

# ALTAS Y BAJAS EN LAS SALVAGUARDAS

¿Cómo actúan BNDES,  
China Exim Bank, CAF y BID?



# ALTAS Y BAJAS EN LAS SALVAGUARDAS

---

¿Cómo actúan BNDES,  
China Exlm Bank, CAF y BID?

---

Lima, octubre de 2014



## Altas y bajas en las salvaguardas ¿Cómo actúan BNDES, China ExIm Bank, CAF y BID?

### AUTORES

Francisco Rivasplata Cabrera  
Jorge Zanafria Vásconez  
Martha Torres Marcos-Ibáñez  
Silvia Molina Carpio  
Vanessa Torres Rico

### FOTO DE PORTADA Y CONTRAPORTADA

Sébastien Snoeck

### COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN

Annie Morillo Cano

### EDITOR

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)  
Calle Coronel Zegarra 260, Jesús María (Lima 11)  
Teléfono: (511) 2662063  
Correo electrónico: dar@dar.org.pe  
Página web: www.dar.org.pe

### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Realidades S.A.  
Calle Los Jazmines 423, Lince – Lima  
Correo electrónico: informes@realidades.pe  
Página web: www.realidades.pe

### CITA SUGERIDA

Altas y bajas en las salvaguardas ¿Cómo actúan BNDES, China ExIm Bank, CAF y BID? Lima: DAR, 2014. 180 pp.  
Primera edición: octubre 2014, consta de 1500 ejemplares.  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-04177  
ISBN: 978-612-4210-22-8

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La publicación ha sido posible gracias a la colaboración de la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación conformada por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) de Colombia, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) de Ecuador, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) de Bolivia, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) de Perú y el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) de Brasil. Asimismo, agradecemos el apoyo del Bank Information Center (BIC)

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Charles Stewart Mott Foundation, Fundación Avina, Global Witness, Open Society Foundations y Rainforest Foundation Norway. La publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de Charles Stewart Mott Foundation, Fundación Avina, Global Witness, Open Society Foundations y Rainforest Foundation Norway.

Impreso y hecho en el Perú.

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>12</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>14</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>24</b>

## **CAPÍTULO I**

<b>DEFINIENDO EL MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DE SALVAGUARDAS</b>	<b>35</b>
1. ¿Qué son las salvaguardas?	35
2. Sistema e institucionalidad de funcionamiento de las salvaguardas	39
3. Ciclo de proyecto y aplicación del sistema de salvaguardas	40

## **CAPÍTULO II**

<b>ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO AMBIENTAL Y SOCIAL DE LOS BANCOS EN FUNCIÓN DE SU CICLO DE PROYECTO</b>	<b>45</b>
<b>A. Caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa (Colombia)</b>	<b>45</b>
1. Herramientas de salvaguardas del BID	46
2. Perfil del proyecto	48
3. Ciclo del proyecto del BID	53
<b>B. Caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES) y la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos (Bolivia)</b>	<b>71</b>
1. Herramientas de salvaguardas del BNDES	73
2. Perfil del proyecto	78
3. Ciclo del proyecto	82
<b>C. Caso del Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China ExIm Bank) y la Represa Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair (Ecuador)</b>	<b>94</b>
1. Herramientas de salvaguardas del China ExIm Bank	94
2. Perfil del proyecto	99
3. Ciclo de proyectos del China ExIm Bank	102

<b>D. Caso de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Carretera Vial Interoceánica Sur (Perú)</b>	<b>113</b>
1. Herramientas de salvaguardas de la CAF	113
2. Perfil del proyecto	115
3. Ciclo del proyecto de la CAF	117

### CAPÍTULO III

<b>MENSAJES COMPARATIVOS FINALES</b>	<b>133</b>
1. Sobre el marco organizativo del ciclo del proyecto	133
2. Sobre los desfases en el desarrollo del ciclo del proyecto	134
3. Sobre la Política de transparencia y acceso a la información	138
4. Sobre la calidad del proceso de evaluación y gestión ambiental y social	140
5. Sobre los niveles de dependencia de los requisitos propios de las instituciones financieras en relación con el uso de los sistemas nacionales para la gestión de riesgo	141
6. Sobre los programas de mitigación ambiental	143
7. Sobre la calidad de la consulta pública	144
8. Sobre los mecanismos de queja	145

<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>148</b>
------------------------	------------

### ANEXOS

<b>1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</b>	<b>152</b>
ANEXO 1: Ciclo de proyecto BID	152
ANEXO 2: Línea del tiempo del proyecto	153
ANEXO 3. Lista de entrevistas	157
<b>2. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)</b>	<b>157</b>
ANEXO 1: Organigrama del BNDES	157
ANEXO 2: Cronología e hitos del proyecto	158
ANEXO 3. Estudios y documentos relacionados con los hitos del proyecto	161

**3. Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China ExIm Bank) 163**

ANEXO 1: Funciones de las principales agencias chinas de control sobre inversiones en el extranjero	163
ANEXO 2: Organigrama del China ExIm Bank	164
ANEXO 3: Cronología del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair	165
ANEXO 4: Línea del tiempo del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair	166
ANEXO 5: Documentos publicados en relación a principales hitos del ciclo de proyectos del China Ex-Im Bank y proceso de contratación	167
ANEXO 6: Costos estimados para implementación de PMA del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair	168

**4. Corporación Andina de Fomento (CAF) 169**

ANEXO 1: Ciclo de proyecto para financiamiento de la CAF	169
ANEXO 2: Línea de tiempo del proyecto	170
ANEXO 3: Lista de Entrevistas	172

**BIBLIOGRAFÍA**

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	173
2. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	175
3. Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China ExIm Bank)	178
4. Corporación Andina de Fomento (CAF)	179

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>TABLA 1:</b> PRINCIPALES INVERSIONES DE COMPAÑÍAS PETROLERAS CHINAS EN LATINOAMÉRICA. 1994-2010	28
<b>TABLA 2:</b> PRINCIPALES INVERSIONES DE COMPAÑÍAS MINERAS CHINAS EN LATINOAMÉRICA. 1990-2012.	28
<b>TABLA 3:</b> SALVAGUARDAS - SISTEMAS NACIONALES - SISTEMA INTERNACIONAL	38
<b>TABLA 4:</b> SISTEMA E INFRAESTRUCTURA DEL FUNCIONAMIENTO DE SALVAGUARDAS.	39
<b>TABLA 5:</b> GRÁFICO CON LA IDENTIFICACIÓN DE CADA ETAPA DEL CICLO DE PROYECTO APLICADA AL CASO EN CONCRETO.	54
<b>TABLA 6:</b> PROCESO INFORMAL DE TRAMITACIÓN DE OPERACIONES DEL BNDES ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PRÉSTAMO	84
<b>TABLA 7:</b> PROCESO INFORMAL DE TRAMITACIÓN DE OPERACIONES DEL BNDES ETAPA DE EVALUACIÓN, APROBACIÓN Y CONTRATACIÓN DEL PRÉSTAMO	87
<b>TABLA 8:</b> PROCESO INFORMAL DE TRAMITACIÓN DE OPERACIONES DEL BNDES (ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PRÉSTAMO)	88
<b>TABLA 9:</b> ETAPAS DEL CICLO DE PROYECTOS DEL CHINA EXIM BANK Y PROGRAMAS DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO COCA CODO SINCLAIR	102
<b>TABLA 10:</b> DOCUMENTOS PERTINENTES DE LA CAF SEGÚN SU CICLO DEL PROYECTO	114
<b>TABLA 11:</b> RECAUDACIÓN POR CONCEPTO DE PEAJE EN LOS TRAMOS 2, 3 Y 4	130
<b>TABLA 12:</b> APORTES DEL ESTADO PERUANO POR CONCEPTO DE PAO Y PAMO	131
<b>TABLA 13:</b> HITOS DEL CICLO DE PROYECTO: RESUMEN DE LOS CUATRO O CINCO MOMENTOS DECISIVOS EN LA APLICACIÓN DE LAS SALVAGUARDAS EN EL CICLO DE PROYECTO	137

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1:</b> FINANCIAMIENTO DE BNDES, GRUPO BANCO MUNDIAL, BID, CAF Y CHINA EN AMÉRICA LATINA.	29
<b>GRÁFICO 2:</b> DESEMBOLSOS PARA INFRAESTRUCTURA AMÉRICA LATINA	71



## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>FIGURA 1:</b> LÍNEA DE TIEMPO DE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE ACCESO EN EL BANCO MUNDIAL	37
<b>FIGURA 2:</b> CICLO DE PROYECTO Y EL SISTEMA DE SALVAGUARDAS	40
<b>FIGURA 3:</b> DURACIÓN DEL CICLO DE PROYECTO (PLAZOS PROMEDIOS VS. PROYECTOS ACTUALES)	42
<b>FIGURA 4:</b> MAPA DEL PROYECTO	49
<b>FIGURA 5:</b> DESARROLLO VIAL TRANSVERSAL DEL SUR CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO MOCOA.	51
<b>FIGURA 6:</b> ETAPAS DE LA TRAMITACIÓN DE OPERACIONES EN EL BNDES	77
<b>FIGURA 7:</b> CARRETERA VILLA TUNARI SAN IGNACIO DE MOXOS A TRAVÉS DEL TIPNIS	79
<b>FIGURA 8:</b> UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO COCA CODO SINCLAIR	100
<b>FIGURA 9:</b> TRAMOS DE LA CARRETERA INTEROCEÁNICA - CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR	116
<b>FIGURA 10:</b> DURACIÓN DEL CICLO DE PROYECTO (PLAZOS ACTUALES)	136

# ACRÓNIMOS

AEX	Área de Comercio Exterior
AI	Área Industrial
AIE	Área de Infraestructura
ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación Público Privada
BCE	Banco Central del Ecuador
BIC	<i>Bank Information Center</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAMEX	Consejo de Comercio Exterior
CATI	Comité de Asesoría Técnica Independiente
CCS	Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair
CDB	Banco de Desarrollo de China
CFN	Corporación Financiera Nacional
CICAM	Comité Institucional de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa
CNC	Comité de Negocios Corporativos
COFIG	Comité de Financiamiento y Garantía de exportación
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
Corpoamazonía	Corporación Autónoma Regional del Amazonas
CPI	Comité de préstamos e inversiones
CVIS	Corredor Vial Interoceánica Sur
DEFAM	<i>Departamento de Gestão do Fundo Amazônia</i> del BNDES
DEMAM	<i>Departamento de Meio Ambiente</i> del BNDES
DEOPE	<i>Departamento de Operações de Meio Ambiente</i> del BNDES
DEPRI	Departamento de Prioridades
DGASA	Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales
DMI	Distrito de Manejo Integrado
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EAR	Estudio Ambiental Regional
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIAD	Estudio de Impacto Ambiental Definitivo
EIS	Estudio de Impacto Social
ESG	<i>Environmental Safeguards Group</i>
FGE	Fondo de Garantía de Exportación
GEI	Gas de efecto invernadero
IAS	Informe Ambiental y Social

IFC	Corporación Financiera Internacional, por sus siglas en inglés
IGAS	Informe de Gestión Ambiental
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ILSA	Instituto de Servicios Legales Alternativos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
JUAMA	<i>Gerência Executiva Jurídica de Meio Ambiente</i> del BNDES
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MF	Ministerio de Finanzas
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
MINAM	Ministerio del Ambiente
MRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OP	Política Operativa
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PAMO	Pago Anual por Mantenimiento y Operación
PAO	Pago Anual por Obras
PBMAS	Plan Básico de Manejo Ambiental y Social
PGAS I	Programa de Gestión Ambiental y Social - Primera Etapa
PGAS II	Programa de Gestión Ambiental y Social - Segunda Etapa
PGEE	Procuraduría General del Estado de Ecuador
PMASIS	Programa de Manejo Ambiental y Social
POD	Propuesta de Desarrollo de Operaciones
POMCAS	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas
PROEX	Programa de Financiamiento de las Exportaciones
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
REDD	Reducción de Emisión por Deforestación y Degradación
RFPP	Reserva Forestal Productora Protectora
RFPCARM	Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>
ZRFACRM	Zona de Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa

# PRESENTACIÓN

*Altas y Bajas en las Salvaguardas ¿Cómo actúan el BNDES, China ExIm Bank, CAF y BID?” es el resultado y el esfuerzo de varias organizaciones de la región amazónica que, desde su experiencia y seguimiento a proyectos específicos, muestran la aplicación de los estándares ambientales y sociales de los principales bancos de inversión en América Latina en la relación con el Estado, la empresa, la sociedad civil y los movimientos sociales.*

*En efecto, más que un análisis teórico sobre la importancia de la aplicación de las salvaguardas y la sujeción e implementación formal de los bancos a estas, este libro permite verificar, en la práctica, si dichas normas son o no cumplidas. Es allí donde recae la importancia del documento que presentamos, definido, además, por el contexto actual de las inversiones en América Latina.*

*En este sentido, si bien el Banco Mundial no está incluido en este análisis, el proceso de revisión de sus salvaguardas ambientales y sociales contribuye a la actuación de los bancos analizados y a la estructura y funcionamiento de las nuevas instituciones financieras como el banco de los BRICS. En los últimos años, se viene concretando una tendencia preocupante a la flexibilización de los estándares socio-ambientales y a su débil cumplimiento, no solo por parte de las instituciones financieras internacionales, también por los propios Estados que adecúan su normativa interna para promover las inversiones. Para completar el círculo, no existen normas internacionales vinculantes para las empresas en su desenvolvimiento en el mercado.*

*Asimismo, un punto que es importante resaltar en este estudio y que se verificará a lo largo de los capítulos, es el enfoque centrado en el análisis de la aplicación de las salvaguardas desde el ciclo de proyecto con las diferencias y condicionalidades encontradas por los autores a lo largo del desarrollo del análisis. En efecto, una cuestión que debemos remarcar es la necesidad de conocer quiénes y en qué momento toman las decisiones sobre la continuación o no de un proyecto y, por ende, visibilizar a los actores involucrados en los antecedentes de los impactos (positivos o negativos) para fortalecer la posición con relación a la personificación de las responsabilidades, que se desliza como opción a lo largo del documento.*

*Las organizaciones que participaron en este análisis forman parte de la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación conformada por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS)*

*de Colombia, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) de Bolivia, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) de Ecuador, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) de Perú y el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE) de Brasil.*

*La Coalición tiene como objetivo generar un buen gobierno y estándares socio-ambientales desde la arquitectura regional y a nivel nacional, con el fin de reducir impactos ambientales y sociales, así como generar un mejor modelo de gestión de los recursos naturales (transparencia y participación ciudadana) en la Amazonía y en la región sudamericana. Creemos que esta publicación contribuye al cumplimiento de nuestros objetivos.*

*Queremos agradecer el apoyo de Vince McElhinny y Christian Donaldson, miembros del Bank Information Center (BIC), organización con la venimos trabajando constantemente desde que formamos parte de la iniciativa BICECA, que permite intercambiar información e iniciar procesos de incidencia sobre la banca multilateral a nivel regional.*

*Por último, agradecer a los distintos amigos, instituciones y expertos que acompañaron en la elaboración de este documento, así como a Charles Stewart Mott Foundation, Fundación Avina, Global Witness, Open Society Foundation y Rainforest Foundation Norway.*

*Esperamos que este estudio sea una contribución más para el fortalecimiento de los estándares ambientales y sociales en los bancos de desarrollo nacional, regional y multilateral, en defensa del ambiente y de las poblaciones más vulnerables.*

*César Gamboa Balbín  
Director Ejecutivo  
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)*

# RESUMEN EJECUTIVO

*Las salvaguardas sociales y ambientales están cambiando en la inversión pública y privada en América Latina. En el ámbito multilateral, somos testigos de la primera gran revisión y actualización de las políticas de salvaguardas del Banco Mundial (BM) en más de una década. Cambios similares se están contemplando en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la evolución de normas continúa con la creciente presencia de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Al mismo tiempo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China ExIm Bank) —dos anclas del nuevo Banco de los BRICS— han introducido nuevas políticas o guías socio-ambientales para inversiones nacionales e internacionales. Asimismo, en diversos países de la región latinoamericana se están produciendo reformas de la legislación social y ambiental.*

*Para hacer un balance de los efectos y la dirección de estos múltiples procesos de reforma de salvaguardas, una coalición de organizaciones de la sociedad civil ha llevado a cabo un análisis comparativo de la aplicación de las normas ambientales y sociales aplicadas por el BID, CAF, BNDES y China ExIm Bank en cuatro proyectos de infraestructura emblemáticos en la región andino-amazónica. El estudio se centra en las similitudes y diferencias en la aplicación de las salvaguardas en el contexto del ciclo de los proyectos de varias instituciones financieras. De este modo, el estudio proporciona una idea sobre cómo los puntos de decisión clave en el proceso de salvaguardas pueden ser la base para la comprensión de la dirección de la armonización en curso entre las prácticas sociales y ambientales de estas instituciones.*

## **Objetivo del Estudio**

*El presente estudio compara las salvaguardas de manejo de riesgos ambientales y sociales aplicadas por cuatro instituciones financieras internacionales —BID, BNDES, China ExIm Bank y CAF— en cuatro proyectos emblemáticos de infraestructura en la región andino-amazónica. El enfoque de nuestro análisis ha sido el ciclo del proyecto de cada institución, y para ello se han usado los casos estudiados como instrumentos para entender, según cada proyecto en concreto, de qué manera aplica cada institución sus salvaguardas socio-ambientales, independientemente de que cuenten o no con una política explícita.*

*Este análisis está dividido en tres capítulos. El primero presenta la definición formal de salvaguardas y evalúa la aplicación de estas a lo largo del ciclo de proyecto. El segundo analiza el ciclo del proyecto del que dispone cada institución financiera internacional y cómo se aplicaron las herramientas de salvaguardas en el proyecto en concreto. El tercero evaluará cómo viene aplicando cada banco, identificando puntos en común, diferencias y deficiencias en la aplicación de salvaguardas. Finalmente, se esbozarán recomendaciones con el objetivo de promover el debate en torno a una mayor armonización y consistencia en la aplicabilidad de salvaguardas según los estándares internacionales más altos, independientemente del origen de la fuente de financiamiento de los proyectos.*

### **Proyectos de infraestructura analizados**

*Fueron elegidos como casos de estudio cuatro proyectos de infraestructura: (i) Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa (Colombia); (ii) Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos (Bolivia); (iii) Represa Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair (Ecuador), y (iv) Carretera Vial Interoceánica Sur (Perú), por ser proyectos de alto riesgo, interés e importancia para una visión nacional de desarrollo. Cada proyecto pertenece a planes mayores de integración o desarrollo regional, con altos riesgos socio-ambientales directos e indirectos. Cada proyecto es financiado por una institución financiera diferente, por lo tanto —y dependiendo de la institución financiera—, los criterios, el marco de aplicación de salvaguardas y los requerimientos para el prestatario se aplicarán en forma distinta. El común denominador que nos permite un nexo comparativo entre cada institución es el ciclo de proyecto. Este, a su vez, nos ayuda a vislumbrar las brechas y coincidencias entre los instrumentos utilizados por cada institución en el manejo de riesgo socio-ambiental y, de esa manera, explorar las implicancias de una adecuada aplicación de salvaguardas.*

*El análisis de los proyectos específicos —a través de su ciclo del proyecto— nos permitirá identificar hacia dónde deben apuntar las tendencias de armonización de prácticas de gestión ambiental y social entre estas instituciones financieras y sus socios en la región.*

## **Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa | Colombia (BID)**

El BID decide financiar la construcción de la Variante San Francisco - Mocoa en Colombia, proyecto emblemático de este banco, debido a las disposiciones sociales y ambientales analizadas en diversos estudios. En total, el BID otorgó US\$ 53 millones para esta obra. La construcción de la Variante San Francisco - Mocoa fue calificada de alta complejidad (Categoría A, según la clasificación del BID), debido a que su operación generaría significativos impactos negativos ambientales y sociales, ya que el trazado de la carretera atraviesa la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFPCARM), espacio que alberga una gran riqueza hídrica, faunística, florística y ecosistémica, y a su vez, es territorio de los pueblos indígenas Kamentza e Inga, y otros pueblos indígenas que reconocen la importancia de este territorio para su existencia cultural.

