para los proyectos que, en caso de no ser asumidos por éstos, deberán ser pagados por la sociedad, mediante más impuestos o con el sacrificio de sus bienes y de su propia seguridad.

4.1 Impactos de las proposiciones de generación de hidroenergía y de sus líneas de transmisión

El impacto socioambiental de la generación de energía hidráulica es siempre importante pero su intensidad depende de innumerables factores que incluyen el tipo de represas, sus dimensiones, eficiencia, características geológicas del envase y de la cuenca, estado de la cuenca colectora, cuidados constructivos y calidad del agua, entre otros.

Grosso modo, las centrales hidroeléctricas son de dos tipos: (i) de paso o de pasada, en las que no existe cierre total del río o una acumulación apreciable de agua “río arriba” de las turbinas y, (ii) de cierre o embalse, en las que se represa un volumen considerable de líquido “aguas arriba” de las turbinas mediante la construcción de una o más presas que forman lagos artificiales. En las primeras, las turbinas deben aceptar el caudal disponible del río “como viene”, con sus variaciones de estación en estación, o si ello es imposible, el agua sobrante se pierde por rebosamiento. Por eso solo se instalan en ríos caudalosos y de flujo suficiente todo el año. En el Perú las centrales de este tipo más conocidas son la del Cañón del Pato y de Macchu Pichu. En el segundo, el embalse permite graduar la cantidad de agua que

pasa por las turbinas y, en consecuencia, puede producirse energía eléctrica durante todo el año aún en el caso improbable de que el río se seque por completo durante algunos meses, cosa que sería imposible en un proyecto de paso. Las centrales con almacenamiento de reserva exigen por lo general una inversión de capital mayor que las de paso, pero en la mayoría de los casos permiten usar toda la energía posible y producir kilovatios-hora más baratos. Además, existen muchas variantes de las anteriores, incluidas las que usan derivación de aguas, caídas de agua naturales, bombeo, etc. Es evidente que los impactos socioambientales de las centrales hidroeléctricas de embalse son muchísimos más severos que los de las de paso. Por eso, antes de decidir la construcción de una central hidroeléctrica, especialmente en ríos con caudal suficiente todo el año como es el caso de muchos de los ríos de la Amazonía alta, es fundamental ponderar las ventajas y desventajas de cada alternativa.

Los impactos sociales y ambientales de la hidroenergía producida a partir de embalses son muy considerables y diversos (Cuadro 9) y, en especial los ambientales, se producen frecuentemente formando largas secuencias de eventos concatenados. Goodland (1996) explicó, en forma simple, el grado de impacto de una represa, combinando su eficiencia energética (superficie inundada/MW producidos o, mejor, su producción de energía en KW/h/ha), con el número de personas afectadas o reasentadas. Desde este punto de vista debe reconocerse que la mayor parte de los proyectos discutidos son, por ejemplo, menos impactantes que la mayor parte de las represas de la Amazonía del Brasil, localizadas en tierras bajas y con embalses enormes, aunque en el caso del Perú pueden afectar más gente e impactar más en la biodiversidad, dado que se trata de una región que concentra especies endémicas. Laurance (2000)²⁷ afirma que la destrucción del ecosistema original, en las condiciones de la Amazonía brasileña, puede avanzar hasta 25 km de los bordes del embalse después de unos pocos años. En el Perú, dadas las condiciones topográficas accidentadas, debe ser mucho menos, quizá 10 km.

Siempre se declara que la energía hidráulica es limpia y que es sostenible. Pero eso es una media verdad. Cuando el lecho del futuro lago no es limpiado de su vegetación y, en todo caso, dada la acumulación de sedimentos, los lagos artificiales emiten un volumen enorme de gases de efecto invernadero²⁸. Estos incluyen dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), dióxido de

²⁷ En el N° 1676 de la revista *Veja* (Brasil) del 22 de noviembre de 2000.

²⁸ Los lagos naturales como las cochas de la Selva y también los humedales, como las "tahuampas" y los "aguajales" también emiten gases de efecto invernadero, pero se estima que estos son compensados por la captura de éstos que hace la vegetación local.

Cuadro 9. Impactos ambientales y sociales de las represas en condiciones amazónicas	
Ambientales	Sociales
• Crea un lago completamente artificial en el ecosistema regional. • Altera el régimen hidrológico del río en función de las necesidades de la central modificando el ritmo natural de entrada y salida de agua en las cochas y en los afluentes: Impacto negativo en la biota acuática y en la dispersión y viabilidad de semillas de árboles. • Interrumpe el curso de agua: Impacto negativo en la migración reproductiva de los peces y destrucción de alevinos. • Altera la temperatura del agua en la represa y a su salida: Impacto negativo en la biota acuática pues reduce el contenido de oxígeno disuelto. Flora acuática y animales microscópicos pueden desaparecer. • Retiene nutrientes en el lago artificial reduciendo la calidad del agua para la biota: Menos peces. • Altera la disponibilidad y la distribución de semillas de especies forestales con impacto en la regeneración del bosque. • Genera (o puede generar) volúmenes considerables de gases de efecto invernadero: metano y dióxido de carbono. • Deforestación y/o destrucción de habitats y porciones importantes de ecosistemas en las cuencas inundadas. Creación de un lago, o sea un ecosistema artificial. • La deforestación y destrucción de habitats naturales se extiende a una amplia área de influencia alrededor del lago artificial. • Destrucción de la fauna silvestre al momento del llenado de la represa y luego de la fauna que usa las playas para nidificar (aves y quelonios) en cada caso en que se suelta agua fuera de temporada. Riesgo de extinción de especies endémicas. • Eliminación de riberas o bancos de arena debido a la reducida carga sedimentaria y a las alteraciones periódicas (a veces diarias) del flujo de agua de la represa. • Las represas dejan un importante pasivo ambiental cuando son abandonadas. El lodo anaeróbico es de por sí un riesgo letal para el río y, de otra parte, ese lodo acumula toda clase de contaminantes naturales o de origen humano. Las represas se transforman en el equivalente a los relaves mineros. • Pueden aumentar la susceptibilidad del área a terremotos debido al peso del agua sobre el lecho rocoso. • Es frecuente que las represas afecten directa o indirectamente a áreas naturales protegidas.	• Produce desplazamiento forzado de poblaciones y pobladores a lugares con condiciones generalmente menos adecuadas para su calidad de vida. • Inunda tierras agropecuarias donde ellas son de la mejor calidad, o sea en el fondo del valle que tiene suelos aluviales. • Reduce o dificulta la navegación en el río. • Reduce la disponibilidad de pescado, de fauna silvestre y de productos forestales diversos. • Se pierden sitios arqueológicos y lugares de valor cultural. • Alteración de costumbres tradicionales y, frecuentemente, aumento de la prostitución y de la delincuencia durante las obras y después de terminadas, debido al flujo de personas ajenas a la región. • Las represas son una amenaza constante para las poblaciones humanas y las infraestructuras localizadas en el mismo valle debajo de ellas, en especial en regiones sísmicas. • En muchos casos las represas provocan la destrucción y la reconstrucción de infraestructuras existentes, implicando altos costos sociales. • Los embalses retienen minerales valiosos como el oro que, previamente, son explotados debajo de éste, ocasionando conflictos con los mineros o su dispersión a otras áreas
Fuentes: CMR (2000), ICOLD (1998, 2008), Fearnside (2005, 2008), López (2001)	

azufre (SO₂) y óxido nítrico (N₂O). Por ejemplo, el lago de la represa de Balbina, en la Amazonía brasileña, pudo haber emitido apenas en sus primeros 4 años de funcionamiento (1987 a 1990) hasta 20 veces más gases de efecto invernadero (principalmente metano) que generando la misma cantidad de energía con combustibles fósiles y, dependiendo de los aportes de materia orgánica al lago, pueden continuar haciéndolo por siempre (Fearnside, 2005, 2008b). Este hecho es reconocido hasta por el gobierno, pero diversos estudios revelan que esas represas brasileñas producen seis veces más emisiones recurrentes totales (inventariadas por el protocolo de Kyoto) que los estimados oficiales, pues estos están basados apenas en las emisiones de superficie y no llevan en cuenta las mucho mayores provocadas por el paso de las aguas en las turbinas y en el vertedero. Además, hay emisiones generadas por el lodo expuesto en los bordes del lago al variar el

nivel del agua en el reservorio. Las emisiones totales de esas represas en 1990 (año usado como referencia para la Convención del Clima) sumaron 8 millones de toneladas equivalentes a CO_2 , o sea, casi igual al generado por el combustible fósil usado en ese lapso por la ciudad de San Pablo. Cuatro represas, principalmente Tucuruí (75% del total) y Balbina (18%) tuvieron un impacto global doble al del generado por el petróleo y cuatro veces mayor que el combustible fósil que sustituyeron (Fearnside, 2008b).

Arana (2009) hizo un cálculo preliminar de lo que ocurriría en la represa del Inambari en términos de gases de efecto invernadero y estimó que los aportes de ese lago de un poco más de 40,000 ha incrementaría las emisiones nacionales de esos gases en 5.86%, sin incluir las que se producirían en las turbinas y vertederos, que son considerables. Puede imaginarse el impacto total de las 15 grandes represas previstas en la Selva.

Tampoco es correcto declarar que la energía hidráulica es renovable o sostenible cuando se sabe que la vida útil de esas obras se limita, en el mejor de los casos, a un centenar de años, aunque en general no alcanzan 80 años de vida útil y frecuentemente menos que eso. La sedimentación media es de 0.5 a 1% por año del embalse, pero hay casos en que es muchísimo mayor, como en las que están previstas en la Selva, debido a la carga sedimentaria alta de esos ríos torrentosos. La CMR (2000) determinó, en una amplia muestra, que el 10% de las represas habían perdido el 50% de su capacidad de embalse cuando cumplían 25 años, dependiendo de una serie de factores, muchos de ellos presentes en el caso de los Andes orientales. Peor aún, los lodos acumulados en los reservorios de las represas desactivadas son en gran medida equivalentes a los relaves mineros y concentran toda clase de contaminantes químicos que pueden ser letales si es que no son adecuadamente contenidos. O sea, la energía hidráulica genera enormes pasivos ambientales. Apenas las evacuaciones “de fondo” de dichos embalses, que son operaciones de rutina, pueden ocasionar desastres ecológicos en el río y el envenenamiento de plantas y animales o personas que usan el agua río abajo.

La mayor o menor duración de la vida útil de una represa depende de la sedimentación de la misma que tiene causas naturales y antrópicas. Las primeras pueden influir en la decisión de no construir una represa. En el caso de las escogidas para ser construidas en la Amazonía alta del Perú este es un elemento de gran importancia y mal estudiado. Pero, las influencias antrópicas causantes de erosión en la cuenca pueden ser igualmente decisivas y, en general, el costo de evitarlas mediante el manejo de la cuenca debe ser incorporado al costo de operación de la central hidroeléctrica, lo que

nunca ha sido el caso en el Perú²⁹. De hacerlo, es posible que la rentabilidad “oficial” de la obra sea sustancialmente disminuida.

Otro aspecto raramente considerado con relación a la energía hidráulica es que esa fuente precisa de extensas líneas de transmisión que para ser implantadas destruyen bosques sobre centenas o millares de kilómetros y que, a la vez, se transforman en vías de penetración de madereros, cazadores e invasores y que, además, ocasionan grave deterioro del paisaje. Estas líneas deben seguir el camino más corto, para evitar pérdidas de energía y, por

lo tanto, muchas veces atraviesan áreas protegidas o tierras indígenas. Ya se anunció el kilometraje de las líneas de transmisión que serían necesarias apenas para el Inambari. Sus aproximadamente 300 km en territorio peruano implicarían una deforestación neta de unas 6,000 ha considerando un impacto de apenas 20 m.

Las hidroeléctricas tienen, como es obvio, grandes impactos sociales pues deben remover poblaciones urbanas rurales y, por localizarse en el lecho de los ríos, ocasionan la pérdida de la mejor tierra disponible para la agricultura. Por ejemplo, la represa de Paquitzapango, en el Ene, inundaría las tierras de unas 18 comunidades Ashaninka y 33 asentamientos humanos³⁰. También suelen expandirse dentro o cerca de ANPs. Los planes de reasentamiento de las poblaciones desplazadas son siempre materia de grandes conflictos sociales pues, muchas veces, las empresas usan el simple expediente de compensar en dinero o con tierras de calidad inferior. Cuando lo hacen con dinero, aunque el precio sea justo, los campesinos desplazados, sin experiencia, malgastan lo que reciben y luego suelen organizarse para reclamar nuevas compensaciones, creando toda clase de trastornos. En el cuadro 10 se hizo un estimado muy preliminar, basado en la escasa infor-

Cuadro 10. Estimado preliminar de áreas de inundación y de influencia de las 15 represas que podrían interesar al Brasil		
Central Hidroeléctrica	Superficie de inundación (ha)	Superficie de influencia (ha)
P. de Manseriche	273,370	1'088,813
Cumba 4	3,160	119,420
Chadín 2	2,601	134,723
La Balsa	4,626	146,902
Chaglla	Sin área inundable	28,571
Rentema	32,390	359,035
La Guitarra	589	57,877
MAN 270	490	67,799
Sumabeni	17,608	188,295
Pakitzapango	9,696	163,478
Tambo - Pto. Prado	4,521	143,848
Vizcatán	Sin área inundable	7,636
Cuquipampa	Sin área inundable	7,636
Inambari 200	25,588	178,984
Urubamba 320	17,139	244,832
Total	391,778	2'937,849
Nota: El área de influencia fue estimada en 10 km alrededor de cada lago. En las represas sin área inundable fue estimada en 5 km.		
Elaboración: Candes		

²⁹ Costa Rica es el país de América Latina donde mejor trabajo de protección efectiva se hace en las cuencas colectoras de agua para energía, habiéndose demostrado la alta rentabilidad de invertir en eso.

³⁰ Información personal de Ruth Buendía M., de CARE (30 de junio de 2009).

mación disponible, de lo que significaría construir todas las 15 represas, lo que es altamente improbable por lo menos en el plazo de una década, que fueron planteadas como de interés para el Brasil. Como se observa, el área de los lagos alcanzaría unas 392,000 ha y sus áreas de influencia, estimadas discretamente, sumarían casi 3 mm ha. Muchos centros poblados, decenas de miles de personas y gran parte de las tierras arables de dichos valles serían afectados.

4.2 Impactos de la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos

La exploración y explotación de hidrocarburos abarca áreas muy extensas pero con una intensidad relativamente baja y, en términos de deforestación es mucho menos impactante que otras explotaciones o infraestructuras. Sin embargo, sus impactos ambientales y sociales pueden ser muy serios, en especial los referentes a la contaminación de los cursos de agua (Cuadros 11 y 12). La contaminación se produce principalmente por la disposición inadecuada de las aguas de formación que cargan una serie de sustancias altamente tóxicas, como plomo, cadmio, arsénico y mercurio, entre otros o conocidos carcinógenos como tolueno y benceno, y asimismo por derrames de crudo en los pozos y dentro de cada lote y, especialmente durante su transporte por gasoductos y oleoductos hasta las localidades de procesamiento o consumo.

Cuadro 11. Algunos indicadores de impacto de la exploración y explotación de hidrocarburos		
Indicadores	Cantidad	Equivalencia (ha)
Lotes en explotación vigentes a septiembre 2009	7	1'062,437
Lotes en exploración vigentes a septiembre 2009	46	34'256,001
Lotes en convenios de evaluación técnica y de hidrocarburos no convencionales vigentes a septiembre 2009	10	21'363,694
Líneas sísmicas 2D desde 1999	8251 km	1,238 ha deforestadas
Líneas sísmicas 3D desde 1999	2409 km ²	1,986 ha deforestadas
Pozos	646	1,292 ha deforestadas
Total deforestadas hasta el momento en actividades exploratorias ya realizadas		4,515
Lotes en exploración con actividades de exploración en campo	16	12'807,546
Lotes en exploración que no han iniciado exploración en campo	30	21'448,454
Líneas sísmicas 2d comprometidas por ejecutarse	8340 km	1,251 ha deforestadas
Líneas sísmicas 3D comprometidas por ejecutarse	248 km ²	186 ha deforestadas
Pozos exploratorios comprometidos por ejecutarse	84	168 ha deforestadas
Estimación de total de hectáreas por deforestar en lotes en exploración		1,605
Fuentes: Anuario Estadístico de hidrocarburos 2008 (MEM). Informe estadístico Agosto 2009 (MEM), Mapa de PerúPetro de lotes de operaciones petroleras y cuencas sedimentarias, Contratos de exploración y explotación firmados por PerúPetro con empresas.		

Lo ocurrido en el norte de Loreto con las exploraciones y explotaciones iniciales de petróleo ha sido gravísimo, tanto que la desaparecida ONERN (1984) determinó que la zona comprendida entre los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón (unos 4 mm ha) era “crítica”. También fueron considerables los daños en la exploración inicial del Camisea, donde además se provocó alta mortandad en los indígenas Nahuas por enfermedades traídas por los obreros. Por eso, sumando a esa experiencia la del Ecuador, existe justificada reacción contra la actividad petrolera de las poblaciones locales. Es de esperar que las tecnologías modernas ahora disponibles y el mayor control social sobre las operaciones limiten mucho ese tipo de desastres en el futuro. Sin embargo, el caso del Gas del Camisea inaugurado en 2004 es ilustrativo de que, a pesar de ser relativamente cuidadosa, siempre aparecen problemas, especialmente sociales, incluyendo la ruptura en seis ocasiones del gaseoducto, con derrames de gas importantes, una de ellas causando un incendio y varios heridos³¹.

En teoría, cada línea sísmica es una trocha de apenas 1.5 m de ancho, abierta por brigadas de 12 a 15 operarios, en las que se respetan los árboles de más de 20 cm de diámetro, entre otras precauciones anunciadas en los estudios de impacto ambiental. Considerando las líneas hechas desde 1999 y las que se harán al explotar los lotes concedidos se habría producido la deforestación de unas 6,120 ha, a lo que hay que sumar una deforestación mayor para las líneas 3d que, en el cuadro son apenas las que están ya previstas, para trochas de abastecimiento, campamentos y otros. En verdad, es improbable que el impacto sea tan pequeño, al menos en términos de disturbio de la biota. Quien conoce el comportamiento de “materos” y “trocheros” en el monte sabe que ellos nunca restringen sus movimientos y que, además, hay que sumar las trochas de acceso y aprovisionamiento así como los campamentos. También debe considerarse el impacto de las detonaciones y de los helipuertos. En consecuencia, a partir de estos elementos puede estimarse que unas 10,000 ha más serán afectadas directamente por la exploración de hidrocarburos y que una extensión mucho mayor y difícil de estimar habrá sido disturbada. Aún así eso no es un impacto significativo. La fase de explotación probablemente triplice ese impacto en los lotes

³¹ Según A. Barandiarán los “incidentes” importantes fueron:

1. 02 de Diciembre del 2004: Progresiva Kp 8.800 Malvinas - Cuzco.
2. 29 de Agosto del 2005: Progresiva Kp 220.50 Malvinas - Cuzco.
3. 16 de Septiembre del 2005: Progresiva Kp 200.70 Malvinas - Cuzco.
4. 24 de Noviembre del 2005: Progresiva Kp 50.900 Kepashiato - Cuzco.
5. 04 de Marzo del 2006: Progresiva Kp 125.950 Shima - Cuzco.
6. 02 de Abril del 2007: Progresiva Kp 125.487 Kepashiato - Cuzco.

en que ocurra, con el añadido de ser duradero. La construcción de oleoductos o gasoductos para transporte de la producción es un capítulo aparte, pues por más cuidado que se aplique en su construcción, provoca una deforestación mucho mayor. La operación de estos medios es delicada y su simple presencia provoca riesgos de contaminación por fugas debidas a causas naturales (derrumbes o aluviones y otros), o por causas técnicas o por intervenciones humanas, como en el caso del terrorismo.

Cuadro 12. Impactos ambientales y sociales de la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos en la Amazonía	
Ambientales	Sociales
• Disturba el ecosistema natural espantando la fauna, especialmente durante la exploración sísmica. • Produce una deforestación moderada a significativa durante las fases de exploración (trochas y líneas sísmicas y pozos) y explotación (campamentos, pozos y tubos), dependiendo de los métodos usados (helicópteros o caminos). • Emisión de lodos y agua caliente salada que extermina los recursos hidrobiológicos. • Las vías de servicio por las que pasan los tubos que transportan el crudo (oleoductos) o el gas (gasoductos) pueden ser usadas por agricultores invasores y madereros o cazadores ilegales. • Aunque no debería ocurrir, son frecuentes los derrames de crudo en el bosque y en los cursos de agua, por rupturas o fallas, con graves secuelas para el ecosistema y para la población. • Emisión de sustancias tóxicas líquidas (agua de formación o salmuera, que contiene además toda clase de elementos tóxicos como cromo, selenio, plomo, manganeso, etc.) o gaseosas (quemadura de gas en fase de prueba de pozos) diversas que afectan el entorno natural y humano.	• Conflictos con poblaciones locales, inclusive pueblos indígenas, a consecuencia del uso de sus tierras o de la contaminación. • Los gasoductos y oleoductos son una atracción para el terrorismo y para los delincuentes que, además, perjudican a la población local. • Euforia laboral en la época de la exploración que requiere mucha mano de obra y desocupación masiva en la etapa de la explotación que requiere de muy poco personal altamente calificado. • Aumento de las barriadas o tugurios en las regiones en que la exploración es intensa. • Aumento de problemas de prostitución y delincuencia. • Intrusión o afectación directa e indirecta de territorios indígenas. • Diseminación de enfermedades en grupos sociales aislados y susceptibles. • Sobreposición o impacto directo e indirecto en áreas naturales protegidas.
Fuentes: Banco Mundial (1992), Goodland (1996), Gaviria (1991), Gamboa (2009), Chirif (2009).	

Más grave que los impactos ambientales son los sociales, especialmente los conflictos que crea la superposición de lotes para hidrocarburos sobre ANPs y, en especial, sobre aquellas que atienden las necesidades de los indígenas. Gamboa (2009) actualizó esas informaciones y revela que 16 lotes están superpuestos a 12 áreas protegidas de las categorías reserva nacional, reserva comunal, bosque de protección y zona reservada (cuadro 13). Debe admitirse tres hechos con relación a ese asunto: (i) en dos casos, el área protegida fue establecida después de otorgada la concesión del lote, (ii) las zonas reservadas son una categoría provisional y gran parte de ellas serán devueltas para usos no necesariamente conservacionistas y, (iii) las otras categorías de áreas protegidas sobre las que se superponen los lotes no prohíben la explotación de petróleo, siempre y cuando se desarrollen los estudios que

demuestran su compatibilidad con el manejo del área, lo que no ha sido el caso. Peor es el hecho de que unos 40 lotes para hidrocarburos se superponen a cientos de comunidades nativas y que 4 de ellos (Lotes 88, 110, 113 y 138) amenazan directamente grupos indígenas en aislamiento voluntario, entre ellos los Kugapakori, Nahua, Murunahua, Isconahua (Gamboa, 2009).

Cuadro 13. Listado de superposición de lotes para hidrocarburos con áreas protegidas (julio 2009)			
Empresa Titular / Operador	Lotes en la Amazonía / Año	Departamento / Región	Áreas Naturales Protegidas / Año de Creación
Repsol YPF	57 (2003)	Cuzco	Reserva Comunal Matsiguenga (2003)
Petrobrás	58 (2005)	Cuzco	Reserva Comunal Matsiguenga (2003)
Hunt Oil / Repsol YPF	76 (2005)	Madre de Dios	Reserva Comunal Amarakaeri (2002)
Burlington	104 (2005)	Loreto	Zona Reservada Pucacuro (2005)
Petrolífera	107 (2005)	Huanuco	Reserva Comunal Yanesha (1988) / B. P. San Matías San Carlos (1987)
Pluspetrol	108 (2005)	Junín, Pasco, Ayacucho	Reserva Comunal Ashaninka (2003) / B. P. San Matías San Carlos (1987)
Sapet	111 (2005)	Madre de Dios	Reserva Nacional Tambopata (2000)
CEPSA	114 (2006)	Ucayali	Reserva Comunal El Sira (2001)
Hocol	116 (2006)	Amazonas	Zona Reservada Santiago Comaina (1999)
Petrobrás	117 (2006)	Loreto	Zona Reservada Güeppi (1997)
Perenco	125 (2006)	San Martín	Bosque de Protección Altomayo (1987)
Burlington	129 (2007)	Ucayali	Zona Reservada Pucacuro (2005)
CEPSA	131 (2007)	Ucayali	Reserva Comunal El Sira (2001)
Pacific Stratus	135 (2007)	Ucayali/Loreto	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
Pacific Stratus	138 (2007)	Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
Kedcom	160 (2008)	Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
Fuente: Gamboa (2009) basado en http://www.inrena.gob.pe [10-11-08] http://www.perupetro.com.pe [25-07-09]			

4.3 Impactos de la explotación minera

Como es bien conocido, la explotación minera *per se* no trae ningún beneficio ambiental que pueda servir de pretexto para justificarla, como en el caso de la energía hidráulica, las hidrovías o los biocombustibles. Tampoco depende de usarlas bien, como en el caso de las carreteras, que ocasionarían daños mínimos además de sus muchos beneficios si la legislación fuera obedecida. La minería es irremediablemente perjudicial para el entorno natural. Pero, es una actividad indispensable para la humanidad y, en consecuencia, se debe aprender a convivir con ella, procurando que sus impactos negativos sean el mínimo posible.

Dependiendo del tipo de minería y de su localización, algunas operaciones son mucho menos perjudiciales que otras. En términos generales, las explotaciones subterráneas (de filón o vena) tienen menos impactos que las de superficie que afectan grandes áreas y que hasta pueden remover mon-

tañas (por ejemplo, Yanacocha) y cambiar el curso de ríos o crear lagos donde no los había. Pero, la principal y peor consecuencia de la minería es en ambos casos la misma, o sea la contaminación del agua, del suelo y del aire debida a la exposición al aire del material extraído y a los desechos de los procesos mecánicos y químicos usados para separa el mineral. Los contaminantes generados o utilizados están sujetos en cualquier momento a fugas pero, lo más serio, es que no hay muchas alternativas para la disposición de los desechos (relaves) que en general contienen toda clase de sustancias peligrosas para la vida. Cuando las minas están localizadas en pendientes fuertes, con alta precipitación, actividad sísmica y población densa río abajo, condiciones comunes en la Selva Alta, sus riesgos se multiplican.

La minería formal aporta relativamente poca oportunidad de empleo, en todo caso menos que las actividades tradicionales en los bosques tropicales, como la agricultura, la explotación forestal o la pesca y, de otra parte, la mayor parte de los ingresos que genera son exportados mientras que los perjuicios se quedan en el lugar, a veces para siempre.

Cuadro 14. Impactos ambientales y sociales de la minería en la cuenca amazónica	
Ambientales	Sociales
- Contaminación del agua subterránea y superficial y del suelo con tóxicos, siendo el cianuro el principal para la separación del mineral al nivel de la cuenca, y los generados por la combinación del oxígeno del aire con los metales sulfurosos previamente no expuestos al aire (ácidos). En la Selva, el mercurio es el medio más usado para amalgamar el oro, pero ya se estaría usando cianuro. También ocasionan impactos los hidrocarburos de las máquinas y otros metales pesados. - Los contaminantes se dispersan por filtraciones, derrames y otras fugas provenientes de la operación o de las lagunas o depósitos de relaves. Los riesgos de accidentes son grandes, especialmente por los pasivos ambientales de operaciones abandonadas. - Generación de polvo y otros contaminantes del aire que impactan severamente en la vegetación y en la biota en general. - Las consecuencias de la contaminación y de las alteraciones en la calidad del agua (acidificación, redimentos) son la pérdida de biodiversidad, especialmente hidrobiológica y ribereña. - Erosión de suelos en el lugar de la operación, especialmente en la Selva, y sedimentación en otro lugar. - Deforestación directa en las minas a tajo abierto o para acumular material y relaves. El caso extremo se da en la explotación ilegal de oro en la Selva.	- Frecuentemente ocasionan severos impactos sobre la salud de las poblaciones vecinas por diversas formas de envenenamiento (a través del agua y del aire). - Brindan empleo, a veces bien remunerado, pero frecuentemente someten a los operarios a condiciones de trabajo peligrosas para la salud y la integridad física. - Ocasionan severos disturbios sociales donde llegan, alterando drásticamente las bases de la economía local. - Lo anterior y la migración en busca de empleo modifica las tradiciones locales y pueden ocasionar aumento de la prostitución y de la delincuencia. - La minería, en especial la ilegal, es severa amenaza para la integridad de las áreas protegidas y de los territorios indígenas, peor en el caso de indígenas no contactados. - Reducen severamente el potencial pesquero de los ríos que afectan. - En general, reducen severamente el potencial turístico regional. - Grandes alteraciones paisajísticas en el caso de las operaciones a tajo abierto o cuando se remueven montañas. También pueden alterar los cursos de agua. - Generan presiones directas e indirectas sobre áreas protegidas naturales.
Fuentes: Banco Mundial (1992), Dourojeanni y Pádua (1992), WWF (2002)	

Aún las más cuidadosas e inteligentes operaciones mineras producen contaminación y otros problemas serios (Cuadro 14). Pero, cuando la minería es informal e ilegal, los perjuicios ambientales y sociales son extremos y, por

desgracias, esa modalidad es frecuente en la Amazonía (Dourojeanni y Padua, 1992). En la actualidad, el caso más grave se da en Madre de Dios, donde ya existiría más de 150,000 ha seriamente afectadas por esta minería anárquica que destruye los mejores suelos aluviales aptos para la agricultura, invade las tierras indígenas, las concesiones ecoturísticas, forestales, los castañales y hasta las áreas protegidas y que, por encima de todo, literalmente destruye los ríos y su capacidad de mantener la pesca³². En ese tipo de minería, que a pesar de ser considerada “pequeña” usa cargadores frontales (más de 500 han sido registrados), tractores y camiones pesados, dragas sofisticadas³³, bombas poderosas y otras maquinarias, no se aplica absolutamente ninguna precaución y se hace uso abusivo y descuidado de sustancias altamente tóxicas, entre ellas mercurio. Por ejemplo, se sublima hasta 1.3 kg de mercurio por cada kilogramo de oro producido y ese tóxico se deposita en el agua o directamente en los pulmones de los habitantes. La minería ilegal, tolerada y hasta incentivada irresponsablemente por el gobierno, es la peor amenaza actual a la naturaleza y a la población, especialmente indígena. Además de diseminar enfermedades, usar trabajo esclavo y fomentar prostitución infantil, está claramente relacionada con tráfico de estupefacientes y armas (Dourojeanni, 2006; ProNaturaleza, 2005).

La minería anárquica de Madre de Dios y de otras partes de la Amazonía es el fruto del alto precio actual del oro (más de mil dólares por onza) y es practicada por empresarios inescrupulosos que dan trabajo a ciudadanos pobres de Puno y Cuzco, principalmente³⁴. Producen el 9.2% del oro peruano pero su aporte a la Región, en términos de canon minero, es apenas unos US\$4,200/año, pues solamente 16 de esas “concesiones” son legales y cuentan con un simulacro de estudio de impacto ambiental. De acuerdo con información de la Dirección Regional de Minería de Madre de Dios, esas pocas operaciones que cuentan con estudios de impacto ambiental destinan un presupuesto de menos de US\$400 para implementar su plan de manejo ambiental, lo que es ridículamente insuficiente (Arana, 2003). Las otras 1,546 en operación apenas disponen de un denuncia que, legalmente, no les autoriza a explotar³⁵. En la medida que la capacidad institucional para con-

³² Declaraciones públicas televisadas del Ministro del Ambiente (14 de octubre de 2009). Ver asimismo diversos artículos en *El Comercio* (por ejemplo, el 20 de abril de 2009).

³³ En noviembre de 2009 se conoció la intención de hacer entrar más de un millar de dragas en los ríos de Madre de Dios.

³⁴ Los empresarios usan esa masa necesitada para repeler, políticamente o violentamente, los débiles intentos gubernamentales por controlar el problema, organizando la extracción. El MAM enfrenta la oposición del MEM y de otros segmentos del gobierno.

³⁵ Declaraciones públicas televisadas del Ministro del Ambiente (14 de octubre de 2009).

trolar la minería informal en el país continúe siendo casi inexistente, la misma siempre será un riesgo latente. En el caso del río Nanay (Loreto) hay un precedente interesante de una acción al nivel de gobierno regional, que consiguió por medio de una ordenanza prohibir la actividad minera en su cuenca. Pero eso es una excepción y en otros ríos del mismo departamento sigue la actividad de dragas.