## **Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos | Bolivia (BNDES)**

El caso de la carretera que no llegó a construirse, entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos —que atravesaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS)— es un ejemplo de la forma de actuación del BNDES en proyectos fuera de Brasil.

El proceso que los gobiernos de Bolivia y Brasil, el BNDES (con el compromiso de financiamiento del 80%) y la Constructora OAS siguieron para financiar y construir el proyecto evidencia una forma particular y diferente de actuación del BNDES con relación a sus políticas operativas (incluyendo la política de salvaguardas sociales y ambientales). La decisión de construcción de esta obra tuvo gran rechazo de las organizaciones indígenas, que contaron con el respaldo de grandes sectores de la población boliviana (ambientalistas, académicos, defensores de derechos humanos y opinión pública en general). Puso, además, en la palestra la necesidad de transparentar y debatir con amplia participación el proceso de planificación de proyectos y toma de decisiones, previamente a la aprobación de emprendimientos de este tipo.

## **Represa Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair | Ecuador (China ExIm Bank)**

El análisis del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair (ubicado en la Amazonía ecuatoriana y actualmente en ejecución con un avance del 55%) permite identificar cinco momentos en el ciclo de proyecto del China ExIm Bank en función del Plan de Manejo Ambiental del proyecto: (i) originación; (ii) preparación o debida diligencia; (iii) negociación, aprobación y contratación; (iv) implementación, y (v) operación y cierre.

Por otra parte, si bien se reconoce la existencia de un importante marco regulatorio para las inversiones chinas en el exterior, expresado en un conjunto de políticas sociales, laborales y ambientales en la legislación china, así como instituciones encargadas de su vigilancia, hay poca claridad sobre los mecanismos específicos disponibles para asegurar el cumplimiento de dichas regulaciones. Así, el caso analizado hace suponer que no se aplicaron mecanismos independientes de evaluación de riesgo social y ambiental por parte del banco con anterioridad a la contratación del financiamiento para el proyecto, sino que la aprobación del crédito estuvo apoyada básicamente por el cumplimiento de los requisitos previstos por la legislación ecuatoriana.



## **Corredor Vial Interoceánica Sur (Tramos 2, 3 y 4) | Perú - CAF**

Uno de los proyectos bandera promotores de la integración regional, cofinanciado por la CAF y el Estado peruano, fue el Corredor Vial Interoceánica Sur (en adelante CVIS). El CVIS forma parte del Eje vial Perú-Brasil-Bolivia, fue concesionado fraccionado en cinco tramos que abarca en su totalidad 5 404 km. Este análisis se refiere a los 1 009 km que componen los tramos 2, 3 y 4 que son los que involucran directamente la Amazonía y que fue facilitado por varios cofinanciamientos de la CAF. El proceso de adjudicación de la Buena Pro de este proyecto fue acelerado, siendo declarado de necesidad pública<sup>1</sup> en 2004 y otorgado en concesión en 2005. Es para el año 2006 que se consigue el financiamiento de la CAF (el financiamiento total de la CAF a los tres tramos ascendió a US\$ 700 millones, los desembolsos fueron en 2006, 2008 y 2010). El CVIS ha sido considerado un proyecto emblemático e innovador en términos de los retos de gestión de riesgo socio-ambiental tanto para Perú como para la CAF.

### **Hipótesis**

*El análisis netamente comparativo de las salvaguardas de las cuatro instituciones parte de una serie de hipótesis.*

**Primero**, el ciclo de proyecto de cada institución financiera refleja el marco de aplicación concreta de las salvaguardas en cada proyecto, por lo cual es nuestro enfoque principal.

**Segundo**, el ciclo de proyecto es similar para cada banco y abarca en líneas generales cinco etapas secuenciales: la identificación del proyecto, la preparación, la negociación, y la implementación y operación, cada etapa con sus particularidades.

**Tercero**, dentro de cada etapa del ciclo de proyecto existen ciertos momentos de toma de decisión que son los más importantes para definir las características fundamentales de una aplicación efectiva de salvaguardas. Estos hitos de decisión indican el nexo de comparación entre los ciclos de proyecto para cada institución.

### **Metodología**

La base de evidencia de la investigación es la documentación disponible sobre el ciclo de proyecto, complementado por información basada en entrevistas, análisis de materiales secundarios y experiencias de las organizaciones investigadoras. Para cada proyecto, se construyó un cronograma histórico del ciclo de proyecto para visualizar la secuencia de decisiones, identificar los hitos y responsables en la toma de decisión, para trazar los documentos y analizar los plazos, y finalmente, para examinar la incidencia de eventos políticos. Los cronogramas están anexados al final de cada caso.

---

1 El 29 de abril, mediante Ley 28214, se declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor interoceánico Perú – Brasil – IIRSA SUR. Entre otras normas que evidencian la voluntad de agilizar la ejecución del proyecto encontramos el D.S. 022-2005 que exceptúa a tramos incluidos en el CVIS de la aplicación de normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), referidas a la fase de preinversión.

La variabilidad en el acceso a la información de cada institución financiera fue la limitación principal del estudio y una de las brechas más claras que deja entrever diferencias en la práctica de salvaguardas.

### **Preguntas fundamentales que el reporte trata de responder**

- ¿Cuáles son los momentos decisivos en la implementación de salvaguardas? ¿Existe consistencia entre los momentos más decisivos para cada institución?
- ¿En relación con la aplicación de las salvaguardas, qué nos enseña cada uno de los patrones de alineamiento de cada institución? ¿Cuáles son los aspectos comunes y prioridades institucionales en el manejo de riesgos?
- ¿Cuáles son las brechas más importantes en la aplicación de las salvaguardas de cada institución?
- ¿Cuáles podrían ser los primeros pasos para cerrar estas brechas?

### **Resultados**

Los resultados que queremos destacar están enfocados a la institución financiera dentro del contexto de cada proyecto —y no así en el proyecto como tal— obteniéndose información sobre las acciones de gestión de riesgo llevada a cabo por cada institución. Este enfoque nos indicará los momentos y factores que determinan la calidad de implementación de salvaguardas.

El marco de comparación entre las instituciones financieras ha sido su ciclo del proyecto: un proceso largo que puede durar hasta cuarenta años. Cada uno de los cuatro bancos dispone de ciclos de proyectos similares, pero las diferencias pueden radicar en los plazos empleados en cada ciclo, la secuencia de cada ciclo, el proceso de toma de decisiones y el nivel de participación informada de las partes involucradas. Estos son algunos de los factores que analizamos para comparar la calidad de las salvaguardas socio-ambientales aplicables a cada una de las etapas.

Cabe resaltar que estos criterios no son taxativos, al plantearlos tenemos como finalidad dilucidar las tendencias en la toma de decisiones a lo largo del ciclo del proyecto en cada una de estas instituciones y asimismo vislumbrar la tendencia a la baja o al alza en la aplicación de salvaguardas.

Los criterios y resultados identificados han sido los siguientes:

1. **El marco organizativo del ciclo del proyecto mantiene un esquema común entre los cuatro Bancos, pero varía en términos del nivel de flexibilidad y el uso de sistemas nacionales de gestión de riesgo.** Observamos que el ciclo de proyecto es bastante similar para cada banco, abarcando cinco etapas secuenciales: identificación, preparación, negociación, implementación y operación, que son agrupadas según las particularidades de cada banco.

*El ciclo del proyecto varía según la institución financiera en términos de la obligatoriedad de su instrumento normativo de salvaguardas. Se observó variabilidad también en la duración de ciertos plazos y en los niveles de dependencia en sistemas nacionales de manejo de riesgo social y ambiental. En algunas instituciones el ciclo del proyecto estará expresamente definido en alguna de sus Políticas Operativas (para el BID). Sin embargo, en los otros casos se observa que la identificación del ciclo del proyecto se ha dado a través del análisis del caso en específico. En el caso de la CAF, el ciclo del proyecto está orientado por los estándares que plantea la institución, los cuales incluyen su Estrategia Ambiental, los lineamientos sobre aspectos ambientales y sociales, salvaguardas socio-ambientales y Manuales y Guías de Evaluación y Seguimiento. En el caso del China ExIm Bank está definido por sus Directrices, y en el caso del BNDES está definido por una estrategia de negociación política y comercial de gobiernos. Los plazos de preparación varían entre cinco meses (para China ExIm Bank) y veintitrés meses (para el BID).*

*Los marcos de salvaguardas de las cuatro instituciones financieras mantienen una estrecha relación con el ordenamiento jurídico interno de los países en los que se ejecutan los proyectos. Cada banco confía, apoya y/o utiliza los sistemas nacionales de manejo de riesgo ambiental y social en diferentes grados como principio de sus políticas o estrategias, pero también como elemento central en el diseño y ejecución del proyecto.*

*La balanza puede inclinarse por un lado a aplicar expresamente las Políticas Operativas del Banco (como el BID), o por otro, a decidir aplicar la legislación nacional en materia social y ambiental (como el BNDES y China ExIm Bank). Sin embargo, se puede dar el caso de instituciones como la CAF, que considera las salvaguardas socio-ambientales del prestatario junto con los estándares que tiene como institución financiera, que también deberán ser acatados por el prestatario.*

- 2. *Se observan desfases en el desarrollo del ciclo del proyecto que son resultado de la permeabilidad del marco de salvaguardas y la injerencia política en la etapa inicial del ciclo.*** *La duración del ciclo del proyecto puede verse influenciada y hasta determinada por factores externos a los procesos administrativos o técnicos de la institución financiera —como el aspecto político—, que determinan la aceleración o retraso en la implementación del proyecto. Se observan varios desfases en la secuencia normal de ciclo, donde ciertas decisiones importantes fueron tomadas antes de culminar y poder contar con los resultados de las etapas anteriores. En el caso del CVIS, la evaluación de impactos indirectos fue posterior al inicio de las obras en los tramos 2, 3 y 4; en el caso de Villa Tunari - San Ignacio Moxos, el proceso que se siguió para aprobar el financiamiento difiere del ciclo de proyecto (tramitación de operaciones para el BNDES) definido en las políticas operativas: la licitación y contratación de la empresa constructora se realizó antes de iniciar el análisis de los riesgos, se inició la construcción antes de completarlo y previamente a que se realizaran estudios de viabilidad económica, social y ambiental del proyecto. En el caso del proyecto Coca Codo Sinclair, la negociación comenzó antes de una fase breve de preparación, mientras que en Pasto Mocoa se observa el avance rápido de la construcción de la obra a pesar de demoras en la implementación del programa de mitigación.*

3. *Las diferencias en la calidad del proceso de evaluación y gestión ambiental y social se hacen evidentes en aspectos de procedimiento y programas de mitigación, aunque cada institución financiera dispone de instrumentos propios para la medición y gestión de riesgos ambientales o sociales, observamos diferencias claves identificadas durante la toma de decisión. Las brechas más destacadas en la práctica se relacionan con el uso efectivo de instrumentos apropiados de evaluación y calidad, el nivel de incidencia del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la planificación y diseño del proyecto, en el nivel de independencia de la debida diligencia del banco, el nivel de acceso a la información necesaria y la consulta de la población afectada.*

*El principal producto del proceso de evaluación es el programa de gestión de riesgo, en el cual se nota una gran variabilidad en su dimensión, alcance, oportunidad de realización, presupuesto, gobernanza y pertenencia local. La gran variación en estos criterios ayuda a explicar en algunos casos los desfases, conflictos y otros problemas enfrentados en la implementación de la obra. Acciones poco transparentes y tardías pueden repercutir negativamente en la toma de decisiones, en el medio ambiente y en las comunidades involucradas en el proyecto, llegando en algunos casos a generar conflictos que afectan a los gobiernos e incluso a las instituciones financieras.*

*Las mayores brechas en la aplicación de salvaguardas se manifiestan principalmente en las deficiencias en el acceso de información durante el ciclo de proyecto. La transparencia y acceso a la información nos permite conocer más a profundidad a la institución, los proyectos que financia y su concepto y capacidad de gestión de riesgo.*

*Se observan grandes diferencias en el acceso a documentos de proyectos. Por ejemplo, en el caso Pasto Mocoa son accesibles aproximadamente sesenta documentos del ciclo del proyecto —varios de ellos traducidos a diferentes idiomas— en comparación con solo tres para el caso del proyecto Coca Codo Sinclair. También hay diferencias en la puntualidad de esta información con relación a los momentos de toma de decisión y la calidad de los documentos, entre otros. Si bien en el caso de la CAF la información del ciclo del proyecto no es de carácter público, se debe destacar la amplia disponibilidad de sus funcionarios para brindar información de relevancia para este documento en todas las reuniones que fueron solicitadas. Situación muy diferente es el caso de Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, en el que el BNDES no ha permitido el acceso a ningún documento relacionado con el proyecto.*

**Consulta Previa.** *En los dos proyectos que forman parte del análisis y en los que se puede aplicar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la consulta ha sido realizada con posterioridad a la adopción de decisiones. En el caso del proyecto financiado por el BNDES, la llamada consulta previa a los pueblos indígenas —realizada después de las decisiones de financiamiento, construcción e inicio de obras—, fue implementada en un marco de cuestionamiento a su legalidad, oportunidad, institucionalidad, forma de realización y respeto a derechos colectivos indígenas. En el otro caso, se observa que no puede ser considerado propiamente proceso de consulta por varias razones: se trata de talleres informativos, no participa la población afectada, son reuniones realizadas por las empresas y no por los Estados, quienes tienen la obligación de aplicar la consulta.*

**Consulta Pública.** Establecida en general en la legislación ambiental de los países como instrumento para la participación y para dar respuesta a las preocupaciones de la sociedad con relación a los proyectos y sus impactos sobre la población y el territorio, si bien en las primeras épocas de su implementación en muchos casos llegó a cumplir objetivos en términos de mejorar la gestión y la implementación de proyectos, además de involucrar a la población en su planificación y ejecución, se ha ido convirtiendo en un simple proceso burocrático que se cumple para satisfacer las normas del país y/o las exigencias de financiamiento. Ha tenido una tendencia a convertirse en talleres informativos y de propaganda de los beneficios del proyecto o en la recolección de preocupaciones de la población sobre la inversión que se pretende ejecutar y otras necesidades; sin garantía de efectiva y amplia participación. No llega a constituir espacios de análisis y discusión sobre las inversiones y el proyecto, y pocas veces las preocupaciones de la población llegan a incidir en las decisiones de autoridades y financiadores.

En general, las instituciones financieras contribuyen a la flexibilización de este instrumento y a la reducción de la participación pública y su calidad en la toma de decisiones, ya que la tendencia es la verificación formal de realización del proceso (existencia de actas y listas de participantes), no así de su calidad y de haberse alcanzado participación efectiva y amplia. En casos como el financiado por el BNDES, la consulta pública fue responsabilidad de la empresa encargada de la construcción del proyecto, cuya principal prioridad y objetivo en todo momento fue realizar el trabajo correspondiente a su especialidad (construcción de infraestructura) y no así dar respuesta a las preocupaciones de diferentes actores que participaron en el proceso, menos aún involucrar a las comunidades indígenas del TIPNIS que desde años atrás manifestaban sus preocupaciones y rechazo al proyecto.

4. **Los mecanismos existentes en cada banco para la tramitación de quejas son particularmente distintos. sin embargo, es importante resaltar que, salvo una excepción, la regla general es que los bancos no disponen expresamente de una política al respecto y el único banco que sí dispone de un mecanismo definido y con parámetros claros, el bid, carece de confianza.** En el caso particular del BID pueden verse con preocupación ciertas debilidades en los aspectos claves, como la independencia de sus funciones, la accesibilidad a los reclamantes, la transparencia de su procedimiento y la efectividad en remediar los problemas constatados. El año 2014 la política que rige la operación del MICI en el BID entró en un proceso de revisión para fortalecer el mecanismo en estas áreas, lo que muestra el compromiso del Banco para mejorar el mecanismo existente, hecho que contrasta con la experiencia del BNDES y China ExIm Bank, instituciones en las que ha predominado la improvisación, negación y/o dependencia total de las instancias nacionales para responder y remediar las quejas con relación a los proyectos que financian. En el caso de la CAF, si bien no existe una política formal de mecanismos de quejas, sí disponen internamente de un proceso para atender quejas, reclamos y denuncias.

## Recomendaciones

La tendencia a la reducción de los estándares socio-ambientales que se evidencia en la revisión y actualización de las Políticas Operativas del BM debe poner en alerta a las demás instituciones financieras internacionales —entre ellas las estudiadas en el presente análisis— y evitar la adopción de menores estándares, ya que esto repercutirá negativamente en las poblaciones del

área de influencia de los proyectos financiados y en el medio ambiente. Por ello, con el fin de reforzar las políticas de salvaguardas y en función de los casos analizados en este documento, se plantea a las instituciones financieras internacionales adoptar las siguientes recomendaciones:

- *Contribuir a la armonización de sus políticas de transparencia y acceso a la información; esto permitirá un mejor conocimiento de la institución financiera en sí, de los proyectos que financia, los criterios que considera para invertir, y la gestión ambiental y social que aplica a su cartera de proyectos.*
- *Ejercer la transparencia activa y garantizar la disponibilidad y fácil acceso de la mayor cantidad de información en sus portales y espacios disponibles, sin esperar a que esta sea solicitada. En caso haya información que no pueda ser difundida, sustentar la posición en razones objetivas. A pesar de que los Bancos Nacionales de Desarrollo alegan acogerse a leyes nacionales de acceso a la información, esto no desmerece que puedan crear e implementar sus propias políticas de transparencia y acceso a la información.*
- *Crear espacios de participación que promuevan el intercambio de información y diálogo con la sociedad civil interesada (nacional o internacional) y comunidades involucradas en los proyectos que financien.*
- *Establecer un mecanismo de queja formal, accesible y efectivo, que atienda demandas por posibles incumplimientos durante la ejecución del proyecto, independientemente de la existencia de mecanismos similares al interior de las empresas promotoras o contratistas de los proyectos o de aquellos provistos por las instituciones públicas del país anfitrión.*
- *Sus políticas de salvaguardas deben reforzar los criterios de evaluación en cada etapa del ciclo de proyecto (EIA, Estudio de Impacto Social (EIS), plan de manejo ambiental, consulta previa, etcétera). Es de vital importancia que cuenten con mecanismos internos e independientes de evaluación de dichos requisitos y no confiar únicamente en la evaluación realizada por las instituciones oficiales del país anfitrión. La evaluación independiente realizada por las instituciones financieras debe estar acompañada por un proceso transparente, representativo y efectivo de participación social.*
- *Hacer pública y accesible la rendición de cuentas; además de visibilizar la documentación relativa a cada etapa del ciclo del proyecto, se debe establecer claramente a los responsables de las decisiones tomadas en cada etapa.*
- *Contar con mecanismos claros para la evaluación del desarrollo de los procesos de consulta previa, libre e informada en los países en donde se ejecuta la inversión; de acuerdo con los requisitos establecidos por la mayoría de estas instituciones como parte de su ciclo de proyectos, debe vigilar el cumplimiento de lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT y las normas constitucionales específicas de cada país anfitrión, asegurando que esta se realice con anterioridad a la suscripción de cualquier contrato de crédito y/o de obra.*
- *Identificar de forma previa al inicio de las obras los impactos directos e indirectos socio-ambientales que puede generar la operación a ser financiada. La asignación de presupuesto para ambos casos debe ser proporcional al monto total de inversión en el proyecto.*

- *Condicionar el desembolso de los préstamos al cumplimiento de sus salvaguardas socio-ambientales. Dependiendo de la gravedad y los impactos socio-ambientales derivados del incumplimiento, podrían suspender de forma absoluta el préstamo.*
- *En caso que la institución financiera posea una Política Operativa de salvaguardas, esta se debe disponer de un Manual y/o Guía que defina y establezca las metodologías concretas que debe seguir el prestatario para lograr el cumplimiento satisfactorio de las políticas y requerimientos de la institución. En caso que la institución financiera aplique el “sistema país”, debe procurar a través de mecanismos de evaluación interna e independiente que el prestatario esté acatando la legislación nacional en materia ambiental y social vigente y aplicable al proyecto.*
- *Implementar un sistema institucionalizado de monitoreo ex post y supervisión que evalúe el cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño del proyecto (económicos, sociales y ambientales) a lo largo de todo su período de vida y no únicamente durante los primeros años de ejecución y operación.*
- *Contribuir a la institucionalización de alternativas de monitoreo ex post que involucren a otros actores, como las comunidades y la sociedad civil, en la gestión ambiental. No deben ser considerados únicamente los informes de evaluación del ente estatal regulador o del concesionario, sino también los que emitan las propias comunidades.*

# INTRODUCCIÓN

## *Contexto global/regional y el flujo de financiamiento para el desarrollo*

*Este documento de análisis pretende dar una mirada a las salvaguardas aplicables en cada uno de los ciclos de proyecto de las instituciones financieras internacionales y bancos de desarrollo más importantes considerando el contexto actual de financiamiento y la aparición de nuevos actores, como los bancos de financiamiento chinos, el Banco de los BRICS, entre otros.*

*En el caso del Banco de los BRICS —cuyo lanzamiento fue anunciado a mediados de julio de este año en la ciudad de Fortaleza (Brasil)— su creación significa una alternativa de financiamiento junto con instituciones financieras de larga data como las aquí estudiadas. Dicho Banco tiene como finalidad movilizar recursos para proyectos de infraestructura y de desarrollo en sus países miembros (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), así como en otras economías emergentes y de desarrollo. La creación de este Banco y del Fondo de Reserva significa una alternativa a las limitaciones de participación y liderazgo en el Banco Mundial (BM) y en el Fondo Monetario Internacional (FMI), por lo que se esperaría que las medidas que está tomando el BM para mejorar su competitividad sean profundizadas al 2016 (año en que se espera entrará en vigencia el Banco BRICS).*

*Con la aparición del Banco de los BRICS surgieron nuevas inquietudes; casi no se menciona cuáles son las políticas de transparencia, participación y rendición de cuentas, así como aquellas relacionadas con la aplicación de salvaguardas sociales y ambientales de los proyectos que financiaría, además de dejar un vacío con relación a la responsabilidad por los riesgos de sus futuros proyectos. Los países BRICS no son necesariamente conocidos por tener una tradición democrática ni un liderazgo en el respeto de los derechos humanos y del ambiente, lo que podría ser un antecedente negativo en la creación de este nuevo banco y en las medidas que tomen los bancos tradicionales con respecto a sus políticas de salvaguardas.*

*Todo ello significa una reconfiguración de las políticas de las instituciones financieras internacionales, regionales y nacionales que serán presentadas en este análisis comparativo, con la finalidad de sobrellevar los nuevos cambios en la estructura de poder económico para no perder espacio en el financiamiento de proyectos en América Latina.*



## *Revisión de las políticas de salvaguardas del Banco Mundial*

*No podemos dejar de mencionar en este documento la actual revisión de las políticas de salvaguardas del BM. Si bien se ha señalado que el BM no forma parte del presente análisis, es importante destacar que ha sido por mucho tiempo un referente para las demás instituciones financieras y agencias de desarrollo y, por tanto, el resultado de esta revisión puede tener un efecto importante en las políticas que las demás instituciones busquen implementar.*

*La revisión de salvaguardas del BM data de 2012. Hay que recordar que la incorporación de este tipo de políticas fue producto de la presión que ejerció la sociedad civil durante la década de 1980 al criticar la omisión de políticas operativas de salvaguardas y la negligencia del Banco en relación con los daños sociales y ambientales causados por los proyectos que financiaba. En ese sentido, podría verse la actual revisión como una oportunidad para que el Banco fortalezca y torne más eficaces sus salvaguardas frente a proyectos con potenciales riesgos sociales y ambientales. Sin embargo, ese no ha sido el resultado que observamos hoy en día: la reciente publicación del documento borrador de la nueva “Política de Salvaguardas Sociales y Ambientales” pone de manifiesto que no se han adoptado los importantes cambios que se esperaban; por el contrario, se han flexibilizado requisitos básicos del Banco para la evaluación y gestión de los riesgos e impactos socio-ambientales de los proyectos a financiar.*

*La reducción en las exigencias de las salvaguardas seguramente se convertirá en un mal precedente para que otras instituciones financieras internacionales ya existentes, Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y nuevos bancos de desarrollo como el Banco BRICS debiliten sus estándares o no consideren fortalecer un sistema de institucionalidad ambiental, afectando de esta manera y en primer lugar a las poblaciones afectadas por los proyectos que decidan financiar y al medio ambiente en general.*

## Financiamiento chino en América Latina

**U**n aspecto que no podemos dejar de mencionar y que es cada vez más relevante en la economía de América Latina es el incremento en el financiamiento chino a diversos países de la región y la aparición y posicionamiento de empresas chinas en sectores claves de desarrollo.

La relación comercial y económica entre China y América Latina se afianzó a partir de 2010, año en que varias compañías chinas hicieron su ingreso en países como Brasil en el sector minero. Es precisamente a raíz del estallido de la crisis económica de 2008 que China se convierte en un actor importante como inversor a lo largo del mundo. Su presencia en la región se hace visible a través de la inserción de grandes compañías chinas en los sectores de hidrocarburos y minería. Su forma de ingreso al mercado latinoamericano se da a través de la adquisición o empoderamiento —obtención de participación mayoritaria— en empresas privadas o consorcios en los que forma parte el Estado.

En países como Argentina, Venezuela, Brasil, Colombia y Ecuador las compañías chinas figuran como las más importantes. Por ejemplo Venezuela, que se ha convertido en el principal destino de inversiones chinas, ha recibido alrededor de US\$ 50 000 millones en créditos, que serán reembolsados con petróleo. En 2013 Venezuela firmó un acuerdo con China National Petroleum Corporation (CNPC) —compañía madre de Petrochina que figura en el puesto 10 entre las compañías públicas más grandes del mundo<sup>2</sup>— para promover una inversión de US\$ 28 000 millones en un proyecto en la Faja Petrolífera del Orinoco. A esta operación se suma un acuerdo firmado con China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) por US\$ 14 000 millones.

Asimismo, la compañía china Sinopec también está presente en Argentina, donde en 2010 adquirió la compañía estadounidense Occidental Petroleum por US\$ 2450 millones. Otra empresa petrolera importante en Argentina es China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) que —luego de la nacionalizada YPF— se ha logrado posicionar como la segunda petrolera más importante del país debido a las sucesivas operaciones de adquisiciones que ha ido ejecutando: en

*2010 CNOOC adquirió el 50% de la petrolera Bidas (Argentina) por US\$ 3100 millones, meses después Bidas — que para ese momento contaba ya con mayoría china — adquiere el 60% de Pan American Energy por US\$ 7000 millones y al año siguiente esta última adquiere el 100% del accionariado de Esso Argentina por US\$ 800 millones.*

*Otro ejemplo del poder económico de Sinopec se encuentra en Brasil, donde esta empresa adquirió en 2010 el 40% de la española Repsol por US\$ 7100 millones, un año después adquirió el 30% de la GALP (Portugal) por un monto de US\$ 5000 millones. Un año antes Petrobras recibió un préstamo de US\$ 10 000 millones del China Development Bank para el desarrollo de su producción petrolera offshore, descubierta en 2007.*

*En Ecuador, CNPC ingresa al mercado ecuatoriano en el año 2003 y desde entonces ha invertido cerca de US\$ 199 millones; la misma compañía está presente en el Perú desde 1994 con una inversión estimada de US\$ 326 millones<sup>3</sup>. Otra forma de entrada de compañías chinas en Ecuador ha sido a través los préstamos otorgados al gobierno para la construcción de piezas de infraestructura bajo la condición de que sean empresas chinas quienes las construyan<sup>4</sup>.*

---

2 Ranking de Forbes: The World's Biggest public companies. Disponible en: <http://www.forbes.com/global2000/list/>

3 Ídem, p. 14.

4 Ídem, p. 16.

**TABLA 1: PRINCIPALES INVERSIONES DE COMPAÑÍAS PETROLERAS CHINAS EN LATINOAMÉRICA, 1994-2010**  
(Millones de Dólares)

Compañía	País	Año de entrada	Inversiones estimadas hasta la fecha
CNPC	Perú	1994	326
	Venezuela	1998	1 140
	Ecuador	2003	199
Sinopec	Brasil	2010	11 911
	Argentina	2011	2 450
	Colombia	2006	1 081
Sinochem	Brasil	2011	3 070
	Colombia	2009	877
CNOOC	Argentina	2010	3 100

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en base a reportes de las compañías, Mercados de Inversión Extranjera Directa (IED), información oficial de los países y Heritage Foundation.

*Por su parte, las empresas mineras chinas están concentradas en dos países: Perú y Brasil<sup>5</sup>. Según estimaciones de la Cámara de Comercio Peruano China (Capechi), China controla actualmente el 33% del sector minero peruano, siendo las empresas mineras chinas más importantes Shougang, Chinalco y Minmetald Ltda. La única que ingresó al mercado hace veintidós años fue Shougang, las otras dos ingresaron en 2007. En ese año, Chinalco adquirió el proyecto de cobre Toromocho a la canadiense Perú Copper. Recientemente, Minmetald Ltda. (subsidiaria de China Minmetals) adquirió la totalidad de la mina de cobre Las Bambas (Apurímac) a Glencore Strata (Suiza) por US\$ 7000 millones. En Brasil, las principales empresas son Wuhan Steel, East China Mineral Exploration y China Niobium, que ingresaron al mercado brasileño recién a partir de 2010.*

**TABLA 2: MAYORES INVERSIONES DE COMPAÑÍAS MINERAS CHINAS EN AMÉRICA LATINA, 1990-2012**  
(Millones de Dólares)

Compañía	País	Año de entrada	Inversiones estimadas hasta la fecha
Shougang	Perú	1992	453
Chinalco	Perú	2007	2 762
Zijin (45%), Tongling (35%) y Xiamen (20%)	Perú	2007	190
Minmetals (60%) y Jiangxi (40%)	Perú	2008	730
Nanjingzhao	Perú	2009	100
Wuhan Steel	Brasil	2010	400
East China Mineral Exploration	Brasil	2010	1 200
Chona Niobium	Brasil	2011	1 950

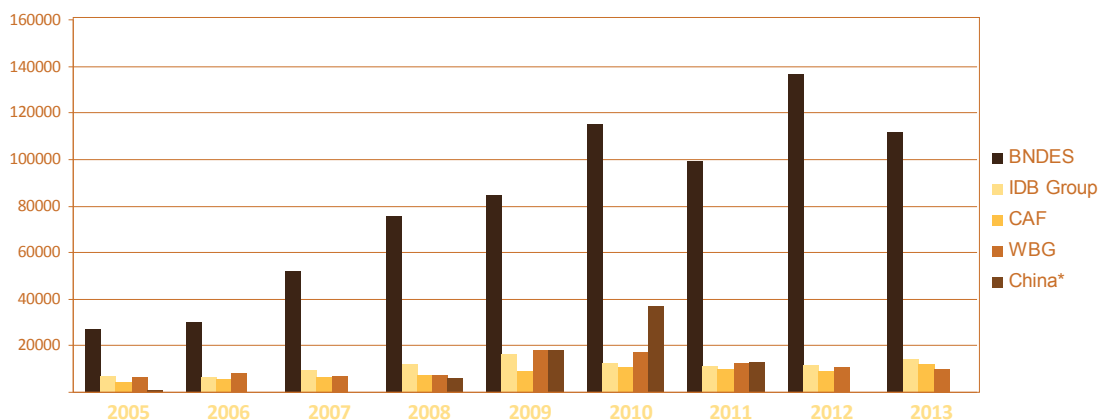
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en base a reportes de las compañías, Mercados de Inversión Extranjera Directa (IED), información oficial de los países y Heritage Foundation.

5 ECLAC. "Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. China-Latin America cross-council taskforce". Summit on the Global Agenda World Economic Forum, Abu Dhabi, 18-20 November 2013, p. 12.

Como se observa, la posición económica de China en América Latina se viene fortaleciendo en la última década y lo más probable es que siga siendo un socio importante de la región, a pesar de la desaceleración que su economía está sufriendo en los últimos meses. Su nivel de interés y los desembolsos para el financiamiento de diversos proyectos en la región es cada vez mayor. Ahora, con el reciente lanzamiento del Banco BRICS —del que China forma parte junto con Brasil—, cabe pensar que la relación entre ambos países se afianzará no solo en el nivel político sino también en los ámbitos comercial y económico.

Por lo señalado, resulta importante no solo analizar el rol estratégico de China con relación a los países vecinos, sino también el impacto a escala social y ambiental que puede tener el financiamiento chino de proyectos en nuestra región, ya sea a través de la modalidad de otorgamiento de préstamos por parte de sus principales bancos o a través de la adquisición de compañías en sectores importantes de la economía latinoamericana.

**GRÁFICO 1: FINANCIAMIENTO DE BNDES, GRUPO BANCO MUNDIAL, BID, CAF Y CHINA EN AMÉRICA LATINA**  
(Millones de Dólares)



**Fuente:** Estimaciones del autor basado en datos oficiales de las tres instituciones. El financiamiento de China es para CDB, China ExIm e ICBC hasta mediados de 2011 estimado por Gallagher et al. (2012), de lo cual China ExIm representa 20% del total.

En este contexto, los bancos que forman parte de este análisis son:

### **Banco Interamericano de Desarrollo (BID):**

Fundado en 1959, el BID es reconocido como el banco regional más grande y más antiguo del mundo. Es la principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional de América Latina y el Caribe, centrando su acción en lograr mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas en la región por medio de un programa de reformas mediante el cual se busca aumentar el impacto y nivel de desarrollo en la región.

El Banco desarrolla diferentes actividades: además de financiar proyectos por medio de préstamos, promueve donaciones, asistencia técnica e investigaciones en diferentes áreas de interés. Actualmente está integrado por 48 países miembros, de los cuales 26 pertenecen a América Latina y el Caribe (ALC) y tienen una participación mayoritaria. Su actual presidente es Luis Alberto Moreno.

El Banco está compuesto por diferentes órganos, entre los cuales destaca la Asamblea de Gobernadores como máxima autoridad; cada país miembro está representado por un gobernador que tiene poder de votación de acuerdo con el capital suscrito por país al Banco. El Directorio Ejecutivo es el órgano encargado de liderar las operaciones del Banco y ejerce las facultades dadas por la Asamblea de Gobernadores. Está compuesto por catorce directores ejecutivos. La presidencia del BID es coordinada por el presidente elegido por la asamblea de gobernadores y es quien lidera los asuntos diarios del Banco, al igual que formula las propuestas sobre la política general del BID analizadas posteriormente por el Directorio Ejecutivo.

El Banco está compuesto por aproximadamente 2000 empleados según datos oficiales establecidos en su página oficial. Tiene su sede principal en Washington D.C. y representaciones en veintiséis países prestatarios, además de una oficina regional en Asia y otra en Europa<sup>6</sup>.

En materia de inversión, reconoce como clientes de interés a los gobiernos centrales, las provincias, los municipios, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales. "A fines de 2013 el Banco había aprobado US\$ 231 704 millones por concepto de préstamos y garantías para financiar proyectos con inversiones que totalizaban US\$ 481 034 millones, además de US\$ 5 702 millones en operaciones no reembolsables. Los recursos financieros del BID provienen de sus 48 países miembros, de empréstitos obtenidos en los mercados financieros, de los fondos fiduciarios que administra y de operaciones de cofinanciamiento. Actualmente la clasificación crediticia del BID es triple-A, la más alta que existe"<sup>7</sup>.

### **Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)**

El BNDES es un banco público creado en 1952. El Banco ha establecido su misión: "Promover el desarrollo sostenible y competitivo de la economía brasileña, con generación de empleo y reducción de las desigualdades sociales y regionales"<sup>8</sup>, llegando a constituir el principal instrumento de ejecución de la política de inversión y financiamiento a largo plazo de Brasil. El apoyo del BNDES se da por medio del financiamiento a proyectos de inversiones, adquisición de equipos y exportación de bienes y servicios. Además, el Banco actúa fortaleciendo la estructura de capital de empresas privadas y destina financiamientos no reembolsables a proyectos que contribuyan al desarrollo económico, social y tecnológico.

El Sistema BNDES<sup>9</sup> cuenta con tres subsidiarias integradas: FINAME, BNDESPAR y BNDES PLC. El FINAME es la Agencia Especial de Financiamiento Industrial creada con el fin de apoyar en la producción, importación, exportación y comercialización de maquinaria y equipamientos industriales; el BNDESPAR o BNDES Participações S.A. tiene como fin realizar operaciones para fortalecer y capitalizar inversiones manejadas por grupos privados y el BNDES

6 Página oficial del BID. <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/informacion-basica.6550.html>

7 BID (2011). Acceso a la información y política focalizada. Disponible en : <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5350/ Acceso%20a%20la%20 Informaci%C3%B3n%20y%20Pol%C3%ADticas%20de%20Transparencia%20Focalizada%20%20%20%20. pdf?sequence=1>

8 Disponible en: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/missao\\_visao\\_valores.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/missao_visao_valores.html)

9 Según información obtenida en la dirección: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/sistema\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/sistema_bndes.html)

PLC es una subsidiaria del BNDES constituida en el Reino Unido con el objetivo de adquirir participaciones accionarias en otras compañías, visibilizar al Banco dentro de la comunidad financiera internacional y apoyar de manera más efectiva a las empresas brasileñas que están en proceso de internacionalización o que buscan participar en el mercado internacional.