De otra parte, el problema ambiental minero para la Amazonía no se restringe a lo que se hace o hará en la Selva pues las actividades actuales y pasadas en la cuenca, o sea en la región andina, son igualmente importantes. Además, la Selva Norte puede recibir impactos provenientes de la minería que se realice en Ecuador y Colombia así como, en especial, de la prevista por el Perú en la Cordillera del Cóndor.

4.4 Impactos del mejoramiento y expansión de carreteras y ferrovías

Las carreteras son herramientas indispensables para el desarrollo. La construcción de carreteras tiene dos objetivos que siempre están presentes: (i) unir dos localidades o regiones entre las cuales hay necesidad de transportar gente y productos y, (ii) tornar viable o económicamente viable el acceso a la tierra y al transporte de productos en ella generados mediante la agricultura y la explotación de bosques, minas, fauna y otros recursos. Estos objetivos son razonables en la medida que sean respetados los límites para el uso de la tierra y los recursos preestablecidos mediante el planeamiento y la legislación. El impacto socio ambiental de las carreteras (Cuadro 15) deriva de la falta de ese planeamiento y/o de la falta de cumplimiento de la legislación. En el caso de los 8 países que comparten la Amazonía, después de más de 60 años de construir algunas decenas de miles de kilómetros de carreteras en ella, no existe hasta el presente ningún ejemplo en que el planeamiento y la legislación fueran siquiera mínimamente aplicados. Por eso, ya en 1989 los senadores americanos Tim Wirth, Al Gore y John Heinz, así como el conocido ambientalista Thomas Lovejoy declaraban *“la carretera Rio Branco a Cuzco es el comienzo del fin de la Amazonía”*³⁶.

O sea que las carreteras y otros caminos son, antes como ahora, la principal fuente de riesgos socio-ambientales para la Amazonía. Ellas tienen un extraordinario efecto multiplicador de impactos que duran para siempre. La

³⁶ Brazil: *A back door into the Amazon*, 11-17 de febrero 1989, Washington Correspondent, *The Economist* 310(7589):38-39.

excusa más frecuente para justificar la construcción de carreteras es decir “que ya existe hace tiempo”. Esa es una media verdad engañosa y peligrosa pues permite transformar trochas para peatones o para acémilas o caminos de madereros y otras vías ilegales y sin estudios de ninguna clase en pretextos para “mejorarlas”³⁷. Las mejoras incluyen afirmado, asfaltado, ensanchamiento, duplicación, ampliación de puentes, etc. y con ellas el impacto se multiplica. Inclusive, está bien demostrado que la deforestación disminuye si la carretera está mal mantenida y aumenta cuando está mejor conservada. La explicación es pura lógica económica pero, por eso, deben también analizarse los impactos de los proyectos de mejoramiento.

La Amazonía brasileña ha provisto evidencias indiscutibles de lo que sucede cuando reconstruyen carreteras. En ellas, la deforestación alcanzó entre el 33 y el 55% de la faja de 50 km a cada lado de carreteras nuevas en apenas 13 años (Alves, 2000; IPAM/ISA, 2000) o hasta 90% del límite de 100 km. de la faja vial principal en lugares de colonización más antigua (Alves, 2001a). Otro trabajo de Laurance et al (2001, 2002) evaluando el impacto de las carreteras previstas en la Amazonía por el Programa Avanza Brasil demostró, sobre la base de una evaluación precisa de lo ocurrido en los 20 años anteriores, que la deforestación a cada lado de las carreteras asfaltadas había sido en promedio de 28% hasta 10 km, de 18% hasta 25 km, de 4% hasta 50 km, de 10% hasta 75 km y de más de 6% hasta 100 km a cada lado. Las carreteras no asfaltadas tenían el mismo impacto que las asfaltadas hasta 10 km pero éste disminuía más a mayor distancia aunque existía deforestación significativa hasta 50 km a cada lado. Sobre esa base, ellos previeron que la faja de influencia de las carreteras asfaltadas podría ser como mínimo optimista de 26 a 75 km a cada lado, dependiendo de las características del área y que podría llegar de 50 a 200 km a cada lado en escenarios pesimistas.

En el Perú se ha documentado el impacto de la pavimentación de un trecho de la Carretera Marginal en el valle de Huallaga. Allí, en 1986, el área intervenida cubría sólo el 14.8% del valle pero, en 2001, el área intervenida (sin vegetación forestal o con vegetación forestal secundaria) ya alcanzaba al 31.1% del ámbito (CDC-UNALM, 2004), o sea, un aumento de más de 16% de la deforestación en 15 años, en una vía abierta en los años 60s. En Perú como en Brasil eso fue la consecuencia de un gran número de caminos de penetración que parten de la vía principal para extraer madera o para

³⁷ Ese fue, demostradamente, el pretexto usado para decir que la Interoceánica Sur no ocasionaría “mayores daños” al ambiente pues “ya existía” (Dourojeanni, 2006).

Cuadro 15. Impactos ambientales y sociales que son comunes en el área de influencia de carreteras en la región amazónica	
Impactos ambientales	Impactos sociales
• Deforestación, por agricultura legal e ilegal (migratoria) en suelos con o sin aptitud agrícola, principalmente ganadería. • Degradación del bosque, por extracción forestal sin manejo y sin reposición; puede afectar severamente cada lado de la faja deforestada. • Aumento de los riesgos de incendios forestales. • Caza ilegal, para comercio de carne, cueros y pieles y, en especial, tráfico de animales vivos. • Consecuentemente, enorme impacto negativo sobre la biodiversidad regional, inclusive la que es endémica donde ella existe y rarificación o extinción de especies. • Consecuentemente, reducción de servicios ambientales del bosque (ciclo de agua, fijación de CO₂, etc.). • Pesca abusiva, frecuentemente con implementos ilegales, dinamita y tóxicos. • Erosión de suelos, por deforestación en laderas y mal manejo de suelos • Contaminación química de suelos y agua por abuso de agroquímicos o como consecuencia de la minería. • Invasión de áreas protegidas (i.e. parques nacionales) • Reducción del valor paisajístico y turístico.	• Invasión de tierras indígenas por agricultores, madereros y mineros y eventual matanza de indígenas por enfermedad o en escaramuzas. • Desplazamiento de poblaciones indígenas tribales, invasión de territorios de otros indígenas y generación de conflictos entre ellos. • Especulación con tierras y apropiación ilícita de tierras. • Proliferación de cultivos ilegales (coca, marihuana, amapola). • Facilitación de tráfico de drogas, armas, animales silvestres y del contrabando en general. • Estímulo a la migración a áreas urbanas, degradación de servicios sociales y del ambiente en las ciudades y villas locales. • Estímulo a la formación de "barriadas" o favelas. • Fomento al subempleo esclavizante (i.e. en minería o garimpo y en extracción maderera). • Aumento de la prostitución femenina e infantil. • Pérdida de valores culturales tradicionales. • Dispersión de enfermedades, en especial malaria, dengue y fiebre amarilla. por retención de agua en lugares de toma de material.
Fuentes: Dourojeanni (1981a, 1981b, 1990, 1995), Banco Mundial (1991), Fearnside (1989), Nepstad et al (2001), Lurance (2000), etc.	

servir a las chacras nuevas. Resultados similares se han obtenido en el caso del área de influencia indirecta de carreteras como las que van al Valle del Apurímac y, claro, en la carretera Huanuco-Pucallpa. Estudios de Soares Filho *et al* (2005, 2006) considera, sobre la base del análisis de modelos conservadores, que el 40% de los bosques de toda la Amazonia habrá desaparecido al 2050.

La deforestación es consecuencia directa de la expansión de la agricultura y ganadería, bien sea de gran escala o de pequeños productores. En parte significativa, ella responde a la necesidad de expandir la agricultura en tierras apropiadas para ello, conforme a la legislación y sobre tierras debidamente tituladas. Pero la mayor parte de la deforestación es informal e instalada en tierras sin aptitud agropecuaria y sin uso de técnicas adecuadas. Por eso es que la superficie deforestada es mucho mayor que la utilizada anualmente. Parte de ella es literalmente abandonada pero otra parte está sometida a rotaciones de largo plazo que implican un uso innecesariamente extensivo, inclusive en tierras fértiles. Todo esto es consecuencia de no aplicar técnicas apropiadas y de la ausencia del Estado para apoyar la agricultura y para hacer cumplir la ley en los lugares por los que pasan las carreteras.

Las carreteras tienen otro efecto no previsto. Ellas facilitan la degradación del bosque por actividades forestales impropias, como el llamado des-

cremado o tala selectiva. Esta actividad puede preceder a la agricultura o ser su consecuencia. Ambas situaciones se dan a veces simultáneamente. Pero en cualquier caso, a lo largo de las carreteras existe un área de bosques degradados que es varias veces mayor que la franja que soporta la deforestación. Un estudio de Asner *et al* (2005), por primera vez, puso cifras al impacto de la explotación selectiva de madera en la Amazonía brasileña, la que no es generalmente cuantificada por ser difícil de observar por los sensores remotos que registran deforestación o quemadas. Demostraron que, entre 1999 y 2002 las áreas explotadas abarcaron de 12'075,000 a 19'823,000 ha, representando de 60 a 123% más que el área informada como deforestada. De esta área explotada, 120,000 ha eran de áreas protegidas. Evidentemente, con el tiempo, los caminos de los madereros se expanden mucho más allá de 50 km a ambos lados de la carretera donde se registra la deforestación. Este estudio, que apenas confirma con cifras lo que ya se conocía desde hace mucho tiempo (Zimmermann, 1982; Dourojeanni, 1990; FAO, 2001), revela la enorme amplitud potencial de la extracción forestal. Numerosos trabajos también demostraron el impacto de la explotación forestal sobre la biodiversidad, la capacidad de regeneración del recurso forestal y sobre su susceptibilización a incendios forestales (Nepstad et al, 1999, 2001, 2006).

Para estimar lo que las carreteras nuevas y mejoradas propuestas provocarían en términos de deforestación de bosques en la Selva peruana se ha elaborado el cuadro 16, que está basado en el cuadro 3 donde se discriminó la porción de cada carretera a ser construida o mejorada que corresponde a condiciones topográficas accidentadas (en principio Selva Alta) o más o menos planas (Selva Baja), superponiendo los trazos a un mapa que muestra la topografía. O sea, que las distancias no siempre corresponden exactamente a la versión oficial de Selva Alta y Baja. A diferencia de los estudios hechos en el Brasil, se ha considerado que las carreteras en la Selva Alta, debido a discurrir por valles estrechos y en partes profundos, no impactarían áreas tan extensas como las que pasan por tierras más planas y por ende fácilmente accesibles a madereros y agricultores. En el cuadro 16 también se han incluido 5,400 km de carreteras o caminos vecinales. Este es un estimado grueso que se considera razonable dado el hecho de que a nivel nacional el 60% de la vialidad peruana es de ese tipo. Para la Selva se usó un índice de apenas 40%. Sumando ese kilometraje al existente oficialmente pero que no sería mejorado, se obtienen los 8,000 km mencionados en el ítem deforestación futura/carreteras existente en el cuadro 16.

Con base en las referencias brasileñas y peruanas citadas se han prepa-

Cuadro 16. Cálculo de la extensión de bosques impactada (con 30% de deforestación en las fajas) por carreteras, 20 años después de concluidas (las nuevas) o mejoradas (las demás)						
Tipo de carreteras	Región	Vías (Km)	Escenario optimista		Escenario pesimista	
			Índice (km)	Extensión (000 ha)	Índice (km)	Extensión (000 ha)
Nuevas	Alta	664	20	1,328	30	1,992
	Baja	216	40	864	80	1,728
A ser asfaltadas*	Alta	1,166	14	1,632	30	3,490
	Baja	922	20	1,840	40	3,688
A ser mejoradas*	Alta	847	6	508	12	1,016
	Baja	671	20	1,342	30	2,013
Deforestación actual (2009)**			0	8,000	0	8,000
Deforestación futura/carreteras existentes***		8,000	2	1,600	4	3,200
Total		12,486		17,114		25,127

Notas: *Ápenas se indica el aumento probable del área impactada por las mejoras, **Deforestación actual ***Se considera una expansión progresiva de la deforestación no influenciada por mejoras en carreteras existentes restantes y en las vecinales.

rado los parámetros o índices de deforestación probable que se mencionan en el cuadro 16. Los índices usados son muy moderados e inferiores en un 60% a los usados por Alves (2000), Alves *et al* (2001) e IPAM (2,000) y también inferiores a los usados por Laurance *et*

al (2001, 2002). También son muy inferiores al índice usado por otros autores que reportan, simplemente, una deforestación de 50 km a cada lado en apenas poco más de una década. En este caso, se prevé que 20 años después de construidas o mejoradas, el 30% de las fajas a cada lado de las carreteras que se indican estará deforestado, en la forma típica que se observa a lo largo de cualquier carretera en la Amazonía, es decir, un entrevero de cultivos, pastos, “purmas” de diferentes edades y bosquetes remanentes sin valor comercial y con poco valor biológico. En los cuadros 3 y 16 las carreteras Interoceánica Norte e Interoceánica Sur se incluyen como ya construidas. En este ejercicio no se consideró que, eventualmente, algunas áreas deforestadas y abandonadas puedan volver a la condición de bosque.

Aunque el cuadro 16 es resultado de muchos supuestos y que, por lo tanto, es admitidamente cuestionable, sus resultados no son muy diferentes de lo revelado por los estudios, mucho más elaborados, antes mencionados. Indica que si todas esas obras se terminan hasta 2021, lo que es altamente probable, en 2041 se habrán impactado un mínimo de 17.1 mm ha (escenario optimista) y probablemente tanto como 25.1 mm ha (escenario pesimista)³⁸. El nivel de transformación de los ecosistemas en las fajas de influencia habrá superado ampliamente el promedio de 30% considerado como base, pues muchas secciones de esas vías ya tendrán mucho más de 20 años. Esta información equivale, en el escenario optimista, a una deforestación efectiva promedio entre 2010 y 2041 de apenas unas 85,000

³⁸ 17.1 mm ha – 8.0 mm ha = 9.1 mm ha/32 años (2009 a 2041) x 30% deforestación total = 85,313 ha/año y; 25.7 mm ha – 8.0 mm ha = 17.1 mm ha/32 años x 30% = 160,567 ha/año.

ha/año, o sea mucho menos que lo que oficialmente se estima ocurre, por lo que este escenario es muy improbable y, en el escenario pesimista, equivale a una deforestación efectiva promedio de unas 161,000 ha/año, que es poco más que la deforestación oficial y mucho menos que la prevista en los estudios de la UNALM de los años 70 y 80³⁹. En términos de área impactada, estos valores son respectivamente de 284,000 y 534,000 ha/año. Este resultado es consecuencia de la aplicación de indicadores de deforestación mucho más conservadores que los usados en los estudios mencionados.

Sin embargo, todo indica que la deforestación total de la Amazonía peruana en 2041 será mucho mayor que lo revelado por el cuadro 16. Para deducir eso basta tener en cuenta: (i) la discusión previa sobre lo ya deforestado y (ii) el kilometraje de carreteras nacionales y departamentales, pero especialmente vecinales, que serán construidas en el futuro⁴⁰. En efecto, como dicho, es inverosímil que en el año 2000 solo se hubieran deforestado 7.2 mm ha como registrado por Inrena/Conam (2005). Además, muchas otras carreteras que no figuran actualmente en los planes oficiales también serán construidas. Considerando esos elementos, más el crecimiento previsto de la población, el impacto puede ser muchísimo mayor.

Las ferrovías, contrariamente a las carreteras, tienen un impacto ambiental negativo más limitado pues como no se puede detener un tren en cualquier lugar, las posibilidades de invasión de tierras o de explotación ilegal de recursos naturales son menores y su impacto depende esencialmente de las decisiones sobre localización de estaciones y claro, otra vez su mayor riesgo está asociado a los caminos que se desprendan del eje ferroviario. No obstante, el trazo disponible de varias de las ferrovías propuestas atraviesa de lleno varias ANPs, inclusive de protección integral (parques nacionales), y territorios indígenas. De otra parte, en términos energéticos las ferrovías son mucho más eficientes que las carreteras, especialmente sobre distancias largas.

4.5 Impactos de la construcción y operación de hidrovías

Las hidrovías, como la generación de energía hidráulica, son presentadas a la opinión pública como una alternativa ecológica y económicamente adecuada. Eso es verdad en la medida en que, como los ferrocarriles, son energéticamente muy eficientes si se las compara con el transporte por carrete-

³⁹ Estos resultados de deforestación neta han sido considerados sub-valorados por algunos revisores de este informe.

⁴⁰ El planeamiento del MTC y especialmente sus informaciones son de corto o medio-corto plazo.

ras. Pero, debe tenerse en cuenta que el ejemplo del viejo mundo (especialmente Europa) en materia de navegación fluvial es secular, o sea que sus impactos ambientales ya están asumidos y al hecho de que esos ríos son naturalmente muchísimo menos ricos biológicamente que los de la Amazonía. De otra parte, debe recordarse que hidrovías y ferrovías no se hacen únicamente para transportar productos entre dos puntos. Ellas asimismo facilitan el establecimiento de nuevos desarrollos en lugares antes no económicamente accesibles. Por lo tanto, ellas deben ser cuidadosamente estudiadas antes de ser decididas.

Dependiendo del río y, en especial, del nivel y tipo de alteraciones que se pretenda hacer en él para facilitar la navegación (dragado, canalización, desrocamiento, rectificación de meandros, puertos, obras de mantenimiento y de control del agua, etc.) los impactos ecológicos pueden ser muy severos y sus repercusiones económicas y sociales también (Cuadro 17). En el caso de los grandes ríos amazónicos, como Amazonas, Ucayali y la parte baja del Marañón, el problema principal derivará de la rectificación de los meandros de los ríos abriendo canales que acorten la distancia de navegación. Hacer eso implica una amplia gama de gravísimos problemas ambientales. El mantenimiento de las hidrovías y la propia navegación son fuentes de constantes y graves problemas ambientales. El ejemplo más importante de este tipo de obras y de sus problemas asociados en América de Sur es proporcionado por los estudios para la Hidrovía Paraguay - Paraná (Bucher *et al*, 1993; Martins *et al*, 1994; Santana & Tachibana, 2004).

4.6 Impactos de la agricultura intensiva y de biocombustibles

La agricultura intensiva es deseable en la medida en que su expansión se haga a costa de las tierras semi-abandonadas en rotaciones extensas o de las que se usan para ganadería extensiva o sobre pastos degradados. En efecto, el uso de tecnología moderna, inclusive maquinaria y agroquímicos para mejorar el suelo (calcáreo y fertilizante) permite re-usar tierras abandonadas por la agricultura, lo que es tradicional en la Amazonía. En cambio, sus ventajas son dudosas o nulas si la agricultura intensiva para biocombustibles o para exportación se hace destruyendo bosques naturales directa o indirectamente.

Cualquier tipo de agricultura, pero especialmente la intensiva, trae aparejados problemas ambientales bien conocidos (Cuadro 18), en especial los derivados de la contaminación de suelos y agua por uso, frecuentemente abusivo, de agroquímicos diversos (fertilizantes, pesticidas, herbicidas) y,

casi siempre, problemas serios de erosión hídrica por manejo deficiente de los suelos⁴¹. Pero, en términos generales, la agricultura intensiva no es peor que la agricultura tradicional en los trópicos húmedos, o sea, la de “roza y quema” o migratoria. En teoría puede, inclusive, ser ambientalmente menos agresiva ya que, en general, se desarrolla legalmente en un ámbito fijo año tras año, con productividad mucho mayor pues no aplica descanso o barbecho y que, de cualquier modo, ocupa mucho menos espacio que la tradicional para producir mucho más, o sea, que es más eficiente. Pero, como se ha dicho, este hecho pierde validez cuando ese tipo de agricultura se expande a expensas del bosque, como ocurre en el Brasil con soya, caña de azúcar, maíz o palma aceitera. Además, la agricultura intensiva, contrariamente a la tradicional, usa más fertilizantes químicos y maquinaria, precisamente para compensar la pobreza del suelo que de otro modo obligaría a hacer rotaciones. En cuanto al uso de pesticidas, éstos son utilizados extensamente por ambas formas de agricultura.

Cuadro 17. Impactos ambientales y sociales que son comunes en las hidroviás	
Impactos ambientales	Impactos sociales
• <u>Dragado y canalización</u> destruyen hábitats acuáticos y los organismos (macro-invertebrados bentónicos, especialmente) que viven en las áreas de remoción y de deposición. • <u>Dragado, desrocado y canalización</u> pueden incrementar la velocidad del agua, con una serie de cambios en el régimen hídrico como turbidez, sólidos suspensos, etc., impactando diferentemente en cada especie. • Los sedimentos ocasionados por el dragado de mantenimiento pueden formar depósitos muy lejos, ocasionando los efectos mencionados y nuevos problemas para la navegación. • <u>Estructuras de mantenimiento</u> del canal puede cortar o modificar canales naturales, destruyendo o alterando lagunas y humedales, con serias implicaciones para la fauna acuática y silvestre. • <u>Estructuras de control del agua</u>, si son necesarias, con impactos similares a los ya mencionados. • <u>Puertos y terminales</u>, sus impactos dependen del tamaño y localización. • <u>Navegación</u> pesada (remolque) perturba el agua, removiendo constantemente los sedimentos, ocasionando fuerte turbulencia y turbidez y desmoronando las márgenes del río, lo que agrava el proceso, con enorme impacto sobre los recursos hidrobiológicos, con mudanzas a veces radicales de sus hábitats y de todo el ecosistema. • <u>Accidentes</u> y emisiones de barcos, dependiendo del tóxico, del volumen vertido o del río, estos eventos pueden eliminar la vida de trechos del río o de todo éste.	• Conflictos con pescadores que sufren de la disminución del recurso, de limitaciones en uso de redes y de riesgos adicionales de navegación. • Conflictos con navegación local, por ejemplo en poblados instalados a ambos lados del río. • Creación de puertos y zonas portuarias aumenta la presión urbana y, en muchos casos, la prostitución. • Cambios en el comportamiento de las comunidades locales. • Las hidroviás crean condiciones económicas para otras inversiones en infraestructuras a lo largo de ella, como carreteras, destinadas a facilitar la explotación de recursos naturales. • Las naves facilitan el tráfico de drogas, armas, animales silvestres y del contrabando, en general. • Diseminación más rápida de enfermedades • Reducción del valor paisajístico, turístico y recreacional del río.
• En ciertos casos, la aceleración de la velocidad del agua por rectificación de meandros y apertura de canales puede destruir humedales (por ejemplo aguajales) importantes. • En resumen de lo anterior, las hidroviás alteran y degradan drásticamente los ecosistemas acuáticos y reducen muy significativamente su potencial pesquero.	

Fuentes: Bucher et al (1993, 1997); Martins et al (1994), Santana & Tachibana (2004), etc.

⁴¹ El cultivo intensivo de biocombustibles también conlleva altos niveles de erosión, particularmente en la producción de soya (de 6.5 toneladas por hectárea en los Estados Unidos hasta 12 toneladas por hectárea en Brasil y Argentina).

El pretexto para el súbito interés en expandir el área de cultivos para biocombustibles está basado en el supuesto de que ellos sean renovables y de que reduzcan la contaminación por los gases que provocan el efecto invernadero, por aportar menos CO₂ y por sustituir los combustibles fósiles. Sin embargo, como ha sido ampliamente demostrado, esas virtudes son muy discutibles. Para comenzar, los biocombustibles no son ni limpios ni verdes. En efecto, cuando se considera el ciclo de vida completo de los biocombustibles (desde la adecuación y preparación de la tierra hasta el consumo vehicular) el moderado ahorro en las emisiones de gases efecto invernadero es sobrepasado ampliamente por emisiones mucho mayores originadas por la deforestación, quema, drenaje de turba, insumos del cultivo⁴², operaciones agrícolas, y pérdida de carbón del suelo. Así, por ejemplo, cada tonelada de palma aceitera producida resulta en 33 toneladas de emisión de CO₂, o sea 10 veces más que el petróleo. El reemplazo de los bosques por caña de azúcar para la producción de etanol emite 50% más gases de efecto invernadero que la producción y uso de cantidades similares de gasolina. Con relación al balance global de carbón, el científico Doug Parr, del Greenpeace, menciona que si apenas “cinco por ciento de los biocombustibles son generados de la destrucción de los existentes antiguos bosques, se pierde toda la ganancia de carbón”.

También existen otros problemas ambientales. Los biocombustibles industriales, como su nombre lo indica, requieren de procesamiento industrial. Por ejemplo, la producción de un litro de etanol, que ya requiere de tres a cinco litros de agua de riego, también genera hasta 13 litros de aguas de desecho. Éstos, para ser tratados, consumen una energía equivalente a 113 litros de gas natural, incrementando sus requerimientos sucesivamente, de forma tal que simplemente será liberado en el ambiente y contaminará las corrientes de agua, ríos y aguas subterráneas.

Otro mito es que los biocombustibles no resultarán en más deforestación⁴³. Sus proponentes argumentan que los cultivos destinados a su producción serán plantados en suelos degradados por la agricultura tradicional

⁴² Los biocombustibles industriales requieren amplias aplicaciones de fertilizantes petroquímicos, cuyo uso global (unas 45 millones de toneladas por año) contribuye intensamente a la emisión de óxido nitroso, un gas de efecto invernadero 300 veces más potente que el dióxido de carbono (CO₂). En los trópicos los fertilizantes químicos tienen 10 a 100 veces más impacto en el calentamiento global que cuando son aplicados en suelos de climas templados.

⁴³ Las plantaciones de palma aceitera para bio-diesel son la primera causa de pérdida de bosques en Indonesia, un país con uno de los más altos índices de deforestación en el mundo. En el 2020, las plantaciones de palma aceitera de Indonesia se triplicarán hasta llegar a una extensión de 16,5 millones de hectáreas resultando en una pérdida del 98% de la cobertura boscosa. Su vecino, Malasia, es el primer productor de palma aceitera del mundo y ya ha perdido 87% de su bosque tropical y continúa deforestando a una tasa del 7% anual.

o la ganadería. Pero, como ha sido demostrado en el Brasil con el ProAlcohol, eso no es verdad. Entre 1975 y el 2000, debido a los incentivos proporcionados por el Programa, la superficie del cultivo de la caña de azúcar se expandió de 1.9 a 4.8 mm ha, prácticamente todas abiertas a costa del Bosque Atlántico, que en ese mismo lapso se redujo a apenas 8% de su superficie original, subsistiendo apenas fragmentos degradados, aislados y biológicamente insostenibles a largo plazo. En 2008 existían 7.2 mm ha de caña de azúcar pero, para alcanzar la meta prevista en 2010 serán plantadas otros 2.5 mm ha en la misma región, prácticamente alcanzando los 10 mm ha. Aunque la caña no es el único cultivo que se ha expandido desde 1975, éste es el que abarca más tierras en la región costera del Brasil y diversos estudios demostraron que tanto en el nordeste como en el sureste, en especial en San Pablo, la caña ha sido el principal factor de eliminación del Bosque Atlántico, reputado como uno de los más biodiversos del mundo. Ahora es el turno de la promoción del biodiesel, especialmente en la Amazonía, donde las evidencias del incremento de la deforestación por esa causa son muchas. En efecto, la introducción de plantaciones de biocombustibles expulsa a los agricultores tradicionales y los empuja sobre la frontera agrícola. La soya suple el 40% del biodiesel del Brasil y ya se ha correlacionado positivamente su precio de mercado con la destrucción del bosque amazónico.

Es probable que en el futuro aparezca una nueva generación de biocombustibles. A diferencia de los actuales, producidos a partir de procedimientos convencionales como la fermentación o destilación de azúcares (etanol) o la extracción de aceite y trans-esterificación (biodiesel), los nuevos usarán procesos más complejos que harán mejor uso de la biomasa celulósica de las plantas mediante métodos bioquímicos y termoquímicos. Estos procesos permitirán aprovechar una gran diversidad de especies, pues su único requisito es que produzcan abundante biomasa (UICN, 2009). Esta probabilidad crea nuevos riesgos ambientales, no solamente los mismos que son producidos por los biocombustibles actuales, sino también por la introducción y dispersión de especies exóticas que, como ya ha ocurrido, pueden transformarse en invasoras extremadamente agresivas⁴⁴.

Otro aspecto de la agricultura en expansión es el de los cultivos que son ilícitos y que atienden la enorme demanda mundial de narcóticos. El cultivo de coca y la producción de pasta básica de cocaína constituyen un caso

⁴⁴ Valga mencionar el caso del algarrobo (*Prosopis* spp) en África y del *Pinus* en el sur del Brasil, actualmente convertidas en plagas que están alterando drásticamente los ecosistemas.

Cuadro 18. Impactos ambientales y sociales de la agricultura intensiva en la Amazonía

Ambientales	Sociales
• Deforestación cuando se expande sobre tierras nuevas y deforestación indirecta cuando ocupa tierras dedicadas a agricultura tradicional o pecuaria extensiva, las que a su vez avanzan sobre el bosque. • Erosión de suelos por mal planeamiento y/o uso inadecuado de maquinaria y, dependiendo del cultivo, erosión laminar hídrica y eólica • Contaminación de suelos y agua por pesticidas y herbicidas (especialmente el peligroso paraquat) e impacto en la población y en los recursos hidrobiológicos. • Contaminación del suelo y del agua por uso de fertilizantes químicos e impactos negativos en los recursos hidrobiológicos. • Difusión, propagación de especies potencialmente invasoras.	• Ocupa los mejores suelos desplazando a otros agricultores. • Puede estimular la violación de derechos a la propiedad o de derechos indígenas o estimular a éstos a usos no aceptables de sus tierras. • Genera poco empleo y para operarios calificados o, contrariamente, puede generar empleo esclavo. • Reduce el potencial pesquero de ríos y cochas.
• Emisión de CO2 al quemar bosques o restos de cosecha y preparar el terreno, y provocación voluntaria o involuntaria de incendios forestales. • Efluentes contaminantes del procesamiento de los productos o combustibles. • Invasión o riesgos adicionales para las áreas protegidas.	

Fuentes: Dourojeanni (1990), Friends of the Earth (2003)

especial pues, están entre las actividades más erosivas y contaminantes en la región (Dourojeanni, 1992; Vecco, 2005), además de provocar deforestación directa e indirecta y de ser un vector de invasión de áreas protegidas y tierras indígenas, en las que encuentra refugio seguro debido a la falta de control. García y Antezama (2009) confirman el uso de decenas de químicos altamente contaminantes dedicados a la fabricación de la pasta básica, como kerosene, acetona, acetato etílico, ácidos sulfúrico y clorhídrico, amoníaco y benceno, todo lo cual termina en los ríos de la región. Estos problemas inciden directamente en la reducción de la diversidad biológica, inclusive la que está lejos del área cultivada. Los cultivos ilícitos están asociados al llamado narcoterrorismo y son una grave fuente de conflictos sociales, especialmente en la región conocida como VRAE. En el noroeste de la Selva, especialmente en Amazonas, el cultivo de amapola está en plena expansión y la marihuana ya es producida en diversos lugares.

4.7 Impactos de la explotación maderera

Aunque en general eso no es reconocido, la explotación forestal tiene un enorme impacto ambiental sobre grandes extensiones de tierra, degradando los bosques⁴⁵ y, peor aún, es precursora indiscutible de impactos mucho más serios, simultáneos o subsecuentes, por abrir y permitir el acceso a esas áreas a usos agropecuarios indebidos por parte de invasores ilegales (Cuadro 19). La explotación forestal mecanizada es la mayor constructora de caminos en la Amazonía.

⁴⁵ El destacado ecólogo E. Raez recuerda que la explotación forestal peruana produce apenas el 1% del PBI, pero ocupa más del 50% del territorio nacional y tiene una influencia política desmesurada.

En este tema, en teoría, hay que diferenciar dos situaciones: (i) la explotación forestal legal, sobre la base de concesiones forestales de acuerdo a ley, y (ii) la explotación ilegal. Si la explotación forestal legal fuera bien hecha, aplicando planes de manejo que garanticen la sostenibilidad del bosque, no se necesitaría incluir este tema en el contexto de este estudio. El problema es que, a pesar de las buenas intenciones del gobierno y de muy pocos empresarios, la explotación en concesiones forestales es tan irracional, insostenible y perjudicial en términos ambientales y sociales como la que es completamente informal. Apenas cambia la escala.

La informalidad dentro de la formalidad se da en su nivel más escandaloso por la existencia de una modalidad amparada por la ley vigente, denominada “concesiones de reforestación” en las que no se planta nada pero se extrae madera prácticamente sin restricciones. También se da en las concesiones forestales debido a que los planes de manejo respectivos son aberraciones técnicas, con inventarios insuficientes o fraguados, tramos de corta de la misma dimensión, rotaciones demasiado cortas para que exista regeneración del stock y porque, además, no hay control y todo lo que dicen los planes de manejo es apenas una formalidad⁴⁶. Por eso, como se ha registrado reiteradamente (Dourojeanni, 2009) la mayor parte de esas concesiones son apenas pretextos formales para una extracción de madera que en nada se diferencia de la que es completamente informal. La madera es frecuentemente robada de bosques que no son objeto de la concesión, invadiendo otras concesiones, tierra pública o las de los indígenas y áreas protegidas.

Cuadro 19. Impacto ambientales y sociales de la explotación maderera en la Amazonía	
Ambientales	Sociales
Directos - Degradación del bosque por explotación (con o, peor, sin manejo forestal adecuado): (i) aumento de riesgos de incendios, (ii) alteración drástica del ecosistema, (iii) impacto negativo en la biodiversidad. - Elevada mortalidad de renovales y de especies no sometidas a la extracción. - Reducción del valor futuro del bosque por eliminación de semilleros y renovales de especies valiosas en primera rotación o “pasada”. - Compactación del suelo por maquinarias pesadas y problemas de regeneración y erosión laminar. - Erosión galopante en explotaciones en la Selva Alta (trochas, caminos y rodaderos) - Deforestación limitada pero significativa (campamentos, patios, caminos, etc.)	- Invasión de tierras y territorios indígenas. - Invasión de áreas naturales protegidas. - Trabajo esclavo y denigrante, con alta incidencia de exposición a accidentes y a enfermedades. - Uso de las industrias forestales para “lavado” de dinero obtenido con tráfico de estupefacientes. - Reducción de poblaciones de especies cinegéticas por caza sin control. - Contaminación del aire (quema de residuos) y del agua (despejo en ríos) por procesamiento de la madera. Indirectos - Deforestación: Caminos forestales son el inicio de las invasiones de agricultores migratorios y de la agricultura migratoria. - Explotación forestal es la razón de ser de muchas carreteras o su consecuencia directa.
Fuente: Dourojeanni (1990), ITTO (2005).	

⁴⁶ En la mayor parte de los casos ni siquiera la certificación forestal evita el engaño (ver M. Dourojeanni, 14 de agosto de 2007, *Certificação e sustentabilidade florestal* (www.oeco.com.br)).

En cualquier caso, la extracción practicada está reñida con cualquier principio técnico y, aún en aquellas que son certificadas, es improbable que se apliquen cabalmente los principios e indicadores de sostenibilidad.

Por eso, el otorgamiento masivo de concesiones forestales que se ha hecho (Cuadro 7) será un impulsor de la degradación del bosque y, posteriormente, de la deforestación, además de la invasión de áreas naturales protegidas y territorios indígenas. Lo más grave, como ya se ha indicado, es la sinergia estrecha entre la explotación maderera y la apertura de carreteras nuevas y el mejoramiento de las existentes⁴⁷. Por ejemplo, la carretera Interoceánica Sur posibilitó la explotación en una extensa región del noreste de Madre de Dios (ríos Tahuamanu y Las Piedras) antes libre de madereros y además permitió la invasión de madereros en el Parque Nacional Alto Purús y en el territorio demarcado para los indígenas en aislamiento voluntario (Dourojeanni, 2006; Fernández, 2009). Un estudio reciente de Salo & Toivinen (2009) añade abundantes evidencias a estos hechos, revelando que las concesiones fueron distribuidas sin usar ningún criterio que tenga en cuenta factores esenciales como accesibilidad, fertilidad de suelos, productividad y biodiversidad, entre otros, y recomienda medidas urgentes.

Para estimar la degradación de bosques que se producirá bosque adentro, o sea más allá del área de impacto agropecuario, podría utilizarse la información de las carreteras o, también, la de las concesiones forestales. Si las ya concedidas abarcan 7.3 mm ha, basándose en el trabajo de Asner *et al* (2005) puede estimarse el área total de bosques que serán degradados por la explotación anárquica en 11.7 mm ha, como mínimo y hasta en 16.1 mm ha como máximo. Pero, debe considerarse que los bosques declarados como de producción en el Perú suman 23.8 mm ha por lo que, si se abren más licitaciones para otorgar concesiones, puede esperarse que el impacto sea mucho mayor. Igualmente, debe recordarse que es posible la explotación de madera en las tierras indígenas.

4.8 Sinergias socioambientales

El breve análisis de los impactos ambientales y sociales previsibles antes mencionados permite, en primer lugar, hacer un balance de la gravedad de los riesgos que corresponden a cada categoría de obras o de explotación de recursos propuestos en el paquete discutido. Este se presenta en el cuadro

⁴⁷ Ver, por ejemplo http://www.parkswatch.org/spec_reports/logging_apnp_spa.pdf, demostrando cómo los madereros ilegales promueven carreteras ilegales y consiguen apoyo para eso (<http://elcomercio.pe/empresa/notas/provincia-purus-continua-aislada-resto-pais/20091129/375069>).

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

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

De otra parte, el impacto ambiental y social de una obra pública cualquiera o de la explotación de un recurso natural, de una forma u otra, no puede verse únicamente de forma aislada. Las sinergias entre estas acciones han sido reiteradas en cada uno de los capítulos precedentes. La minería informal, la explotación maderera y la agricultura informal, entre otras actividades,

Cuadro 20. Magnitud de impactos socioambientales negativos de obras y proyectos propuestos			
Orden	Factores de impacto	Social	Ambiental
1°	Carreteras	4	5
2°	Explotación maderera*	2	4
2°	Hidroeléctricas	4	4
2°	Minería	4	4
3°	Hidrocarburos	3	3
4°	Agricultura	2	3
5°	Hidrovías	1	3
6°	Ferrovías	1	2
Nota: De 1 (impacto reducido) a 5 (impacto severo)			
*Impacta sobre un área mucho mayor que las hidroeléctricas o las minas.			

dependen directamente de la disponibilidad y mantenimiento de las carreteras. No es sensato pretender proteger indígenas en aislamiento voluntario o fomentar el turismo ecológico y, simultáneamente, facilitar el acceso de mineros y madereros ilegales a esas tierras. Si se desea frenar esas actividades no debe hacerse la carretera o, en caso contrario, deben hacerse las inversiones necesarias para garantizar que serán evitados los impactos indeseables. Lo mismo es válido para cualquier otra obra.

Es, pues, evidente que las inversiones en grandes proyectos de infraestructura o de explotación de recursos naturales atraen hacia el lugar la población de otras regiones y que eso aumenta la densidad y la presión demográfica en centros urbanos y sobre los recursos naturales. Un ejemplo de esto fue la fase inicial de exploración del petróleo (década de 1970) que expandió drásticamente las barriadas de Iquitos pues nadie se preocupó por lo que pasaría con los operarios, dislocados de los ríos, que habían sido convidados a trabajar en la exploración, cuando comenzó la fase de explotación. La construcción de obras grandes como las hidroeléctricas, por ejemplo, suele dejar como saldo centros poblados y hasta ciudades nuevas en lugares inadecuados y sin opciones de empleo, que se transforman en problemas graves para las autoridades locales. Los trabajadores que participan en esas obras pueden dispersar enfermedades y crear nuevos contextos para la salud regional que deben ser previstos.

Desde otra perspectiva, es obvio que la migración hacia la Selva y la elevación de la densidad de la población en áreas urbanas y rurales, provocará de por sí un aumento considerable de los conflictos sociales. Las invasiones de territorios y propiedades y las violaciones de derechos serán más numerosos y violentos, pero se agravarán cuando esa mayor población confronte los impactos ambientales discutidos. Los cinco focos principales de conflictos previsibles son: (i) la continuación del enfrentamiento liderado por los indígenas amazónicos contra el gobierno nacional por la imposición de proyectos que en su conjunto implican un estilo de desarrollo inconveniente, con probable epicentro en la Selva Norte; (ii) el enfrentamiento entre los mineros informales de Madre de Dios y los que los apoyan al nivel departamental y nacional contra la mayor parte del pueblo de ese departamento, un segmento del gobierno nacional y la opinión pública; (iii) los enfrentamientos asociados al cultivo ilegal de la coca y al narcotráfico, centrados en el llamado VRAE; (iv) los enfrentamientos entre indígenas y petroleros en comunidades nativas y otros territorios; y (v) los enfrentamientos entre afectados por las represas proyectadas y sus promotores. Pero, en verdad, los conflictos están potencialmente dispersos en toda la Amazonía, sin excepción.

5. Sobre costos, estudios y mecanismos de decisión

5.1 ¿Cuánto va a costar todo eso? ¿Quién va a pagar?

No ha sido posible definir con precisión los montos de inversión que requerirá la construcción o puesta en marcha de los proyectos públicos y privados previstos para la próxima década que son mencionados en los capítulos anteriores. No lo es pues, además de la incertidumbre sobre su realización y sobre sus costos previstos, muchos de los documentos que contienen las propuestas ni siquiera disponen de un estimado grueso de costos. En el cuadro 21 se resume la información obtenida sobre inversiones o costos, con las consideraciones y limitaciones que se mencionan en cada caso. No es posible adicionarlas pues además de incompletas y de ser a veces inconsistentes, en otros casos (minería, ferrovías) no corresponden únicamente a la cuenca amazónica ni a la Selva. Sin embargo, es probable que la suma de las inversiones públicas y privadas en las infraestructuras de servicios públicos e industrias extractivas anunciadas para la cuenca amazónica alcance unos US\$80 mil millones para la próxima década. La mayor parte de esa inversión, incluida la que corresponde a servicios públicos, sería realizada por empresas privadas y/o mediante los arreglos público-privados que están de moda y que concluyen, en el caso de infraestructuras de servicio, en concesiones de diversas modalidades. Los financiadores de las obras público-privadas serían los bancos de fomento al desarrollo multilaterales y bilate-

Cuadro 21. Inversión anunciada (millones US\$) en los diferentes rubros incluidos para infraestructura y explotación de la cuenca Amazónica		
Rubro	Monto	Comentarios
Hidroeléctricas	30,419	Para 34 de las 52 propuestas
Líneas de transmisión	800 a 1,000	Para 1 de las propuestas
Hidrocarburos	-	Sin información
Minería	24,000	Anunciado por el MEM para todo el Perú
Carreteras	3,800	MTC
Hidrovías	-	Sin información
Ferrovías	5,185	Costo parcial de 4 de las 7 propuestas
Agricultura	1,042	MAG
Extracción forestal	-	Sin información
Nota: Referencias en los capítulos respectivos		

rales. Entre los primeros, especialmente la CAF y, claro, entre los segundos cada vez más el brasileño BNDES. El rol del Brasil en el financiamiento de obras ejecutadas por o para sus empresas nacionales en el Perú es ya muy grande y, considerando las propuestas discutidas, pretende crecer mucho. La banca privada también participará en forma crecientemente más importante. Ésta, obviamente, se dedicará especialmente al financiamiento de las industrias extractivas como hidrocarburos, agricultura y explotación maderera.

Es probable que este elevado nivel de inversiones no se realizará apenas en una década y es razonable prever que en ese lapso se alcanzará entre un tercio y la mitad de la inversión total propuesta. Aún así se trata de inversiones muy considerables. El PBI del Perú es actualmente de unos US\$128 mil millones, siendo sus reservas internacionales de US\$29.8 mil millones y su deuda externa de US\$ 30 mil millones⁴⁸. Para saber si en el lapso de una década el Perú podría permitirse invertir, por ejemplo US\$ 40 mil millones de dólares en la Amazonia (o sea la mitad del volumen de inversión estimado), en el cuadro 22 se ha calculado el rango de inversión privada que el Perú podría permitirse en función de su PBI, de su tasa promedio anual de crecimiento y del ratio de inversión privada relacionada al PBI entre 2010 y 2019. El resultado muestra claramente que el país puede, sin mayor problema, absorber una inversión como la mencionada que apenas representaría un 15% de la inversión probable en la próxima década. O sea que, en teoría, la totalidad de las inversiones propuestas podrían ser ejecutadas sin desmedro de inversiones en otras regiones del país.

Un importante estudio, publicado en agosto de 2009, discute la brecha de inversiones en infraestructuras necesarias para sostener el desarrollo peruano en 2018 (IPE, 2009). Según éste, la brecha de inversión (en 2008) para todas las infraestructuras es de US\$37,760 millones, de los que los dos rubros principales son transportes (US\$13,961 millones o 37% del total) y electricidad (US\$8,326 millones o 22% del total). La brecha de inversión en transportes incluye US\$7,375 millones para carreteras y US\$2,415 millones para ferrovías. La brecha de generación de hidroenergía es de 2,129 MW y de US\$2,590 millones, a lo que debe añadirse la brecha referente a transmisión. El estudio no discrimina esas brechas por regiones, pero se deduce que obviamente una parte relativamente menor de esa brecha corresponde a la Selva, lo que tiende a reafirmar que las necesidades previsibles de infraestructura en la Amazonía peruana no requieren de inversiones tan

⁴⁸ [www.braziltradenet.gov.br/ARQUIVOS.Indicadores Económicos/INDPeru.pdf](http://www.braziltradenet.gov.br/ARQUIVOS.Indicadores%20Econ%C3%B4micos/INDPeru.pdf).

cuantiosas como las programadas en cada sector si se tratara, realmente, del desarrollo de esa región, como lo hizo el mencionado estudio. Dicho de otro modo, las enormes inversiones previstas en la Amazonía peruana no responden, en gran medida, a las necesidades o intereses del Perú.

Por eso, saber que el nivel de inversiones propuesto es financieramente viable no es tranquilizante y otorga a la discusión de las propuestas un carácter de emergencia. También demuestra, una vez más, la estrecha correlación entre la devastación de recursos naturales, en especial la deforestación y los periodos de bonanza económica. Estos periodos deberían servir para fomentar un desarrollo sostenible y balanceado y eso implicaría inversiones que no sean solamente para infraestructuras, aunque tengan buena rentabilidad económica o que son, esencialmente, para viabilizar la explotación de recursos no renovables, como los mineros y los hidrocarburos. El balance se alcanzaría con inversiones proporcionales en desarrollo rural, salud, educación y buen manejo de los recursos naturales renovables.

La conveniencia o no para el Perú de ceder al sector privado nacional o internacional la construcción y explotación, mediante concesiones, de infraestructuras públicas como carreteras o ferrovías depende, lógicamente, de cada caso y de cada negociación. Las empresas participantes, que siempre son mayoritariamente extranjeras, postulan a las ofertas que hace ProInversión con la finalidad de ganar dinero y, por lo tanto, los estudios económicos que presentan suelen garantizar que la operación será rentable para ellos. Pero esos estudios no garantizan que la obra será rentable para el Perú. Si los costos reales de la obra, por ejemplo las mencionadas externalidades ambientales y sociales, no son incluidos, el Perú deberá financiarlos o, en caso contrario, terminará pagando aún más caro por las consecuencias de que no hayan sido cubiertos. Los usuarios deberán asumir las tarifas que sean decididas entre el gobierno y las empresas operadoras y éstas pueden ser elevadas a pesar de que los mismos ciudadanos, en principio, pagan impuestos para disponer de tales servi-

Cuadro 22. Posibilidades de inversión privada (millones de US\$) en función del PBI en el Perú*		
Año**	PBI	Inversión
2010	121,427	21,007
2011	127,499	22,057
2012	133,874	23,160
2013	140,567	24,318
2014	147,596	25,534
2015	154,975	26,811
2016	162,724	28,151
2017	170,860	29,559
2018	179,403	31,037
2019	188,374	32,589
Total		264,223
Fuente: Elaboración propia (E. Palti).		
Notas: * La tasa promedio anual de crecimiento para los próximos 10 años se ha estimado en 5%, que es similar al promedio de los últimos 5 años. El ratio (fijo) de inversión privada/PBI, estimado en base al promedio aritmético de los últimos 15 años es, en promedio, 0.173. ** La información del Banco Mundial sobre el PBI para el Perú en el año 2008 es de US\$114,500 millones y el estimado para el 2009 es de US\$115,000 millones en base a un pronóstico de crecimiento de 1%.		

cios. El tema de las tarifas es extremadamente complejo y delicado y es otro generador de conflictos.

El caso de infraestructuras públicas que asimismo se benefician con la explotación de recursos naturales como el agua, es más complejo. En estos casos, las empresas concesionarias además de pagar los impuestos de ley de los que una parte retornaría a la región en forma de canon, deben pagar por el recurso usado u explotado. Más aún, en contratos de largo plazo, las instalaciones deben regresar al país después de terminado éste y el beneficio para el país va a depender del estado en que la instalación sea devuelta. En el tema de centrales hidroeléctricas puede esperarse que éstas hayan perdido una parte considerable de su capacidad de generación de energía. Concesiones de muy largo plazo (30 años), como las propuestas por el Brasil para las hidroeléctricas, son sumamente arriesgadas y deben ser negociadas con extrema precaución.

Al final de cuentas es evidente que quien pagará por las obras y por los servicios y en especial por el lucro, el cual quedará con los inversionistas, es el pueblo peruano y, más aún, el pueblo de la Amazonía que también deberá sufrir el alto costo futuro de las consecuencias de no considerar seriamente los impactos ambientales y sociales.

5.2 Calidad de los estudios

Los estudios que sustentan las obras son un tema importante. En efecto, ellos se hacen por etapas sucesivas, comenzando por la idea, el perfil, la prefactibilidad, la factibilidad y, claro, por los estudios definitivos. En cada etapa deberían contemplarse, por lo menos, tres tipos de análisis: técnico, económico y socio-ambiental. Se supone que si la evaluación de cada etapa no es favorable o si en ella no se subsanaron las deficiencias y observaciones de la etapa anterior, el proyecto no puede seguir adelante. En general, el componente técnico es razonablemente bien hecho, pero los otros dos pueden no existir o, en general, son de baja calidad e inoportunos. La baja calidad se refiere, especialmente, a la manipulación de los datos para concluir que la obra es viable. La manipulación es especialmente notable en los aspectos económicos, en los que se subvalúan costos, se sobrevalúan los beneficios y se desconsideran las externalidades. Este es un procedimiento bien conocido y universalmente aplicado en la promoción o venta de ideas y proyectos. Por ese artificio se aumenta mucho la “rentabilidad” o viabilidad económica de la obra y, cuando el dinero falta para concluirla ya es demasiado tarde para que quien paga por ella pueda abandonarla. Es tarde en

términos políticos y/o en términos económicos y, como bien se sabe, se inventan las explicaciones necesarias para justificar el mayor costo.

La CMR (2000), por ejemplo, señala que tres cuartos de las represas cuestan significativamente más que el presupuesto aprobado. En promedio, estiman ese aumento de costos en 54%. El BID estima que ese tipo de obras cuesta en promedio 45% más que lo esperado. Pero, fuentes independientes citadas en ese informe mencionan costos adicionales de hasta 230%. Ese hecho es frecuentemente la consecuencia de costos financieros adicionales debidos a demoras en la obra y a problemas técnicos inesperados, pero no puede negarse que subvaluar costos es una táctica común para justificar económicamente obras que enfrentan oposición o críticas. Por ejemplo, la carretera Interoceánica Sur fue aprobada con un costo de US\$892 millones pero, como se sabe, su costo actual está previsto en 1,314 millones de dólares y ya se menciona que su costo final será de US\$2,000 millones.

La falta de seriedad de los estudios de viabilidad económica de las infraestructuras públicas queda, una vez más, evidenciada gracias a trabajos recientes del *Conservation Strategy Fund* (CSF), una entidad especializada en efectuar análisis económicos estratégicos y que ha desarrollado cinco estudios relacionados a carreteras amazónicas (Fleck *et al*, 2006; Fleck *et al*, 2007; Fleck, 2009) en Brasil (BR-319) y Bolivia (Madidi, dos tramos del Corredor Norte e Ixiamas-El Chivé). Primeramente, revisan los estudios económicos presentados para justificar las obras aplicando exactamente la misma información y metodología usadas por los que proponen la obra, en general empresas que sirven a los gobiernos. Sorprendentemente, en todos los casos revisados se demostró que los proyectos no eran económicamente viables. Pero, cuando incluían variables económicas y costos no contabilizados en el estudio como, entre otros, el de la deforestación y el valor correspondiente a su impacto en el cambio climático y el costo de mitigación de los impactos, demostraron que las tales obras no solamente eran antieconómicas sino que sus perjuicios a la economía y a la sociedad eran enormemente graves. La obvia conclusión de estos estudios es que los únicos que ganarían con esas obras son las empresas de construcción civil, los agentes financieros y, probablemente, algunos políticos. Las tales obras podrían no ser nunca necesarias o, en cambio, serlo muchos años más tarde, en otro contexto. Y, en todo caso, en la decisión de hacerlas deberían considerarse también todas las variables económicas mencionadas, que son sistemáticamente descartadas.

En el caso de la BR-319 (en Amazonas, Brasil) se trata apenas de una remodelación y pavimentación de 400 km. Usando métodos convencionales

de análisis económico y los mismos datos, Fleck (2009) demostró que esa obra, cuyo costo es de 557 millones de reales, no es económicamente viable ya que generaría un beneficio de apenas 316 millones de reales, o sea 33 centavos de Real por cada Real invertido en valores actuales, aún usando las tasas de descuento irrealmente bajas. Pero, incluyendo el costo económico de la deforestación adicional (evaluada en impacto negativo sobre el efecto invernadero) provocada por el mejoramiento de la carretera (1,900 millones de reales) y otros perjuicios ambientales, se llegaría a la astronómica suma de 2,200 millones de reales de pérdida en valores actuales. El estudio indica que por cada real de beneficio generado por el proyecto se producirá un costo ambiental de 12.3 reales. A pesar de la demostración de que esa obra es una inversión altamente ineficiente de dinero público, este proyecto continúa siendo implementado.

No hay ningún estudio similar sobre carreteras peruanas en la Amazonía, aunque existe uno en curso sobre la Interoceánica Sur pero, vista en conjunto con las otras vías de comunicación propuestas para unir el Perú al Brasil, puede anticiparse que el resultado no será diferente al los mencionados para Brasil y Bolivia. Además, la viabilidad económica de esa obra ya ha sido reiteradamente puesta en duda (Guerra García, 2005, 2005^a; Olcese, 2005). Es, en efecto, improbable que pueda justificarse la necesidad súbita y simultánea de tres carreteras, tres ferrovías y una hidrovía, cuando hasta comienzo de este milenio la única vía de comunicación con el país vecino era el río Amazonas⁴⁹. Es verdad que esas obras son proyectadas atendiendo los reclamos de los beneficiarios, por ejemplo de los pobladores de Pucallpa y Cruzeiro do Sul en el caso de la Interoceánica Centro. Pero es un hecho bien conocido que muchas obras públicas solamente benefician a un porcentaje muy pequeño de la población mientras que el costo debe ser injustamente compartido por toda la ciudadanía. Por eso, cuando se hacen carreteras es fundamental ser muy estricto con su evaluación económica. Si el costo de esas obras debiera ser pagado exclusivamente por los que van a beneficiarse con ella, la obra no sería hecha ¿Por qué, entonces, la nación toda se compromete a hacerlas? En esos casos, la obra debería esperar o ser hecha gradualmente, por etapas y/o características que sean rentables en su oportunidad.

Los aspectos socioambientales tienen un manipuleo mucho peor pues, además de que su calidad es casi siempre lamentable, en la mayor parte de

⁴⁹ A esas tres en territorio peruano, debe sumarse la que unirá al Brasil con Bolivia y que terminará en Arica, donde el Perú tiene acceso portuario en virtud del tratado de Ancón y que puede conectarse fácilmente a Puno y a otras localidades del Sur del Perú.

los casos simplemente no son incluidos hasta la etapa de pre-factibilidad o de factibilidad, cuando en general, la decisión de “hacer” ya fue tomada. Esto viola la legislación nacional pero eso nunca fue óbice para no hacer la obra. Más grave, si posible, es el hecho que las medidas compensatorias, mitigatorias y otras casi nunca son cabalmente cumplidas. Todos estos vicios en la preparación de estudios de obras públicas son especialmente graves y notorios en el Perú. Ese ha sido el caso de la carretera Interoceánica Sur y estaría siendo el de la represa del Inambari.

5.3 ¿Cómo y quién decide? El actor ausente

La sociedad nacional está dramáticamente desinformada sobre el porqué de las decisiones referentes a las obras y usos de recursos que son de interés nacional. Las obras, en general, solo aparecen en los medios de comunicación cuando ya han sido decididas y fluyen de la boca de autoridades en formas y circunstancias⁵⁰ que no permiten entenderlas a cabalidad. En otros casos, a pesar de anunciarse como decididas son apenas ideas. Siempre van acompañadas de afirmaciones categóricas sobre sus pretendidos beneficios. Quien desea saber más no lo consigue, pues muchas veces esas declaraciones no están respaldadas por ningún documento disponible en el sector correspondiente⁵¹. De cualquier modo, los comentarios que se hacen dudando de las virtudes de las obras decididas, en lugar de ser analizados y eventualmente tomados en cuenta, son descartados atribuyéndoles ser de la “oposición política” o de “enemigos del progreso”. Si la reacción a una propuesta es grande, se recurre al manoseado proceso de buscar aliados entre los grupos de la población aparentemente más beneficiados⁵².

Muchas dudas y preguntas

Ocurre que, a pesar del enorme número de actores mencionados, en el Perú está faltando uno, que debería ser protagonista. Se trata de la entidad o del

⁵⁰ Por ejemplo, las seis hidroeléctricas que serían cedidas al Brasil, entre ellas Inambari y Paquitzapango, fueron anunciadas a través del MRE, después de un encuentro presidencial. Otras obras, como las carreteras interoceánicas, fueron anunciadas al público primeramente por el IIRSA, en documentos del BID.

⁵¹ Es el caso de la Interoceánica Centro, anunciada en Brasil y Perú a todo nivel de autoridades, pero que no figura en el planeamiento del MTC. Obtener copias de los estudios que amparan las propuestas es extremadamente laborioso.

⁵² Fue el caso de vender la idea de que la Interoceánica Sur aportaría enormes beneficios a los pobladores de Cuzco y Puno, lo que como se sabe es altamente improbable. Ver también el artículo de N. Liane, 2004, *Integração Brasil com Peru é motivo de festa em Pucallpa* (<http://www.pagina20.com.br>).

sistema responsable de la planificación del desarrollo nacional. Al final, no se sabe quién o qué institución, ni cómo se definen las prioridades en el Perú: ¿Cómo fue definida la prioridad para los proyectos que están siendo llevados adelante? ¿Quién participó o discutió esas ideas para transformarlas en decisiones? ¿Cuál es la representatividad y legitimidad de los que tomaron la decisión? Las preguntas específicas que surgen son innumerables: Por ejemplo: ¿Cómo fue autorizado el Poder Ejecutivo a comprometer al Perú a otorgar recursos hidroeléctricos tan considerables al país vecino? ¿Por qué se dio prioridad a las carreteras sobre las ferrovías?

Cada obra decidida crea dudas específicas. Por ejemplo, sabiendo que el Perú tiene una capacidad instalada teórica de unos 7,000 MW a partir de 345 centrales hidroeléctricas, en su mayoría pequeñas e interconectadas precariamente, y que la demanda insatisfecha actual y previsible para el periodo 2009-2018 es de unos 2,200 MW (IPE, 2009), mayormente en la región andina sur⁵³, donde pueden construirse varias centrales hidroeléctricas pequeñas y medianas a bajo costo social y hasta con beneficios ambientales⁵⁴, con la ventaja de no ser necesario hacer costosas líneas de transmisión, surgen preguntas como: ¿Por qué se dio prioridad a Inambari? ¿Por qué debe el Perú imponerse elevados costos ambientales y sociales y, posiblemente, sacrificar la satisfacción de su demanda energética futura para atender la demanda actual del país vecino? ¿Por qué necesita el Perú vender ese tipo de energía? Si es verdad que la represa del Inambari es la que ocasionaría menos impactos socioambientales, ¿por qué entregar esa opción a otro país?

Mas, la pregunta principal sobre la expansión propuesta de aprovechamientos hidroenergéticos surge del cuadro 3, que revela una intención de inversión de no menos de unos US\$30,000 millones cuando, de otra parte, se sabría que para cubrir la brecha de infraestructura de energía hidráulica al 2018 solo se precisaría invertir US\$2,590 millones de dólares (IPE, 2009), o sea más de 11 veces menos. Gran parte de la respuesta es que en el cuadro 3 aparecen las represas que serían cedidas al Brasil cuya energía el Perú no precisará en ese lapso del futuro. Apenas Inambari, de ser construida para el Perú, atendería casi todas las necesidades nacionales hasta el 2021.

Las enormes reservas de fosfato del desierto de Sechura, localizadas en

⁵³ Comunicación personal (Alfredo Novoa).

⁵⁴ Hidroeléctricas pequeñas y sus lagos artificiales en condiciones de alta Sierra, donde los ecosistemas suelen estar extremadamente degradados, no solo ocasionan pocos impactos negativos más pueden beneficiar efectivamente a las poblaciones locales de muchas maneras (agua potable, agua para irrigación, crianza de peces, etc.).

Bayóvar, son la principal justificación para la construcción del corredor Interoceánico Norte hasta Saramiza y, asimismo, de la ferrovía que podría ir de Bayóvar hasta Santos u otros puertos del Brasil. El desierto de Sechura reúne unas 74,000 ha disponibles para concesiones mineras de fosfato que tienen una reserva mineral de 816 millones de toneladas (262 millones de toneladas de concentrados de roca fosfórica), incluyendo 6,300 ha de agua subterránea y una geología favorable. Su recuperación metalúrgica es alta (30.5% P₂O₅ con apenas una etapa de flotación) y, además, se trata de una roca fosfórica con características de reactividad entre las más altas del mundo, haciéndolo particularmente soluble en suelos ácidos, de manera que puede utilizarse como fertilizante de aplicación directa y de gran eficiencia. Eso es exactamente lo que requiere el Brasil para mantener su pujante agricultura, que importa ese material de Argelia y Marruecos. De otra parte, Bayóvar y Paita son puertos que pueden evacuar ventajosamente la producción de soya brasileña al Asia, ya que el paso de los Andes, en el Abra de Porculla (2,144msnm) es el más bajo de toda la cordillera. O sea que, en este caso, existe carga asegurada en ambas direcciones. El interés brasileño por esta alternativa queda demostrado por el hecho de que la gigante empresa minera brasileña Vale do Rio Doce posee, desde 2005, una concesión experimental en Bayóvar⁵⁵.

Es decir que este eje, aunque es bimodal, parece poseer la lógica económica que no se encuentra en los ejes interoceánicos sur y centro que, por el relieve andino más accidentado, no permiten el paso de camiones pesados como los necesarios para evacuar la soya brasileña, y que tampoco ofrecen evidencias de requerimientos de transporte en uno u otro sentido que las justifiquen económicamente. Aquí cabe, realmente, dudar de la buena fe aplicada y todo indica, como lo declaró Renato Paván en 1996, por entonces Presidente de las Ferrovías Paulista, que esa decisión fue fruto del *“lobby de empreiteiros”* (lobby de empresarios de la construcción) y que, en realidad, esa salida *“no tiene ninguna importancia para el Brasil”* pues siempre sería *“varias veces más barato dar la vuelta por barco o en todo caso, cruzar el continente por tren”*⁵⁶.

El tema de las ferrovías es igualmente relevante como demostración de falta de planificación y de insensatez económica. Es verdad que establecer-

⁵⁵ La empresa planea una producción de 3.9 millones de toneladas de concentrado fosfórico y construir un terminal marítimo. La licencia de instalación ya fue otorgada. La inversión total es de US\$479 millones, con un desembolso presupuestado de US\$279 millones en 2009. La conclusión de las inversiones está prevista en el segundo semestre de 2010.

⁵⁶ *Correio Braziliense* (Brasília, DF) del 25 de febrero de 1996.

las sería un 70% más caro que hacer carreteras, pero eso es compensado con creces por su muchísima mayor eficiencia energética y duración, sin mencionar su impacto ambiental significativamente menor. Además, los ferrocarriles en sustitución de carreteras son reconocidos como beneficiarios del mecanismo de desarrollo limpio (MDL) y pueden recibir considerables compensaciones económicas. Pero, el Perú y Brasil decidieron hacer no una sino tres carreteras y una hidrovía y dejaron los ferrocarriles para “después”, sin dar ninguna razón o explicación.