A partir del año 2002, el BNDES incorporó dentro de sus objetivos financiar la integración de América del Sur<sup>10</sup>, colocándose como un actor clave en procesos y propuestas en este sentido. El financiamiento del BNDES a proyectos fuera de Brasil está dirigido principalmente a la IIRSA, ahora Consejo Suramericano para la Infraestructura y Planeamiento —COSIPLAN—, parte de la UNASUR. Según un estudio del Instituto IBASE, entre los años 1998 y 2012 el Banco financió 48 proyectos de infraestructura en América Latina, en todos los casos, vinculados con empresas brasileñas.

A partir de 2003, con el cambio de su estatuto social, el BNDES pasó a apoyar inversiones directas de empresas contratistas brasileñas en el exterior. Pero fue solo en 2005 —cuando se aprobaron las normas de financiamiento directo internacional— que el banco se convirtió en un agente importante en el proceso de internacionalización de empresas. De acuerdo con el estudio realizado por el Instituto IBASE en el área internacional de exportación, el banco financia la exportación de bienes ya existentes y de servicios de una empresa brasileña a otro país (Exim Post-Embarque), cerca de 87% de las inversiones, en los últimos diez años, fueron para infraestructura en América Latina y para compra de bienes de capital. En 2012, el Banco totalizó US\$ 2,17 billones en desembolsos dirigidos al postembarque<sup>11</sup>.

### **Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China ExIm Bank)**

El Banco de Importaciones y Exportaciones de la República de China, o China ExIm Bank, fue fundado en 1994. Es un banco de propiedad estatal, bajo la dirección del Consejo de Estado y supervisado por el Ministerio de Finanzas de la República China. Tiene como objetivo principal “apoyar las políticas económicas y comerciales del gobierno al proveer financiamiento, garantías y aseguramiento al crédito para la exportación, para ayudar a las empresas a expandir el comercio exterior y las inversiones en el extranjero” (China ExIm Bank, 2013).

El Banco cuenta con una Junta Directiva, una Junta Supervisora, un director/presidente y está compuesto por una serie de oficinas y departamentos, tales como: Departamento de Recursos Humanos, Oficina de Supervisión, Departamento de Investigación Económica, Departamento de Financiamiento al Transporte, Departamento de Manejo de Riesgos, Departamento de

---

10 “En el caso de la integración sudamericana, las tendencias recientes apuntan a la reducción de tales procesos a su dimensión logística (infraestructura, energía, transportes). La defensa de la integración expresa más el deseo de inserción de los países en la economía global que el interés de construir una comunidad de estados en el sentido político y social del término”. *La integración sudamericana en la perspectiva de un banco nacional de desarrollo - el caso del BNDES*. XXVIII Congreso Internacional de Alas, 6 a 11 de septiembre de 2011, UFPE, Recife-PE. Grupo de Trabajo: Globalización, integración regional e subregional. Dias do Santos Airton, Lessa do Barros Flavia, 2011.

11 Fonseca B., Mota, J. BNDES: financiamentos a empreiteiras no exterior crescem 1.185%. Noviembre, 2013. <http://economia.terra.com.br/bndes-financiamentos-a-empreiteiras-no-externo-crescem-1185,52f5f701cbe92410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>

*Control y Cumplimiento Interno, Departamento de Asuntos Legales, Departamento de Negocios Internacionales, Escuela del Partido (comunista chino) y Sindicato de Trabajadores, entre los principales. El Banco tiene su sede en Beijing, cuenta con veintidós sucursales domésticas y con tres oficinas en el extranjero: una sucursal en París, una oficina de representación en África y una oficina de representación en San Petersburgo.*

*Según el Reporte Anual 2013, en dicho año el China ExIm Bank registró ingresos totales por 19 546 098,92 ¥ y egresos totales por 14 826 152,46 ¥. Su calificación de riesgo según Standard & Poor's es AA-, la misma que la calificación soberana de la República China (China ExIm Bank, 2014).*

*En el ámbito internacional, los altos ejecutivos del Banco participan en una serie de actividades diplomáticas organizadas por el gobierno chino y se reúnen con importantes visitantes extranjeros, firmando en muchos casos acuerdos de crédito que contribuyen a la cooperación económica de China con otros países. El presidente del Banco, señor Li Ruogu, es miembro del Consejo de Negocios de los BRICS, cuya creación fue anunciada oficialmente en marzo de 2013. En ese mismo año, el Banco ocupó la presidencia rotativa del Foro de Bancos ExIm Asiáticos (AEBF por sus siglas en inglés), conformado por instituciones de Australia, India, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.*

*Finalmente, en 2013 el Banco profundizó sus relaciones con instituciones financieras multilaterales, tales como el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco de Desarrollo Africano, el BID y el Banco Caribeño de Desarrollo. Asimismo, firmó un memorando de entendimiento para cooperación con el Banco Mundial, una carta de intención con el BID sobre el Fondo de Inversión China - América Latina, entre otros (China ExIm Bank, 2014).*

### **Corporación Andina de Fomento (CAF)**

*La CAF está conformada por dieciocho países accionistas (de América Latina, Centroamérica y Europa), así como por catorce bancos privados de la región. Promueve un modelo de desarrollo sostenible mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina. La sede principal está en Caracas (Venezuela) y cuenta con oficinas en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Trinidad y Tobago.*

*La CAF se ha convertido en una importante fuente de financiamiento en la región. Como institución, surgió con el Acuerdo de Cartagena (1969) —tratado constitutivo de la actual Comunidad Andina— con el fin de promover el proceso de integración subregional andino. Actualmente otorga importantes cantidades de financiamiento a corto y mediano plazo, tanto a bancos públicos como privados de la región, siendo el total de sus aprobaciones en los últimos cinco años ascendente a US\$ 51 146 millones.*

*Al respecto, solo en 2013 la CAF desembolsó US\$ 12 101 millones —31% más con relación al año anterior— de los cuales US\$ 5100 millones fueron destinados a préstamos (riesgos soberano y no soberano), US\$ 5484 millones estuvieron dirigidos al sector privado (empresas y bancos) y los*



US\$ 1517 millones restantes fueron divididos entre garantías parciales de crédito, participaciones accionarias, líneas de crédito contingentes y fondos de cooperación. Del total de aprobaciones, el 29,9% (US\$ 3616 millones) fue destinado principalmente al sector infraestructura, priorizándose el transporte masivo y planes nacionales de desarrollo del sector energético.

Hasta el momento, los países que más han recibido financiamiento de la CAF han sido: Perú (US\$ 10 558 millones), Brasil (US\$ 8822 millones), Colombia (US\$ 6903 millones), Argentina (US\$ 5540 millones) y Ecuador (US\$ 4154 millones)<sup>12</sup>.

En el último año la CAF ha mejorado su calificación de riesgo de las agencias Japan Credit Rating (JCR), en la que pasó de AA- a AA, y Fitch Ratings, donde pasó de A+ a AA-, manteniéndose en Moody's Investor Service y Standard & Poor's en Aa3 y AA- respectivamente.

*Disclaimer.* El riesgo ambiental es solo uno de los criterios considerados en la toma de decisiones que forman parte del diseño de una inversión en infraestructura. Reconocemos que los otros riesgos (financieros, políticos y operativos) y oportunidades también son parte de la decisión final. Sin embargo, el enfoque de este análisis es el proceso de identificación, evaluación y el manejo de riesgo social y ambiental en cuatro instituciones financieras.

---

12 Montos estimados entre el período 2009-2013 según el Informe Anual 2013 de la CAF.



# CAPÍTULO I

## DEFINIENDO EL MARCO DE IMPLEMENTACIÓN DE SALVAGUARDAS

Las prácticas y compromisos que ahora son referidas como salvaguardas significan una conquista social que redefinió el concepto de desarrollo a finales de siglo XX. Pero en los últimos años, la inestabilidad financiera, las diferentes crisis globales, como el cambio climático, seguridad alimentaria, crisis energética, entre otros, vienen creando nuevos retos y dificultades en torno a la búsqueda de un desarrollo sostenible. Adicionalmente, el surgimiento de nuevos mecanismos como REDD (Reducción de Emisión por Deforestación y Degradación), y sobre todo de nuevos actores económicos como China, Brasil e India y su rápida expansión e influencia, que brinda no solo mayores opciones para acceder a nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo, crea aún mayores retos y tal vez oportunidades con relación a la implementación de salvaguardas sociales y ambientales. En este contexto tan cambiante, este reporte trata de analizar implicaciones profundas para las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil en relación con el monitoreo y rendición de cuentas sobre la implementación de salvaguardas y el uso de fondos públicos y privados.

### 1. ¿QUÉ SON LAS SALVAGUARDAS?

En un principio, las salvaguardas fueron creadas principalmente debido a una demanda colectiva desde las comunidades y una presión concertada de diferentes organizaciones sociales y de las OSC en vista de inminentes impactos negativos, destrucción ambiental y desplazamiento de poblaciones a raíz de diferentes proyectos de desarrollo. En las décadas de 1980 y 1990, debido a fuertes críticas públicas de comunidades y OSC con relación a la participación del BM y otros inversionistas en varios proyectos controversiales, el BM empezó a formular por primera vez una serie de políticas de salvaguardas para asegurar que sus operaciones no incurran en daños no intencionales<sup>13</sup>. A través de la adopción de un sistema de políticas de salvaguardas, el BM fue la primera institución financiera internacional que empezó a identificar y gestionar riesgos socio-ambientales y así evitar o minimizar el daño a las personas y al medio ambiente de sus operaciones de préstamo.

Después de más de dos décadas de la paulatina adopción e implementación de salvaguardas sociales y ambientales por la banca multilateral y la adopción de políticas

13 Carretera transamazónica en Brasil, la Represa Hidroeléctrica Yacyretá en Argentina, o la Represa Hidroeléctrica Sardar Sarovar en el río Narmada, en India, que desplazó a más de 200 000 personas.

en bancos nacionales en el mismo sentido, en general no se ha logrado su plena implementación para alcanzar objetivos de prevención y protección ambiental y social de las comunidades y poblaciones donde se realizan los proyectos.

Lo señalado significa que se hace necesario que las instituciones financieras asuman mayores compromisos para avanzar en el desempeño de los proyectos en los que intervienen, superando prácticas que convierten a los instrumentos de salvaguardas en procesos burocráticos o en mecanismos para la negociación de medidas de mitigación y compensatorias que tienen como fin ejecutar los programas y proyectos, neutralizando cuestionamientos y preocupaciones antes que prevenir riesgos y proteger a las poblaciones de impactos negativos.

El desarrollo de políticas de salvaguardas ha sido en muchos casos un instrumento de propaganda para mejorar la imagen pública de los bancos sin mostrar en muchos casos resultados de un efectivo compromiso por un adecuado desempeño social y ambiental de sus intervenciones. La existencia e implementación de normas que regulan el financiamiento de proyectos constituye una obligación de los bancos frente a la sociedad y un instrumento importante de las comunidades en su lucha por evitar que una determinada intervención afecte negativamente y hasta destruya su vida.

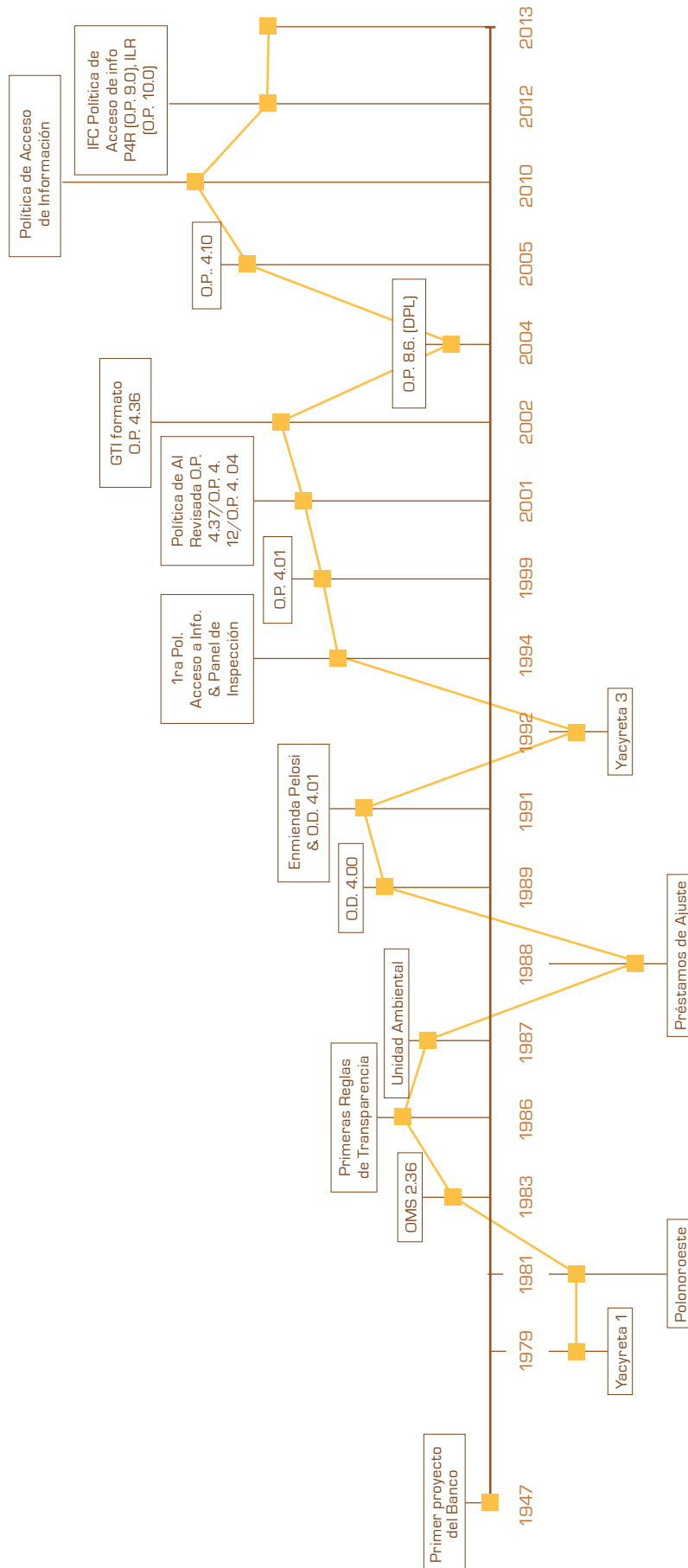
En la actualidad, se observa una tendencia a referirse al término *salvaguardas* para hacer referencia a una serie de reglamentos, requerimientos y procedimientos gobernados por una institución financiera para garantizar mínimos estándares sociales, ambientales y de gobernanza. Otras instituciones y bancos multilaterales, incluyendo varios países, empezaron a seguir los pasos del Banco Mundial adoptando políticas similares.

Los componentes más básicos de un sistema de salvaguardas incluyen algún tipo de política ambiental y social, otra política para la divulgación de información, un mecanismo de queja y la capacidad institucional para implementar estos tres compromisos. Sobre el transcurso de tiempo, estos componentes evolucionaron para responder al manejo de impactos en cada aspecto del desarrollo y las demandas de varios socios<sup>14</sup>. Tradicionalmente, en las instituciones financieras internacionales, estos reglamentos y requerimientos son llamados *salvaguardas*.

---

14 Véanse las Políticas Operativas (OP) del Banco Mundial 4.0, 4.01-4.12, 4.36, 4.37, actualmente en proceso de reformulación. Disponibles en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:64701763~pagePK:64719906~piPK:64710996~theSitePK:502184,00.html>

FIGURA 1: LÍNEA DE TIEMPO DE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL BANCO MUNDIAL



Fuente: Elaboración de los autores.

En el caso de sistemas nacionales, esta institucionalidad, reglamentos y requerimientos forman parte de las leyes y legislaciones ambientales, sectoriales y/o de manejo de recursos naturales, así como también de uso de suelo, protección social, participación y consulta, anticorrupción y defensoría del pueblo entre otras. Finalmente, en el ámbito internacional también se cuenta con una serie de acuerdos y tratados internacionales gobernados por principios y criterios para la protección ambiental y de los derechos humanos que proveen un nivel más de protección de salvaguardas.

Desde sus orígenes, las salvaguardas, los sistemas nacionales e internacionales tratan de articularse entre sí y a diferentes niveles pertinentes para manejar el riesgo socio-ambiental y promover desarrollo sostenible. De igual manera, y en diferentes tiempos, cada sistema recorrió un proceso de evolución con sus respectivas particularidades y contextos.

**TABLA 3: SALVAGUARDAS - SISTEMAS NACIONALES - SISTEMA INTERNACIONAL**

IFI	Salvaguardas de protección ambiental	Salvaguardas de protección social	Políticas de acceso a información	Políticas de adquisición de bienes y servicios	Mecanismos de queja y resolución de conflictos	Políticas de rendición de cuentas	Mecanismos anticorrupción	Otras políticas de apoyo de implementación
Sistemas nacionales	Leyes y regulaciones ambientales	Leyes y regulaciones de protección social	Leyes y regulaciones sobre la libertad de expresión e Información	Leyes de protección y gestión de recursos naturales	Leyes anticorrupción	Leyes y reglamentaciones sobre planificación y uso de suelo	Leyes y reglamentaciones sobre procesos de consulta y participación	Defensoría del Pueblo
Acuerdos y tratados internacionales	Acuerdos y tratados sobre derechos civiles y políticos	Convención internacional sobre biodiversidad	Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas	Acuerdos y tratados sobre derechos económicos, sociales y culturales	Convención sobre acceso a información y participación pública en decisión y acceso a justicia en temas ambientales	Iniciativa de transparencia en industrias extractivas	OIT	

**Fuente:** Elaboración de los autores.

Estos distintos niveles de salvaguardas, como comúnmente se llaman ahora, básicamente requieren que los países prestatarios o clientes inversionistas identifiquen, planifiquen y gestionen actividades específicas para evitar, minimizar o mitigar riesgos e impactos negativos sociales y ambientales de proyectos, antes que puedan recibir financiamiento y proseguir con la ejecución e implementación de cualquier iniciativa<sup>15</sup> (ahora con el cambio de políticas en el BM será durante la ejecución del proyecto).

Una de estas evoluciones para algunas instituciones financieras, particularmente las que tienen clientes del sector privado, es la *flexibilización del plazo de cumplimiento con los criterios de protección durante la ejecución del proyecto*. Asociado con las prácticas de gestión adaptativa, se ven varias tendencias de aplicar las salvaguardas como un proceso de cumplimiento **progresivo** en lugar de acciones para cumplir antes de aprobar el financiamiento entre instituciones apoyando la empresa privada y los bancos internacionales que prefieren depender en los sistemas nacionales de manejo de riesgo.