Pocas respuestas que no son convincentes

Las disquisiciones anteriores pueden ser totalmente erradas. Pero son cuestionamientos legítimos que en el Perú nadie responde. En efecto, la respuesta a ellos no está en los planes sectoriales ni en los regionales y tampoco en el SNIP ni en el Ceplan. Es más, a pesar de que el conjunto de obras y aprovechamiento de recursos descrito constituye, en realidad, un enorme paquete sin precedentes históricos para la Amazonía peruana, no existe siquiera una descripción del mismo. Contrariamente, en el Brasil los embates de desarrollo amazónico responden a programas políticos profusamente anunciados aunque no necesariamente razonables ni discutidos, como los mencionados “Avanza Brasil”, “Brasil en Acción” o el actual Programa de Aceleración del Crecimiento. En el Perú apenas se anuncian las obras aisladamente o, en el mejor de los casos, como parte de planes estrictamente sectoriales, como el Plan Intermodal de Transportes 2004-2023 (MTC, 2004).

Pero, los tales “planes sectoriales” son apenas listados de obras, con mención de plazos y estimados de costos. En algunos casos hay estudios de viabilidad económica basados en supuestos de demanda y otros elementos de una rentabilidad teórica. Pero, en ningún caso se presenta una verdadera justificación o explicación sobre la necesidad y mucho menos aún sobre su prioridad con relación a otras necesidades o su vínculo con los planes de otros sectores. Parecen partir del dudoso principio de que cualquier obra es, siempre, útil e indispensable. Ni siquiera se sabe cabalmente lo que se decide (justificación, racionalidad, costo verdadero, implicaciones económicas, políticas o geopolíticas, impacto ambiental real), pues la información es dispersa, cambiante, confusa e incompleta y jamás es consultada, pues el gobierno de turno limita la información y las consultas a las exigidas por la legislación ambiental, lo que es apenas una parte menor de lo que es importante. En el mejor de los casos se dice que las obras se harán en “estricto

cumplimiento de la legislación ambiental”. O sea que, en verdad, todas y cada una de las instituciones públicas planifican por su cuenta y riesgo y mal. Planifican mal porque lo hacen aisladamente y principalmente porque confunden listas de proyectos, sin mayor explicación, con planificación. El resultado de estas listas de proyectos sectoriales, hechas sin tener en cuenta otras iniciativas y, en especial, sin informarlas ni discutir las con el pueblo al que pretenden servir, es una cacofonía indescriptible, en la que priman superposiciones indeseables, duplicaciones y malgasto de recursos.

Más elaborados, sin duda, son los planes de desarrollo regional de mediano y/o largo plazo que son preparados por las regiones (departamentos) con diversos nombres. En principio, las asignaciones presupuestales anuales, aunque cuando sean de tipo participativo, siguen los lineamientos de los planes. La revisión de estos documentos, como en el caso del Plan Regional de Largo Plazo de Loreto 2008-2021, revela que muchos de ellos son muy deficientes y que, en verdad, no constituyen verdaderos planes y que, más bien, son conjuntos de enunciados e intenciones políticamente correctas. En general están acompañadas de listas de proyectos que, como las sectoriales, no reflejan bien las propuestas del plan. Pero tienen virtudes que no existen al nivel nacional: (i) existe un documento disponible para el público que es o que por lo menos se parece a un plan de desarrollo, (ii) han sido sometidos a cierta consulta a través de los llamados “presupuestos participativos” y, (iii) son coordinados intersectorialmente. Su defecto principal, además de los mencionados, es que no son coordinados con los planes de otras regiones ni realmente con el gobierno central.

Los proyectos públicos originados en cada sector, del mismo modo que las iniciativas regionales y locales que comprometen recursos presupuestales o que pueden causar endeudamiento, deben ser aprobados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del MEF para ser efectivamente financiados. Este aplica el procedimiento tradicional del ciclo de proyectos, incluyendo fases de pre-inversión (perfil, pre-factibilidad y factibilidad), inversión y post-inversión y que concluye con la emisión de una declaratoria de viabilidad. La fase de inversión implica un expediente técnico o los estudios definitivos pertinentes. La declaratoria de viabilidad incluye diversos aspectos que permiten juzgar la conveniencia social y económica de la propuesta e incluye hasta los aspectos ambientales. Como ya se ha dicho, al nivel local estos proyectos pasan previamente por el proceso del “presupuesto participativo” lo que, en principio, debería suplir los requerimientos de información y consulta. Pero, los proyectos de nivel regional o nacional, que interesan en este caso, no pasan por ese proceso previo. De cualquier modo,

la revisión que hace el SNIP es referida al cumplimiento por el proyecto de formalidades preestablecidas en formularios, que resulta en una *“verificación de la conveniencia y de la rentabilidad de realizar un determinado proyecto y no otro de acuerdo a su impacto y generación de beneficios, sobre la base de lo cual se le asigna una prioridad”*⁵⁷.

En conclusión, el SNIP es una herramienta importante y es, sin duda, un elemento de un sistema de planificación. Sin embargo, se ocupa apenas de proyectos públicos, a los que evalúa aisladamente y por lo tanto, no sustituye ni suple las funciones de un plan nacional, de planes sectoriales y, ni siquiera, de un programa. De hecho, el SNIP estima que va a aprobar más de 22,000 proyectos en 2009 que se suman a los 12,000 aprobados en 2008, que mezclan obras insignificantes como la pavimentación de algunas calles en una pequeña ciudad, con proyectos trascendentes. Además, de cualquier modo muy pocos son llevados a cabo. El llamado Plan Multianual de Inversiones, que también es estructurado por el MEF es igualmente, en esencia, una lista de proyectos con muy pocos elementos para juzgar o comprender la racionalidad del conjunto. Otro mecanismo existente en el MEF, aunque no aplicado a temas de este informe, son los llamados Programas Estratégicos de Presupuesto por Resultado, que son una innovación positiva que apunta a resolver problemas sociales concretos, financiando un programa mejor estructurado y, en este caso, hacer también un seguimiento de su aplicación.

En teoría, la planificación nacional sería realizada por el Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (Ceplan) que ha preparado “Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional 2010-2021”, es decir, con exactamente el mismo horizonte que el usado en este trabajo. Pero, este documento se queda a un nivel tan general que, en verdad, no contribuye a remediar la confusión de iniciativas públicas y privadas que se ha descrito. Otra iniciativa de planificación sale del nuevo MAM (2009) que produjo “Lineamientos de Políticas para el Ordenamiento Territorial”, que se basa en la Zonificación Ecológico-Económica. Eso está muy bien pero, por ejemplo, el documento anterior ni menciona ese asunto. Otra iniciativa importante, aunque más orientada a la solución de problemas coyunturales, son las llamadas “mesas de concertación”, que se han usado, por ejemplo, para resolver conflictos en el sector forestal y, por cierto, en la misma línea se anota el reciente proceso de concertación llamado “Acuerdo Nacional”. Sin

⁵⁷ Declaraciones (*El Comercio*, 21 de octubre de 2009) del Director General de Programación Multianual del Sector Público del MEF.

embargo, otra vez, estas iniciativas son tímidas, extremadamente fragmentadas y sin garantía de continuidad.

O sea que, en el Perú, no existe actualmente un mecanismo de planificación que diseñe y discuta abiertamente el futuro común con la sociedad, estableciendo una imagen objetiva consensuada y que defina los pasos necesarios para alcanzarla. Ni siquiera existe un proceso que coordine las iniciativas sectoriales nacionales o regionales antes de tomar las decisiones. Como consecuencia de eso, tampoco existe un “Plan Nacional de Desarrollo” ni hay, obviamente, un “Plan de Desarrollo de la Selva”⁵⁸. Eso es particularmente lamentable porque el Perú dispuso de un ejemplar Instituto Nacional de Planificación que, por lo menos en la década de los años 1970, disponía de un plan nacional detallado, fruto de debates intersectoriales serios y de una activa participación de expertos, incluidos ambientales y que disponía de la autoridad necesaria para orientar y coordinar su aplicación. Lamentablemente, esa herramienta de planificación fue sustituida por la arbitrariedad de decisiones presidenciales o ministeriales. El resultado de ese comportamiento del Estado peruano, que se arrastra ya por más de dos décadas, es lamentable en términos sociales, ambientales y económicos, generando niveles sin precedentes de endeudamiento público quizá innecesario, creando nuevas dependencias económicas o geopolíticas y, peor aún, desperdiciando oportunidades de desarrollo serio y sostenible.

5.4 El juego de los actores que toman las decisiones

O sea que el destino de la Amazonía se juega, finalmente, entre visiones e ideologías opuestas representadas por personajes como Fernando Belaúnde, para quien la Selva después de conquistada, es decir limpiada de sus bosques, alimañas y habitantes primitivos, debía ser explotada para transformarse en la “despensa” del Perú; y la de otros, como Ignacy Sachs, el inventor del concepto de “ecodesarrollo” que asesoró al gobierno peruano en los años 70, para quien la Selva puede dar cabida a una sociedad justa y equitativa, ecológicamente sostenible y económicamente viable sobre la base de la biomasa generada por la energía solar. Para estos últimos, el bosque no es el enemigo a derrotar y avasallar sino la máxima expresión de la energía que recibe el planeta y es a partir de ese recurso que debe construirse el desarrollo.

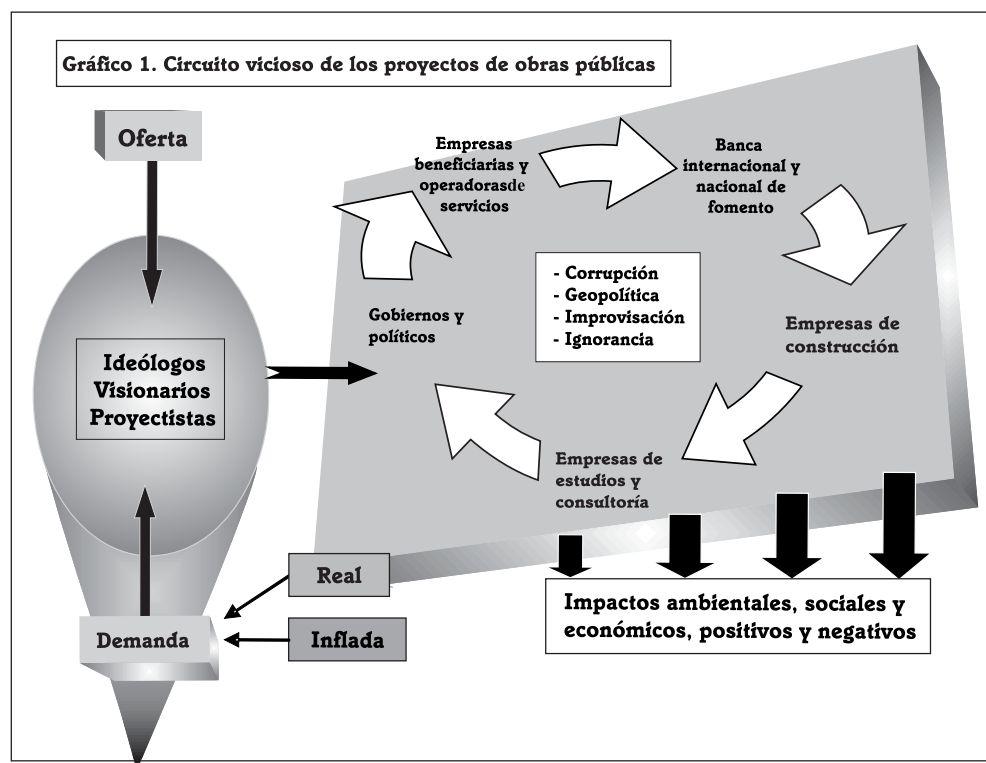
⁵⁸ Ese hecho fue reconocido públicamente por el propio Ministro de Agricultura, quien ofreció “tener” un Plan Nacional de Desarrollo de la Amazonía Peruana para “fin de año” (*El Comercio*, 6 de setiembre de 2009).

Como se sabe, a pesar de muchos intentos, entre ellos algunos muy serios como los impulsados recientemente en el Acre, Brasil (el programa “*Florestanía*”), la Amazonía está dominada por el impulso de los visionarios de la explotación y sustitución del bosque por agricultura y ganadería, la explotación irrestricta de los recursos del suelo y del subsuelo y, en resumen, por la búsqueda de un desarrollo basado en el crecimiento y no en la calidad de la vida. Muchos de esos actores son honestos en su intención, pero la mayoría está empujada por intereses de corto plazo, representados por el afán de lucro rápido que impregna a la sociedad globalizada actual y que en su mayoría todavía aplica el principio “*después de mí, el diluvio*”. Los otros, los que quieren algo más equilibrado, muchas veces se pierden en la teoría y no consiguen conciliar las necesidades inmediatas y apremiantes de la población con su visión del futuro.

De esta manera, la primera tendencia es absolutamente dominante y es la que dictamina lo que se hace en la Selva. A partir de allí el proceso de las decisiones suele entrar en un circuito vicioso representado en el gráfico 1. Las ideas visionarias, que no siempre responden a ofertas ni a demandas reales, son captadas por sectores empresariales que, para subsistir, apenas necesitan “hacer”, no importa qué. El “qué” puede ser realmente útil a la sociedad pero también puede no serlo. Basta con que parezca útil o, simplemente, basta que algún tomador de decisiones, con capacidad de influenciar en el público, lo considere necesario para el país o para sí mismo y que, por lo tanto, esté dispuesto a adoptarlo y promoverlo, usando su influencia. Esa decisión, en general, fue previamente motivada y es continuamente alimentada por las empresas de consultoría, las empresas de construcción, las empresas de gestión u operadoras y las empresas o agencias financiadoras, entre éstas los bancos, que necesitan desesperadamente usar los recursos de que disponen para justificar su propia existencia.

Falta, en el esquema descrito, la corrupción activa pero, peor que todo eso, es la resiliencia de los proyectos descartados dentro de la administración pública que, en lugar de ser eliminados, son mantenidos en forma latente, como las semillas de la mala hierba que, claro, reviven en el momento propicio. Ese momento se da cada vez que políticos o gobiernos sin ideas ni proyectos o programas, buscan algo para hacer y las adoptan y promocionan. Eso se debe a tres grupos de factores ya mencionados: (i) la falta de planificación, incluidos sus inherentes elementos de transparencia y participación; (ii) la debilidad del Estado para hacer cumplir la legislación y, (iii) la susceptibilidad del gobierno a las influencias de los intereses externos y privados de corto plazo.

Esa situación es agravada por el hecho de que el proceso de toma de decisiones de importancia nacional es fundamentalmente informal. Como consecuencia de lo anterior, es decir la falta de un sistema de planificación nacional que determine prioridades, las decisiones son arbitrariamente asumidas, en el mejor de los casos por el gobierno de turno en su conjunto pero, en general, resultan directamente de la opinión personal de quien ejerce la Presidencia de la República, de cada ministro o de cada gobernante regional. Pero, más grave aún es constatar que en la mayoría de los casos las decisiones son fruto de la inercia de la administración pública que recicla sin pudor ideas antiguas, originadas en contextos muy diferentes, que reciben una fina capa de pintura que se descascara al menor análisis pero que es útil al oportunismo político o a los intereses de grupos, como en este caso el de las empresas de construcción civil y las agencias financiadoras o, especialmente en el caso de la Amazonía, a intereses foráneos⁵⁹.



⁵⁹ Eso es exactamente lo que hicieron el BID y la CAF cuando crearon el IIRSA a pesar de que, supuestamente, deben dar el buen ejemplo. No es pues de extrañar que el Perú hiciera lo mismo.

En conclusión, aunque existen en la Amazonia más de tres millones de habitantes y una serie de restricciones legales para el uso de las tierras indígenas y de las áreas protegidas, así como una aparente decisión política de practicar desarrollo sostenible y frenar la deforestación, resulta obvio que la mayor parte de las decisiones son tomadas por un pequeño grupo que representa intereses poderosos, en su mayoría externos y que confluyen en determinados proyectos de infraestructura pública o de explotación de recursos, sin tener en cuenta consideraciones que no sean referidas a lucro. Estos actores superiores y decisivos son, principalmente, el gobierno del Brasil con sus propios instrumentos como el BNDES, la Eletrobrás y Furnas para la hidroenergía y la Petrobrás para los hidrocarburos, en estrecha colaboración con sus más poderosas empresas de construcción civil. A diferencia del BIRD y del BID que, aun representando intereses de potencias extra-regionales, aplican reglas de juego bastante estrictas y que, aunque discutibles, en principio buscan beneficiar al país que solicita el préstamo, los actores actuales apenas buscan el interés del prestamista, en este caso el mismo Brasil, que también es el beneficiario principalísimo de los proyectos que el Perú deberá pagar, además de tener que sufrir directamente los problemas socio-ambientales descritos.

6. Análisis de la política y la legislación para proyectos de infraestructura e industrias extractivas en la Amazonía Peruana⁶⁰

El Perú ha priorizado claramente una política de extractivismo a lo largo de su historia republicana, básicamente sustentada en la exportación de productos primarios para abastecer la industria de los países desarrollados. Esa política se ha mostrado de manera aún más agresiva a partir de la última década del siglo pasado, bajo la premisa de conseguir una rápida recuperación de la economía, gravemente golpeada por el terrorismo de la década de los años 80s y de la grave crisis económica en la que dejó al país el primer gobierno de Alan García (1985-1990).

Cuadro 23. Principales normas vigentes que favorecen la inversión privada en el Perú

1. Decreto Legislativo 662, **Régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras**, mediante el reconocimiento de ciertas garantías, por el cual se promueve la inversión extranjera en todos los sectores de la economía.
2. Decreto Legislativo 668, mediante el cual se establecen **medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio exterior e interior** como condición fundamental para el desarrollo del país.
3. Decreto Legislativo 674, **Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado**, mediante el cual se promueve la inversión privada en el ámbito de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado.
4. Decreto Legislativo 757, **Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada**, mediante el cual se promueve estas inversiones y se declara de interés nacional la inversión privada, nacional o extranjera, en las zonas de frontera del país.
5. Decreto Legislativo 758, **Decreto Legislativo para la Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos**, mediante el cual se promueve la inversión privada en obras de infraestructura y/o de servicios públicos, bajo la modalidad de concesiones.
6. Decreto Legislativo 839, **Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos**, mediante el cual se declara de interés nacional estas inversiones.
7. Ley 27037, **Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía**, mediante la cual se promueve la inversión privada para el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía.
8. Ley 28852, **Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería**, mediante la cual se promueve y declara de interés nacional la inversión privada en reforestación, agroforestería y servicios ambientales.

⁶⁰ Ver Anexo, por Alberto Barandiarán, que contiene información detallada sobre los aspectos legales e institucionales que encuadran este capítulo.

En efecto, con el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2001) se relanza en el Perú la preparación de un marco legal e institucional muy detallado de promoción de la inversión, básicamente privada, en el sector de las industrias extractivas del país y en la infraestructura requerida, que se inició con la venta de gran parte de las actividades económicas y empresas del Estado Peruano a favor de empresarios nacionales y extranjeros (estos últimos privados o estatales) y la aprobación de normas que otorgaban una mayor seguridad jurídica a estas inversiones.

Por su parte, y obedeciendo en realidad al contexto internacional del momento, con la aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en 1990 se inicia también en el país el desarrollo del marco legal e institucional ambiental, el cual sufrió varias marchas y contramarchas debido, básicamente, a la errónea percepción de que el tema ambiental constituía un serio “obstáculo” o “sobrecosto” para estas inversiones y empresas. Un claro ejemplo de ello lo constituye la “sectorialización” de la gestión ambiental aprobada en el Decreto Legislativo 757 del año 1991, mediante el cual se estableció que los distintos ministerios que conforman el Poder Ejecutivo serían los encargados de normar, licenciar y fiscalizar en materia ambiental respecto de las actividades de su sector.

Existe, pues, una marcada diferencia entre el nivel de avance de la legislación para promover, por un lado, la inversión privada en el sector extractivo y de infraestructura, y por el otro, el escaso desarrollo de la legislación en materia ambiental y social, generándose de esta manera un claro desequilibrio que trae como consecuencia un gran número de conflictos en torno a estos proyectos. A eso se suma, por parte de los funcionarios del gobierno nacional, un continuo incumplimiento a las normas⁶¹ que los obliga a desarrollar mecanismos oportunos de coordinación con otras autoridades nacionales, regionales y locales para el otorgamiento de derechos en favor de privados en el desarrollo de estos proyectos extractivos y de infraestructura, así como en materia de ordenamiento territorial⁶², lo que ha generado la superposición de derechos y una abierta contradicción con objetivos de protección ambiental, de derechos humanos y conservación de la diversidad a los que se encuentra comprometido el Perú. Finalmente, los instrumentos de gestión ambiental son considerados un mero requisito formal para la licencia de operación de estos proyectos, y la participación ciudadana apenas una táctica para la “legitimación” de los mismos.

⁶¹ Constitución Política del Perú, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, etc.

⁶² Zonificación Económica Ecológica y Planes de Acondicionamiento Territorial.

6.1 Sector Energía: Hidroenergía

Debido a los bajos precios del gas natural en los últimos años por efecto del proyecto Camisea, existe una fuerte inversión en el desarrollo de plantas termoeléctricas para la generación de energía en el país. No obstante, recientes problemas de abastecimiento del gas natural proveniente de Camisea y la disminución de la reservas de este recurso para el mercado nacional debido a la priorización de la exportación de los mismos, han evidenciado un crítico contexto de seguridad energética para el país en el corto plazo.

No obstante el reclamo de varios especialistas en la materia, en el país no se ha desarrollado hasta la fecha de manera explícita una política energética para el corto, mediano y largo plazo. Hoy, luego de cinco años de operación del lote 88 del Proyecto Camisea y luego de apoyar la construcción de una planta de licuefacción que permitirá exportar el gas natural de los lotes 56 y parte del 88 (la primera fase financiada por el BID y la CAF, y la segunda fase financiada por el BID, Eximbank y el IFC del Banco Mundial) el Gobierno del Perú con el apoyo del BID está buscando recién desarrollar un Préstamo Programático de Reforma de Política denominado “Nueva Matriz Energética Sostenible” (Numes) para “... *apoyar el desarrollo de una nueva matriz energética sostenible que se base en un enfoque integral de los diferentes componentes de la misma, y que se articule con los objetivos de desarrollo del Perú*”. Lamentablemente, a la fecha no se tiene claro el nivel de avance en la ejecución de este préstamo ni los objetivos específicos del mismo, debido a la poca transparencia en torno a este tema.

Por eso llama la atención el reciente empuje a nivel a la Presidencia de la República del Perú, y de quienes conforman el Poder Ejecutivo en general, respecto del desarrollo de un número importante de hidroeléctricas en el lado oriental de los andes peruanos en alianza con la República del Brasil. En efecto, no se conoce en base a qué visiones y prioridades se han tomado dichas decisiones. Lo cierto es que ya contamos con algunos instrumentos legales entre ambos países, en base a los cuales ya se encuentran aprobados o en trámite diversos derechos para la construcción de dichas obras.

El Convenio de Integración Energética suscrito por los gobiernos de Perú y Brasil el 17 de mayo del 2008, tiene por objetivo desarrollar estudios sobre el potencial de integración energética entre los dos países y evaluar proyectos hidroeléctricos para la exportación de energía eléctrica del Perú al Brasil. Como consecuencia, ambos países han suscrito luego un Memorando

de Entendimiento⁶³ “(...) para el desarrollo de estudios de viabilidad para la interconexión eléctrica entre Perú y Brasil, para la exportación de energía eléctrica del Perú al Brasil y para el suministro de energía eléctrica al mercado peruano, relacionados a los proyectos hidroeléctricos que sean determinados como prioritarios por las partes (...)”. Uno de los proyectos más visibilizados en este sector que está relacionado a ese convenio es la Central Hidroeléctrica del Inambari, respecto de la cual ya se otorgó mediante Resolución Ministerial No. 287-2008-MEM/DM, una concesión temporal por un plazo de 24 meses para el desarrollo de los estudios de factibilidad correspondientes, entre ellos el estudio de impacto ambiental, lo cuales están avanzando sin una verdadera participación de las poblaciones locales y sin la transparencia que se requiere.

Al igual que en el sector hidrocarburos y minero, para el desarrollo de centrales hidroeléctricas en el país se deben cumplir las obligaciones ambientales contenidas en el reglamento de protección ambiental del sector –Decreto Supremo No. 29-94-EM–, norma bastante desactualizada. Mediante este reglamento se ha establecido que para solicitar una concesión definitiva para el desarrollo de actividades de energía eléctrica se requiere previamente contar con la aprobación en el MEM del correspondiente Estudio de Impacto Ambiental.

6.2 Sector Energía: Hidrocarburos

El Perú mantiene, en las últimas décadas, una balanza comercial negativa en hidrocarburos, esto es, consume más de lo que produce, motivo por el cual debe importar hidrocarburos fósiles del mercado internacional, sometiéndose con ello a los vaivenes del precio internacional de estas “comodities”, no siempre sustentados por la disponibilidad de los mismos sino, más bien, provocados por la especulación de los agentes que controlan este mercado.

Como consecuencia, a partir del año 2003 se viene desarrollando una agresiva promoción de lotes de hidrocarburos en el país. Seis de los diez departamentos marino costeros y casi el 70 % de la Amazonía peruana tienen superpuestos lotes de hidrocarburos, todo ello bajo la lógica y amparo de una legislación que promueve activamente la inversión básicamente extranjera (privada y estatal) en este sector, y en contraste, acompañada de una legislación en materia ambiental y social, como se ha dicho, bastante

⁶³ Este Memorando de Entendimiento fue suscrito el 28 de abril del 2009 y tiene un plazo de validez de 180 días contados a partir de la firma del mismo.

limitada y débil en cuanto a su regulación e implementación.

En efecto, para el diseño de estos lotes no se han respetado ni considerado procesos previos de ordenamiento territorial promovidos por gobiernos regionales y locales, y ni siquiera por aquellos promovidos por otras autoridades nacionales, como en el caso de las áreas naturales protegidas. Por esta razón, existe un número bastante considerable de lotes de hidrocarburos en la Amazonía superpuestos a tierras de comunidades nativas, reservas indígenas a favor de aislados o en contacto inicial, áreas protegidas de uso directo, áreas urbanas y de expansión urbana, concesiones forestales maderables y no maderables, predios rurales, y otros derechos previamente establecidos. Esto, sin duda, es causa de un número importante de conflictos sociales con poblaciones locales y otros actores.

Además, hay que considerar la gran influencia que ha tenido el proyecto Camisea en el país. Es a partir del desarrollo de este proyecto a inicios de este siglo, cuya fase de exploración estuvo a cargo y costo de las empresas Shell y Mobil en la década de 1980 e inicios de los noventa, que se creó el actual marco legal e institucional para este sector. En efecto, Camisea y las expectativas generadas en torno a este proyecto gasífero sirvió de base para la regulación del aprovechamiento de estos recursos en el país, siempre bajo el fuerte criterio de una gestión exclusivamente privada en casi todas las actividades que componen la cadena productiva de este sector, desde su exploración y extracción hasta su uso final.

Sin embargo, continuas modificaciones a este marco legal han facilitado la exportación de los recursos de hidrocarburos provenientes de los lotes 88 y 56 de Camisea, recursos considerados prioritarios para la seguridad energética del Perú, lo cual ha generado un amplio debate respecto de la necesidad de recuperar estos recursos y mejorar la legislación y los contratos de hidrocarburos, priorizando el interés y necesidades nacionales, y poniendo en debate el rol del Estado no solo en la regulación del sector sino también en cuanto a su participación directa en el desarrollo de estas actividades económicas.

6.3 Sector Minero

Siendo el Perú un país con una tradición fuertemente minera, este fue el primer sector económico en ser “reflotado” por el paquete legal que favorece las inversiones, para lo cual se aprobaron, en primer lugar, una serie de normas para la organización y ordenamiento del catastro minero del país, buscando solucionar conflictos privados por superposiciones de derechos

mineros y facilitando el acceso a nuevas concesiones o derechos. Este marco legal específico constituye la base sobre la cual se sustenta la elevada cantidad de áreas y de concesiones mineras otorgadas en nuestro país, hasta el día de hoy, para el caso de la mediana y gran minería.

Asimismo, y como consecuencia del condicionamiento de un financiamiento en apoyo a este sector, en el año 1993 se aprobó el reglamento de protección ambiental minero metalúrgico (Decreto Supremo No. 016-93-EM), mediante el cual se estableció la obligación de adecuar ambientalmente las operaciones minero metalúrgicas existentes en base a Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (Pama), instrumentos a ser aprobados por las autoridades estatales, y para el caso de nuevas operaciones y proyectos mineros se estableció la necesidad de aprobar previamente Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

No obstante, han existido de manera reiterada duros cuestionamientos respecto de los contenidos y procedimientos para la aprobación de estos instrumentos de gestión ambiental, y del rol de las autoridades encargadas de su aprobación - encargadas también de la promoción de estas actividades -, y la deficiencia en la revisión y fiscalización de estos instrumentos, lo cual ha motivado como respuesta la creación de mecanismos de participación ciudadana, muy tímidos al inicio y poco fortalecidos con el transcurrir de los años, materializados en la aprobación y modificación de reglamentos específicos sobre esta materia, con el limitado objetivo de alcanzar el “licenciamiento social” de estas actividades, muchas veces temporal y no sostenible.

En materia de la pequeña minería, y la denominada minería “artesanal”, de mayor importancia para efectos de los actuales graves impactos en la Amazonía peruana, poco o nada se ha avanzado. Inicialmente a cargo del MEM, y luego transferida la competencia a los Gobiernos Regionales, por la complejidad y demora en su solución, se han aprobado sucesivas normas básicamente enfocadas en tratar de formalizar esta actividad, limitando el número de derechos en base a fechas tope para su inscripción y regularización, las cuales han sido permanentemente ampliadas y postergadas, buscando en realidad dejar para la siguiente “gestión estatal” la solución del problema.

6.4 Sector Transportes

Como se ha mencionado en otro capítulo, en los últimos años se vienen promoviendo en el Perú, y en varios países de la región, proyectos de gran escala y de alta complejidad por su localización y desarrollo, algunos bajo la

agenda de lo que se ha denominado IIRSA, y otros que, pese a no estar listados en esta iniciativa de integración, responden claramente a la misma lógica. Por esta razón, en los últimos años el sector transportes viene impulsando el desarrollo de legislación en materia ambiental y de participación ciudadana, sin que esto implique o garantice el cumplimiento de la misma.

Sin embargo, estos proyectos o “mega-proyectos” (dependiendo del tamaño de la obra) no se encuentran sustentados en alguna política estatal - que responda a las necesidades del país y no del gobernante de turno- lo cual ha resultado ser más que conveniente para la promoción y desarrollo de esta infraestructura.

Además de los correspondientes EIA, estos proyectos por lo general cuentan con “Programas” que contienen un listado de “medidas socio-ambientales” a ser implementadas para reducir sus impactos. No obstante, existen graves deficiencias en el manejo e implementación de estos programas debido, entre otras cosas, a los bajos estándares con los cuales se han desarrollado estas medidas y el deficitario monitoreo del Estado y de las instituciones financieras internacionales respecto de los mismos.

Estos “mega-proyectos”, generalmente de gran complejidad geográfica u operacional, son subdivididos en diferentes fases o etapas, y luego cada una de ellas es presentada y adjudicada como proyecto independiente de las demás, a efectos de evadir las responsabilidades ambientales y sociales que surgen de la sumatoria de sus impactos acumulativos y sinérgicos. Como consecuencia, los EIA a ser elaborados para cada fase o etapa no evalúan todos los impactos directos e indirectos de estos proyectos o del conjunto de proyectos en los que se dividen, muchos de ellos ubicados en una o más jurisdicciones regionales.

Esto ha generado enormes vacíos en el tratamiento de estos impactos y una mayor desconfianza respecto de los criterios aplicados por el Estado y las instituciones financieras internacionales para el desarrollo de grandes obras de infraestructura y, asimismo, desconfianza sobre la verdadera utilidad de los EIA y de las medidas socio ambientales establecidas en sus respectivos “programas”.

Debido precisamente al gran impacto de las obras y proyectos de infraestructura vial en la Amazonía peruana, muchos de ellos no identificados o visibilizados de manera oportuna con buena o mala fe, este es un sector que requeriría hacer uso de mecanismos de gestión ambiental de mayor envergadura: (i) el ordenamiento territorial (planes de acondicionamiento territorial y zonificación ecológica económica) con mayor énfasis en la Selva, y (ii) la evaluación ambiental estratégica, para la definición de una política vial

que integre en su concepción (esto es, previos a su implementación) los aspectos sociales y ambientales necesarios.

Ambos instrumentos han sido ya ampliamente regulados en el Perú; no obstante, existen dificultades en su aplicación debido principalmente a los costos y tiempos que requieren su desarrollo y a la resistencia de un gran sector de las autoridades estatales (principalmente del gobierno nacional) para su implementación.

6.5 Sector Agricultura: Biocombustibles

Este es un tema poco o nada discutido en el Perú, no obstante contar a la fecha con una Ley de Promoción del Mercado de los Biocombustibles (Ley 28054). Esto no es así en el escenario internacional, donde el tema de los biocombustibles ha alcanzado gran notoriedad y debate, principalmente en aquellos aspectos referidos al problema del cambio climático. Ante esta deficiencia, se requiere promover los espacios necesarios para discutir con mayor detalle y profundidad los verdaderos beneficios, costos y riesgos de desarrollar las actividades vinculadas a estos “productos”.

Existen diversas preocupaciones en torno a los biocombustibles, siendo las que acaparan mayor atención: (i) el tema de la seguridad alimentaria y la “competencia” existente en el uso de estos productos, (ii) el tema de la tenencia, uso de tierras y desplazamiento de comunidades, y como ya fue discutido, (iii) el tema de los impactos ambientales en ecosistemas frágiles, como el amazónico, y la necesidad de lograr evaluaciones adecuadas a estas áreas.

Sobre el tema de la competencia por el uso de tierras, existen algunos aspectos que son importantes resaltar, con el fin de evitar en el futuro mayores conflictos sociales y ambientales que se sumen a los ya existentes en el país. Uno de los aspectos priorizados por la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, es la producción de estos agro-energéticos en la Selva peruana, a través de un “Programa de Desarrollo Alternativo Sostenible” para combatir el problema del cultivo ilícito de coca y el narcotráfico.

Por otro lado, es indudable el creciente interés que ha surgido en el país en torno a los biocombustibles por parte de inversionistas nacionales y extranjeros, lo cual ha generado varias cuestionables iniciativas del Poder Ejecutivo para “facilitar” las tierras necesarias para el desarrollo de estas actividades e inversiones, principalmente en la Selva. La más reciente, la aprobación del Decreto Legislativo 1090 a mediados del 2008, que amparán-

dose en la necesidad de adecuar nuestro marco legal al TLC con EEUU generó un gran rechazo y conflicto por parte de las poblaciones indígenas amazónicas y que terminó en la pérdida de varias vidas humanas en los lamentables sucesos de Bagua del 05 de junio del presente año.

A través de este decreto legislativo, se excluían a las plantaciones forestales y a las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción forestal de la definición de recursos forestales, y asimismo, excluía a las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor sean forestales - con bosques o sin ellos - del concepto de Patrimonio Forestal, perdiendo de esta manera estas tierras el carácter jurídico de recursos naturales. Este debilitamiento del concepto de recurso forestal y de patrimonio forestal, junto con las incorporaciones de las tierras de uso forestal o de aptitud forestal dentro del concepto de tierras de uso agrario establecido en el Decreto Legislativo 1064, y el debilitamiento de la garantía de sostenibilidad de los expedientes técnicos para el cambio de uso de tierras de Selva y Ceja de Selva para la promoción de sistemas agroforestales y forestales establecido en el Decreto Legislativo 1090, buscaban facilitar la transferencia en propiedad de estas tierras a favor de los inversionistas de biocombustibles, entre otros.

Además, se tiene el problema de que a la fecha no existe un catastro de las áreas deforestadas en el país (y específicamente en la Selva). Tampoco existe un estudio sobre la actual situación legal de estas tierras (derechos de propiedad, posesión o usufructo; derechos de uso o aprovechamientos de los recursos naturales existentes en ella, etc.), no se ha consultado ni a las autoridades regionales ni a las locales respecto de los procesos de ordenamiento territorial bajo su competencia, no se han desarrollado estudios técnicos que evalúen distintas opciones ecológicamente amigables con estos ecosistemas, entre los aspectos más saltantes. El solo hecho de aprobar una norma que promueve los biocombustibles (Ley 28054) sin contar con todos estos elementos previos (en el que se requiere además una política seria al respecto), no garantiza un adecuado desarrollo de estas actividades, sino que por el contrario, generan más riesgos e impactos sobre estos ecosistemas.

6.6 Sector Forestal

A partir de la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente (Ley 27308) y su Reglamento (D.S. No. 014-2001-AG) a inicios de esta década, se intentó desarrollar en el Perú un nuevo modelo de gestión de estos recursos, basándose en el ordenamiento de grandes extensiones de territorio para la creación de bosques de producción forestal y de protección de bos-

ques, principalmente. Asimismo, esta norma, entre otros aspectos, define nuevas modalidades de acceso al bosque, mayores extensiones de áreas para el otorgamiento de las concesiones e instrumentos de gestión para el adecuado manejo de los recursos forestales, instrumentos estos últimos que al igual que los EIA son considerados más una formalidad que un mecanismo útil de manejo de la concesión y sus recursos.

Las primeras reacciones en contra de este nuevo modelo de aprovechamiento de los bosques incluyen la tala ilegal y la “informalidad” imperante en estas zonas, la reducida capacidad de los pequeños empresarios involucrados en el sector, la limitada capacidad de fiscalización de las autoridades peruanas y las continuas modificaciones al marco legal, que han obstruido el avance de los objetivos de esta legislación forestal. No siendo este un sector priorizado por el Estado Peruano, principalmente debido a su poca participación en el valor total de nuestras exportaciones (menos de 1%), se está muy lejos aún de lograr definir una adecuada política forestal para el país, y por ende, un manejo adecuado de nuestros bosques y la diversidad biológica que allí se alberga.

Cabe aquí mencionarse que el intento, en el año 2008, de aprobar una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre a través del mencionado Decreto Legislativo 1090, más que para desarrollar cambios estructurales en la gestión forestal del país o de adecuar el sector a los compromisos del Perú en el TLC con EEUU (más enfocados a la lucha contra la tala ilegal), obedeció al interés de facilitar la propiedad de tierras forestales a favor de privados, tal como se ha señalado al hablar de los biocombustibles.

7. Sumando y restando: Una Amazonía más pobre y enfrentando desastres

En este capítulo final se discute el futuro probable de la Amazonía peruana en el supuesto que todo o parte de las previsiones de proyectos de infraestructura y aprovechamientos se concrete hasta 2021.

7.1 ¿Cómo es probable que sea la Amazonía peruana en 2021?

Si todo o gran parte de las obras y desarrollos previstos se hicieran, la Amazonía de después de 2021 será muy diferente de la actual. La Selva habrá perdido una extensión considerable de sus bosques por deforestación, principalmente causada por la agricultura y la ganadería, y los bosques restantes habrán sido considerablemente degradados, principalmente por la explotación forestal sin manejo. Pero, habida cuenta que los impactos de la deforestación a lo largo de las carreteras son progresivos (para este ejercicio se ha considerado un horizonte de 20 años), el impacto total de las carreteras programadas (nuevas o mejoradas) se hará sentir en su totalidad 20 años después de terminado el trecho o la obra. O sea, que su impacto total será ya muy fuerte en 2031, pues algunas obras ya habrán cumplido los 20 años.

El cuadro 24, que está en parte basado en el cuadro 16, presenta los escenarios optimista y pesimista que se darían en 2041 o antes de esa fecha. Se ha corregido el área de influencia o impacto por deforestación de carreteras pues es evidente que se construirán más que las actualmente previstas en ese lapso de 32 años entre 2009 y 2041. Apenas para eso, se ha estimado que se construirían o mejorarían 1,000 km adicionales y se ha aplicado a ellas un índice de impacto mucho menor, considerando que en parte no llegarían a cumplir 20 años de uso hasta 2041. Asimismo, se ha considerado una deforestación discreta (de 1 a 3 mm ha en 20 años) por causa de la explotación minera, la construcción de hidroeléctricas, la exploración y explotación de hidrocarburos, la expansión urbana e industrial, etc.

El término *degradación*, en el cuadro 21, incluye además de los diversos impactos de la extracción forestal, la caza, la pesca y la recolección de productos no maderables, entre otros. No se incluyen, en cambio, los procesos de contaminación por explotación de hidrocarburos y minería ni los disturbios provocados, por ejemplo, por el uso de explosivos o por el ir y venir de helicópteros que se usan para la exploración de hidrocarburos. Para estimar la degradación del bosque ocasionada por la falta de manejo forestal se utilizó la información proporcionada por Asner *et al* (2005) que parece aplicarse muy bien al caso peruano, cuando indica que de 60% a 123% de la explotación maderera se realiza fuera de las concesiones forestales formales y de otros lugares autorizados como concesiones de reforestación y comunidades nativas. Para simplificar se estimó que, en la actualidad, unos 10 mm de ha están sometidas a ese régimen que es más o menos formal aunque no sea sostenible. De hecho, se sabe que en el Perú como en otros países amazónicos más del 90% de la explotación forestal es ilegal o se hace sin manejo. En el escenario pesimista, se estimó que el área concesionada aumentaría hasta 14 mm de ha. Se ha usado el valor menor para el escenario optimista y el mayor para el pesimista, pero, en verdad, pudo usarse otros. Además, la explotación forestal “vuelve a pasar” por los mismos lugares cuando nuevas especies, inicialmente despreciadas, entran en el mercado.

El cuadro 24 revela que la deforestación y el área impactada por ésta, así como la degradación forestal abarcaría 43.6 mm ha (56% de la Selva) en el escenario más favorable y tanto como 70.3 mm ha (91% de la Selva) en el peor caso. Todo eso puede parecer mucho pero estos resultados, aunque admitidamente gruesos y discutibles, coinciden con los obtenidos en los trabajos similares mencionados. De esta forma, en el mejor de los casos quedarían 33.9 mm ha de

la Selva libres de intervenciones severas, incluyendo en esa cifra las ANPs y las reservas territoriales indígenas. En el caso pesimista apenas quedarían sin disturbio 7.2 mm ha, que es mucho menos que el área actualmente

Cuadro 24. Perspectivas de deforestación y degradación de bosques acumulada a 2041 en millones de hectáreas (mm ha)			
Causales principales de deforestación y/o degradación		Escenar. optimista	Escenar. pesimista
Deforestación	Actual (en 2009)	8.0	8.0
Áreas con impacto por deforestación (30% o más)	Carreteras: agricultura, pecuaria y áreas ya intervenidas y/o abandonadas (Cuadro 15)	17.1	25.1
	Otras carreteras no previstas hasta la fecha*	1.5	3.0
	Otros: minería, hidroeléctricas, expansión urbana, hidrocarburos.	1.0	3.0
Degradación de bosques	Explotación maderera en concesiones forestales y de reforestación y comunidades nativas.	10.0	**14.0
	Explotación maderera fuera de concesiones	***6.0	****17.2
Total		43.6	70.3
Notas: * Estimando que de 2010 a 2041 se construya 1,000 km a más de carreteras nuevas no previstas actualmente (1,000 km x 15 km y hasta 30 km de influencia) en ese lapso. ** Considerando que se otorguen 2.7 mm ha adicionales en forma de contratos forestales. *** Considerando que 60% de la explotación maderera será fuera de lugares autorizados (concesiones, comunidades). **** Considerando que 123% de la explotación maderera será fuera de lugares autorizados.			

protegida en la Selva. Es inclusive menos que el área de los parques nacionales. Lo preocupante es que las evidencias apuntan más al escenario pesimista que al optimista.

Las ANPs y los territorios indígenas, en su conjunto, son considerados por los promotores del desarrollo y por algunos ambientalistas como “la válvula de seguridad de la Amazonía”. Según ellos, en la peor de las hipótesis, esos son los lugares que se cree sobrevivirán, conservando su carácter más o menos natural, a las alteraciones drásticas de los ecosistemas que provocarán las infraestructuras y explotaciones de recursos naturales previstas para la próxima década. Con ellas, en teoría, puede conservarse parte del patrimonio natural amazónico, incluida su rica biodiversidad y una porción de sus servicios ambientales fundamentales. Esas áreas no son pocas ya que en conjunto suman casi 25 % de la Selva. De eso, 16’524,258 ha (21.2% de la Selva) son ANPs, de las que 7’732,570 ha (9.9% de la Selva) son de protección permanente o de uso indirecto (parques y santuarios nacionales) y 8’791,688 ha (11.3% de la Selva) son áreas cuyos recursos pueden ser aprovechadas bajo ciertas pautas (reservas nacionales y comunales, bosques de protección). A eso debe sumarse algunas otras áreas protegidas y las reservas territoriales existentes (2’928,250 ha) y las que puedan ser establecidas en el futuro (más de 4 mm ha). Algunos incluyen en este cálculo las tierras de las comunidades nativas lo que, en este caso, no fue considerado. También hay algunas propuestas de expandir las áreas naturales protegidas, por ejemplo creando el Parque Nacional de la Sierra del Divisor, contiguo a su homólogo brasileño⁶⁴. También hay otras numerosas con el fin de establecer corredores biológicos, indispensables para evitar el aislamiento, pero estos intentos enfrentan dificultades enormes y, de cualquier modo, su manejo es aún más difícil y costoso que el de las ANPs individuales.

Parece bastante. Pero, cuando se examina con más cuidado, se constata que esa aparente conveniente situación es muy relativa. En primer lugar, como se ha dicho, apenas el 46.8% % de la superficie de las ANPs corresponde a protección integral, lo que deja apenas un 10% de la Selva bien protegido legalmente. La mayor parte de las ANPs son de uso directo, o sea, que en ellas hay actividades económicas como agricultura de subsistencia, recolección de productos no maderables, caza y pesca, explotación de hidrocarburos u otras que, de un modo u otro alteran el ecosistema. Las reservas comunales no son realmente “protegidas”, pues en ellas sus beneficiarios

⁶⁴ Esta propuesta, con estudios completos y aceptada por todas las partes, es denegada por el gobierno peruano en previsión de hacer pasar por ella la carreta Interoceánica Centro.

pueden desarrollar diversas actividades económicas, teóricamente respetando sus propios principios ecológicos y las pautas legales. Con seguridad que para entonces una parte de ellas habrá sido eliminada y dedicada a otros usos.

También es engañoso asumir que las zonas reservadas son ANPs. En realidad, como su nombre lo dice, son apenas reservas a plazo fijo, después del cual gran parte de ellas puede revertir para explotación de recursos. O sea que no pueden ser consideradas áreas protegidas definitivas y, para efecto del cálculo de área “protegida”, deben ser retiradas sus 3'204,765 ha, con lo que realmente en el Perú se protege hasta cierto punto sólo el 17.2% de la Selva.

Las reservas territoriales indígenas existentes (casi 3 mm ha) y futuras, así como el espacio ocupado por comunidades nativas (más de 10 mm ha) contribuirán, sin duda, a frenar la deforestación, en especial las que son para indígenas en aislamiento voluntario. Pero en el mediano plazo no dejará de ocurrir en el Perú lo que ha ocurrido en el Brasil, es decir que partes crecientes de las tierras comunales serán usadas del mismo modo que fuera de ellas (agricultura, ganadería, explotación forestal, extracción mineral legal o ilegal) por razones obvias de crecimiento de la población, exigencias de crecimiento propias o, principalmente, por presiones externas (Dourojeanni y Pádua, 2007; Dourojeanni, 2008). Por lo tanto, aunque justas y sin duda beneficiosas para el ambiente, no son garantía efectiva de conservación de la integridad ni de todas las funciones de los ecosistemas.

Pero el tema es mucho más complejo. Áreas protegidas sin recursos ni apoyo del Estado y por ende sin

manejo efectivo y sin apoyo popular, están siendo invadidas por madereros, agricultores ilegales, mineros y toda clase de otros usuarios que están desvirtuando y degradando esas áreas. En otras, como en el caso del Parque Nacional del Manu y en Alto Purús, por presión de ocupación (madereros, petroleros, mineros, agricultores) en las áreas vecinas, se están refugiando indígenas en aislamiento voluntario de diferentes etnias y en número excesivo, creándose graves conflictos entre

Cuadro 25. Reservas territoriales existentes y propuestas en la Selva		
Nombre	Sup. (ha)	Ubicación
Existentes		
Madre de Dios	872,643	Madre de Dios
Isconahua	310,299	Ucayali
Kugapakori-Nahua-Nanti	456,775	Cusco, Ucayali
Mashco Piro	813,600	Ucayali
Murunahua	474,933	Ucayali
Total	2'928,250	
Propuestas		
Napo - Tigre	1,022,346	Loreto
Yavari - Mirim	1,383,386	Loreto
Yavari - Tapiche	1,185,551	Loreto
Cacataibo - Zona Norte I	26,587	Loreto
Cacataibo - Zona Sur	62,919	Huánuco, Ucayali
Cacataibo - Zona Norte II	55,359	Ucayali
Kapanawa	504,448	Loreto, Ucayali
Total	4'240,596	
Gran total	7'168,846	
Fuente:		

ellos y con serio impacto sobre los recursos de fauna (Nieto, 2008; Dourojeanni, 2008). Esta situación es aún más grave con referencia a las reservas territoriales indígenas que carecen, por completo, de apoyo gubernamental⁶⁵.

Otra muestra de la falta de planificación es la sobreposición o, en el mejor de los casos, los riesgos adicionales que las infraestructuras y los proyectos de explotación de recursos previstos ocasionarán a las áreas protegidas y a los territorios indígenas existentes o ya considerados para ser establecidos⁶⁶. El cuadro 26 indica esas influencias y, como se observa, prácticamente ninguna de ellas está libre de perjuicios potenciales ocasionados por las obras y planes de explotación de recursos. En este estudio no se ha analizado la superposición de obras y operaciones de explotación de recursos con las reservas territoriales existentes y propuestas. Pero es evidente que éstas existen y en proporción aún mayor que con las áreas naturales protegidas.

O sea, en buena cuenta, que la tal “válvula de seguridad” no funciona y que de aquí a diez años es previsible que un porcentaje muy grande de las ANPs haya sido sometido a los mismos procesos degradantes que fuera de ellos. La solución a eso es, obviamente, invertir muy seriamente en el manejo de esas áreas, aprovechando su potencial como atractivos turísticos o usándolos respetando la legislación y sus vocaciones naturales. Y, como ha sido bien demostrado, las inversiones en manejo efectivo de esas áreas son altamente rentables (Pérez, 1990, 2008; Inrena, 2004, León *et al*, 2009b).

7.2 La Amazonía en el contexto de los cambios climáticos globales

Nada de lo que se discute en este documento puede abstraerse de considerar que ellos se insertan en un contexto mayor, condicionado por los cambios climáticos globales. Las evidencias existentes revelan que la elevación del CO₂ y de otros gases en la atmósfera y la consecuente elevación de la temperatura mundial tendrán repercusiones drásticas sobre la Amazonía, aún en el improbable caso de que se materialice la proyección

⁶⁵ Una reciente iniciativa del Ministro del Ambiente es muy positiva aunque incipiente: La formación y financiamiento de guardas forestales o guardas parques nativos que operarían en toda la parte amazónica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (Sinanpe).

⁶⁶ Ese tipo de problemas es permanente y afecta hasta los parques nacionales. Recientemente, se preparó un proyecto de ley para cercenar 209,782 ha del Parque Nacional Bahuaja-Sonene con el fin de entregarlo en concesión petrolera.

más moderada (2°C). Los científicos han demostrado de forma incontestable que la elevación de la temperatura, la consecuente reducción de la pluviosidad y el correlativo aumento de incendios, provocarán que el sur de la Amazonía sea afectado por un proceso de savanización que eliminará gran parte de las especies allí conocidas. Es muy posible que parte de la Selva Sur peruana, especialmente la parte baja de Madre de Dios, sufrirá esas consecuencias.

La Selva también será afectada por sequías más drásticas así como por periodos de precipitaciones excepcionalmente fuertes, con gravísimas consecuencias para el desarrollo de las actividades agropecuarias y para los desarrollos urbanos, que en su mayoría están instalados en la proximidad de los ríos. También será fundamental tener eso en cuenta en el diseño de las hidroeléctricas. Pero, relativamente pequeños cambios de temperatura van a impactar severamente en la biota amazónica, pues sus especies de plantas y animales no tienen tolerancia a esas variaciones. La mayor diversidad biológica de la Amazonía se encuentra en la llamada Selva Alta, donde las especies, muchas de ellas endémicas y sus biocenosis viven en pisos ecológicos determinados en una gradiente que va de 100 msnm a 3,800 msnm. La rapidez prevista de los cambios climáticos no permitirá que las especies que huyen de la elevación de temperatura del piso inferior puedan adaptarse a la biocenosis del piso superior y, de cualquier modo, en las laderas andinas, la línea de árboles es un límite infranqueable para las especies del bosque. O sea que, de cualquier modo, tanto en la Selva Alta como en la Baja puede esperarse una hecatombe biológica.

Los cambios climáticos no se refieren únicamente al aumento del CO₂ y a la elevación de la temperatura. Ellos están potenciados por otros factores. Uno de ellos, el aumento de las deposiciones de nitrógeno, está directamente asociado al aumento de CO₂ en la atmósfera y ya existen puntos de acidificación extrema. Los otros dependen directamente de la actividad humana. La deforestación no solo aumenta el nivel de CO₂ atmosférico, sino que fragmenta tanto los ecosistemas que corta toda posibilidad de escape de las especies que no soportan los cambios. A eso debe sumarse la enorme movilidad de las especies de un lugar a otro del planeta gracias al transporte humano. Esas especies se convierten en invasoras poderosas que, favorecidas por los cambios climáticos, consiguen imponerse en ecosistemas donde antes no existían y provocar cambios enormes, en general degradantes en cuanto a diversidad, servicios ambientales y valor económico.

La ciencia está demostrando, a partir del hecho bien conocido de que ninguna especie vive en el vacío, que esos cinco factores (aumento del CO₂

atmosférico, elevación de la temperatura, deposición de nitrógeno, fragmentación de ecosistemas y especies invasoras) actuando combinados resultan aún más peligrosos que cuando se analiza su impacto aislado, dando lugar a procesos y hechos inusitados e insospechados, en su enorme mayoría casi todos negativos en términos ambientales. Esto ha sido descrito como la descomposición de un ecosistema y la reconstrucción de otro, muy diferente, con los elementos sobrevivientes del original.

En verdad el Perú como los demás países enfrenta el dilema de corto plazo de hacer lo que debe para limitar el cambio climático, o continuar haciendo más de lo mismo y enfrentar las terribles consecuencias anunciadas. Al nivel mundial, el costo de actuar contra el cambio climático es estimado en 1% del producto bruto mundial (alrededor de US\$45 mil millones por año) pero el costo de la inacción sería 100 veces mayor (de US\$4,400 a 5,200 miles de millones por año). Se estima que en condiciones amazónicas se eliminan bosques densos para crear pasturas cuyo valor anual es de unos pocos cientos de dólares la hectárea, mientras que se liberan de 105 a 213 TM/ha (UNEP.CBD, 2009) hasta unas 500 TM/ha de CO₂, dependiendo de las fuentes. Eso implica, a nivel global, un costo de reducción de la emisión de CO₂ inferior a un dólar por tonelada. Pero, cuando se toman en cuenta otros usos de la tierra más rentables, el costo de reducción de la contaminación sigue estando por debajo de los US\$3/TM de CO₂. Mientras tanto, los miembros de la Unión Europea han llegado a pagar más de US\$20/ha por tonelada. Quienes hoy deforestan están destruyendo bienes que retienen carbono cuyo valor anual por hectárea oscila entre 1,500 dólares y 10,000 dólares, para crear pasturas que apenas aportan 200 a 500 dólares (Wilcox *et al*, 1995).

En ese contexto, limitar o eliminar la deforestación, reforestar o restaurar ecosistemas y, en especial, mantener las áreas protegidas y los territorios indígenas se torna no solamente deseable sino esencial para garantizar la calidad de la vida humana. Todas las actividades económicas del Perú aportaron 119,550 Gg equivalentes de CO₂ a la atmósfera en 2000 (MAM, 2009). De eso, 110,312 Gg (92.3%) fueron aportados por el cambio de uso de la tierra de bosques a agricultura y pastos. Los que hicieron el estudio, en decisión optimista, redujeron ese aporte de CO₂ a la mitad asumiendo que 53,541 Gg fueron removidos por el crecimiento de la vegetación, en especial de las “purmas”. Aún así, la deforestación aportó en ese año el 47% de las emisiones del Perú. Con la deforestación que se prevé ocurrirá en este informe, el aporte peruano hasta el 2041 o antes podría ser enorme y sería mucho más si se añadiese el cálculo del incremento de emisiones por degra-

dación del bosque⁶⁷. Si el Perú aprovechara el mecanismo de reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD) podría ser resarcido por la deforestación evitada recibiendo miles de millones de dólares. En efecto, la humanidad como un todo tiene clara disposición a pagar por los servicios ecosistémicos que los bosques proveen y que la sociedad nacional está igualmente decidida a hacer lo mismo por los servicios ambientales, a través del que podría resarcir satisfactoriamente a los países y localidades que conservan sus bosques. Sin embargo, contradictoriamente, muchos de los proyectos vigentes descritos causarán más deforestación y amenazan seriamente las áreas protegidas por el Estado o por los indígenas (cuadros 25 y 26).

Es fundamental para los peruanos aceptar que aunque los acuerdos que sean tomados en Copenhague sean los necesarios y esperados y que sean respetados, nada evitará que el mínimo previsto de 2°C de aumento de la temperatura se produzca y que eso ya provocará los problemas descritos. Y eso implica adoptar decisiones importantes que implican responder seriamente a las siguientes preguntas: ¿Debe el Perú continuar incentivando la exploración y la explotación de hidrocarburos sabiendo que ellos generan CO₂ y otros contaminantes? ¿Debe el Perú continuar favoreciendo la eliminación o degradación de sus bosques naturales a pesar de que haciéndolo se libera una enorme cantidad de carbono? ¿Debe o puede el Perú hacer grandes hidroeléctricas sabiendo que también generan cantidades importantes de gases de efecto invernadero? Si la respuesta, como es probable, fuera positiva para los temas energéticos, por lo menos debería compensar esas emisiones protegiendo muy en serio sus bosques, lo que no hace.

7.3 ¿Y el Brasil? ¿No le importa lo que se haga en el Perú?

En verdad, al gobierno del Brasil le importa mucho el Perú. Quizás no de la forma que más convendría en el largo plazo a los dos países. De hecho, la falta obvia de planeamiento peruano para su Amazonía está suplantada por el planeamiento cuidadoso del Brasil para esa región. En efecto, las obras más importantes propuestas o en ejecución en la Selva responden a un planeamiento de largo aliento, bien elaborado y que se va cumpliendo paso a paso. Pero ese planeamiento, como se ha dicho, no fue hecho en el Perú ni

⁶⁷ En este trabajo preliminar no se ha hecho ningún intento para medir y valorar las emisiones de gases de efecto invernadero. Este cálculo complejo implica no solamente pronosticar muy detalladamente la deforestación sino que asimismo, debe tener en cuenta la regeneración natural, la biomasa de cada tipo de bosques y sus extensiones y localizaciones, la biomasa subterránea, los cultivos que sustituirán los bosques, el uso del fuego, el porcentaje de madera que será utilizado, etc.

para el Perú. Responde estrictamente a los intereses mediatos y de largo plazo del Brasil, hecho que además no se esconde ni siquiera en las declaraciones públicas de los gobernantes de ese país.

El Brasil aprovechó el IIRSA para impulsar su programa, que aparentemente incluye por lo menos tres objetivos esenciales: (i) acceder a menor costo a los mercados asiáticos usando puertos peruanos en el Pacífico, (ii) disfrutar de las generosas fuentes de energía hidráulica disponibles en los Andes orientales, y (iii) usar los valiosos yacimientos de fosfato de Piura para mantener la competitividad de su agricultura de exportación. A eso, algunos añaden el interés en los hidrocarburos contenidos en la Selva peruana. Pero es probable que otro objetivo sea simplemente ampliar su dominio económico sobre el continente, creando oportunidades de buenos negocios para sus empresas e instituciones financieras y, en general, ampliando el abanico y el volumen de su comercio con el Perú, en el que lleva considerable ventaja al ofrecer productos industrializados a cambio de materias primas no elaboradas. Nada más que lo mencionado es suficiente para explicar la súbita euforia de construcción de carreteras, ferrovías e hidrovías así como de centrales hidroeléctricas propuestas actualmente.

Tampoco cabe duda que el Brasil tenga un antiguo sueño hegemónico suramericano, ahora posible gracias a su buena coyuntura económica. Este hecho se suma al gran tamaño de su población (casi 200 millones de habitantes), a su buen desarrollo industrial, aunque limitado por falta de algunas materias primas esenciales, y a sus proporciones continentales, que le permiten disponer de fronteras con todos los países excepto Chile y Ecuador. De hecho, el BNDES ya dedica más del 10% de sus US\$40 mil millones anuales de préstamos, a su cartera de operaciones en el exterior, mayormente en América Latina y África, ejecutadas a través de empresas de ese país. El volumen anual de negocios de ese banco brasileño, en 2007, fue 4 veces superior al del BIRD, BID y CAF juntos en América Latina. Ahora, el Brasil puede encontrar una nueva vía, adicional o complementaria, a través del recién creado Banco del Sur, una reciente hechura de la Unasur, donde Brasil también es dominante. O sea que el Brasil, a través de los mecanismos que están siendo establecidos, será cada día más el árbitro y el mayor beneficiario de la integración regional.

Una de las consecuencias directas de los intereses del Brasil en el oeste de América del Sur y, en especial en el Perú, es que la Amazonía se interpone en su camino. Los puertos para acceso al Asia, los fosfatos y la mayoría de los compradores de productos brasileños están en la Costa, los recursos mineros están en la Costa o en la Sierra y el potencial de energía hidráulica

lica está en la Selva Alta. O sea que, en cualquier caso, el transporte debe pasar por la Selva Baja, donde están los últimos refugios de bosques naturales, las poblaciones indígenas más frágiles y las mayores áreas protegidas del Perú y, dicho sea de paso, también del Brasil.

¿Cuál es la respuesta que el gobierno peruano ofrece ante estos hechos? Pues hasta ahora, ninguna. Por lo menos ninguna que sea conocida. Sin información ni discusión pública, el gobierno ha aceptado ejecutar la serie de gigantescas obras de transporte que están en curso y otras, además de las de generación de energía, ahora siendo estudiadas, construidas, financiadas y que serán operadas por empresas del país vecino, con una mínima y muy secundaria participación de actores peruanos. Pero es incuestionable que el Perú y los peruanos deberán pagar los préstamos del BNDES y de otras agencias y, aunque el gobierno afirme que eso se pagará con sistemas de peajes (las carreteras) y vendiendo la energía al mismo Brasil (las centrales hidroeléctricas), las dudas son numerosas y muy justificadas. Terminados los contratos es predecible que el país reciba de vuelta carreteras arruinadas y embalses sedimentados y obsoletos, pero que aún así deba seguir pagando, por décadas adicionales, la deuda adquirida. Sin embargo, el país también deberá cargar para siempre con los pasivos ambientales acumulados.

La experiencia de Paraguay, que aceptó un arreglo similar con el Brasil en el caso de Itaipú, es paradigmática y debe ser cuidadosamente estudiada⁶⁸. El Paraguay alega que el pago que recibe por la energía vendida al Brasil no cubre ni siquiera el pago anual de la deuda de US\$19.6 mil millones que tiene con ese país y con otros acreedores, y por eso reclama un precio justo por la energía que vende a su vecino. Por el tratado de construcción de Itaipú, cada país tiene derecho al 50% de la energía producida y la que no es consumida por uno debe ser vendida al otro socio. Hoy, Itaipú provee 90% de la energía utilizada por Paraguay. Sin embargo, ese volumen equivale a cerca del 5% de la mitad a la que el país tiene derecho. El resto, conforme al tratado, es vendido a Eletrobrás. Esa disputa, que duró más de una década, fue aparentemente zanjada en junio de 2009. Pero la insatisfacción continúa en el Paraguay, pues a pesar de que el nuevo precio es casi el doble del que recibía, sigue siendo insuficiente, y el acuerdo implica que Paraguay recibiría una línea de crédito del BNDES que solo incrementaría su dependencia del país vecino.

⁶⁸ Ver comentarios del Ministro de Energía y Minas del Brasil: Lobão: Itaipu pode ser modelo para contrato com Peru (Estadão on line de 08 de agosto de 2009).

No hay nada de intrínsecamente errado en la integración regional ni, tampoco, en vender al país vecino materias primas u otros productos o energía eléctrica. Pero lo que debe primar es el interés nacional y no aceptar propuestas aprovechando ofrecimientos que corresponden esencialmente a intereses externos, sin mayor examen ni discusión sobre las consecuencias e implicaciones económicas, financieras, sociales y ambientales de las mismas. En el caso de las hidroeléctricas es probable que Inambari sea, de todas las que son importantes para el Brasil, la que tiene la mayor viabilidad técnica, ambiental y social. Por eso fue la primera en ser escogida. Pero su vida útil no será muy larga debido a la carga sedimentaria de los ríos de las cuencas que la alimentarán. Cuando su operación sea devuelta al Perú es probable que no tenga valor. Es decir, que el Perú habrá perdido, por dársela antes al Brasil, una de sus mejores oportunidades de obtener energía hidráulica. Corresponderá al Perú buscar otra área, posiblemente mucho menos favorable, con mayores problemas sociales y ambientales y con un mayor costo de construcción.