Estos reglamentos y requerimientos muchas veces son agrupados en diferentes áreas de protección o precaución que más o menos identifican las tendencias globales de prioridad de protección de potenciales impactos negativos causados por diferentes tipos de inversiones.

15 Esta lógica de evitar, minimizar, mitigar en solo cuando no hay alternativas en ciertas circunstancias, compensar los impactos sociales y ambientales, se refiere a la jerarquía de mitigación.

## 2. SISTEMA E INSTITUCIONALIDAD DE FUNCIONAMIENTO DE LAS SALVAGUARDAS

Un sistema de políticas de salvaguardas, para su correcta y efectiva aplicación, no solo depende de requerimientos y reglamentos concernientes a áreas específicas de protección: igual relevancia tiene el establecimiento de una institucionalidad que asegure el cumplimiento de dichos requerimientos y reglamentaciones. Por ejemplo, un reglamento de una política de salvaguarda es la prohibición de cualquier intervención dentro de hábitats naturales críticos, para lo cual la política establece una definición de qué son hábitats naturales críticos.

Con relación a requerimientos, la política de salvaguarda incluye qué procedimiento seguir. El inversionista o país debe realizar una evaluación de impacto ambiental y social para identificar los posibles impactos negativos de la inversión, así como también elaborará las posibles medidas correctoras que deben seguir la jerarquía de mitigación (evitar, minimizar, mitigar y compensar). En conjunto, estos reglamentos y requerimientos tienen la función de informar sobre las diferentes decisiones a lo largo del proceso de diseño del proyecto, como no proseguir con la inversión, cambiar el sitio del proyecto, utilizar tecnologías alternativas, elaborar un plan de mitigación, entre otros ejemplos. Lo mismo aplica con relación a sistemas nacionales.

Pero para que todo esto funcione, tiene que existir necesariamente una institucionalidad con el personal capacitado necesario para la efectiva aplicación e implementación de dichas reglas y requerimientos. Muchas IFI's cuentan con unidades y/o departamentos con personal específico responsable de diferentes niveles y elementos del sistema de salvaguardas. En cuanto a los sistemas de país, ocurre lo mismo, como se puede observar en la tabla 4.

**TABLA 4:** SISTEMA E INFRAESTRUCTURA DEL FUNCIONAMIENTO DE SALVAGUARDAS

	Unidad de Salvaguardas	Unidad de Control de Calidad	Unidad de Monitoreo y Supervisión	Unidad de Evaluación	Unidad de Acceso y Requerimiento de Información	Unidad de Quejas y Resolución de Conflictos	Entre otros
IFIs	Especialistas ambientales Especialistas sociales Especialistas legales Líderes de proyectos Consejeros regionales Gerentes sectoriales Personal administrativo Entre otros						
Sistemas nacionales	Ministerios de Ambiente	Divisiones generales de biodiversidad	Ministerios de Asuntos de Pueblos Indígenas	Congreso de la República	Defensoría del Pueblo	Agencias de protección laboral	Entre otros
	Especialistas ambientales Especialistas sociales Especialistas legales Directores y/o superintendentes Especialistas técnicos Gerentes sectoriales Personal administrativo Entre otros						

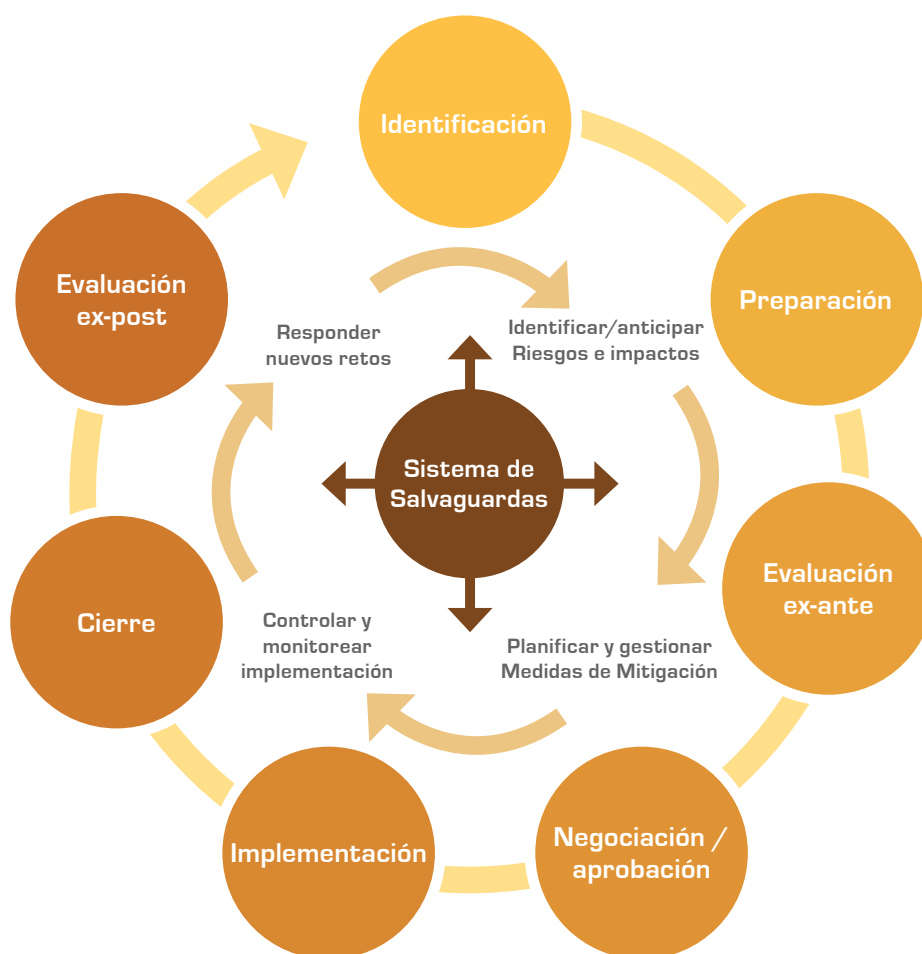
**Fuente:** Elaboración de los autores.

En combinación, estos reglamentos y requerimientos, junto con una institucionalidad, conforman lo que se denomina un *sistema de salvaguardas*, cuyo objetivo es el ser aplicado dentro de todas las fases del ciclo de proyectos. Las tareas del sistema son identificar y anticipar potenciales riesgos e impactos negativos de orden social y ambiental, planificar y gestionar medidas siguiendo la jerarquía de mitigación, controlar y monitorear la efectiva implementación de dichas medidas y a la vez responder a nuevos retos que emergen durante la implementación de cualquier proyecto de desarrollo.

### 3. CICLO DE PROYECTO Y APLICACIÓN DEL SISTEMA DE SALVAGUARDAS

La mejor manera de entender el funcionamiento de un sistema de salvaguardas es a través del ciclo de proyectos. El ciclo de proyecto es un marco de trabajo que agrupa una serie de fases o actividades secuenciales relacionadas entre sí y destinadas a lograr un objetivo concreto en un tiempo determinado haciendo uso de diferentes recursos. El ciclo de proyectos por lo general tiene siete fases: (i) identificación, (ii) preparación, (iii) evaluación ex ante, (iv) negociación o aprobación, (v) implementación, (vi) cierre y finalmente (vii) evaluación ex post.

FIGURA 2: CICLO DE PROYECTO Y EL SISTEMA DE SALVAGUARDAS



Fuente: Elaboración de los autores.



Cada una de las fases del ciclo de proyecto está dirigida a desarrollar una serie de actividades específicas con la intención de generar los insumos necesarios para pasar de una fase a otra haciendo un uso efectivo y eficiente de los recursos a disposición. Cada una de las fases del ciclo de proyecto, a su vez, se sobrepone con los diferentes niveles y elementos del sistema de salvaguardas en forma sinérgica y estructurada.

Durante la fase de **identificación y preparación** del ciclo de proyecto, la función del sistema de salvaguardas es anticipar los potenciales riesgos sociales y ambientales del proyecto y sus posibles alternativas. Esta fase también identifica y define los impactos negativos, así como también la planificación y gestión de las medidas de mitigación necesarias, incluyendo la opción de no realizar la inversión. Para esto, el sistema de salvaguardas requiere la utilización de diferentes tipos de instrumentos con la finalidad de categorizar el proyecto según su potencial riesgo —alto, mediano o bajo riesgo, entre otras variantes— y en paralelo determinar el área de influencia del proyecto y la población afectada teniendo en cuenta el alcance y magnitud de los potenciales impactos directos e indirectos dentro de una área geográfica.

Para el primer hito del ciclo de proyecto, que es la revisión conceptual, se identifican las áreas de protección y aplicación de salvaguardas, y a través de una estructura institucional de salvaguardas se generan diferentes requerimientos específicos según la categorización del proyecto, así como también diferentes documentos usados como insumos para la toma la decisión y así poder proceder con la siguiente fase.

Cada fase del ciclo de proyecto y de los elementos del sistema de salvaguardas genera diferentes tipos de documentación (que debe explicar el proceso de toma de decisión, así como los responsables y los parámetros considerados). Es importante identificar y diferenciar los documentos producidos por la IFI como parte de su proceso interno de debida diligencia, de los que son producidos por el cliente o país prestatario como parte de sus propios procedimientos.

La planificación y gestión de medidas de mitigación dentro del sistema de salvaguardas se realiza como parte de la fase de **preparación** del ciclo de proyectos, y su alcance depende de la determinación del área de influencia, población afectada y de los requerimientos específicos según la categorización de riesgo dentro la fase de Identificación. Durante esta fase, por ejemplo, un requerimiento de las salvaguardas es la realización de consultas cuyo alcance y metodología están definidos por las reglamentaciones de las salvaguardas. El resultado principal de esa fase y elemento del sistema de salvaguardas es el plan de manejo de impactos sociales y ambientales.

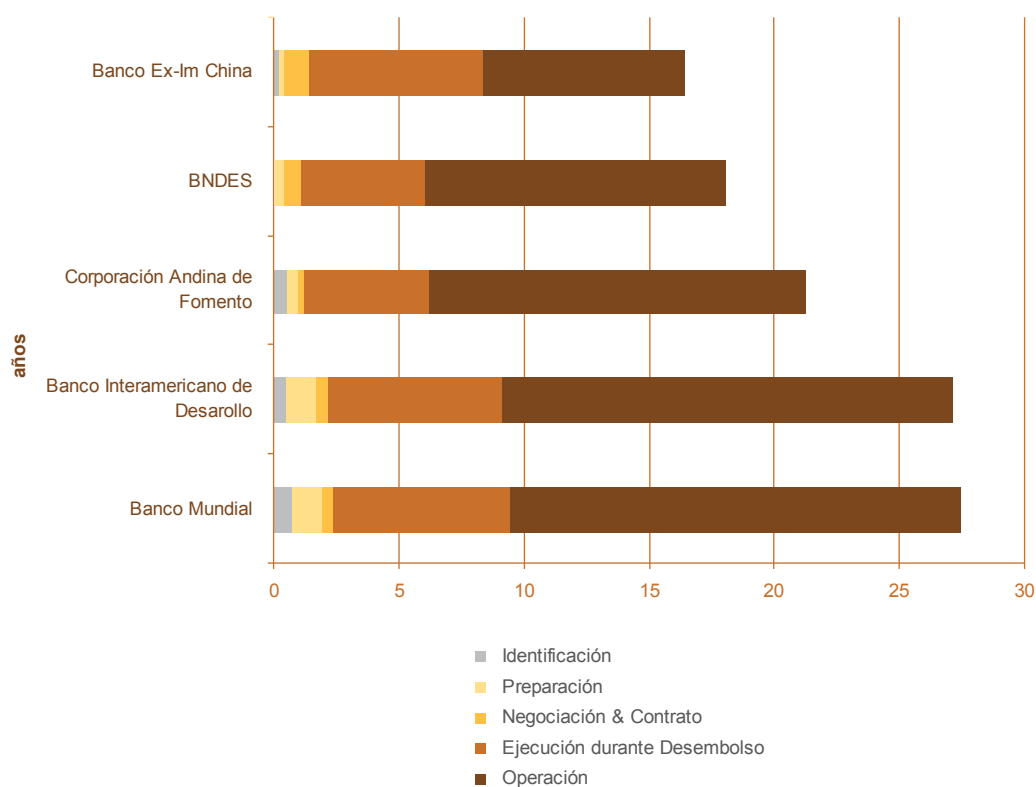
El segundo hito del ciclo de proyecto es la fase de **evaluación ex ante**, donde se realiza un control de calidad no solo de los hallazgos y recomendaciones del análisis realizado en la fase de preparación y planificación, sino también del proceso mediante el cual se llevaron a cabo los diferentes requerimientos, como procesos de consulta y participación, mecanismos de retroalimentación y rendición de cuentas, entre otras variables.

Otro hito del ciclo de proyecto es durante la fase de **negociación o aprobación**, donde se definen aspectos legales y contractuales para la formalización de los acuerdos para el financiamiento del proyecto según los resultados de las fases anteriores. Es donde se lleva a cabo la toma de decisión y aprobación del proyecto y, de igual manera, también genera su propia gama de documentación.

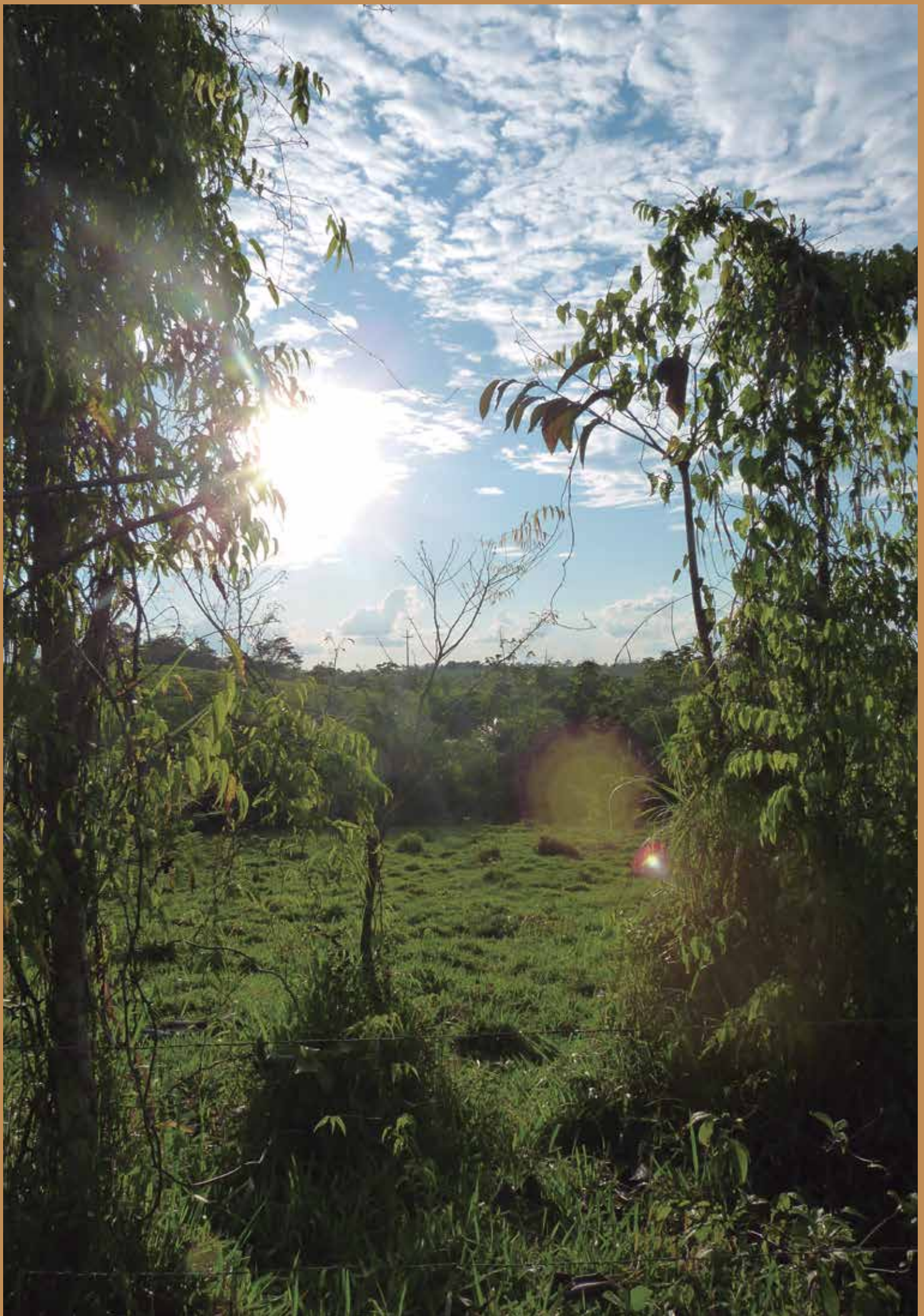
La fase de **implementación** del ciclo de proyecto está íntimamente ligada a los elementos de monitoreo y supervisión de la implementación del sistema de salvaguardas. En esta etapa se producen reportes del estado de implementación no solo del proyecto sino también de los componentes de las salvaguardas y se divide en dos partes. La primera coincide con el período de desembolso de la Banca, típicamente entre cuatro a ocho años para proyectos de inversión y culminando con la finalización de la construcción y el inicio de operación de la obra. La segunda coincide con la operación y mantenimiento de la obra, luego del último desembolso y el inicio de pagos de deuda o pagos de la concesión. El monitoreo de la Banca coincide con la primera parte, pero no sigue. Mientras el país o empresa repaga la deuda según el calendario acordado, el Banco no suele monitorear más el proyecto cuando culmina el período de desembolso.

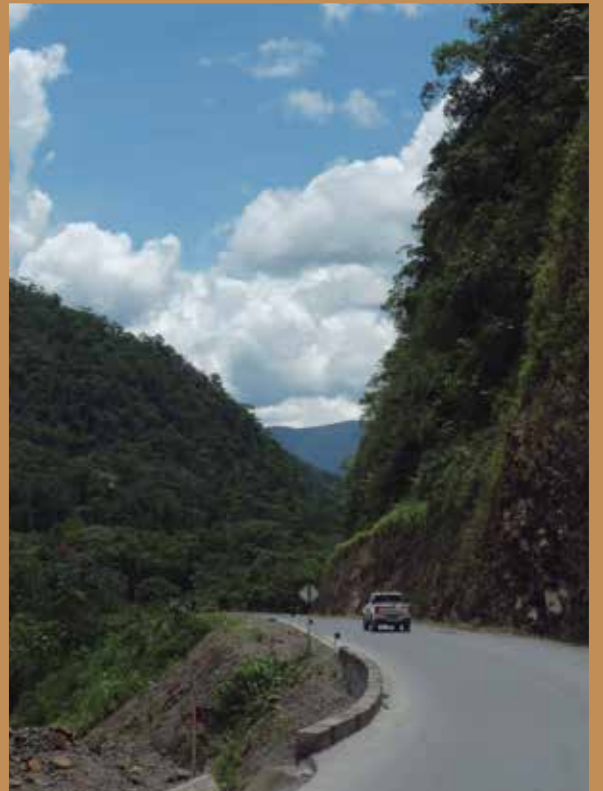
Finalmente, en la fase de cierre y **evaluación ex post** se analizan los logros obtenidos, los problemas encontrados y las enseñanzas recogidas una vez que el proyecto concluye, para así generar mayor conocimiento y lecciones aprendidas para futuras intervenciones.