La Amazonía brasileña, a través de millones de años, fue formada y transformada por los Andes. Todo lo que se haga en la cuenca alta amazónica de la que el Perú tiene la mayor parte, repercute directa e ineludiblemente en esa región del Brasil. Los Andes, a pesar de representar tan sólo el 13% de la cuenca, han dado su forma actual a la Amazonía brasileña a través de 10 millones de años de influencia, especialmente aportando sedimentos y nutrientes minerales que mantienen la vida en las partes bajas. Los ríos andino-amazónicos han creado los corredores productivos donde se desarrolla su mejor agricultura (las “*varzeas*”) y donde está establecida la mayor parte de su población que, asimismo, depende del agua fértil de sus ríos para mantener la pesca. La mayoría de las más importantes especies de peces de esa región dependen totalmente de los aportes andinos, que también regulan sus migraciones y que re-distribuyen los nutrientes de las fértiles partes altas a los mucho menos productivos sistemas acuáticos de las partes bajas (McClain & Naiman, 2008). Lo que esto significa, en buena cuenta, es que el Brasil está lejos de ser inmune al mal manejo de los recursos naturales de los Andes y de la parte alta de la Amazonía y que el futuro de su vasta región amazónica está estrechamente ligado a lo que se haga en Perú, Bolivia y Ecuador. Dicho sea de paso, eso ya es bien conocido allí cada vez que se producen periodos de inundaciones que casi siempre tienen su origen en los Andes que, debido a la deforestación, retienen cada vez menos el agua.

Por lo tanto, la participación tan activa de fondos públicos brasileños en

construcción de carreteras que generan deforestación, con todas sus consecuencias, o de grandes represas que también deforestan, emiten CO₂, retienen los sedimentos y alteran el flujo de las aguas, debe preocupar al Brasil tanto como al Perú. Pero en ese país como en el Perú eso a pocos parece importarles cuando se propone, sin cuidado, hacer obras colosales apenas con el propósito de lucrar al corto plazo con un “buen negocio”. A las implicaciones anteriores debe sumarse asimismo la responsabilidad de ambos países con relación al cambio climático y a sus responsabilidades y compromisos en la lucha mundial por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El Brasil gana poco evitando la deforestación en su territorio pero fomentándola en los países vecinos.

Finalmente, la influencia del Brasil en América del Sur es enorme y será mayor en el futuro. Su rol hegemónico en la economía y crecientemente en la política es tan obvio como inevitable. Por lo tanto, es de esperar que su comportamiento esté a la altura de su responsabilidad y del ejemplo que se espera de esa gran nación. O sea que el Brasil no debe aprovecharse de legislaciones deficientes ni, en especial, de instituciones débiles, como en el caso de las peruanas, para hacer lo que no podría hacer tan fácilmente en su propio territorio. Por lo menos, debería aplicar en las obras que promueve y ejecuta en otros países a través de sus financiamientos y empresas, los mismos estándares que exige su propia legislación.

7.4 Para lograr un desarrollo razonable en la Selva

La Amazonía peruana precisa desesperadamente de una infraestructura mejor y más completa. Tampoco tiene sentido pretender que su naturaleza, fuera de las áreas protegidas, se quede intocada cuando en ella, como bien se sabe, pueden coexistir usos diversos con el mantenimiento de procesos ecológicos que proveen servicios ambientales esenciales.

No corresponde a este informe indicar cuáles de todas las obras propuestas serían las realmente necesarias. Pero algunas necesidades son evidentes: Mejorar las carreteras que atraviesan áreas ya deforestadas y con suelos relativamente apropiados para la agricultura, interconectar eficientemente al Perú con el Brasil, interconectar el departamento de Loreto al resto del país, construir una de las ferrovías intercontinentales propuestas y, a pesar de sus impactos ambientales potenciales, es muy razonable mejorar las hidrovías. El Perú y la Selva precisan, asimismo, energía eléctrica y, sin duda, más de una central hidroeléctrica importante será también necesaria y, ciertamente, para eso será necesario sacrificar hasta cierto punto

algunos cursos de agua. También se precisa de petróleo, madera, tierra para la expansión agrícola y de otros recursos. No hay oposición al desarrollo sostenible de la Selva ni a establecer mejores vínculos con el Brasil ni tampoco hay negación de la posibilidad de comerciar recursos naturales que el Perú puede no precisar. Lo que sí es completamente irracional y provoca tanta preocupación es la avalancha caótica de propuestas de infraestructuras y de explotación del patrimonio natural nacional que existe en los “planes” públicos y, peor, las evidencias de que esas intenciones pueden no beneficiar al Perú ni a los peruanos.

El paquete de proyectos previsto y en ejecución, tal como se ha visto, va a generar una Amazonía peruana con mucho menos bosques que en la actualidad, con gran parte del área de bosques remanentes seriamente degradada y en la que prácticamente solo parte de las ANPs quedarán relativamente intocadas, lo que es claramente insuficientes para garantizar la preservación del patrimonio natural peruano. A pesar de esa enorme deforestación y degradación, el área efectivamente cultivada o aprovechada continuará siendo mínima (menos del 10% como en la actualidad) y, con pocas excepciones, con una productividad por hectárea ínfima. Eso es porque, a pesar de que es necesario mejorar las carreteras para permitir un uso más intenso de las tierras deforestadas por la agricultura y la pecuaria, conseguir esto también requiere de un amplio y sostenido programa gubernamental de titulación y regularización de tierras y, claro, de apoyo técnico y financiero al sector agrario, lo que ni siquiera es mencionado. El mismo gobierno tampoco apoya seriamente el desarrollo turístico a partir de las ANPs que las carreteras mejoradas podrían permitir. Al mismo tiempo, como se ha dicho, la deforestación en los próximos 20 años va a emitir ingentes volúmenes de CO₂ a la atmósfera, lo que hubiera podido ser convertido en miles de millones de dólares para el país, usando opciones vinculadas al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Además de no ganar nada por conservar los bosques que serían destruidos, el Perú sufrirá represalias económicas cada vez más serias por su comportamiento violatorio de los acuerdos que suscribió.

Las carreteras también facilitan y rentabilizan la explotación forestal que, como se ha visto es, después de la agricultura, la mayor causante de impactos ambientales negativos en la Amazonía. El manejo forestal sostenible es, realmente, una oportunidad para la Amazonía peruana. Es técnicamente viable y puede ser social y económicamente lucrativo. Apenas depende de que se imponga severa y juiciosamente la ley, pues los que practican un verdadero manejo sostenible no pueden competir con los que vio-

lan todas las reglas, que aún son la inmensa mayoría. Para eso, el gobierno debe ser serio en materia de concesiones forestales y de exigencias técnicas, ecológicas y sociales para el manejo del recurso, que debe ser la condición esencial de la concesión. Eso requiere inversión para crear una autoridad forestal moderna, efectiva y autónoma. Pero, en lugar de hacer eso, el gobierno ha dejado la actividad forestal e inclusive el manejo de la fauna en el MAG, retornando a una alternativa trasnochada y que no funcionó y que, de hecho, es el peor arreglo administrativo imaginable para ese tema. O sea que las carreteras, que podrían haber sido una oportunidad para hacer verdadero desarrollo forestal, se convierten ahora en un obstáculo adicional para cuidar y usar bien el bosque.

Es decir que, en verdad, el problema que se denuncia en este informe, en el caso de las carreteras, no es el “hacer más” sino que es construirlas o mejorarlas sin correlacionarlas con sus implicaciones ni con sus potencialidades. Si se hacen caminos, concomitantemente debe invertirse en ayudar a los productores rurales ya asentados sobre tanta tierra improductiva a usarla más intensamente sin deforestar más. Del mismo modo, deben preverse las inversiones que garanticen que la producción de madera a lo largo de esa vía sea legal, es decir que respete realmente los planes de manejo. Esas tierras también deben permitir el desarrollo de programas de reforestación⁶⁹, de manejo de vegetación secundaria, restaurando ecosistemas degradados y, por lo menos, garantizando la conservación de los suelos más fértiles en la parte baja de los valles y la provisión con regularidad de agua de calidad, para los centros urbanos o para la generación de energía eléctrica.

Madre de Dios provee un buen ejemplo de lo que hubiera podido ser en lugar de lo que es. Como fue reclamado cuando se comenzó a construir la Interoceánica Sur (Dourojeanni, 2006) esa obra podría haber sido una excelente oportunidad para impulsar el desarrollo de Madre de Dios. Bastaba, para eso, hacer una inversión en desarrollo que justifique el costo de la obra, regularizando la tenencia de la tierra, promoviendo seriamente la agricultura en las tierras ya deforestadas, implementando las instituciones para racionalizar la explotación forestal, proteger efectivamente los territorios indígenas, dar a los nativos oportunidades concretas de progreso, poner orden y racionalizar la explotación del oro, mejorar el ambiente urbano, la salud y la educación pública, etc. Eso hubiera costado, en efecto, algunos cientos de millones de dólares, pero al mismo tiempo, eso hubiera posibili-

⁶⁹ Curiosamente, ese fue uno de los temas centrales del famoso artículo “El perro del hortelano”. Pero ese aspecto positivo desapareció de las iniciativas gubernamentales.

tado que la carretera sea realmente útil. En los proyectos del BIRD o del BID es condición para prestar dinero para carreteras en los trópicos que se solicite simultáneamente un préstamo proporcional para el desarrollo, como fue el caso recientemente en el Acre (Dourojeanni, 2001). Pero, en lugar de eso, en Madre de Dios fueron aplicados menos de 20 millones de dólares (1.5% del costo de la carretera), apenas para establecer un efímero control limitado, sin ningún estímulo al desarrollo sostenido. Además, ese dinero fue desperdiciado quedándose esencialmente en Lima.

El tema de las hidroeléctricas, como los demás temas, no es diferente del de las carreteras. No hay oposición a hacer hidroeléctricas en la cuenca alta de la Selva, donde se concentra la mayor parte del potencial de ese tipo del Perú. La reacción, como dicho, es al por qué ese potencial debe ser vendido a otro país en lugar, habida cuenta de sus ventajas comparativas, de servir para abastecer la demanda nacional. También se cuestiona el tipo de obra, ya que pareciera posible producir energía en la misma cuenca sin sufrir los enormes impactos ambientales que la propuesta significa. Asimismo, se cuestiona proponer esa obra en el mismo lugar donde el gobierno se revela incapaz de controlar el flagelo social y ambiental que representa la minería ilegal de oro. Relacionado al tema hidroenergético también debe preguntarse cuál es el límite ¿Acaso el Perú pretende, como otros países, comprometer todos sus ríos y lamentarse después, cuando es tarde? Debe, pues, planearse seriamente dónde, por qué y para qué se van a hacer hidroeléctricas en la Selva, en un momento en que la humanidad está tan próxima a abandonarlas y a usar, en cambio, alternativas mucho mejores, como las que se derivan de la energía solar, eólica e, inclusive, nuclear.

De otro lado, si la intención del paquete de proyectos propuestos fuera coherente, la primera inversión debería ser para garantizar la conservación y manejo eficiente de las áreas naturales protegidas y de las reservas comunales, invirtiendo fuertemente en ellas y fomentado su aprovechamiento de acuerdo a sus categorías, por ejemplo en turismo u otros aprovechamientos que sean claramente sostenibles. La otra, es obviamente aumentar su extensión hasta cubrir entre el 30% o el 40% de la Selva, como lo hacen otros países, creando de inmediato los parques nacionales ya previstos, como el de la Sierra del Divisor y la de las reservas territoriales diseñadas, formando los indispensables corredores biológicos ya propuestos. Sólo en ese caso podría admitirse cierta validez al argumento de que “ya existe un espacio suficiente para garantizar el funcionamiento de los ecosistemas y para conservar el patrimonio natural de la nación”, que usualmente esgrimen los que promueven el desarrollo.

Un estudio muy reciente de Nepstad *et al* (2009) muestra otra faceta de las muchas soluciones posibles. Ellos calcularon en términos económicos universalmente aceptables el monto necesario para llegar a no deforestar más nada en un plazo de 10 años en la Amazonía del Brasil. Llegaron a cifras que, dependiendo de algunos factores, oscilan entre US\$6.5 mil millones y US\$18.1 mil millones. Este dinero compensaría en forma más que satisfactoria a los que se perjudican con esa política y estimularía las actividades que no deforestan ni degradan el bosque. Gran parte de este costo sería cubierto por el mecanismo de desarrollo limpio (MDL) o por el ya mencionado REDD (reducción de la Deforestación y de la Degradación) o programas equivalentes previsibles. Desde que la Amazonía brasileña es 6.5 veces mayor que la peruana, asumiendo que las condiciones y problemas sean similares, bastarían entre mil millones de dólares y US\$2.7 mil millones para resolver el problema. La cuantía exacta no importa. Lo importante es que en el peor de los casos ella no representa ni el 4% de los US\$80,000 millones que está previsto invertir en la Selva en ese mismo lapso. Aún admitiendo que la inversión real en ese plazo sea apenas de US\$40 millones, el monto para salvar la Amazonía sería apenas del 8% de la inversión. Es decir, es perfectamente posible. Solo se requiere la decisión de hacerlo.

Precisamente es debido a la falta de planificación que esos problemas y esas oportunidades no son abordados. Las observaciones sobre las consecuencias de las carreteras son respondidas por el MTC con una rotunda afirmación que *“su única responsabilidad es hacer la carretera y que otros sectores, como agricultura, salud o educación, son los que deben abordar esos problemas”*. Pero esos otros sectores se lavan las manos, alegando que ellos *“no tienen recursos para abordar problemas tan grandes en lugares donde ellos no tienen acciones previstas y que no son prioritarias para ellos”*. Es decir, todos huyen de la responsabilidad de hacer buen gobierno.

Diseñar una visión de la Selva del futuro que sea deseable es tarea de todos los peruanos y, especialmente, de los pueblos que viven en la Selva. Ya hubo propuestas, inclusive una desarrollada en la década de 1970 que debe constar en los archivos del gobierno y que ha sido reportada en Dourojeanni (1990), pero los hechos y los cambios ecológicos y económicos mundiales las han avasallado y ahora debe diseñarse todo de nuevo, mediante un gran proceso de concertación que resulte en una propuesta de desarrollo amazónico que, finalmente, transformarían esa imagen objetivo en realidad mediante su integración a un Plan Nacional de Desarrollo.

La ciudadanía peruana debe, pues, comenzar a preguntarse si el estilo de desarrollo actual es válido para el futuro y si no debe encarar, como ya

comienza a discutirse seriamente en el mundo, un desarrollo sin crecimiento o con menos crecimiento, implicando una sociedad deseable pero posible, en la que *“más es mejor”*, *“todo puede crecer siempre”* y *“lo privado es mejor”* dejen de ser paradigmas. Ya se sabe que no existe correlación entre felicidad y bienestar y producto bruto interno. Una sociedad puede prosperar sin batir *records* de crecimiento económico. Todo ese esfuerzo que, admitidamente, es de largo plazo podría comenzarse planeando qué hacer en la Amazonía.

8. Conclusiones

Las propuestas

• Los proyectos propuestos para ser desarrollados en la Amazonía peruana entre 2009 y 2021 constituyen, en realidad, un “paquete” no oficialmente anunciado que incluiría:

- 52 centrales hidroeléctricas en la cuenca amazónica que producirían 24,500 MW, de las que 26 estarían en la Selva y un número indefinido pero considerable de kilómetros de líneas de transmisión eléctrica.

- 53 lotes petroleros concedidos sobre 35.3 mm ha, de los que 7 están en operación. Pero hay otros tipos de cesiones con los que se totalizan 55 mm ha (70% de la Selva) y un número indefinido de kilómetros de oleoductos y gasoductos.

- 24,818 derechos mineros titulados sobre 10.4 mm ha y 7,002 en trámite en la cuenca amazónica. Sólo en Madre de Dios hay 1,566 derechos titulados y 983 en trámite.

- 4,486 km de carreteras mejoradas, incluyendo 880 km nuevos y 2,089 km asfaltados.

- Unos 2,000 km de ferrovías, asumiendo que solo se construya algunas de las 7 propuestas.

- 4,213 km de hidrovías.

- 483,581 ha de plantaciones nuevas para biocombustibles.

- De 7.7 mm ha (actual) hasta 23.8 mm ha en concesiones de manejo forestal, más otros tipos de concesiones y licencias, sin mencionar la explotación que es absolutamente ilegal.

• Aunque es muy probable que no se lleve a cabo todo lo que ha sido propuesto (y lo mencionado es apenas una parte de las propuestas) jamás antes en la historia nacional se habían proyectado, con tan elevadas probabilidades de ser en gran parte realizadas, tantas obras de infraestructura ni tantas iniciativas de explotación de recursos naturales en apenas unos diez años.

● Ese paquete informal incluye, por primera vez, propuestas firmes de uso intenso del potencial hidroeléctrico de la Selva, el único recurso aún no explotado en esa región..

● A primera vista, esas obras y emprendimientos parecen deseables para sacar a la Amazonía peruana de su atraso y abandono y, en efecto, varias de ellas no parecen ser discutibles en cuanto a su necesidad y beneficios. Pero, cuando se las examina con más atención surgen innúmeras preguntas, entre ellas, por ejemplo:

- ¿Cuáles han sido los criterios para otorgar a cada obra la prioridad que se le atribuye?

- ¿Por qué tantas obras son todas necesarias en apenas una década?

- ¿Por qué varias de las obras propuestas parecen duplicarse entre si, como las tres carreteras interoceánicas?

- ¿Dónde está la evidencia de la viabilidad económica y social de este paquete de obras y aprovechamientos de recursos?

- ¿Por qué esas obras ya decididas no tienen aún sus estudios de impacto social y ambiental?

- ¿Cuáles son las sinergias positivas y negativas de cada obra o aprovechamiento propuestos con las demás existentes o incluidas en el paquete?

- ¿Quién y cómo tomó la decisión de hacer esas obras?

- ¿Existe un Plan de Desarrollo de la Amazonía Peruana? ¿Fue discutido?

- ¿Cuál es el Plan de Desarrollo Nacional en el que todo esto se inserta?

- ¿Por lo menos, donde puede un ciudadano ver el “paquete” en su conjunto?

● Las obras y emprendimientos mencionados, si fueran todos ejecutados, podrían costar unos 80 mil millones de dólares que, financiados en un elevadísimo porcentaje con recursos externos, podrían constituir un nivel de endeudamiento público y privado sin precedentes.

Las consecuencias ambientales y sociales

● Los impactos ambientales y sociales de las propuestas serán enormes y si no son tomados en cuenta seriamente, en apenas 10 años podrían cambiar drásticamente, para peor, la Amazonía peruana.

● Considerando que carreteras y explotación forestal y de hidrocarburos son las más probables de ser ejecutadas, la deforestación y la degradación podrían impactar severamente, desde antes de 2041, una extensión mínima de

43.6 mm ha (56% de la Selva) o hasta de 70.3 mm ha (91%) si se cumpliera el escenario pesimista, que es el más probable.

- El área total impactada por la deforestación (con un mínimo de 30% del bosque sustituido) alcanzaría de 17.1 a 25.1 mm ha, sin incluir la deforestación que podría ser ocasionada por la construcción de 15 de las 52 centrales hidroeléctricas (392,000 ha), la minería y la explotación de hidrocarburos, entre otras.

- La degradación de los bosques remanentes en términos de su valor económico y de sus funciones ecológicas (fijación de carbono, ciclo hidrológico, conservación de la biodiversidad) y su susceptibilidad al fuego, sería enorme. El principal agente será la explotación forestal sin manejo o descremado forestal, la caza, pesca y el extractivismo, alcanzando 16 mm ha en la opción más favorable y hasta 31.2 mm ha en la más pesimista. Pero el daño en esas áreas es compuesto por la degradación del bosque que será ocasionada también por la exploración y explotación de hidrocarburos, que podría alcanzar al 70% de la Selva, y por la contaminación por efluentes de la explotación de esos mismos hidrocarburos y la minería.

- En el peor escenario de la deforestación y degradación del bosque, apenas sobrarían poco más de 7 mm ha más o menos intactas. Eso significa, en teoría, que hasta las áreas protegidas habrán sido invadidas y degradadas por usos diversos. Como se sabe, apenas 9.9% de la Amazonía está legalmente protegida sin permiso de uso directo. Además, todas las áreas protegidas, las de uso indirecto y directo, están mal manejadas y sin recursos, por lo tanto son susceptibles de ser destruidas. Las reservas territoriales indígenas, una categoría aún no claramente definida, poseen 2'928,250 ha y se está gestionando la declaración de otras reservas que abarcarían 4'240,596 ha a más.

- Las emisiones de CO₂ de la Amazonía peruana aumentarían en proporciones similares a la deforestación, dejando al país en una situación incómoda frente a sus compromisos internacionales. Pero, mucho más grave será el impacto negativo de la deforestación y de la degradación de los ecosistemas naturales sobre el ciclo del agua, con ocurrencias más marcadas de sequías y de inundaciones, problemas de abastecimiento de agua a las ciudades y riesgos severos de fenómenos erosivos violentos, en forma de huaycos y aluviones en la Selva Alta.

- El impacto social negativo de ese paquete será enorme y no sería compensado por los beneficios anunciados. Los principales impactos serán:

- Movimientos (migraciones internas) de población por las carreteras.
- Reasentamiento de pobladores y agricultores por la construcción de hidroeléctricas.

- Dispersión de enfermedades y aumento de su incidencia.
 - Invasión de territorios indígenas, áreas protegidas y propiedades privadas.
 - Reducción severa del potencial pesquero regional, que es la base de la alimentación rural.
 - Aumento del trabajo infantil y esclavo, y prostitución.
 - Crecimiento desordenado de la población urbana y de los barrios marginales.
 - Aumento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana.
- Las poblaciones más drásticamente afectadas serán, como siempre:
- Los indígenas en aislamiento voluntario que probablemente desaparecerán.
 - Los indígenas amazónicos en general, que además de enfrentar a invasores sufrirán el embate de tentaciones desarrollistas y,
 - Los pobladores amazónicos tradicionales en la Selva Baja y, en especial, los ribereños que por usos y costumbres no poseen títulos sobre sus propiedades.
- Los conflictos sociales sufrirán, sin duda, un aumento considerable en número y violencia debido principalmente a las invasiones de territorios y propiedades y a las violaciones de derechos. Los cinco focos principales de conflictos previsibles son: (i) la continuación del enfrentamiento liderado por los indígenas amazónicos contra el gobierno nacional por la imposición de proyectos que, en su conjunto, implican un estilo de desarrollo inconveniente, con probable epicentro en la Selva Norte; (ii) el enfrentamiento entre los mineros informales de Madre de Dios y los que los apoyan al nivel departamental y nacional, contra la mayor parte del pueblo de ese departamento, un segmento del gobierno nacional y la opinión pública; (iii) los enfrentamientos asociados al cultivo ilegal de la coca y al narcotráfico, centrados en el llamado VRAE; (iv) los enfrentamientos entre indígenas y petroleros en comunidades nativas y otros territorios; y (v) los enfrentamientos entre afectados por las represas proyectadas y sus promotores. Pero, en verdad, los conflictos están potencialmente dispersos en toda la Amazonía, sin excepción.
- En orden de importancia de sus impactos socioambientales, los grupos de proyectos y aprovechamientos que más impactarán son: (i) las obras de transporte vial (nuevas, mejoramiento), (ii) las hidroeléctricas y sus líneas de transmisión y, al mismo nivel, la explotación forestal y la minería, especialmente la informal en la propia Selva y, en una posición intermedia se encuentran (iii) la explotación de hidrocarburos con sus gasoductos y oleo-

ductos, (iv) la agricultura intensiva, en especial para biocombustibles, y (v) las hidroviás. Las que menor impacto tendrían, en especial con relación a sus beneficios evidentes, son (vi) las ferrovías.

- Los impactos ambientales, sociales y económicos de cada una de las infraestructuras y uso de recursos propuestos se combinan y sinergizan en muchas formas no siempre predecibles que, en este caso, son múltiples y potencialmente tan o más serias que aisladamente.

La falta de información y de participación

- Las evidencias demuestran que la información sobre las grandes obras y desarrollos a ser realizados en la Amazonía en la próxima década no es del conocimiento cabal de la sociedad ni está realmente disponible, especialmente al nivel nacional. Las informaciones sobre esas obras son de difícil acceso; además, son coyunturales, incompletas y siempre confusas, pues varían de fuente a fuente y de tiempo en tiempo.

- Las decisiones de importancia nacional anunciadas no han sido sujetas a procesos participativos de ningún tipo, exceptuando las totalmente insuficientes reuniones de información con la población local, exigidas por el proceso de licenciamiento ambiental, que siempre son realizadas después de haber decidido hacer la obra.

- O sea que la población no participa, en ninguna forma, del proceso de las grandes decisiones que la afectan, a pesar de que en teoría existe, apenas para asuntos locales, mecanismos como el presupuesto participativo, que no son replicados para las obras realmente importantes y que más impacto tienen.

Planificación ausente y decisiones arbitrarias

- El Perú no dispone de un plan nacional de desarrollo ni, obviamente, existe uno para la Selva. Es decir que no existe una imagen objetivo consensual para el desarrollo ni una matriz lógica en la que cada obra propuesta y cada aprovechamiento de los recursos naturales autorizado encaje de forma armoniosa con los demás en la búsqueda de un desarrollo equitativo, provechoso y sostenible.

- Dispone, en cambio, de un sistema nacional de inversión pública (SNIP) que es importante para ordenar y priorizar proyectos públicos pero que por su naturaleza es incompleto y no sustituye ni suple un plan nacional de desarrollo.

- Cada sector público y cada gobierno regional desarrolla proyectos de modo aislado de los demás, sin coordinar ni consultar más allá de aspectos meramente formales. Esa planificación sectorial es esencialmente enunciativa, o sea, listados de obras a ser realizadas en plazos mediatos con información escueta sobre su costo y, a veces, sobre los análisis económicos que las justifican. No ofrecen una explicación coherente sobre su necesidad y su prioridad ni, mucho menos, sus correlaciones, interferencias y sinergias positivas o negativas con los planes o acciones de otros sectores o regiones
- Además, la prioridad dada a esos proyectos en cada sector parece ser arbitrariamente decidida y cambia con cada gobierno y a veces con cada nueva autoridad ministerial o regional. El resultado de esta situación es el uso ineficiente y contraproducente de los recursos públicos y del patrimonio natural nacional y, evidentemente, se compromete el futuro.
- Por lo tanto, el examen de las propuestas demuestra inconsistencias desde aquellas que son evidentes, como cuando una represa va a ser construida sobre una costosa carretera aún no inaugurada, o cuando una costosa inversión en carreteras es desaprovechada por que no se hacen simultáneamente inversiones indispensables de otros sectores que permitirían el desarrollo de la región.
- En resumen, el Perú carece de institucionalidad para la planificación de su desarrollo. El Ceplan es una iniciativa positiva para re-establecer una capacidad de planificación pero apenas ha comenzado a operar y sus medios, así como su influencia política, son mínimos. Está muy lejos de conformar un sistema nacional de planificación que permitiría imponer racionalidad en el proceso de toma de decisiones que afectan al devenir de la nación.
- Como consecuencia de lo anterior, el proceso de toma de decisiones de importancia nacional es informal y arbitrario. Las decisiones son asumidas, en el mejor de los casos, por el gobierno de turno en su conjunto pero, en general, resultan directamente de la opinión personal de quien ejerce la Presidencia de la República, de cada ministro o de cada gobernante regional.
- Pero, más grave aún es constatar que en la mayoría de los casos las decisiones son fruto de la inercia de la administración pública que recicla ideas antiguas, originadas en contextos muy diferentes, que reciben una fina capa de pintura que se descascara al menor análisis pero que es útil al oportunismo político o a los intereses de grupos, como en este caso el de las empresas de construcción civil y las agencias financiadoras o, especialmente en el caso de la Amazonía, a intereses foráneos.

● Cuando se analiza a los actores principales para la toma de decisiones sobre las propuestas, se confirma que los más importantes no son los pobladores amazónicos ni la sociedad en su conjunto, sino que son principalmente movidos por intereses externos, en especial el gobierno brasileño y sus instrumentos financieros (BNDES) y empresas públicas y privadas así como también por las empresas privadas transnacionales. Hay una evidente sustitución de los actores financieros tradicionales, como el BIRD y el BID.

Calidad y oportunidad de los estudios

● No se respetan los pasos que la ley y el buen sentido exigen para pasar de la idea o perfil de un proyecto a los estudios de pre-factibilidad, factibilidad y definitivos. Muchos proyectos saltan algunas de esas etapas y, en general, no son aprobados por etapas. En su mayoría, las obras son decididas al nivel de estudios de pre-factibilidad incipientes y deficientes.

● Los estudios económicos son notoriamente deficientes y se basan en supuestos que incitan a su adopción. Casi todos ellos cuestan mucho más que lo anunciado al momento de la decisión, cuando es tarde para no terminarla. Además, nunca toman en cuenta el costo de las externalidades ambientales y sociales.

● Caben serias dudas, por ejemplo, sobre la viabilidad económica de construir casi simultáneamente tres carreteras interoceánicas, más dos o tres ferrovías y una hidrovía para integrar al Perú con el Brasil. Estudios recientes han demostrado que varias carreteras de la parte amazónica de Brasil y Bolivia no son rentables ni siquiera usando los mismos parámetros y metodologías usadas por los proponentes.

● Los estudios de impacto ambiental y social de las grandes obras públicas adolecen de tres grandes problemas:

- En general son de calidad deficiente tanto en sus aspectos técnicos como por su limitadísima interacción meramente ritual con los actores afectados, que mal tienen la oportunidad siquiera de comprender los problemas que los afectarán.

- Son siempre realizados después de haberse tomado la decisión de hacer la obra, o sea, después de otorgarse licencias, firmarse acuerdos y haber obtenido financiamiento. Es decir cuando la opción de “no hacer” no existe más.

- Los llamados programas de mitigación o compensación son sistemáticamente insuficientes, en el afán de reducir costos y, peor aún, raramente son ejecutados a cabalidad.

- La baja calidad y la falta de oportunidad de los estudios de impacto ambiental y social es agravada por la legislación sobre el tema, que delega las decisiones que atañen al ambiente en el mismo sector que es responsable por las obras y por la gran debilidad política e institucional del nuevo MAM.

Contexto legal para las inversiones

- La presión actual sobre la Amazonía peruana para el desarrollo de proyectos de infraestructura e industrias extractivas es el resultado de la modificación del marco legal e institucional peruano desde inicios de los años 90, buscando facilitar aún más un modelo económico primario exportador del Perú, priorizando además el envío de mercaderías hacia otras regiones del planeta, y dejando de lado la posibilidad de una verdadera integración suramericana.

- No existen políticas claras de desarrollo, integrales y transversales, que identifique una visión de país en el corto, mediano y largo plazo. En parte por eso, el marco legal e institucional contiene varias contradicciones entre los objetivos y metas de varias autoridades del gobierno nacional, y entre ellos y las autoridades regionales y locales.

- Existe una marcada diferencia entre el nivel de avance de la legislación para promover, por un lado, la inversión privada en el sector extractivo y de infraestructura y, por el otro, el desarrollo de la legislación en materia ambiental y social, generándose de esta manera un claro desequilibrio que trae como consecuencia un gran número de conflictos en torno a estos proyectos.

- Existe además, por parte de los funcionarios del gobierno nacional, una tendencia a incumplir las normas que los obligan a desarrollar mecanismos oportunos de coordinación con otras autoridades nacionales, regionales y locales para el otorgamiento de derechos en favor de privados en el desarrollo de estos proyectos extractivos y de infraestructura, así como en materia de ordenamiento territorial, lo que ha generado la superposición de derechos y una abierta contradicción con objetivos de protección del ambiente, de derechos humanos y conservación de la diversidad con los que se encuentra comprometido el Perú.

- Los instrumentos de gestión ambiental son considerados un mero requisito formal para la licencia de operación de estos proyectos, y la participación ciudadana apenas una táctica para “legitimación” de los mismos.

Así como están las cosas: ¿Quién gana? ¿Quién pierde?