**FIGURA 3: DURACIÓN DEL CICLO DE PROYECTO (PLAZOS PROMEDIOS VS. PROYECTOS ACTUALES)**



**Fuente:** Elaboración de los autores.





## CAPÍTULO II

# ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO AMBIENTAL Y SOCIAL DE LOS BANCOS EN FUNCIÓN A SU CICLO DE PROYECTO

### A.

#### CASO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) Y EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO - MOCOA (COLOMBIA)

Este capítulo tiene como enfoque principal analizar la implementación de salvaguardas sociales y ambientales del BID en el contexto del Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa, proyecto emblemático e innovador en la región dadas las implicaciones en materia de gestión de riesgo socio-ambiental en el área afectada tanto para Colombia como para el BID.

Se busca establecer cómo el BID ha implementado y aplicado su política de salvaguardas, por medio del reconocimiento de unos hitos en el transcurso del proyecto por medio de los cuales se identifican los momentos más importantes del ciclo del proyecto Pasto Mocoa.

Puede entenderse a partir del análisis realizado que el BID mantiene su propia política en materia de implementación de salvaguardas, lo cual le permite obtener un análisis independiente a la normatividad nacional de los riesgos sociales y ambientales existentes en un determinado proyecto.

Para identificar y entender las coincidencias y brechas existentes entre los estándares de protección establecidos por el BID y las normas nacionales, la capacidad del BID y la del país beneficiado con el préstamo —esto enmarcado en los estándares más altos a escala internacional en materia ambiental—, el análisis se enfocará en: (i) la aplicación temprana de un Estudio Ambiental Regional (EAR) como parte de la etapa de *due diligence*; (ii) la consulta sobre el Informe de Gestión Ambiental (IGAS) en noviembre de 2010, que incorporó la decisión de financiamiento de Programa de Manejo Ambiental (PMASIS) para US\$ 11,4 millones en 2010; (iii) la queja introducida por comunidades indígenas al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) en 2012 durante la etapa de ejecución, y (iv) el desfase en la implementación del PMASIS y la construcción de la obra, incluyendo la ampliación de la RFPCARM.

Las deficiencias identificadas permiten reconocer la inconsistencia entre la política de salvaguardas creada por el BID y los estándares internacionales más altos en materia ambiental.

## 1. HERRAMIENTAS DE SALVAGUARDAS DEL BID

El BID adoptó la *Política de Medio Ambiente y Cumplimiento con Salvaguardas* (OP-703) en el año 2006 con el fin de consolidar metas de sostenibilidad ambiental a través de las inversiones en América Latina y el Caribe<sup>16</sup>. Esta política define “el medio ambiente, junto con la reducción de la pobreza y el desarrollo social, como áreas prioritarias a ser respaldadas por el Banco”<sup>17</sup>. Los mandatos de la política se dividen en dos directrices: (i) transversalidad del medio ambiente (*mainstreaming*), y (ii) la protección del medio ambiente: hacia una gestión de riesgos e impactos ambientales.

Así, la política implementada en materia de salvaguardas por el BID está diseñada para integrar dos metas principales, a saber, la prevención de daño y la promoción de resultados económicamente sostenibles. Esta política se aplica a todos los instrumentos financieros del BID, tanto públicos como privados.

El Banco ha establecido que “si un proyecto no cumple con las leyes nacionales y locales sobre el medio ambiente o con las normas de salvaguardas del BID, o con ninguna de ellas, el Banco trabaja con el prestatario para desarrollar un procedimiento a seguir que puede incluir una modificación del diseño y/o la inclusión de medidas de mitigación en los convenios legales. Si nuestra evaluación revela problemas graves sin remedio razonable, el BID pospone el financiamiento hasta que se acuerde un plan aceptable para dichos temas”<sup>18</sup>. La política es implementada a través de una serie de guías sectoriales para la gestión de riesgo ambiental y social, que permiten identificar las características de los territorios, como los sectores de altas emisiones de gases invernaderos, biodiversidad, agua y saneamiento, y desastres.

En el Informe de Sostenibilidad de 2013, publicado anualmente por el BID para rendir cuentas sobre la implementación de la política OP-703, se informa que el 2% de los proyectos aprobados en 2013 son de alto riesgo ambiental y social – Categoría A (tres proyectos para US\$ 340,5 millones), 41% de riesgo moderado (51 proyectos y US\$ 5709,5 millones), 13% de riesgo bajo (30 proyectos y US\$ 1862 millones) y 43% de proyectos categorizados por ser canalizados por intermediarios financieros (84 proyectos FI por US\$ 5986 millones)<sup>19</sup>. Las emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI) en los proyectos financiados por el BID y aprobados en 2013 son aproximadamente de -1,02 millones de toneladas de CO<sub>2</sub><sup>20</sup>.

### Política de acceso a la información para aumentar la transparencia

El BID aprobó en 2010 una nueva política de acceso a la información con el objetivo de aumentar el margen de transparencia en sus operaciones. Los objetivos principales son ampliar el acceso a la información sobre proyectos y actividades del Directorio Ejecutivo, rendir cuentas sobre la implementación de normas y mandatos institucionales,

16 Esta política contenía un amplio mandato para que la institución asegurara la calidad ambiental de todas las operaciones realizadas en el marco de apoyo a los diferentes proyectos en la región y, de igual forma, lograra prestar apoyo a los proyectos de medio ambiente.

17 Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardas BID. 2006, página 1. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=665905>.

18 BID, Informe de Sostenibilidad (2013: 41). El Informe de Sostenibilidad cubre con detalle el progreso y desempeño del BID en materia de sostenibilidad durante el ejercicio económico de 2013. Link: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38266644>

19 Op. cit., p. 42.

20 Op. cit., p. 43. El estimado de emisiones netas considera las inversiones como en energía renovable y protección de bosques que resultaron en emisiones evitadas.

establecer un nuevo sistema de clasificación de documentos y un mecanismo de revisión buscando el acceso rápido a documentos clave<sup>21</sup>.

El BID mantiene actualizada una página para cada proyecto aprobado, brindando acceso a varios documentos del proyecto ordenados en función de las diferentes etapas del ciclo de proyecto. En cuanto a las salvaguardas, “el Banco resume y publica su análisis, incluidos los requerimientos que se volverán parte del convenio contractual, una vez que el Banco da su aprobación. Esos también son requerimientos de divulgación que son responsabilidad del prestatario, en especial en relación con la evaluación ambiental y otros documentos a lo largo de la fase de preparación”<sup>22</sup>.

En el caso concreto del análisis del Proyecto de Infraestructura Regional Corredor Vial Pasto - Mocoa Variante San Francisco, la web oficial del Banco y las páginas de las entidades competentes a nivel nacional contienen la mayoría de los documentos relevantes<sup>23</sup>. Para obtener otros documentos, se realizaron peticiones a los funcionarios del Banco y diferentes entrevistas a ellos. Es importante destacar que las instituciones nacionales y los funcionarios del BID estuvieron dispuestos a establecer espacios de diálogo (ver anexo 3 - Sección BID).

### **Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI):**

En el caso del BID, existe un mecanismo de queja conocido como Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), que busca responder “a las inquietudes relacionadas con algún daño sustancial, adverso y directo a consecuencia de un posible incumplimiento por parte del BID de alguna de sus políticas operativas en una operación financiada por el Banco”<sup>24</sup>. El MICI hace reportes directos al Directorio Ejecutivo del BID y tiene como principales objetivos responder a las inquietudes de las comunidades que se ven afectadas por operaciones financiadas por el BID y mejorar los resultados sociales y ambientales de las operaciones financiadas por el Banco<sup>25</sup>.

Las solicitudes presentadas ante el MICI son públicas, al igual que el estado en que se encuentran, gracias al principio de transparencia. En el caso del Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa, se destaca la solicitud presentada en julio de 2011 (solicitud MICI-CO-2011-021), cuya explicación se ampliará posteriormente<sup>26</sup>.

En agosto de 2013, se inició el proceso de consulta pública para modificar este mecanismo. Actualmente se encuentra abierta la segunda fase de consulta pública, con la que el Banco busca conocer las experiencias y comentarios en torno a la política vigente para modificar y mejorar el MICI. De este proceso se tendrá como resultado un nuevo texto que reemplazará la política actual.

---

21 Página oficial del BID. Disponible: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-05-12/nueva-politica-de-acceso-a-la-informacion-del-bid,7133.html>

22 BID (2013). Informe de Sostenibilidad, p. 41.

23 BID, CO-T1038: Preparación del Proyecto de Infraestructura Regional Corredor Vial Pasto - Mocoa; Disponible en: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=co-t1038#doc>. INVÍAS - Construcción de la Variante San Francisco – Mocoa. Disponible en: <http://www.varianteinterventoria.com/descripcion.php>.

24 Información sobre el MICI se encuentra en: <http://www.iadb.org/es/mici/inicio,7736.html>

25 Disponible en: <http://www.iadb.org/es/mici/quienes-somos,1792.html>

26 <http://www.iadb.org/es/mici/inicio,7736.html>

## 2. PERFIL DEL PROYECTO<sup>27</sup>

El Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa (en adelante, Carretera Pasto - Mocoa) es uno de los más emblemáticos del BID, debido a las disposiciones sociales y ambientales analizadas en los diversos estudios. El tramo de 45,6 km entre las cabeceras municipales de San Francisco y Mocoa, en el Departamento de Putumayo, forma parte del Corredor multimodal Tumaco - Belém do Pará.

Dada la complejidad del espacio donde se desarrolla la obra y las expectativas generadas como “estándar para los proyectos de transporte sostenible” en los ámbitos nacional e internacional, fue necesario especificar las medidas asumidas por el Banco para hacer seguimiento y dar estricto cumplimiento a las políticas de salvaguardas activadas. La ubicación estratégica de este condujo a que se proyectara la construcción de una vía trinacional, de la cual deriva un acceso más económico al petróleo y a los recursos mineros y forestales de la región, al igual que permite la articulación comercial a escala regional, lo que disminuye los costos de transporte de carga pesada y petrolera entre Brasil y Colombia y aquellos países que se encuentran en la ruta terrestre<sup>28</sup>. Es importante resaltar que la minería y los hidrocarburos representan casi 25% de la economía regional<sup>29</sup>.

La construcción de esta carretera tiene un financiamiento total de US\$ 203 millones, de lo cual US\$ 53 millones son aportados por un préstamo del BID y los US\$ 150 millones restantes son financiados por el Estado colombiano<sup>30</sup>. Está contemplado un próximo financiamiento para costos adicionales implicados en los cambios al diseño original para el tramo que atraviesa la reserva<sup>31</sup>. El contrato fue licitado en el año 2010 al Consorcio vial del Sur<sup>32</sup>.

27 La línea del tiempo del proyecto está contenida en el Anexo 1.

28 Flórez, Margarita (2007). *Selva abierta: Vía Pasto - Mocoa e hidrovía del Putumayo*. ILSA; BICECA, *Corredor Multimodal Pasto - Mocoa e Hidrovía del Putumayo*; Mauricio Mesquita Moreira (2011). *Tumbando la pared: comercio e integración entre Brasil y Colombia*. BID; Sector de Integración y Comercio. Guzmán, David (2009). Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2008-2011 “Oportunidades para todos”.

29 TAU (unión temporal Consultora Ambiental PROINTEC y Ambiental Consultores). EAR Evaluación Ambiental Regional. (2008). Bogotá D.C. Volumen IV, pp. 60-66. Datos extraídos del Informe Descripción de la vía San Francisco - Mocoa, Consorcio DIN - SEDIC. Estudio suministrado en medio magnético por la ingeniera Blanca Hernández, Subdirección de Medio Ambiente del INVÍAS. 16-06-08.

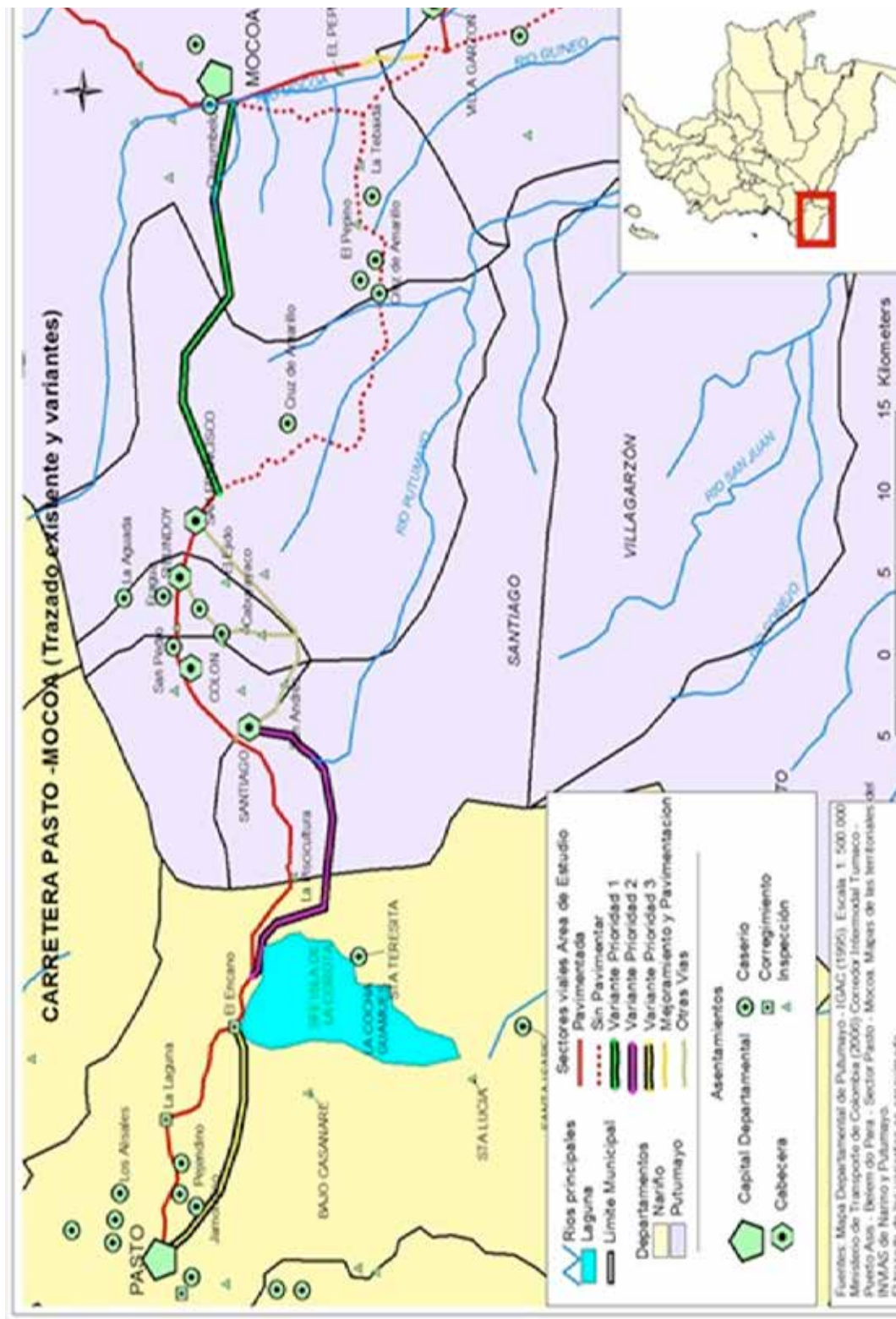
30 El 3 de mayo de 2010 se firmó el préstamo 2271/OC-CO entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda, el INVÍAS y el BID. El préstamo es para veinticinco años, con un período de gracia de ocho años de desembolso.

31 Informe CATI, julio 2014.

32 El Consorcio Vial del Sur es un convenio de asociación de cinco empresas: Sonacol S.A., Cass Constructores & Cia. S.C.A., CSS Constructores S.A., Construcciones El Cóndor S.A. y Puentes Torones S.A.; las anteriores asumen la responsabilidad solidaria en la ejecución de un contrato de obra; las tres primeras empresas forman parte de la estrategia empresarial del Grupo Solarte, cuyos principales socios son Carlos Alberto Solarte Solarte y Héctor Solarte Solarte. Casi todas estas empresas son objeto de análisis por la Contraloría de Bogotá, ya que representan un alto grado de concentración en la contratación del distrito (período 2004-2009). Esta situación puede ser comparable con la adjudicación de obras de la nación, como se evidencia en la adjudicación de este proyecto.



FIGURA 4: MAPA DEL PROYECTO



Fuente: BICUSA

En el año 2006, el BID promovió el análisis de los riesgos ambientales y sociales más destacados para esta carretera derivado de los impactos directos e indirectos en las 100 000 hectáreas de la RFPCARM (atravesada por la vía) y en las tierras colectivas y reservas indígenas de los pueblos indígenas Inga, Kamentza y Quillacinga. La Reserva Forestal es un espacio que alberga una gran riqueza en materia hídrica, flora, fauna y ecosistémica, y es a su vez territorio de pueblos indígenas que reconocen la importancia de este lugar para su existencia cultural. Es importante reconocer que la facilitación en materia de transporte al interior del departamento del Putumayo puede generar actividades económicas peligrosas para este ecosistema de pie de monte frágil y para las comunidades más vulnerables que en él habitan.

La participación del BID fue consecuente en lograr la aprobación de un programa de mitigación innovador que incluyó varias medidas de control social. Como parte del financiamiento del BID, US\$ 11,4 millones se destinaron para la implementación de un PMASIS<sup>33</sup>. Adicionalmente, el BID ha financiado los costos destinados al desarrollo del Plan de Manejo Ambiental de la obra (US\$ 2,5 millones) y cuatro cooperaciones técnicas no reembolsables<sup>34</sup>.

La construcción del proyecto se inició en enero 2012 y se estableció un período de duración de seis a ocho años<sup>35</sup>, en los cuales sería el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) el organismo ejecutor. La solicitud para la licencia ambiental del proyecto fue concedida por el Ministerio de Ambiente el 5 de diciembre de 2008 mediante la Resolución 2170, en la cual se aprobó la sustracción de 94 465 hectáreas de bosque en la Reserva Forestal<sup>36</sup>.

La Corporación Autónoma Regional del Amazonas (Corpoamazonía) fue seleccionada como el organismo encargado de la ejecución del PMASIS y fue subcontratada por el INVÍAS. Corpoamazonía conformó un grupo de trabajo especializado en este proyecto, compuesto por aproximadamente cinco personas, un grupo pequeño que realiza funciones diferentes de las que ordinariamente se realizan en esta institución, dado que está específicamente dedicado al proyecto.