- Gana el Brasil y sus empresas: una parte considerable de lo que se propone hacer en la Selva peruana es el resultado del interés del Brasil por ampliar su rol hegemónico en América del Sur que, ante la falta de planificación en el Perú, termina imponiendo su cuidadosa planificación de largo plazo: carreteras, ferrovías e hidrovías para atender sus necesidades de exportación y para importar del Perú las materias primas que le interesan (por ejemplo, los fosfatos de Bayóvar) e hidroeléctricas para abastecerse de energía, son dos motivaciones obvias. Una tercera, muy importante, es proveer buenas oportunidades de negocios para sus empresas de consultoría y de construcción, y de inversiones para su banco estatal de desarrollo (BNDES). Otras consecuencias serán, obviamente, el aumento de la migración de brasileños a la Amazonía peruana, especialmente agricultores sin tierra, especuladores y “*garimpeiros*”, estos últimos en vista de que hay mucho más oro en los ríos peruanos que en los de ese país.
- Ganan las entidades financieras nacionales, extranjeras o las bilaterales que aplican sus recursos, prestándolos con la garantía del Estado de que serán repagados con tasas de interés y condiciones que no siempre son justas. Ganan las empresas consultoras extranjeras e internacionales y las empresas constructoras extranjeras y transnacionales, con una pequeña participación de sus contrapartes nacionales, que hacen jugosos negocios. Ganan los políticos peruanos que “*quieren hacer obra*” sin saber escoger cuáles son las más convenientes, y ganan los políticos peruanos que no son honestos. Asimismo ganan, obviamente, la multitud de consultores, asesores, “lobistas” y otros personajes que rodean a todos los anteriores.
- Pierde el Perú y los peruanos comunes, que pagarán muy caro y por mucho tiempo por obras que quizás no necesiten ahora. El Perú también pierde porque su preciosa y valiosa naturaleza será destruida con mayor rapidez e intensidad, no para satisfacer sus propias necesidades sino las de otros. Pierde el Perú porque desperdiciará opciones de satisfacer sus propias necesidades de energía en el futuro para satisfacer ahora las de otros.
- Pierden los habitantes de la Selva, en especial los nativos, los indígenas en aislamiento voluntario y los pobladores tradicionales, cuyas propias vidas, culturas y patrimonio corren grave e inminente riesgo.
- Pierde el Brasil, que con ese comportamiento atenta contra su propio futuro creando condiciones para que sus tierras (“*varzeas*”) y aguas amazónicas sean menos fértiles y produzcan menos cosechas, más caras y dispongan de menos pescado y tengan una navegabilidad menor. Pierde el Brasil, que

quedará mucho más susceptible a periodos de seca y, en especial, a inundaciones excepcionales.

- Pierden todos, el Perú, el Brasil y la humanidad, porque sufrirán impactos más serios por el incremento que ocasionarán esas acciones en el fenómeno del cambio climático y porque no disfrutarán del inmenso potencial económico ofrecido por la biodiversidad excepcionalmente rica de la Selva Alta.

La Selva: Futuro muy incierto

- La Amazonía peruana puede y debe desarrollarse. Es probable que muchas de las obras y aprovechamientos propuestos sean efectivamente necesarios y deseables. La sociedad sabe que el desarrollo tiene necesariamente un costo ambiental y asimismo social y está obviamente dispuesta a pagar por ellos.

- En este informe no hay oposición al desarrollo. Apenas se expresa sorpresa y reacción natural al hecho de la imposición de esas obras, sin explicaciones ni alternativas y sin información sobre sus impactos sociales y ambientales reales, su verdadero costo y sus implicaciones financieras, es decir a ciegas.

- Si el desarrollo de la Selva no es orientado de una forma más sensata que en la actualidad, es presumible que a partir de los años 2030 en adelante, esa región sufrirá de múltiples problemas que por ahora desconoce o que sufre discretamente. La deforestación masiva y la degradación del bosque que habrán sumado sus efectos negativos al calentamiento global, resultarán en sequías insospechadas con probable aridización de extensas zonas pero, al mismo tiempo, la región sufrirá por fenómenos extremos de inundaciones debido a la eliminación de la capacidad de infiltración de la Selva Alta. Obviamente, su valiosa biodiversidad se habrá reducido a muy poco y sus ríos serán esencialmente estériles debido a la contaminación y a la alteración del régimen hidrológico. Los bosques no tendrán más madera noble y su valor comercial será muy bajo. La población será aún más pobre que hoy, pues el costo de mantener agricultura con insumos a partir del petróleo cada día más escaso será insostenible.

- El escenario descrito solo podrá evitarse si frenar la deforestación y la degradación de los bosques se convierte objetivo primordial de las políticas públicas, al mismo nivel que el bienestar de la población de esa región, objetivos que además son complementarios.

- Las áreas naturales protegidas son, realmente, la última garantía de que

una parte de la Amazonía peruana puede ser salvada de la destrucción de los ecosistemas para continuar proveyendo servicios ambientales y para dar refugio a lo que sobreviva de la biodiversidad de la región. Pero para que cumplan esa función deben ser financiadas de modo que sean efectivamente manejadas. En la situación actual no son garantía de nada,

- Esos objetivos no implican no hacer carreteras o hidroeléctricas ni tampoco dejar de explotar petróleo o minerales. Apenas implica hacer todo eso bien hecho, con sensatez, con la garantía que otorgan la transparencia, la consulta y la participación ilustrada. Siempre será necesario tomar una decisión y siempre habrá algunos a quienes ella no convenga. Pero si se hace lo que la democracia ordena hacer, la decisión será legítima.

9. Recomendaciones

- Declarar de inmediato una moratoria de decisión referente a obras nuevas así como sobre el inicio de construcción de las ya aprobadas para evitar continuar imponiendo acciones sobre las que la sociedad y las poblaciones afectadas no están siquiera informadas. Esta moratoria debería ser mantenida hasta la aprobación de un Plan de Desarrollo de la Amazonía Peruana
- Congelar las negociaciones en curso entre el Perú y el Brasil para conceder al Brasil derechos sobre recursos naturales de la Selva, en especial los hídricos, hasta la terminación del Plan de Desarrollo de la Amazonía Peruana.
- Iniciar, de inmediato, la preparación de un Plan de Desarrollo de la Amazonía Peruana que, usando todas las opciones disponibles, brinde oportunidades claras y directas para la participación informada de la sociedad peruana, en especial la de la Amazonía.
 - Cuando el Plan de Desarrollo de la Amazonía Peruana esté aprobado, éste debería ser amparado por una ley especial del Congreso que garantice su aplicación fiel durante un plazo mínimo de vigencia, que especifique el procedimiento obligatorio para eventuales modificaciones.
- Crear, por decisión del Poder Ejecutivo o en su defecto del Legislativo, la institución nacional con capacidad adecuada para conducir el mencionado proceso nacional, multisectorial y ampliamente participativo de planificación y que sea cabeza de un verdadero Sistema Nacional de Planificación con poder decisorio.
 - Demandar que todos los grandes proyectos de inversión pública y los privados de importancia nacional sean integrados al proceso de la planificación nacional, con respeto estricto del ciclo normal de preparación de proyectos, pasando por revisiones y aprobaciones en cada fase, a partir del perfil.
 - Exigir que se demuestre que los costos declarados de los proyectos en los estudios de factibilidad incluyan cabalmente los costos ambientales y sociales reales (externalidades) de los mismos.

- Establecer mecanismos de transparencia total e información detallada sobre los proyectos individuales a lo largo de toda su maduración y sobre el proceso de planificación.
- En el caso de los grandes proyectos de interés bi-nacional o fronterizo, establecer mecanismos específicos de control social en cada país y en conjunto.
- Establecer las normas que tornen obligatoria la inclusión, en los términos de referencia de los estudios de factibilidad de los grandes proyectos, el estimado de la generación de gases de efecto invernadero y los costos que le están asociados.
- Fortalecer el nuevo Ministerio del Ambiente dándole los medios y capacidades que corresponderían a la voluntad de hacer desarrollo realmente sostenible, incluyendo:
 - Crear, en el ámbito de ese Ministerio, un legítimo Consejo Nacional Ambiental, con capacidad decisoria, integrado por los sectores y regiones, pero con fuerte representación de la sociedad civil y de la academia, presidido por el Ministro.
 - Exigir que las evaluaciones de impacto ambiental y social de las grandes obras públicas sean examinadas por expertos calificados, en plazos perentorios pero suficientes, con participación efectiva de la sociedad, en el ámbito de ese Ministerio, los que deben ser aprobados por el Consejo Nacional Ambiental.
 - Someter al ámbito del Ministerio del Ambiente el control de la explotación de los recursos naturales renovables salvajes (no cultivados o domesticados), como los forestales, fauna y pesca, creando los servicios autónomos que este tipo de actividades con grandes implicaciones ambientales requiere. La silvicultura y la piscicultura o acuacultura pueden depender de sectores productivos.
 - Consolidar la legislación sobre reservas territoriales, estableciendo las condiciones de su uso y transferir la responsabilidad de su gestión al Ministerio del Ambiente
- Preparar un catastro de pasivos ambientales mineros y petroleros en la cuenca amazónica.
- Aumentar el número y el área de las áreas naturales protegidas por el Estado en la Selva, creando los corredores biológicos que sean necesarios, dando prioridad al establecimiento del Parque Nacional de la Sierra del Divisor y de las 8 reservas territoriales ya propuestas y, especialmente, mejorar la calidad de su manejo mediante inversiones sustanciales en las mismas.

Referencias (citadas y consultadas)

- ALJOVÍN, C. 2008 *Concesiones: Situación y perspectiva* ProInversión Lima, Presentación en 2008
- ALVES, D. S. 2001 *O processo de desflorestamento na Amazônia* Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), Parcerias Estratégicas 12:259-275
- ALVES, D. S. 2001^a *An analysis of the geographical patterns of deforestation in the Brazilian Amazon during the 1991-1996 period* In Patterns and Process of Land Use and Forest Changes in the Amazon (Wood, C. y R. Porro, eds.) University of Florida Press, Gainesville
- ANDRADE, G. 2009 *Crónicas del bosque amazónico II. Tierra prometida con tala legal* 6 de noviembre de 2009
- ARANA, M. 2003 *Diagnóstico integral de la minería y sus impactos en Madre de Dios*, Lima 174 p.
- ARANA, M. 2009 *La represa del Inambari y las emisiones de los gases de invernadero* Lima 13p.
- ASNER, G. P. et al 2005 *Selective logging in the Brazilian Amazon* Science 310(5747):480-482
- BANCO MUNDIAL 1992 *Libro de Consulta de Evaluación Ambiental* Trabajos Técnicos No. 139, 140 & 154 Washington, DC
- BARCLAY, F. y F. SANTOS 2002 *El minifundio en la Selva Alta* http://www.cepes.org.pe/debate/11/02_articulo.pdf
- BID 2000 *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC 60p. + anexos
- BID/INTAL 1997 *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur: Transporte terrestre* (J. A. Sant'Anna) INTAL Buenos Aires
- BID 2000 *La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo de la integración física de América del Sur* BID, Washington 6p. + anexos
- BID 2000 *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC 60p. + anexos
- BID 2006 *Environment and Safeguard Compliance Policy Sector Policies*, Anti-American Development Bank, Washington, DC 19p.
- BID/INTAL 1997 *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur: Transporte terrestre* (J. A. Sant'Anna) INTAL Buenos Aires
- BOWLES, I. A.; A. B. ROSENFELD, C. A. SUGAL & R. MITTERMEIR 1998 *La extracción de recursos naturales en el trópico Latinoamericano: Una ola reciente de inversiones representa nuevos desafíos para la conservación de la biodiversidad* Conservación Internacional 1 (1): 1-12

- BRACK, A. y C. YAÑEZ 1997 *Amazonía Peruana, Comunidades Indígenas, Conocimientos, Tierras Tituladas. Atlas y Base de Datos* GEF/PNUD/UNOPS, Lima 349p.
- BRACKELAIRE, V. 2006 *Situación de los últimos pueblos indígenas aislados den América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela). Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección* V. Brackelaire, Brasilia, DF 69p.
- BUCHER, E. H.; G. CASTRO & V. FLORIS 1997 *Freshwater ecosystem conservation: toward a comprehensive water resources management strategy* Inter-American Development Bank, Environment Division, Washington, DC. 42 p.
- BUCHER, E. H.; A. BONETO, T. BOYLE, P. CANEVARI, G. CASTRO, P. HUSZAR & T. STONE 1993 *Hidroviá, un exámen ambiental de la via fluvial Paraguay-Paraná*, Wetlands for the Americas, Woods Hole, Massachussets. 74p.+ ii
- CASTRO, M. 2009 *Energía sin cortocircuitos sociales ni ambientales*, *El Comercio* (23 de abril de 2009)
- CASTRO, M. 2009a *Grupo de Interés IIRSA Nacional* Taller Nacional Lima, Presentación de Junio 2009
- CEPLAN 2009 *Lineamientos estratégicos para el desarrollo nacional 2010-2021* Presidencia del Consejo de Ministros, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Lima Documentos de trabajo No. 2 117 p.
- CDC-UNALM 2004 *Análisis y modelación espacio-temporal del paisaje en las áreas de intervención del PDA* Universidad Nacional Agraria, La Molina/ US AID/WWF, Lima 82p.
- CMR (Comisión Mundial de Represas) 2000 *Represas y Desarrollo: Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones* WCD/UN UICN New York, 456p.
- CORREA, M.; B. B. STIME & S. E. STIME 2009 *Estudio de contaminación en la cuenca amazónica* 2008 ECCA 2008:1-14
- CHIRIF, A. 2009 *Las media verdades del ministro del ambiente* Servind (23 de abril de 2009)
- DAR 2009 *Deforestación en los ejes IIRSA norte y sur del Perú: Diseño de una Propuesta Conceptual y Metodológica para la Sistematización y Mapeo de Políticas y Actores* Presentación en Lima, 2 de Febrero del 2009
- DOUROJEANNI, M. J. 1981a *Estudio sobre el impacto ambiental de los proyectos de carreteras en la Selva Central del Perú* Oficina de Estudios Económicos Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Lima 157 p. + mapas
- DOUROJEANNI, M. J. 1981b *Lineamientos generales para el desarrollo rural del área de influencia de la carretera Iquitos-Náuta* In *Evaluación y lineamientos de manejo de suelos y bosques para el desarrollo agrario del área de influencia de la Carretera Iquitos-Náuta* Ministerio de Agricultura, Organismo Regional de Desarrollo de Loreto, Lima pp. 283-321
- DOUROJEANNI, M. J. 1990 *Amazonía ¿Qué hacer?* Iquitos, Perú Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía (CETA) 444 p.
- DOUROJEANNI, M. J. 1992 *Impacto ambiental del cultivo de la coca y la producción de cocaína en la Amazonía Peruana* Bulletin of Narcotics 44(2): 21-43
- DOUROJEANNI, M. J. 2001 *Políticas de desarrollo en la Amazonia: El caso del Acre, una esperanza para el desarrollo sostenible* In *Amazonia: Orientaciones para el desarrollo sostenible* Emb, Finlandia/PNUD Lima pp.143-151
- DOUROJEANNI, M. J. 2006 *Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía del Perú* Bank Information Centre, Conservation Internacional y Sociedad Zoológica de Frankfurt, Lima 103 p.
- DOUROJEANNI, M. J. 2008 *Populações em unidades de conservação* Oeco 25de novembro de 2008 (www.oeco.com.br)
- DOUROJEANNI, M. J. 2009 *Hidroelétricas brasileiras na Amazônia peruana* Oeco 29 de

junho de 2009 (www.oeco.com.br) *Hidroeléctricas en la Amazonia peruana* Lima, La Revista Agraria 109:4-6

DOUROJEANNI, M. J. & PÁDUA, M. T. J. 1992 *Mining In: Ecology of Brazil, myths and reality* Ed. Funatura - Facto Comunicação, Rio de Janeiro, pp. 96-119

DOUROJEANNI, M. J. & PÁDUA, M. T. J. 2007 *Biodiversidade A Hora Decisiva* (2ª edición) Ed. UFPR, Curitiba 282p.

FEARNSIDE, P. M. 2005 *Do hydroelectric dams mitigate global warming? The case of Brazil's Curuá-Una dam Mitigation and Adaptation strategies for Global Change*, Springer 10:675-691

FEARNSIDE, P. M. 2008 *Deforestation in Brazilian Amazonia and global warming* Annals of Arid Zones 47(3 & 4): 1-20

FEARNSIDE, P. M. 2008a. *Hidrelétricas como "fábricas de metano": O papel dos reservatórios em áreas de floresta tropical na emissão de gases de efeito estufa* Oecologia Brasiliensis 12(1): 100-115.

FEARNSIDE, P. M. & W. F. LAURANCE 2002 *O futuro da Amazônia: Os impactos do Programa Avança Brasil* Ciencia Hoje 31(182): 61- 65

FERNÁNDEZ, L. 2009 *Desarrollo territorial en la Región de Madre de Dios: análisis de los impactos socioambientales de la carretera Interoceánica Sur* ProNaturaleza, Lima

FLECK, L. C. 2009 *Eficiencia económica, riscos e custos ambientais da reconstrução da rodovia BR-319* Conservación Estratégica (CSF), Lagoa Santa Serie Técnica Edición 17 Maio de 2009 53p.

FLECK, L. C.; L. PAINTER & M. AMMEND 2007 *Carreteras y arreas protegidas: un análisis económico integrado de proyectos en le norte de la Amazonía boliviana* Conservación Estratégica (CSF), Lagoa Santa Serie Técnica Edición 12 Agosto de 2007 75p.

FLECK, L. C.; L. PAINTER; J. REID & M. AMMEND 2006 *Una carretera a través del Madidi: Un análisis económico-ambiental* Conservación Estratégica (CSF), La Paz Serie Técnica Edición 6 Junio de 2006 95p.

Friend of the Earth 2003 *Greasy palms – palm oil, the environment and big business* London 26p.

GARCIA, J. & J. ANTEZAMA 2009 *Diagnóstico de la situación de IQ al narcotráfico* Devida/ConsultAndes, Lima 151 p.

GAVIRIA, A. 1991 *Petróleo, contaminación ambiental y pueblos indígenas* Revista Forestal del Perú (Agosto 1991) pp. 57-62

GAMBOA, C. 2009 *Amazonía, hidrocarburos y pueblos indígenas: Un estado de la cuestión en el caso peruano (2003-2008)* Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima 22p.

GOODLAND, R. E. 1996 *Distinguishing better dams from worse* International Water Power & Dam Construction September 1996: 34-36

GOODLAND, R. 2009 *Perú: Proyecto de Gas Natural de Camisea: Evaluación Independiente de las Prioridades Sociales y Ambientales* World Wildlife Fund, Conservation International, The Nature Conservancy and The Smithsonian Institution, Washington, DC 60p.

HERRERA, C. 2005 *Ecuador: Oil exploitation and environment rape* Axis of Logic exclusive Saturday, March 5, 2005

IBC 2009 *Visualizador de mapas temáticos del IBC* Instituto del Bien Común, <http://190.41.250.97:82/pmapperibc/map.phtml>

ICOLD 1998 *Management of reservoir water quality* International Commission on Large Dams, Paris 53p.

ICOLD 2008 *Dams and the Environment: A Viewpoint from the International Commission on Large Dams* International Commission on Large Dams, Paris 6p.

Inrena 2004 *El aporte de las áreas naturales protegidas por el Estado a la economía nacional* Inrena, Intendencia de Áreas Protegidas, Lima

IPAM & ISA 2000 *Avança Brasil: Os custos ambientais para a Amazonia* 19 de marzo de 2000 36 p.

IPCC 2006 *IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. Volume 4. *Agriculture, Forestry and other Land Use* Editado por Egglestone. S., Buendía, L., Miwa, k.Ngara, T. y Tanabe, k.

IPE 2009 *El reto de la infraestructura al 2018: La brecha de inversión en infraestructura en el Perú 2008* Instituto Peruano de Economía, Lima 168p.

ITTO 2005 *Status of Tropical Forest Management 2005* International Tropical Timber Organization, Yokohama 302 p.

LEON, F. et al 2009 *Valoración Económica del Turismo en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado* Ministerio del Ambiente / Nature Conservancy, Lima 84p.

LOPEZ, O. R. 2001 *Seed flotation and postflooding germination in tropical "terra firme" and seasonally flooded forest species* Functional Ecology 2001(15): 763-771

MAG/SNV 2009 *Estudio sobre biocombustibles en el Perú* Lima

MALLEUX, J. 1974 *Mapa Forestal del Perú Memoria Explicativa* Lima, UNALM 161p.

MAM 2009 *Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial* Ministerio del Ambiente, Lima 23p.

MAM 2009^a *Inventario Integrado de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero del Perú en el Año 2000* Ministerio del Ambiente, Lima 24p.

MARTINS, E.; S. GUIMARAES & A. L. GALINDO 1994 *Hidrovia Paraguay-Paraná: Quien paga a Conta?* CEBRAC & WWF Brasilia, DF 92 p.

MCCLAIN, M. E. & R. J. NAIMAN 2008 *Andean Influences on the Biogeochemistry and Ecology of the Amazon River* BioScience 58(4): 325-338

MC ELHINNY, V. 2009 *IIRSA como Blanco Móvil: Tendencias y Escenarios en una Coyuntura de Crisis Financiera* Centro de Información sobre la Banca Multilateral (BIC) / Proyecto BICECA Taller Anual: Grupo de Interés Nacional IIRSA - Perú Lima Presentación del 18-06-2009

MEM. Dirección General de Electricidad 2007 *Elaboración de resúmenes ejecutivos y fichas de estudios de las centrales hidroeléctricas con potencial para la exportación a Brasil* Lima 79p.

MEM 2008 *Anuario Estadístico de hidrocarburos 2008* <http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=5&idPublicacion=10>

MEM 2009 *Informe Estadístico Agosto 2009* <http://www.minem.gob.pe/estadistica.php?idSector=5&idEstadistica=5107>.

MTC. Dirección General de Asuntos Socio Ambientales 2009 *Contexto IIRSA Nacional, acciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones* Presentación en Lima, el junio de 2009

MTC. Oficina General de Planeamiento y Presupuesto 2004 *Plan Intermodal de Transportes 2004-2023* Lima (http://www.mtc.gob.pe/porta1/logypro/plan_intermodal/principal.html)

NEPSTAD, D.; G. CARVALHO, A. C. BARROS, A. ALENCAR et al 2001 *Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests* Forest Ecology and Management 5524 (2001): 1-43

NEPSTAD, D.; B. SOARES-FILHO, F. MERRY et al 2009 *The end of deforestation in the Brazilian Amazon* Science 326(5958):1350-1351

NIETO, J. et al 2008 *Evaluación y control de amenazas para la futura protección del Parque Nacional del Manu* Inreña/Sociedad Zoológica de Frankfurt, Lima (www.szfperu.org)

OLSON, J.; J. A. WATTS, y L. J. ALLISON 1985. *Major world ecosystem complexes ranked by carbon in live vegetation: a database, NDP-017*. Oak Ridge, Tenn., Oak Ridge National Laboratory

ONERN 1984 *Inventario y evaluación de los recursos naturales de la microrregión Pastaza-Tigre* Lima 244p.

ONUDD/ Devida 2009 *Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2008* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Lima

PALMAS DEL ESPINO S.A. Industrias del Espino S.A. 2008 *La palma aceitera en el Perú y los biocombustibles* Taller de Promoción del Uso Sostenible de las Energías Renovables y los Biocombustibles Presentación en Lima del 20.06.2008

Perú. GEF/PNUD/UNOPS 2000 *Amazonia Peruana: Comunidades Indígenas, Conocimientos y Tierras Tituladas. Atlas y Base de Datos* Proyectos RLA/92/G31, 32, 33 Lima, Perú 350 p.

PerúPetro 2009 *Mapa de lotes de operaciones petroleras y cuencas sedimentarias*, [http://mirror.perupetro.com.pe/downloads/ MAPACNT.pdf](http://mirror.perupetro.com.pe/downloads/MAPACNT.pdf)

PerúPetro 2009 *Contratos de exploración y explotación firmados por PerúPetro con empresas*, [http://mirror.perupetro.com.pe/ library1-e.asp](http://mirror.perupetro.com.pe/library1-e.asp)

PHILIPS, O. et al 2009 *Drought sensitivity in the Amazon* Science 323 (1344):

PITMAN, R. L., N. PITMAN Y P. ÁLVAREZ (eds.) 2003 *Alto Purús, biodiversidad, conservación y manejo* Center for Tropical Conservation, Duke University 350p.

PEREZ, O. 1990 *El sector forestal y su participación en la economía nacional* CONCY-TEC, Lima 90p.

PEREZ O. 2008 *Valoración económica de los recursos naturales y del ambiente* Ed. O. Pérez, Lima 230p.

PONCE, V. M. 1995 *Impacto hidrológico e ambiental da hidrovia Paraguai-Paraná no Pantanal mato-grossense* San Diego State University, San Diego. 134 p.

ProNaturaleza 2005 *Gestión del sistema de cuencas Tambopata e Inambari y conservación ambiental para el desarrollo alternativo sostenible en la Selva Alta y el área meridional de la Zona Reservada Tambopata-Candamo* Informe Técnico Final Lima, 50p.

RÁEZ, E. 2009 *Interoceánica Sur: Proyecto ancla de IIRSA en la cuenca del río Madre de Dios / Madeira* Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur / Taller Anual: Grupo de Interés Nacional IIRSA - Perú Lima Presentación del 18-06-2009

SALO, M. & T. TOIVONEN 2009 *Tropical timber rush in Peruvian Amazonia: Spatial allocation of forest concessions in an uninventoried frontier* Environmental Management, Springer (published on-line) 11 August 2009 15p.

SANTANA, W. A. & T-I. TACHIBANA 2004 *Caracterização dos elementos de um projeto hidroviário, vantagens, aspectos e impactos ambientais para a proposição de metodologias técnico-ambientais para o desenvolvimento do transporte comercial de cargas nas hidrovias brasileiras* ENGEVISTA 6 (3): 75-85

SAENZ, C. 2008 *Informe del avance del diagnóstico ambiental de los componentes: hidrología e hidrografía*. Zonificación Ecológica Económica Bellavista-Mazán IIAP, Iquitos. Octubre 2008, pp. 26 y 4.

SILVEIRA SOARES-FILHO et al 2005 *Modelling conservation in the Amazon basin* Nature 4389 Letters 5p.

SNV 2009 *Inventario de Iniciativas Existentes para la Producción de Biocombustibles en el Perú* Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, Lima

The Economist 1989 *Brazil: A back door into the Amazon* Washington correspondent *The Economist* 310(7589):38-39 11-17 de febrero 1989

TOSI, J. Jr. 1960 *Zonas de Vida Natural en el Perú* IICA/OEA, Lima 270 p.

IUCN 2009 *Guidelines on biofuels and invasive species* IUCN, Gland Draft Guidelines 6th July 2009 14p.

UNA 1979 *Evaluación de los recursos forestales del trópico peruano* Universidad Nacional Agraria, la Molina CEPID 119p. + Anexos y mapas.

UNIPCC 2007 *Climate Change 2007: Synthesis Report Summary for Policymakers An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change*

VECCO, M. 2005 *Droga en áreas de reserva y en la Interoceánica* Lima, La República 25 de setiembre de 2005

WILCOX B.A. 1995 *Bosques tropicales y diversidad biológica: los riesgos de la pérdida y degradación de los bosques* FAO, Rome Unasyva 181

WWF 2002 *To dig or not to dig* WWF International & WWF UK, Gland 19p.

ANEXO

Análisis marco legal e institucional sobre proyectos de infraestructura e industrias extractivas en la Amazonía peruana

Alberto Barandiarán

Marco legal general para la inversión privada en proyectos de infraestructura e industrias extractivas

El actual proceso de promoción de proyectos de infraestructura e industrias extractivas en la amazonía peruana es consecuencia de un proceso de promoción de inversión privada¹ de larga data en el país.

En efecto, a partir de los años 90 se inició en el Perú el desarrollo de un marco legal que busca promover la inversión privada, principalmente extranjera, en casi todos los sectores de la economía del país, en el marco de una “Economía Social de Mercado”. Estas normas son:

1. Decreto Legislativo 662, Régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías, mediante el cual se promueve la inversión extranjera en todos los sectores de la economía.

2. Decreto Legislativo 668, mediante el cual se establecen medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país.

3. Decreto Legislativo 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado, mediante el cual se promueve la inversión privada en el ámbito de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado.

4. Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, mediante el cual se promueve estas inversiones y se declara de interés nacional la inversión privada, nacional o extranjera, en las zonas de frontera del país².

¹ Conforme a este marco legal se entiende por inversión privada, aquella que proviene de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, distintas del Estado Peruano, de los organismos que integran el sector público nacional y de las Empresas del Estado.

² Inclusive dentro de los 50 kms. de frontera, en base a la autorización otorgada mediante resolución suprema refrendada por la Presidencia del Consejo de Ministros y el sector correspondiente.

5. Decreto Legislativo 758, Decreto Legislativo para la Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos, mediante el cual se promueve la inversión privada en obras de infraestructura y/o de servicios públicos, bajo la modalidad de concesiones³.

6. Decreto Legislativo 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura⁴ y de Servicios Públicos⁵, mediante el cual se declara de interés nacional estas inversiones.

7. Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, mediante la cual se promueve la inversión privada para el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía⁶.

8. Ley 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería⁷, mediante la cual se promueve y declara de interés nacional la inversión privada en reforestación, agroforestería y servicios ambientales.

Como consecuencia, a partir de esta legislación se han promovido la suscripción de Convenios de Estabilidad⁸ (del régimen tributario, de libre disponibilidad de divisas, de transferencia al exterior de capitales, dividendos, utilidades, regalías y contraprestaciones, de utilización del tipo de cambio más favorable; y del derecho a la no discriminación) y el establecimiento de otros derechos a favor de los inversionistas privados (libre iniciativa⁹, libre competencia¹⁰, pluralismo económico¹¹, propiedad priva-

³ Concesión: "el acto administrativo por el cual el Estado, con el objeto que el concesionario realice determinadas obras y servicios fijados o aceptados previamente por el organismo precedente, le otorga el aprovechamiento de una obra para la prestación de un servicio público, por un plazo establecido".

⁴ Obras públicas: comprende, entre otras, obras de infraestructura de transportes, saneamiento ambiental, energía, salud, educación pesquera, telecomunicaciones, turismo, recreación e infraestructura urbana.

⁵ Servicios públicos: comprende, entre otros, transporte público, saneamiento, telecomunicaciones, alumbrado público, así como los servicios de educación, salud y recreación.

⁶ Esta norma también promueve la inversión pública para este ámbito.

⁷ La norma define como reforestación y agroforestería, aquellos cultivos ubicados en tierras sin cubierta boscosa, al momento de aprobarse la norma, con capacidad de uso mayor forestal, sean de propiedad privada o adjudicadas en concesión por el Estado.

⁸ Para poder acceder a estos convenios de estabilidad, los inversionistas actualmente deben cumplir, en no más de dos años de celebrado el convenio, con:

• Inversiones no menores a U.S.\$ 10'000,000.00 para los sectores de minería y de hidrocarburos y no menor de U.S.\$ 5'000,000.00 para los demás sectores, o

• Inversiones no menores a U.S.\$ 500,000.00 que determine la generación directa de más de 20 puestos de trabajo permanente o que determine la generación de no menos de U.S.\$ 2'000,000.00 de ingresos de divisas por concepto de exportaciones durante los tres años siguientes a la suscripción del convenio.

⁹ Se entiende por libre iniciativa, el derecho de toda persona a dedicarse a la actividad económica de su preferencia

¹⁰ Libre competencia: los precios en la economía resultan de la oferta y la demanda, salvo las tarifas de los servicios públicos que son fijados administrativamente conforme a Ley expresa del Congreso

¹¹ Se entiende por pluralismo económico, el derecho de las empresas a organizarse bajo cualquier forma empresarial establecida en la legislación nacional.

da, libre comercio exterior e interior, igualdad de derechos y obligaciones entre inversionistas nacionales y extranjeros, estabilidad de los regímenes de contratación de trabajadores, etc.). Además, se prohíbe toda reserva a favor del Estado, parcial o total, para la realización de actividades económicas o explotación de recursos naturales, salvo las referidas a las áreas naturales protegidas.

Un aspecto que es importante resaltar con la aprobación de este marco legal, es aquel mediante el cual el Estado Peruano se obliga a promover el desarrollo de actividades necesarias para el comercio exterior e interior, entendiéndose, infraestructura vial, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, almacenes u otros similares, asegurando la libre participación del sector privado en la prestación de tales servicios.

Para el caso de la Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos, el Decreto Legislativo 758 regula específicamente las concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras, para la construcción, reparación, conservación y explotación de obras de servicios públicos; estableciendo que son los inversionistas privados los que deben presentar al Estado Peruano los lineamientos generales de posibles proyectos integrales de obras públicas de infraestructura o de servicios públicos que puedan ser entregadas mediante concesión.