Es importante destacar que, al ser designada esta autoridad ambiental con funciones ajenas a las que ordinariamente realiza, el desempeño que ha tenido frente al proyecto ha sido criticado, dado que no existe autonomía en materia de control frente al ente que está materializando el PMASIS, pues es el mismo que se encarga de controlar su actuar, de tal forma que Corpoamazonía está cumpliendo un doble papel, tanto de control como de ejecución<sup>37</sup>.

---

33 De los US\$ 40,1 millones del BID para la construcción de la obra se divide entre US\$ 37 millones para ejecutar las obras civiles y US\$ 2,1 millones destinados a la compensación de las familias ubicadas en el derecho de vía.

34 Véase el BID, CO-T1038: Preparación del Proyecto de Infraestructura Regional Corredor Vial Pasto - Mocoa; los proyectos aprobados entre 2007 y 2011 fueron para fortalecer Corpoamazonía, para explorar la aplicación de un sistema de compensación de conservación para la Reserva Forestal, para elaborar propuestas indígenas de desarrollo económico local, y para negociar un acuerdo entre autoridades locales y nacionales para comprometerse a seguir las recomendaciones del Estudio Ambiental Regional.

35 Ver línea del tiempo del proyecto.

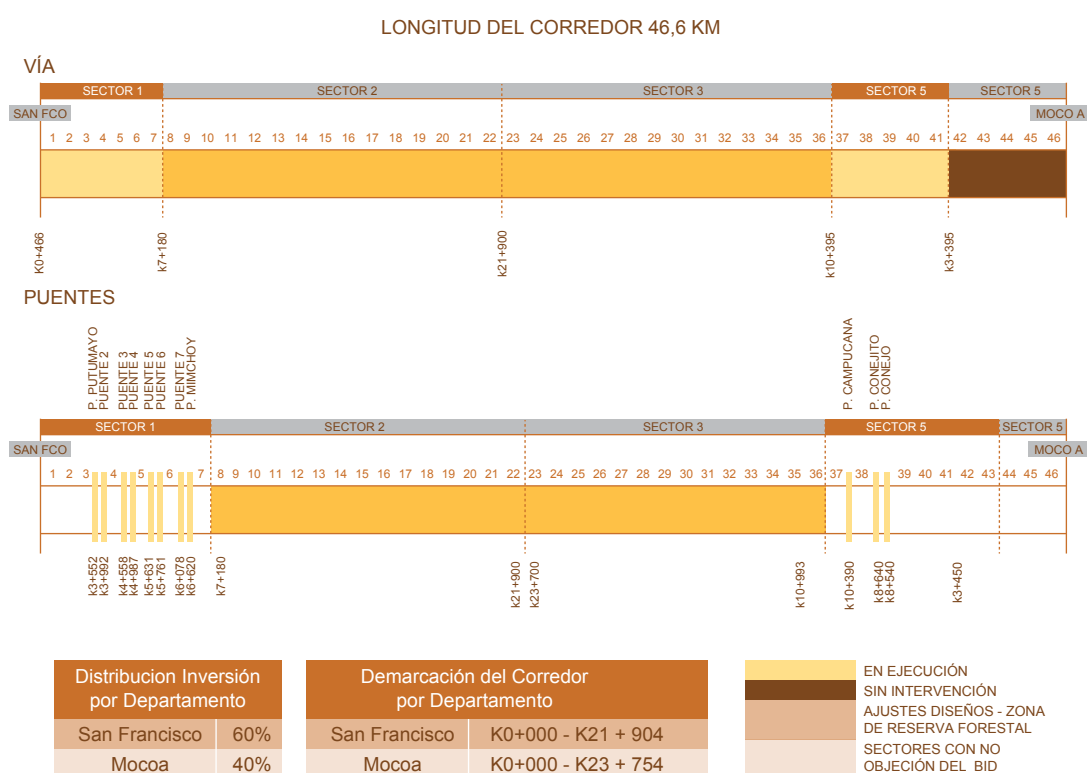
36 BID (noviembre de 2009). Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS). Se entiende como el aprovechamiento forestal de específicamente 15 905 m<sup>3</sup> de madera, recursos que deben ser entregados a las comunidades, organizaciones sociales, municipios reconocidos en el área de incidencia o Corpoamazonía. Estos recursos se establecieron para ser destinados a obras de carácter social y para el rescate del material vegetal afectado en la zona. De igual forma, en la licencia se reconoce el derecho de vía por 143,9 hectáreas.

37 En entrevista con el área de gestión ambiental del INVÍAS, en abril de 2014, los funcionarios insisten en que es importante diferenciar a Corpoamazonía como autoridad ambiental y la entidad representada por el grupo especial que trabaja en el PMASIS el cual trabaja armónicamente con el grupo creado en el INVÍAS.

El proyecto está finalizando su tercer año de construcción, actualmente 72% del financiamiento otorgado por el Banco ya fue desembolsado (durante el año 2013), pero menos del 10% de los recursos destinados al componente de acompañamiento del PMASIS ha sido gastado, lo cual demuestra las dificultades presentadas con la capacidad de ejecución de Corpoamazonía<sup>38</sup>.

El BID acordó con el INVÍAS autorizar el inicio de las obras en las zonas de dos de los tramos que la componen, el tramo 1<sup>39</sup> y el tramo 4<sup>40</sup>, porque no son tramos parte de la Reserva Forestal y, por lo tanto, serían un modelo y ejercicio para implementar en el resto de ella. De acuerdo con información suministrada por el INVÍAS, se esperaba que estos tramos estuvieran terminados para el mes de septiembre de 2014. El 3 de julio de 2014, el INVÍAS publicó un informe sobre el desarrollo vial de la construcción de la Variante San Francisco - Mocoa. De acuerdo con este, tanto los tramos 1 y 4 se encuentran en ejecución, sin establecerse el porcentaje específico de terminación de las obras correspondientes. Este es el último informe conocido públicamente, como podemos ver en la siguiente figura.

FIGURA 5: DESARROLLO VIAL TRANSVERSAL DEL SUR CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE SAN FRANCISCO MOCOA.



Fuente: INVÍAS

38 BID, Informe de Monitoreo, CO-L 1019, 26 de septiembre de 2013.

39 Entendido este sector entre San Francisco y Postachuelo hasta el cruce sobre la quebrada Minchoy en el K6 + 700, que presenta una topografía de ladera. La longitud de este tramo es de 6,7 km.

40 Entendido entre la abscisa K3 + 450 hasta el cruce sobre la quebrada Campucana en el K10+598, con una topografía ondulada y una longitud de 7,15 km.

De igual forma es importante mencionar que, de acuerdo con el seguimiento realizado por el Consorcio Ambiental San Francisco Mocoa frente a la construcción de la Variante, para septiembre de 2014, en el sector de San Francisco el Consorcio Vial del Sur contratista de la obra se adelantó, con autorización de las autoridades municipales y gobernadores indígenas de los cabildos de San Francisco y Sibundoy y de la comunidad en general, y realizó desde el 26 de junio hasta el 30 de agosto de 2014 actividades de descolmatación del río Putumayo, obteniendo material para ser utilizado en obras que se adelanten en la Variante y en la rehabilitación y mantenimiento de la vía Tumaco – Pasto - Mocoa. “Se obtuvo crudo de río, material con el cual se están ejecutando obras en concreto, cajeo y conformación de la variante San Francisco - Mocoa”<sup>41</sup>. Es preciso resaltar que no se especifica el porcentaje de avance de la obra en este sector.

En el caso del sector de Mocoa, se resalta que de las actividades planteadas a cumplirse en el Plan de Manejo Ambiental hasta septiembre de 2014 se han cumplido 21 actividades; es decir, un 68% de cumplimiento<sup>42</sup>.

Es importante destacar que no se establece en este seguimiento un porcentaje exacto del cumplimiento de cada uno de los tramos, esto de acuerdo con el esquema establecido para el cumplimiento de la obra a partir de la financiación aprobada por el BID, de tal forma que este seguimiento que se realiza por el consorcio entiende la obra desde el punto de San Francisco y desde el punto de Mocoa, no a partir de los cinco tramos planteados y reconocidos por el INVÍAS.

El sector 5, que es el tramo urbano de Mocoa, debe ser articulado por el INVÍAS con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Mocoa, lo cual ya fue presentado a consideración del BID, a lo que se están haciendo ajustes de tipo legal dado que actualmente se impide al INVÍAS invertir en el casco urbano, dado que esta es una obligación de los municipios.

De acuerdo con el informe semestral Convenio 682 de 2010 entre Corpoamazonía e INVÍAS del período reportado del 1 de enero al 30 de junio de 2014 frente al seguimiento del PMASIS, en este período se atendieron las reuniones de seguimiento del Plan entre el INVÍAS y el BID. En medios virtuales se atendió a los consultores del BID para el seguimiento el Sistema de Gestión Ambiental del Proyecto y se realizaron diferentes reuniones con la unidad coordinadora, en las cuales se ajustó el Plan de acción del PMASIS 2014-2024.

En los tramos 2 y 3 se están revisando los diseños, proceso que, de acuerdo con información dada por el INVÍAS, se espera culminar a final del año 2014, buscando la renovación de la licencia ambiental para de esta forma empezar las obras en 2015. No se tiene información oficial precisa frente a este proceso, se conoce por información dada por la comunidad que los procesos de consulta con las comunidades ya se están adelantando.

### Capacidad institucional

Para la preparación de unos 120 proyectos nuevos y la supervisión de un portafolio activo de 450 proyectos clasificados por su riesgo ambiental o social como alto o moderado, el BID cuenta con una capacidad interna de 32 especialistas organizados en el Grupo

---

41 Página de seguimiento de la obra. Link: <http://www.varianteinterventoria.com/situacion-san-francisco.php>

42 <http://www.varianteinterventoria.com/situacion-mocoa.php>

de Salvaguardas Ambientales (en adelante ESG, por sus siglas en inglés), conformada por más diez consultores<sup>43</sup>. El presupuesto anual de la ESG es US\$ 7 millones<sup>44</sup>, este grupo de especialistas está ubicado en su mayoría en la sede en Washington D.C., teniendo una dinámica de trabajo en la cual participan en equipos de proyectos con otros especialistas técnicos con el fin de garantizar una óptima aplicación de la política de salvaguardas. El visto bueno dado por la ESG es necesario para que un proyecto tenga la aprobación del Directorio.

Debido a su reciente creación, en el año 2007, como resultado de una reorganización institucional al interior del BID, la unidad de salvaguardas ha duplicado en tamaño. Inicialmente estaba conformada por un equipo de doce personas. Sin embargo, una reciente evaluación realizada por el BID establece que la dinámica de trabajo se encuentra “bajo una tensión considerable” y concluye que “el crecimiento en el número de proyectos de alto riesgo ha superado el aumento de los recursos y la capacidad técnica asignado al control de seguridad”.

El informe advierte que los esfuerzos para disminuir los plazos de tramitación de los proyectos combinados con el aumento de las metas de financiamiento parecen haber sido prioridad frente a “garantías fundamentales, requisitos de diligencia debida a la fase de supervisión. Sin embargo, el sistema actual del Banco para la supervisión de las salvaguardas no está equipado para manejar tal cambio”. Tal como el BID indica en su último Informe de Sostenibilidad, la ESG no ha sido capaz de proporcionar una cobertura o protección completa en los proyectos públicos de alto y moderado riesgo del sector privado los cuales van en aumento, en particular a todos los que son considerados de Categoría B.

### 3. CICLO DEL PROYECTO DEL BID

Para proveer un mayor entendimiento de la implementación y monitoreo de las salvaguardas exigidas por el BID en la implementación del proyecto Carretera Pasto - Mocoa, es necesario basarse en el ciclo del proyecto<sup>45</sup>.

Según la Política socio-ambiental del BID, el ciclo del proyecto es el siguiente: (i) identificación y elegibilidad; (ii) análisis y *due diligence*; (iii) negociación y aprobación del crédito; (iv) aprobación del primer desembolso, y (v) ejecución y Supervisión (ver anexos - Sección BID). Hace falta una etapa de evaluación ex post y aprendizaje.

En Colombia existe un reconocimiento de las instituciones estatales del control directo que ejerce el BID sobre el riesgo social y ambiental generado durante la implementación de los proyectos, esto partiendo de la autonomía del Banco al entenderse como una entidad independiente de las regulaciones implementadas en el ámbito nacional, como lo manifiesta la entidad encargada de ejecutar el proyecto INVÍAS al admitir que:

---

43 Datos propios del autor derivado de la base de datos de los proyectos en la página web del BID y los Informes de Sostenibilidad. Entre 2011-2013 el BID aprobó un promedio de 168 nuevos proyectos para un monto total de US\$ 12 millones y mantuvo un portafolio activo de 708 proyectos. De los nuevos proyectos aprobados, un promedio de seis son Categoría A, 60 son Categoría B, 31 son Categoría C, y 70 son Categoría B.13, para proyectos de apoyo presupuestaria e inversión en intermediarios financieros.

44 BID Presupuesto FY13.

45 Esta investigación se profundizó en fuentes primarias y secundarias correspondientes a entrevistas con funcionarios del BID, instituciones del Estado y organizaciones sociales, además de la recolección de toda la información del proyecto también de diversas fuentes. Véanse: Anexo 3 (entrevistas) y Anexo 4 (bibliografía).

“... con el BID se tiene que cumplir unos requisitos para que el INVÍAS tenga el acceso al crédito, lo cual se realizó y una vez se tuvo se inició el cumplimiento de las actividades planteadas, se debía tener liberado el derecho de vía, definición de la parte socio-ambiental, tener establecido el contrato de ejecución del PMASIS entre otros, sin embargo dada la exigencia de estos requisitos se tuvo complicación con la liberación del derecho de vía dado que era difícil liberar en materia socio-ambiental todo el tramo, por lo que se dividió el tramo en cinco sectores, de tal forma que a medida que se ha cumplido con los trámites socio-ambientales en cada tramo se ha pedido al Banco la no objeción sobre cada uno, actualmente se tiene no objeción sobre los tramos 1 y 4<sup>46</sup>.”

Los prestatarios que financie el BID deben someterse y respetar, en primer lugar los requisitos establecidos en su Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703). El Banco también activó las siguientes políticas de salvaguardas en el marco del proyecto de la variante San Francisco Mocoa: (i) la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765); (ii) la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710), y (iii) la Política de Desastres Naturales (OP-704).

**TABLA 5: GRÁFICO CON LA IDENTIFICACIÓN DE CADA ETAPA DEL CICLO DE PROYECTO APLICADA AL CASO EN CONCRETO.**

	1 Identificación / Elegibilidad	2 Análisis / Due dilligence	3 Negociación / Aprobación del crédito	4 Aprobación del primer desembolso	5 Ejecución y Supervisión I-periodo de desembolso	6 Ejecución II - periodo de repago de deuda
Duración promedio	6 meses	8.5 meses	10.8 meses	1 mes	5-7 años	12-18 años
Duración para Pasto Mocoa	Enero 2006 -Noviembre 2007 (23 meses)	Diciembre 2007-Octubre 2009 (23 meses)	Noviembre - Diciembre 2009 (2 meses)	Enero 2010 -Diciembre 2011 (24 meses)	Enero 2012 - 2020 (8 años)	Enero 2030 - 2046 (16 años)

Fuente: Elaboración de los autores.

### 3.1 IDENTIFICACIÓN / ELEGIBILIDAD (ENERO 2006 - NOVIEMBRE 2007)

Aunque el Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco Mocoa no fue considerado desde sus inicios de alta complejidad ambiental debido en gran medida a los rechazos obtenidos por el Ministerio de Medio Ambiente, en el transcurso de los primeros años adquirió esta connotación<sup>47</sup>. Posteriormente, el BID clasificó al proyecto en la Categoría A debido a que su operación generaría significativos impactos negativos ambientales y sociales, ya que el trazado de la carretera afecta un espacio de alta sensibilidad ambiental y social pues atraviesa la RFPCARM.

46 Opinión de la Subdirección de Grandes Proyectos del INVÍAS. En entrevista de AAS realizada en el mes de marzo de 2014.

47 El Ministerio de Medio Ambiente, mediante Auto 125 del 10 de marzo de 1997, resolvió recurso de reposición interpuesto por el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) contra el Auto 857 del 23 de diciembre de 1996, rechazando la alternativa de Construcción de la Variante San Francisco-Mocoa y lo requirió para que presentara el Estudio de Impacto Ambiental para el mejoramiento y rehabilitación del corredor vial actual.

El equipo de proyecto del BID comenzó su discusión sobre la consideración del proyecto a principios del año 2006 con el Ministerio de Transportes de Colombia y el INVÍAS<sup>48</sup>. Este equipo de proyecto desarrolló los estudios de diagnóstico, formuló los objetivos específicos, realizó el análisis de alternativas y seleccionó el instrumento financiero adecuado para el proyecto en concreto.

Luego de la publicación de un Perfil del Proyecto inicial en el mes de agosto de 2006, el INVÍAS, con la cooperación financiera del BID, en octubre del mismo año hizo pública una solicitud para incluir todos los comentarios en torno al contenido del borrador de unos términos de referencia para llevar a cabo tres estudios con el fin de garantizar la viabilidad de la obra, comentarios que serían recibidos durante un plazo de treinta días: (i) el EAR; (ii) la actualización del EIA, y (iii) el Plan Básico de Manejo Ambiental y Social (PBMAS)<sup>49</sup>.

Uno de los requisitos para este tipo de proyecto es la definición de una Estrategia Ambiental y Social de mayor alcance y un mínimo de dos consultas con las poblaciones afectadas identificadas, entre otros. Es importante resaltar que la solicitud de comentarios de los tres estudios significaba la primera instancia de consulta formal. Para informar las comunidades afectadas, Instituto de Servicios Legales Alternativos (ILSA)<sup>50</sup> convocó una reunión el 8 de noviembre con líderes locales de Mocoa sobre la importancia del proyecto Pasto - Mocoa para IIRSA.

Los resultados de estas tareas fueron integrados en el Perfil del proyecto final, documento aprobado en noviembre 2007 y posteriormente publicado. El perfil del proyecto contiene información básica, como sus objetivos, especificaciones técnicas, las salvaguardas ambientales y sociales que se proponen, el alcance de evaluación ambiental y social, la propuesta de financiamiento, al igual que un cronograma inicial de su ejecución. Este documento es evaluado en una reunión de revisión de elegibilidad, la cual es preparada por el equipo designado por el Banco con el fin de establecer la viabilidad del proyecto analizando los aspectos ambientales y sociales<sup>51</sup>. La decisión de proceder en la preparación del proyecto es tomado por el Comité de Operaciones, conformados por varios gerentes del Banco, incluso la gerente de ESG.

Podemos, entonces, concluir que la identificación integral del proyecto Pasto - Mocoa tomó casi dos años.

### 3.2 ANÁLISIS Y DUE DILLIGENCE (DICIEMBRE 2007- NOVIEMBRE 2009)

En esta etapa el equipo del BID —en coordinación con el prestatario— realiza las evaluaciones en materia de calidad y riesgo del proyecto con el fin de establecer los riesgos existentes a escala ambiental y social y fortalecer su diseño. En la etapa del *due diligence*, el Banco evalúa el EIA, que es otro instrumento utilizado para analizar los impactos ambientales y sociales del proyecto.