En lo que se refiere específicamente al ámbito de la Amazonía Peruana¹², el Estado Peruano tiene la obligación de fomentar su desarrollo sostenible a través de inversiones, pero cuidando que éstas cumplan con la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas; el aprovechamiento racional de los recursos naturales, materiales, tecnológicos y culturales; y el respeto de la identidad, cultura y formas de organización de las comunidades campesinas y nativas.

En consecuencia, para la promoción de inversiones en el ámbito amazónico, el Estado Peruano debe asumir un rol de promotor de la inversión privada¹³, respetando los derechos reales de las comunidades campesinas y nativas; pero también debe asumir un rol de promoción social para mejorar la calidad de vida de la población amazónica, asegurándoles el acceso a salud, educación, nutrición y justicia básica¹⁴.

¹² Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, Ley 27037.

¹³ Mediante obras de inversión pública y el otorgamiento de concesiones de obras de infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, turística y de energía, y el desarrollo de las actividades forestal y acuícola.

¹⁴ A través de programas y proyectos de desarrollo socio-económico que revaloricen la identidad étnica y cultural de las comunidades campesinas y nativas.

Marco legal sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas

La Ley 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, establece los lineamientos generales para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus competentes en el país. La norma señala dos mecanismos de conservación de la diversidad biológica complementarios entre sí: Los mecanismos In Situ (áreas naturales protegidas, otros) y los mecanismos Ex Situ (herbarios, jardines botánicos, bancos de genes, otros), para luego desarrollar con más detalle el tema de las áreas naturales protegidas (ANP).

La norma establece que, el aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas, y cualquier otra actividad que se realice dentro de las mismas, requiere necesariamente de autorización. Esta autorización solo puede ser otorgada si las actividades a desarrollar son compatibles con la categoría, la zonificación y los planes de manejo de la ANP, sin poner en riesgo el cumplimiento de los fines y objetivos primarios para los cuales se estableció el área. Esto es ratificado por la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834), la que además señala que las autorizaciones para aprovechar recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas del SINANPE¹⁵ y en las Áreas de Conservación Regional requieren opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE, esto es, del Ministerio del Ambiente a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)¹⁶.

Este requerimiento de opinión previa favorable del SERNANP establecido en la legislación sobre áreas naturales protegidas se condice con el mandato de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821), que establece que las leyes especiales para el aprovechamiento de estos recursos deben precisar el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de dichos recursos, y deben incorporar mecanismos de coordinación con otros sectores a fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales.

No obstante este mandato, las leyes especiales sobre electricidad, hidrocarburos, infraestructura y biocombustibles, materia del presente informe,

¹⁵ Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

¹⁶ El Decreto Legislativo 1013, mediante el cual se crea el Ministerio del Ambiente, crea también el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP, como organismo público técnico especializado, ente rector y autoridad técnico-normativa del SINANPE.

no desarrollan estos mecanismos legales de coordinación, lo cual ha generado varios conflictos por superposición con otros derechos pre-existentes en la promoción de inversiones en estos sectores (Un ejemplo de esto lo constituye el otorgamiento de lotes de hidrocarburos en casi el 70 % de la amazonía peruana, el mismo que detallaremos más adelante).

Esta Ley 26821, tiene por objetivo específico promover y definir el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el país, regulando las condiciones y modalidades de su otorgamiento a particulares, señalando que debe establecerse un marco de fomento a la inversión, bajo un equilibrio entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

Marco legal ambiental general

Bajo el erróneo pensamiento de que el desarrollo del marco legal ambiental, iniciado con la aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en el año 1990, podría ser un obstáculo para atraer inversiones privadas al país, el Gobierno de Alberto Fujimori incluyó en la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) del año 1991, algunos artículos por los se “sectorializó” la gestión ambiental en el país. En concreto, en esta norma se estableció que serían los ministerios, u organismos fiscalizadores de los sectores correspondientes, las autoridades competentes para conocer los asuntos relacionados con las disposiciones ambientales vinculadas a las actividades que desarrollan las empresas de sus sectores¹⁷. En consecuencia, a partir de esta norma, son los distintos ministerios que conforman el Poder Ejecutivo, cuya función principal consiste en promover el desarrollo de inversiones en sus respectivos sectores, las autoridades encargadas también de otorgar el licenciamiento ambiental de las actividades de su sector y de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales que se generen.

Con ello, cada ministerio inició el desarrollo de su legislación e institucionalidad ambiental en base a sus propias prioridades, lo que generó una gran dispersión y desorganización de la gestión ambiental del país. Para solucionar este desorden, en el año 1994 se aprobó la Ley 26410 mediante la cual se crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como ente rector de la Política Nacional Ambiental encargado de “planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la

¹⁷ Sin perjuicio de las atribuciones de los Gobiernos Regionales y Locales.

Nación”, manteniéndose sin embargo en los ministerios y otras instituciones, el licenciamiento y fiscalización de las actividades que generen impactos ambientales.

No obstante los esfuerzos e intentos de coordinación desplegados desde esta autoridad, con el transcurso de los años se evidenció la necesidad de mejorar la institucionalidad para avanzar hacia una gestión ambiental integrada en el país¹⁸. Esto motivó que en los últimos años, diversas instituciones y personas vinculadas a esta temática, desarrollen propuestas de reforma institucional ambiental, focalizándose el debate principalmente en las características y funciones que debiera poseer esta nueva autoridad ambiental nacional. No obstante no haberse concluido con este proceso, el actual gobierno del Perú anunció la creación de un Ministerio del Ambiente, para lo cual encargó a un Grupo de Trabajo multisectorial¹⁹ (en el que participaron también algunos representantes de la sociedad civil a título personal) desarrollar la propuesta de organización y funciones de esta nueva autoridad. No obstante que conforme al marco legal correspondía al Congreso de la República emitir la norma de creación de este ministerio²⁰, fue finalmente el Poder Ejecutivo quien, a través del Decreto Legislativo 1013, crea el Ministerio del Ambiente (MINAM) y establece su organización y funciones²¹, entre las cuales no se incluyeron precisamente las funciones de licenciamiento y fiscalización ambiental que tanto se reclamaban, dejando nuevamente en los ministerios dichas competencias.

La Ley General del Ambiente (Ley 28611), norma que en el año 2005 sustituyó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, intenta ordenar el marco legal para la gestión ambiental en el Perú. En efecto, esta norma establece los principios y normas básicas para el ejercicio del derecho de toda persona a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; y para una efectiva gestión y protección ambiental.

Para ello, esta ley regula una amplia variedad de instrumentos de gestión ambiental, entre los que destacan la Evaluación de Impacto Ambiental

¹⁸ Banco Mundial. “Análisis Ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible”. Mayo 2007 http://sitere-sources.worldbank.org/INTPERU/SPANISH/Resources/Resumen_Ejecutivo_FINAL_publicado_corregido_Junio_11.pdf.

¹⁹ Presidida por el actual Ministro del Ambiente, Antonio Brack.

²⁰ El artículo 22.5 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158) literalmente establece que “*Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo (...)*”.

²¹ El Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente, define como función general del MINAM la de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella; y asimismo, promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

y la Evaluación Ambiental Estratégica, las cuales constituyen el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. En efecto, la Ley General del Ambiente, desarrolla el marco general sobre estos instrumentos estableciendo que toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA.

Por su parte, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 27446), norma específica para la implementación de este sistema, intenta establecer un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión, así como los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

Así, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas deben estar sujetos al desarrollo y aprobación de una Evaluación Ambiental Estratégica; y los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos deben estar sujetos al desarrollo y aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental²².

El Ministerio del Ambiente (MINAM) es la autoridad encargada de dirigir y administrar el SEIA, pudiendo revisar de manera aleatoria EIAs aprobados por las autoridades competentes y aprobar las EAE de políticas, planes y programas, entre otras funciones.

Finalmente, el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiente (D.S. 019-2009-MINAM), emitido el 24 de septiembre del 2009, ha establecido para las autoridades sectoriales un plazo de 180 días desde el día siguiente de publicado este reglamento, (publicado el 25 de septiembre del 2009) para elaborar y actualizar conjuntamente con el MINAM –y conforme a la Ley y el Reglamento del SEIA– sus normas

²² La norma establece tres categorías de Evaluación de Impacto Ambiental:

Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental.- Cuando no se originan impactos ambientales negativos de carácter significativo.

Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado.- Cuando se pueden originar impactos ambientales moderados.

Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado.- Cuando se pueden producir impactos ambientales negativos significativos.

relativas a la evaluación de impacto ambiental. Mientras tanto, se seguirán aplicando las normas sectoriales, y de manera supletoria, la Ley y el Reglamento del SEIA.

Marco legal del sector electricidad

La Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley 25844) regula las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, siendo el Ministerio de Energía y Minas-MINEM y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-OSINERGMIN, las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de este marco legal.

Para el desarrollo de estas actividades, la norma ha establecido dos tipos de concesiones: La concesión temporal y la concesión definitiva²³. La concesión temporal tiene un plazo máximo de 2 años²⁴, y permite la realización de estudios de factibilidad relacionados con las actividades de generación y transmisión de energía eléctrica. No obstante, esta concesión no otorga exclusividad para la realización de estos estudios para el desarrollo de centrales de generación, subestaciones y líneas de transmisión, pudiendo el Estado Peruano otorgar similar concesión dentro de las mismas áreas a más de una empresa a la vez. Lo que si otorga esta concesión temporal a su titular, es un derecho preferente para solicitar la concesión definitiva correspondiente para el desarrollo de su proyecto.

La concesión definitiva se otorga por plazo indefinido, y permite la construcción y operación de centrales de generación y obras conexas, subestaciones y líneas de transmisión así como también de redes y subestaciones de distribución para Servicio Público de Electricidad.

Es en base a esta legislación, y a la Decisión 536 de la Comunidad Andina de Naciones²⁵, que el Gobierno Peruano ha suscrito en el año 2006 con el Gobierno de Bolivia, una “Carta de Intenciones” para el desarrollo de los proyectos en materia energética que impulse la interconexión eléctrica entre ambos países, a través de la evaluación de la factibilidad de una línea de interconexión eléctrica de 200MW de potencia entre Puno y La Paz²⁶.

²³ La generación de energía eléctrica que utilice recursos hidráulicos con potencia instalada mayor a 500 KW requiere de concesión definitiva. Las que no requieran de concesión ni autorización, pueden ser efectuadas libremente cumpliendo normas técnicas y disposiciones ambientales y de patrimonio cultural de la Nación.

²⁴ Se puede extender el plazo una sola vez, a solicitud del titular, hasta por un (1) año adicional, por razones de fuerza mayor o caso fortuito.

²⁵ Establece el “Marco General para la interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad”.

²⁶ Esta Carta de Intenciones ha sido aprobada por el Gobierno Peruano a través de la Resolución Ministerial No. 617-2006-MEM.

Asimismo, los Gobiernos de Perú y Brasil han suscrito el 17 de mayo del 2008 un Convenio de Integración Energética con el objetivo de desarrollar estudios sobre el potencial de integración energética entre los dos países y evaluar proyectos hidroeléctricos para la exportación de energía eléctrica del Perú al Brasil. Como consecuencia, ambos países han suscrito luego un Memorando de Entendimiento²⁷ “(...) para el desarrollo de estudios de viabilidad para la interconexión eléctrica entre Perú y Brasil, para la exportación de energía eléctrica del Perú al Brasil y para el suministro de energía eléctrica al mercado peruano, relacionados a los proyectos hidroeléctricos que sean determinados como prioritarios por las partes (...)”.

Sustentándose en este Memorandum de Entendimiento, el Gobierno Peruano viene aprobando una serie de resoluciones ministeriales que otorgan la concesión temporal a distintas empresas para la elaboración de los estudios de factibilidad de algunas hidroeléctricas en la Amazonía Peruana. Una de estas resoluciones ministerial es la No. 287-2008-MEM/DM, mediante la cual se otorga una concesión temporal por 24 meses a favor de la Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur S.A.C., para desarrollar estudios de factibilidad relacionados a la actividad de generación de energía eléctrica en la futura Central Hidroeléctrica Inambari.

Para el desarrollo del Proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari, y para cualquier otra central hidroeléctrica, se deben cumplir además las obligaciones ambientales específicas establecidas en el Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades Eléctricas (Decreto Supremo 29-94-EM). Esta es una norma bastante desactualizada²⁸. En base a ella, aquellos que soliciten una concesión definitiva para el desarrollo de actividades de energía eléctrica, debe presentar su Estudio de Impacto Ambiental a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para su aprobación.

Respecto a la participación ciudadana, este sector cuenta con un Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales, aprobado por Resolución Ministerial No. 596-2002-EM, mediante el cual se regula la participación de las personas naturales, organizaciones sociales, titulares de proyectos de energía y autoridades, en el procedimiento por el cual el Ministerio de Energía y Minas desarro-

²⁷ Este Memorando de Entendimiento fue suscrito el 28 de abril del 2009 y tiene un plazo de validez de 180 días contados a partir de la firma del mismo.

²⁸ Tal como se ha señalado líneas arriba, en tanto se elaboren y actualicen las normas sectoriales sobre evaluación de impacto ambiental conforme a la Ley y el Reglamento del SEIA, se seguirán aplicando las normas sectoriales existentes.

lla actividades de información y diálogo con la población involucrada en proyectos de actividades eléctricas, Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd), y otras evaluaciones ambientales que se requieren para la autorización de estas actividades. Esta participación se lleva a cabo mediante consultas previas o audiencias públicas.

Finalmente, es necesario mencionar que para el uso de recursos hídricos en el desarrollo de centrales hidroeléctricas se requiere también cumplir con la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338), la que cual determina que es necesario acceder a un derecho de uso de agua para el desarrollo de estos proyectos de inversión, específicamente una licencia de uso de agua otorgada por la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Independientemente de este derecho de uso de Agua, la norma establece además que la Evaluación de Impacto Ambiental presentada para su aprobación ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM, se requiere también contar con la opinión favorable de la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Marco legal del sector hidrocarburos

La Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley 26221 (cuyo Texto Único Ordenado se encuentra en el Decreto Supremo No. 042-2005-EM), es la norma que regula de manera general las actividades de hidrocarburos a nivel nacional.

Conforme a este marco legal, el Ministerio de Energía y Minas - MINEM es el responsable de elaborar, aprobar, proponer y aplicar la política de hidrocarburos y el marco legal correspondiente. Por su parte, MINEM y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN son las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de este marco legal, siendo OSINERGMIN quien fiscaliza los aspectos legales y técnicos de las actividades de hidrocarburos en el país.

Pero además existe PERUPETRO, que es una empresa estatal de derecho privado (sociedad anónima) del sector energía y minas. Esta empresa tiene por función principal, promover la inversión en exploración y explotación de hidrocarburos en el país; para lo cual diseña y negocia los lotes de hidrocarburos, suscribiendo en representación del Estado Peruano los contratos respectivos, y debiendo luego supervisar el cumplimiento de estos contratos para actividades de hidrocarburos. Para el desarrollo de estas funciones, la Ley Orgánica de Hidrocarburos establece la obligación de PERUPETRO de coordinar con las entidades correspondientes el cumplimiento de las normas sobre preservación del ambiente, sin haberse establecido hasta la fecha estos mecanismos de coordinación.

Al respecto es importante resaltar que desde el año 2000, las autoridades peruanas vienen promoviendo la suscripción de contratos de hidrocarburos en el país, y como consecuencia de ello, casi el 70 por ciento de la Amazonía y en más de la mitad de las áreas marino costeras del país tienen un lote superpuesto. En consecuencia cabe preguntarse ¿si esta agresiva promoción de contratos de hidrocarburos viene cumpliendo con los requisitos de coordinación establecidos en la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la propia Ley Orgánica de Hidrocarburos²⁹? Ó ¿si con ello se esta realmente promoviendo “inversión privada sostenible” en la amazonía peruana conforme a la Ley 27037 ?³⁰.

Considerando los permanentes reclamos de los pueblos indígenas amazónicos, otras poblaciones locales de áreas urbanas, expansión urbana y zonas rurales en el país, concesionarios forestales maderables y no maderables, titulares de predios privados, titulares de contratos y convenios para el aprovechamiento de recursos naturales en general, autoridades locales y regionales, otras autoridades del nivel nacional, incluyendo a la propia Defensora del Pueblo, y demás actores de la sociedad civil, podemos afirmar categóricamente que esto no es así. En efecto, existen diversos pronunciamientos, comunicados, cartas, informes y otros mecanismos, en los que todos estos actores han expresado claramente como las autoridades del sector hidrocarburos, PERUPETRO y MINEM, vienen sistemáticamente incumpliendo con el marco legal existente al diseñar y otorgar los lotes de hidrocarburos, afectando los derechos preexistentes de poblaciones locales y generando potenciales conflictos en la Amazonía Peruana.

Otro tema importante es el de la propiedad de los recursos extraídos. Al respecto, nuestra legislación³¹ ha establecido que los hidrocarburos “in situ” –conservados en su fuente natural– son propiedad del Estado. Es el Estado Peruano quien otorga por ley a PERUPETRO el derecho de propiedad sobre los hidrocarburos para que esta empresa estatal pueda celebrar contratos³² para la exploración y explotación de estos recursos con particulares, a quie-

²⁹ Además de la propia Constitución, normas de derechos humanos, Convenio 169 de la OIT y otras normas o convenios sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Ley de Áreas Naturales Protegidas, entre otros.

³⁰ Ley de Promoción de las Inversiones en Amazonía.

³¹ Constitución Política del Perú, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley Orgánica de Hidrocarburos, otros.

³² Existen contratos de licencia y contratos de servicios, los que pueden otorgarse previa negociación directa o por convocatoria. El contrato de licencia otorga a las empresas el derecho a explorar y explotar hidrocarburos a cambio del pago de una regalía a favor del Estado. El contrato de servicios, permite a una empresa explorar y explotar hidrocarburos a cambio de un pago del Estado Peruano a favor de esta empresa en función a la producción de hidrocarburos realizada.

nes finalmente se les otorga el derecho de propiedad de estos recursos una vez extraídos. Es decir, son las empresas beneficiarias de estos contratos de hidrocarburos las que tienen la libre disposición de los mismos, pudiendo decidir unilateralmente el destino de estos recursos (exportación)³³. Esto está siendo duramente cuestionado últimamente por diversos especialistas y representantes de la sociedad civil peruana, a partir de un reciente debate público en torno a las reservas probadas del Proyecto Gasífero de Camisea y a las necesidades energéticas del país, debate que ha visibilizado que no hay suficiente gas natural para abastecer al mercado peruano pues los operadores del proyecto ya firmaron compromisos de venta del gas que permitirán la exportación de este recursos a otros países.

Finalmente, no existe en nuestra legislación, un área mínima para el diseño de los lotes de hidrocarburos, lo cual ha sido duramente criticado por varios expertos en este campo. Si tomamos en cuenta el gran tamaño de los lotes de hidrocarburos en el Perú y el plazo máximo de 7 años³⁴ para desarrollar la exploración en estos lotes —en los que además no se paga ninguna retribución al Estado en función al área sino en función a la producción del lote— podemos concluir que en el país se está facilitando la especulación de tierras, y asimismo, se está desincentivando la inversión en exploración de hidrocarburos por concentrar en pocas manos, grandes extensiones de tierras³⁵, lo cual va directamente en contra de los objetivos del marco legal de hidrocarburos.

Respecto de las normas ambientales específicas para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos³⁶ en el país, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (Decreto Supremo 015-2006-EM) señala el requisito para toda empresa, de presentar una Evaluación de Impacto Ambiental³⁷ ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para su aprobación; correspondiendo al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas referidas a la conservación y protección del ambiente.

³³ La única limitante es la garantía de abastecimiento al mercado peruano por un periodo establecido en los mismos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos. (Ley 28552 y Decreto Supremo 031-2003-EM).

³⁴ Que puede extenderse en casos excepcionales hasta por 3 años más.

³⁵ El beneficiario de un contrato de hidrocarburos puede solicitar la suelta de áreas hasta llegar a la superficie bajo la cual se encuentren los hidrocarburos, más un área circundante de seguridad técnica; sin costo para el Estado ni para PERUPETRO.

³⁶ Exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento, y distribución de hidrocarburos.

³⁷ Puede ser una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental semidetallado o detallado, dependiendo del proyecto.

Sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental de este sector, existe un Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (Decreto Supremo No. 012-2008-EM), en el cual se han definido tres etapas para esta participación: a) Participación ciudadana derivada de la negociación o concurso de los Contratos de Exploración y/o Explotación de Hidrocarburos; b) participación ciudadana durante la elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales (talleres, audiencias pública, etc.); y c) participación ciudadana posterior a la aprobación de los Estudios Ambientales, durante el ciclo de vida del proyecto.

Marco legal del sector agricultura. Los biocombustibles

La Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles (Ley 28054), establece el marco general para el desarrollo de proyectos de inversión para la producción de biocombustibles en el país, a efectos de “diversificar el mercado de combustibles, fomentar el desarrollo agropecuario y agroindustrial, generar empleo, disminuir la contaminación ambiental y ofrecer un mercado alternativo en la Lucha contra las Drogas”. Por su parte, el Reglamento de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles (Decreto Supremo 013-2005-EM), establece que estos proyectos están obligados a cumplir con la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), antes mencionada, y a tener en cuenta la zonificación ecológica y económica (ZEE) de la región, cuenca y/o localidad, y de no existir la misma, la Capacidad de Uso Mayor de los Suelos.

Es importante recordar que, la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería (Ley 28852), promueve y declara de interés nacional la inversión privada en reforestación y agroforestería³⁸, actividades totalmente compatibles con el desarrollo del mercado de los biocombustibles, encargándole a PROINVERSIÓN y a los Gobiernos Regionales adjudicar en forma conjunta en concesión, y mediante subasta pública, tierras forestales sin cubierta boscosa y/o eriazas de su dominio ⁽³⁹⁾⁽⁴⁰⁾, hasta por una extensión máxima de 10,000 hectáreas y por un plazo máximo de 60 años, no pudiéndose afectar los derechos de propiedad adquiridos por las Comunidades Campesinas y Nativas.

Siguiendo con esta lógica de promoción de los biocombustibles bajo el marco legal de promoción de la reforestación y agroforestería, el Gobierno Peruano presentó al Congreso de la República a fines del año 2006 el Proyecto de Ley No. 840, con el objetivo de lograr algunas modificaciones a este marco legal. En concreto, este proyecto de Ley buscaba otorgar propie-

dad (y ya no concesión) sobre estas tierras para el desarrollo de reforestación y agroforestería, y asimismo, aumentar las áreas para el desarrollo de estas actividades hasta 40,000 hectáreas. Este proyecto de Ley fue desestimado por el Congreso de la República.

Por otro lado, aprovechando una ley de delegación de facultades del Congreso de la República para legislar sobre las materias contenidas en los compromisos asumidos por el Perú en el Tratado de Libre Comercio con los EEUU, el Gobierno del Perú aprobó con fecha 28 de junio del 2008 el Decreto Legislativo 1090, mediante el cual se pretendía aprobar una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁴¹, y el Decreto Legislativo 1064. Mediante estas normas, se pretendía nuevamente facilitar la promoción de proyectos de cultivos de biocombustibles, principalmente en la amazonía peruana. En efecto, el Decreto Legislativo 1090 eliminaba a las plantaciones forestales y a las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción forestal de la definición de recursos forestales, y asimismo, eliminaba a las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor sean forestales –con bosques o sin ellos– del concepto de Patrimonio Forestal, con lo cual estas tierras eran excluidas del concepto general de recursos naturales.

Este debilitamiento del concepto de recurso forestal y de patrimonio forestal establecido en el Decreto Legislativo 1090, junto con las incorporaciones de las tierras de uso forestal o de aptitud forestal dentro del concepto de tierras de uso agrario establecido en el Decreto Legislativo 1064, y el debilitamiento de la garantía de sostenibilidad de los expedientes técnicos para el cambio de uso de tierras de Selva y Ceja de Selva para la promoción de sistemas agroforestales y forestales establecido en el Decreto Legislativo 1090, buscaban facilitar la transferencia en propiedad de estas tierras, en evidente coincidencia con las propuestas planteadas por el Poder Ejecutivo en su proyecto de Ley No. 840.

Como se puede apreciar han existido varios intentos del actual gobierno del Perú de debilitar la legislación nacional a efectos de otorgar derechos de

³⁸ El Decreto Supremo No. 016-2008-AG declara de interés nacional la instalación de plantaciones de Piñón e Higuierilla, como alternativa para promover la producción de biocombustibles en la Selva.

³⁹ El Ministerio de Agricultura (MINAG) es el responsable de elaborar el catastro de estas tierras en coordinación con los Gobiernos Regionales.

⁴⁰ La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) debe proporcionar la información necesaria a los Gobiernos Regionales y al Ministerio de Agricultura (MINAG) sobre las áreas que requieran de Programas de Cultivos Alternativos, con la finalidad de promocionar la producción de biocombustibles en la selva. DEVIDA recibirá y calificará a las empresas interesadas en desarrollar estos proyectos en las áreas requeridas de cultivos alternativos.

⁴¹ Este Decreto Legislativo fue Derogado este año ante las protestas de las poblaciones indígenas amazónicas y luego de los lamentables hechos sucedidos en Bagua-Amazonas el 05 de Junio del 2009.

propiedad sobre tierras de la amazonía peruana para permitir el desarrollo de proyectos de cultivos de biocombustibles. No deja de preocupar esta insistencia, por lo que se debe estar atentos a cualquier nueva iniciativa en el futuro.

Sector legal del sector transportes y comunicaciones

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, (Ley 29370), establece que este ministerio es la autoridad competente, de manera exclusiva, en el desarrollo infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional, y de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, en el desarrollo de Infraestructura de transportes de alcance regional y local.

Por su parte, el OSITRAN tiene por objetivo general⁴², regular, normar, supervisar, fiscalizar y solucionar las controversias y reclamos de los usuarios de la infraestructura de transportes, y el cumplimiento de los contratos de concesión, entre otros.

Respecto de los proyectos de Infraestructura vial en la Amazonía Peruana, la sexta, octava y vigésimo primera políticas de Estado en el Acuerdo Nacional resaltan la prioridad para el Perú de participar activamente en los procesos de integración política, social, económica y física, en los niveles subregional, regional y hemisférico, “elaborando un plan nacional de desarrollo de infraestructura que identifique ejes de integración para desarrollar, entre otros, una red vial que permita fluidez en el transporte de mercancías y otros bienes, para lograr el desarrollo de las regiones y de esta manera la mejora del nivel de vida de la población”.

Bajo este marco legal e institucional, el Gobierno Peruano viene promoviendo el otorgamiento en concesión de diversos proyectos de infraestructura de transporte vial como los Ejes Amazónicos Norte y Centro, y el Proyecto del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil (el cual ha sido declarado de necesidad pública, interés nacional y de ejecución preferente por Ley N° 28214)

Para el desarrollo de estos proyectos de gran envergadura, se ha constituido⁴³ el Comité de Coordinación para el Desarrollo de la Infraestructura de Transporte (“Comité de Coordinación”)⁴⁴, el cual tiene por función prin-

⁴² Reglamento General del OSITRAN (Decreto Supremo 044-2006-PCM).

⁴³ Mediante Decreto Supremo 005-2008-MTC.

⁴⁴ Integrado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (quien preside), PROINVERSIÓN, el Ministerio del Ambiente, el Instituto Nacional de Cultura, COFOPRI, Superintendencia de Bienes Nacionales, PETT, OSITRAN y SUNARP.

cial, establecer mecanismos de coordinación entre las diversas entidades del Estado vinculadas a la preparación de información y de estudios necesarios para el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte, teniendo en cuenta los plazos de ejecución de los mismos, así como facilitar las aprobaciones que sean requeridas en el marco de sus respectivas competencias, previo cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Para los aspectos de la gestión ambiental de este sector, la Resolución Ministerial 171-94-TC, ha aprobado los Términos de Referencia para los Estudios de Impacto Ambiental en la Construcción Vial. Esta norma establece taxativamente que para la ejecución de Proyectos de Infraestructura Vial, previamente a la iniciación de sus actividades, se debe contar con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

No obstante, este mandato no ha sido cumplido. En efecto, para el caso de estos tres proyectos de interconexión vial con el Brasil, que forman parte de la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sur Americana (IIRSA), hasta el momento no se han desarrollado Estudios de Impacto Ambiental que integren todos los impactos ambientales (directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos) de estas carreteras, habiéndose limitado esta autoridad sectorial únicamente a evaluar y aprobar estudios de impactos ambientales para cada tramo de estas carreteras, y en algunos casos por sub-tramos.

El principal problema radica en que estos megaproyectos no están siendo visibilizados en su totalidad, habiendo sido presentados algunos de ellos por partes, esto es, por tramos independientes como si se trataran de proyectos individuales, lo que no permite conocer los verdaderos impactos de todos los tramos que los componen. Este es un aspecto sobre el cual, diversos representantes de la sociedad civil nacional e internacional han planteado sus preocupaciones, tanto a nivel de las autoridades peruanas como en espacios públicos vinculados a IIRSA. No obstante, hasta la fecha, ni los gobiernos, ni las empresas operadoras, ni las instituciones internacionales que vienen financiando estos proyectos han mostrado interés en la solución de estas deficiencias.

Finalmente, debe mencionarse que existe un Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes (Resolución Directoral 006-2004-MTC), mediante el cual se han definido tres modalidades de participación ciudadana: consulta previa, consulta pública general, y consultas específicas a la propiedad afectada por el proyecto.

Los autores



Marc Dourojeanni es ingeniero agrónomo, ingeniero forestal, doctor en ciencias y profesor emérito de la Universidad Nacional Agraria de La Molina, Lima. Ha dedicado la mayor parte de su vida a temas relativos a la Amazonía en Perú y Brasil y a otros bosques tropicales en tres continentes. Fue Decano y Director Universitario de la Facultad de Ciencias Forestales de su Universidad, Vicerrector de la Universidad San Martín de Porres, Director General Forestal y de Fauna del Perú, Presidente fundador de ProNaturaleza, Vicepresidente de la UICN, Vicepresidente de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA), asesor *senior* del Banco Mundial y primer jefe de la División de Medio Ambiente del BID. Actualmente está retirado pero continúa activo en entidades no gubernamentales de Perú y Brasil y como consultor internacional. Es autor de 12 libros y de centenares de artículos.



Alberto Barandiarán es abogado graduado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima con estudios de maestría en biología de la conservación en la Universidad Peruana Cayetano Heredia y especialización de derecho ambiental internacional y comparado en la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Florida. Especializado en políticas y legislación ambiental y diversidad biológica. Fue fundador y presidente de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y, entre otros, ocupó un alto cargo en el desaparecido Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena). Actualmente es consultor-investigador independiente. Es autor de seis publicaciones y numerosos artículos en su especialidad.



Diego Dourojeanni es antropólogo graduado en la Universidad de Virginia (EEUU) con estudios de posgrado en la Universidad de Brasilia (Brasil) y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene varios años de experiencia en la Amazonía peruana, donde dirigió el programa de la *Netherland Development Organization* (SNV) para el Gobierno Regional de Loreto, en temas de gobernabilidad. Antes fue director de un proyecto de la Unicef en Cajamarca. Previamente, entre otros trabajos, realizó estudios en Madre de Dios para *Conservation International*.

En esta publicación los autores hacen un esfuerzo por llenar el vacío de información disponible al público en cuanto a lo que, gobiernos e inversionistas, planean hacer en la Amazonía peruana en la próxima década. Se revela además la existencia de numerosos proyectos —poco divulgados— de explotación de los más diversos recursos naturales de la región y de otras tantas obras planificadas de infraestructura, muchas de ellas de dimensiones gigantescas, para facilitar dicha explotación.

Así, numerosas centrales hidroeléctricas cortarán el flujo de los ríos generando, principalmente, energía para ser exportada. Del mismo modo, carreteras, hidrovías y ferrocarriles cruzarán de este a oeste la selva amazónica y, evidentemente, se extraerá petróleo, gas, madera y minerales para su exportación con una intensidad nunca antes vista. Los impactos de cada uno de estos proyectos y actividades extractivas cambiarán para siempre la Amazonía del Perú.

El enfoque del libro no se centra exclusivamente en el tema de la conservación de la naturaleza. La selva debe y merece desarrollarse, sin embargo, para tal fin, existe inevitablemente un costo ambiental y social que debe ser compensado por los beneficios del desarrollo. La preocupación de los autores, en este caso, se centra en que los perjuicios sociales y ambientales son desmesuradamente grandes frente a los modestos beneficios anunciados. Las propuestas y acciones en curso parecen responder a planes e intereses ajenos a los del Perú y a los de la cuenca amazónica en general. Dado el escenario que se discute, todo indica que los beneficios se irán a otras tierras mientras que los problemas se quedarán aquí. Lo más grave de todo esto es que los cambios negativos en estos territorios serán irreversibles.