48 El equipo del BID esta conformado por diez miembros del BID, liderados por un especialista en transporte y jefe de equipo y acompañados por especialistas del sector transporte, medioambiente, social, legal y otros aspectos operativos. La mayoría de los miembros son de la sede en Washington D.C.

49 En septiembre de 2006, El BID realizó un aporte no reembolsable por valor de US\$ 1,3 millones para la elaboración de dos de los estudios ambientales y sociales: (i) el EAR, y (ii) el PBMAS. Para mayor información, véanse BID, CO-T1038: Preparación del Proyecto de Infraestructura Regional Corredor Vial Pasto - Mocoa.

50 [www.ilsa.org.co](http://www.ilsa.org.co)

51 Se refiere a la Reunión de la Revisión de Calidad.

De igual forma se recogieron los comentarios y observaciones del BID para, de esta forma, establecer los futuros problemas. Posteriormente se realizaron varias misiones de orientación y análisis de las cuales se obtuvo la Propuesta de Desarrollo de Operaciones (POD)<sup>52</sup>. En el caso del proyecto analizado se realizaron varias misiones de análisis y debida diligencia entre diciembre de 2007 y octubre 2009 para consultar y evaluar los riesgos ambientales y sociales y las opciones de mitigación, procesos que se integraron en un Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), que fue distribuido en octubre de 2009. Posteriormente el POD fue discutido en el Comité de Préstamo en el mes de noviembre de 2009, antes de ser presentado al Directorio.

El proceso de análisis duró casi dos años para el BID, lo cual refleja la complejidad geográfica y social de la región y los instrumentos necesarios para entender los riesgos. Dos momentos en esta etapa del ciclo de proyecto definen el enfoque de las salvaguardas para el BID: (i) la consulta y producción de un EAR, y (ii) IGAS, que abarcaba un Plan de Manejo Ambiental ambicioso, el cual se estableció como una condición para la aprobación del préstamo.

### **Proceso de EAR (enero 2007-julio 2008), concertación del PMASIS, IGAS y de la Propuesta de Préstamo (junio 2008-octubre 2009)**

Los tres estudios (EIA, EAR, y PBMAS) comenzaron en 2006 y se terminaron a finales de julio de 2008. En los dos años siguientes, World Wildlife Fund (WWF) de Colombia, el ILSA, Semillas, docentes de la Universidad de Rosario, Fundación ECOTONO, ADC, varios mayores del cabildo de Sibundoy, más otros líderes de comunidades Inga and Kamentsa, en colaboración con BIC, ejercieron presión para obtener mayor transparencia en la rendición de cuentas, en la preparación de los estudios y del préstamo.

Los consultores para cada estudio realizaron varias consultas en la región, mientras que las organizaciones la sociedad civil estableció reuniones periódicas con el INVÍAS y el BID para obtener información sobre los avances y de esta forma compartir diferentes observaciones en torno al proyecto. A pesar de las limitaciones en el diseño de las consultas (acceso a información previa, tiempo, convocatoria, etcétera), el proceso ofreció un importante espacio para la participación local.

En febrero de 2008, ILSA, WWF y BIC realizaron un estudio de caso del proyecto que enfatizaba los riesgos frente a la falta de planificación histórica en la región, al igual que la importancia de la obra en el marco de la integración, pero reconociendo el apoyo amplio para la variante propuesta<sup>53</sup>.

A la vez, el análisis independiente realizado por la sociedad civil planteaba diferentes críticas al contenido del EAR, que a su parecer subestimaba los riesgos para la Reserva Forestal y la población afectada, en particular los pueblos indígenas frente al proyecto. Asimismo, cuestionaron la definición de un área de influencia bastante limitada, dadas las inversiones posibles y la capacidad institucional de Corpoamazonía para manejar estos riesgos.

Como ejemplo de las críticas realizadas se destaca la evidencia del crecimiento de la minería promovida por la carretera, que se traduce en una presión enorme sobre la sostenibilidad de los pasivos ambientales y la seguridad de la población en el territorio.

---

52 “Establece las actividades, los recursos y el cronograma necesarios para preparar y supervisar el proyecto. El POD también incluye el Marco de Efectividad en el Desarrollo, el Plan de Monitoreo y Evaluación, y la Tasa Económica de Retorno” Fuente: <http://www.iadb.org/es/proyectos/glosario,1276.html?#anchorERM>

53 Florez *et al.* (2007). Selva Abierta.



Estos hechos no se tuvieron en cuenta en el contenido del EAR. Es, entonces, claro que las medidas de mitigación no fueron claramente establecidas para el aumento en el flujo del tráfico esperado de casi doscientos camiones pesados diariamente<sup>54</sup>. En un encuentro realizado en mayo de 2008, las organizaciones de la sociedad civil que realizaron este estudio hicieron conocer su propia calificación del EAR<sup>55</sup>.

A partir de los tres estudios finalizados en agosto de 2008 y la retroalimentación de organizaciones de la sociedad civil, se elaboró el PMASIS. Este plan —aunque no es óptimo— pretendió tomar las medidas de manejo y compensación a través de cinco estrategias:

1. Ordenamiento ambiental del territorio.
2. Conservación y desarrollo sostenible.
3. Vinculación de las comunidades con la conservación de las áreas protegidas.
4. Construcción sostenible de la vía.
5. Cooperación, control y vigilancia.

Entre octubre de 2008 y mayo de 2009, se desarrolló la concertación previa al PMASIS a través de talleres sobre las diferentes actividades ambientales y de participación en el corto, mediano y largo plazo del proyecto. Las instituciones participantes acordaron diferentes compromisos puntuales de cada institución del Estado, en el orden local, regional y nacional, para la viabilización del PMASIS<sup>56</sup>. Aunque no se reconocen todos los resultados del EAR en temas sociales y ambientales, este proceso culmina con el “Acuerdo de Voluntades Institucionales por la Variante San Francisco - Mocoa”, con acuerdos para el:

- 1) Seguimiento, monitoreo y control de la ocupación del territorio.
- 2) Programa de información y comunicación sobre la nueva vía y propuesta de ampliación de reserva.
- 3) Sistema de control para evitar la futura ocupación ilegal en el derecho de vía y la reserva forestal.
- 4) Programa de manejo de actores asentados en la reserva y los que pretendan asentarse.
- 5) Programa de sensibilización a las comunidades.

---

54 BID, Estudio Ambiental Regional (16 junio, 2008), Vol. IX Informe del Proceso de Consulta. Matriz 2, p. 66.

55 Mayra Tenjo. Carretera Pasto Mocoa - Colombia: BID Compromiso a la Sostenibilidad en la Mira, BICECA Boletín (octubre 2008).

56 Los actores involucrados fueron el gobernador del Putumayo, director general del INVÍAS, alcalde de Mocoa, alcalde de San Francisco, director general de Corpoamazonía, directora nacional de Parques Nacionales, comandante del Departamento de Policía del Putumayo, comandante de la Brigada de Selva 27, director regional del INCODER Putumayo, director IGAC Putumayo. Como resultado de estos objetivos se obtuvo: (i) acuerdos institucionales para la realización de los respectivos ajustes a los Plantes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) en los municipios del Valle del Sibundoy y Mocoa. Se debía incluir la ampliación de la Reserva forestal; (ii) involucramiento de los recursos del PMASIS en las estrategias de desarrollo propuestas por las alcaldías y la gobernación (ecoturismo y proyectos productivos sostenibles).

Podemos concluir que la etapa de análisis y *due diligence* del proyecto tuvo una duración de aproximadamente dos años, en los cuales se realizaron alrededor de veinte distintas reuniones entre organizaciones de la sociedad civil y el INVÍAS, representantes del BID y los consultores, llevando a cabo los tres diagnósticos de riesgo ambiental y social.

### 3.3 NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN DEL CRÉDITO (NOVIEMBRE - DICIEMBRE DE 2009)

Entre octubre y noviembre de 2009, el BID abrió un plazo de treinta días para que las organizaciones de la sociedad civil envíen sus comentarios y sugerencias al documento IGAS (publicado anteriormente).

La importancia del IGAS radica en que recoge el plan de construcción de la Variante San Francisco - Mocoa y la implantación del PMASIS, compromisos para el BID en el plano financiero y en el monitoreo del proyecto.

En noviembre, el WWF, el BIC e ILSA enviaron una serie de recomendaciones al BID para fortalecer el contenido del IGAS y de esta forma concretar las garantías y las condiciones contempladas para los diseños del préstamo final. El enfoque de las recomendaciones abordó los cuatro aspectos más importantes de la caracterización regional (territorial, ambiental, social, y económico), insistiendo en un acceso oportuno a los documentos de avance existentes<sup>57</sup>.

Con relación a los espacios de participación implementados, se plantearon varias deficiencias. Durante los talleres de consulta del EAR se evidenció por falta de acceso a los documentos de interés y falta de claridad en el alcance del diagnóstico, dado que fueron excluidos algunos temas sugeridos previamente.

La falta de coordinación entre el EIA y el EAR dio como resultado que el primero —base del segundo— terminara dos meses antes, sin aclararse el proceso para la integración posterior. Vale destacar que, a pesar de varias solicitudes de algunas organizaciones, no se conocieron los borradores del Plan de actividades de consulta, ni tampoco del EAR antes de su publicación *final*, en el mes marzo de 2009.

El documento de comentarios se fundamentó en hacer preguntas acerca del presupuesto, su ejecución y el funcionamiento del Comité de Asesoría Técnica Independiente (CATI). Asimismo, se recordaron los comentarios hechos previamente al EAR enviados y no incluidos en los estudios. Las organizaciones se enfocaron en presentar una propuesta para la promoción de la participación social a través de una veeduría en el proyecto que fuera incluida en el PMASIS y en el IGAS durante los primeros tres años de la implementación del proyecto, la cual, de acuerdo con la información dada por el Banco y como previamente se manifestó, se encuentra en funcionamiento.

El BID invitó a las organizaciones autores de las recomendaciones al IGAS a una reunión para discutir las en noviembre de 2009.

Aunque no se evidenció una inclusión de todos los comentarios al interior del documento final del IGAS, se observaron unas condiciones mínimas para fortalecer la implementación del PMASIS y evitar o minimizar los daños más

---

57 Bank Information Center (BIC), Instituto Latinoamericano de Estudios Legales Alternativos (ILSA) & World Wildlife Fund, "Observaciones y preguntas del IGAS para el Corredor Vial Pasto - Mocoa (CO-L1019) y Solicitud para Clarificación sobre la Veeduría Ambiental (noviembre 5, 2009).

preocupantes, entre ellos la expansión de la Reserva Forestal Protectora del Río Mocoa<sup>58</sup>. El BID también aprobó dos cooperaciones técnicas para buscar fondos REDD del mercado voluntario de créditos de carbono para financiar actividades de protección y otro para la creación de una empresa minera indígena<sup>59</sup>. Las condiciones del préstamo para asegurar la implementación efectiva del PMASIS incluyeron varios mecanismos: (i) el CATI; (ii) la revisión y aprobación a través de la No Objeción, y (iii) las veedurías ciudadanas<sup>60</sup>.

La incorporación de un PMASIS de US\$ 11,4 millones con algunas de las condiciones solicitadas por la sociedad civil para la gestión de riesgo ambiental y social, como resultado de un proceso preparatorio del proyecto que duró casi cuatro años, significa un momento fundamental. Implica el reconocimiento del marco institucional en el país y responde a la activación de las salvaguardas del BID para el proyecto.

El presupuesto total del PMASIS corresponde al 6% del costo total de la carretera —uno de los caminos con la relación costo/km más elevada en toda Latinoamérica—, lo cual es un compromiso para la sostenibilidad de la obra por encima del promedio en la región (medido como porcentaje del costo del proyecto). Este momento fue una gran toma de decisión institucional, ya que permitió identificar las líneas y cuantías de financiación del PMASIS, su validación en el IGAS y su incorporación en la propuesta final de financiamiento.

Con los aportes del EAR, el PMASIS con consenso mínimo y el IGAS, el BID negoció la propuesta final del préstamo, que garantizó que el costo del PMASIS (US\$ 11,4 millones) esté incluido en los recursos del BID. Allí donde se detectaron necesidades de mayor inversión, el Banco ha manifestado su interés de apoyar los estudios y otras iniciativas novedosas para complementar y asegurar la sostenibilidad financiera de estas actividades a largo plazo. La aprobación del préstamo se dio en diciembre de 2009.

### 3.4 APROBACIÓN DEL PRIMER DESEMBOLSO (ENERO 2010 - JUNIO 2011)

En esta etapa, el Banco se encarga de la firma del contrato de préstamo luego de que el prestatario haya cumplido las obligaciones estipuladas en el documento de préstamo, las cuales son requisitos obligatorios para continuar con el préstamo.

58 La PMASIS apoya la ampliación de la reserva forestal de la cuenca alta del río Mocoa existente (RFPCARM), hacia la cuenca del río Blanco, para que conecte al norte con el Complejo Volcánico de Doña Juana, lo que implica pasar de las 34 600 hectáreas de la reserva actual a 65 300 hectáreas, representando un aumento del 90% en área de conservación. Como parte de esta iniciativa, se contempla la creación de un corredor biológico de 121 700 hectáreas que conecta la zona sur del Macizo Colombiano con el norte de la Amazonia.

59 CO-T1145: Conservación de Biodiversidad Evitando la Deforestación (\$US 100,000), <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=CO-T1145&lang=es>; Cooperación Técnica para \$US 100,000 (CO-T1166: Apoyo a Desarrollo Productivo - Población Indígena: Valle del Sibundoy) <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=CO-T1166&lang=es>

60 El CATI fue creado mediante Resolución 4493 de septiembre 30 de 2010, su conformación se debe en gran medida a la presión generada por Organizaciones de la Sociedad Civil, es así que el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) incluyó la constitución de un Comité de Asesoría Técnica Independiente (CATI) para el Proyecto, su objetivo es apoyar y evaluar periódicamente los avances del PMASIS, y establecer los impactos sociales y ambientales, para que el BID, el INVIAS y Corpoamazonía tomen las medidas correctivas; el Comité es financiado con US\$180.021 de los recursos del proyecto durante ocho años; ésta partida correspondió a una condición especial para el primer desembolso del BID al INVIAS. El CATI está conformado por tres expertos en: i) manejo ambiental y áreas protegidas, ii) infraestructura vial, y iii) sociocultural; el concepto de los expertos se orienta al cumplimiento del PMASIS, las exigencias de la licencia ambiental y las políticas de salvaguardas del BID.

Asimismo, se aprueba el Manual de operación sobre la base de los estudios previamente realizados y aprobados. En esta etapa se configura el CATI, de tal forma que se establece qué expertos lo conformarán y sus áreas de trabajo específicas, entre otros requisitos.

Esta etapa tuvo una particularidad, dado que tomó casi dos años para lograrse la aprobación del primer desembolso, lo que en promedio del BID toma máximo un mes de duración. Esto se debió a complicaciones frente a la adaptación del gobierno colombiano y sus instituciones con los requerimientos solicitados por el Banco, específicamente frente al desarrollo del PMASIS, con el fin de garantizar estándares de protección en materia ambiental y social. Uno de los argumentos dados por los funcionarios del INVÍAS que trabajan en el área ambiental es que es muy difícil lograr una armonía institucional cuando muchas de las instituciones del país no entienden los altos estándares solicitados por instituciones como el BID<sup>61</sup>.

Es importante destacar que esta etapa se dio durante el cambio de gobierno del segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez y el primer mandato de Juan Manuel Santos, el cual se enmarcó en una política y plan nacional de desarrollo en torno al aumento en materia de inversión extranjera, al igual que el impulso y desarrollo de sectores como infraestructura o minería.

### 3.5 EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN (DURANTE EL PERÍODO DE DESEMBOLSO) (2012-2020) Y OPERACIÓN (2020-2036)

Esta etapa de implementación empieza una vez que se firma el contrato de préstamo, habiendo cumplido los requisitos para librar el primer desembolso. En realidad, se puede dividir la etapa implementación en dos secuencias. El primer plazo es durante el período de desembolso y construcción (casi ocho años), y el segundo durante la operación de la obra y el repago de la deuda (dieciséis años, hasta 2036), sin considerar la posibilidad de un nuevo préstamo. La participación del BID en el monitoreo y toma de decisiones durante el primer plazo es consistente con el apalancamiento, todavía asociado con los recursos no desembolsados, aunque en disminución cada año.

Finalizando el tercer año de implementación, 2014, se puede comentar sobre los avances y retos con respecto al plan original. Según el BID o INVÍAS, el proyecto para octubre de 2013 tenía un porcentaje de desembolso de recursos del BID de 71,60%<sup>62</sup> y un progreso acumulado en el calendario del proyecto del 44,44% para octubre de 2013. A pesar de faltar la mitad de período contemplado para la implementación plena del proyecto, ya se pueden detectar tendencias importantes de su eficacia y las opciones para corregir problemas evidentes.

Las revisiones y aprobación a través de la *No Objeción* son unas medidas asumidas por los coordinadores del proyecto al interior del Banco, prácticas que son reconocidas para la aprobación de los planes de adquisiciones. Estas medidas no se basan en metodologías concretas, sino que se determinan en función del criterio de los funcionarios, por lo tanto son de difícil seguimiento y evaluación.

---

61 Entrevista realizada a Luisa Narváez, ingeniera ambiental encargada de la supervisión del PMASIS en el INVÍAS, durante el mes de abril de 2014.

62 Informe de seguimiento de progreso. COL 1019-Proyecto Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa Fase 1. Hasta octubre de 2014.

En esta etapa el Banco se encarga de realizar un monitoreo frente al progreso del proyecto, a través de misiones periódicas del BID y su revisión y aprobación de compras y cambios a través de su no objeción, así como mediante la publicación de informes semestrales de monitoreo. También se realiza la operación de dos mecanismos adicionales de monitoreo pactados en la negociación del préstamo: un CATI y las veedurías. Aun cuando existen los mecanismos de monitoreo, estos no han logrado garantizar el nivel y la calidad de la implementación y el monitoreo de las salvaguardas del BID.

#### a. Cambios en el diseño: ¿gestión adaptativa o fallas en la preparación del proyecto?

Actualmente, en el proyecto se está finalizando la construcción de los tramos del sector 1 y 4 que conecta cada lado de la Reserva Forestal. Establecidas en la licencia ambiental, de acuerdo con información suministrada por el INVÍAS, se actualizó el diseño para la construcción de la carretera para que la zona más sensible dentro de la reserva sufra el menor impacto ambiental posible. El INVÍAS está revisando los diseños para que estén compuestos por viaductos y túneles con el fin de aminorar el impacto de la operación en materia ambiental. Para esta estrategia no se tienen contemplados recursos dentro del contrato de préstamo, sin embargo el Estado colombiano asume estos costos, aunque no es clara la fuente del recurso para su ejecución.

Adicionalmente, Mauricio Bayona, experto del BID, estableció en una entrevista que —sobre la base de las experiencias dadas en los sectores 1 y 4— se han definido todos los procedimientos tanto ambientales como de construcción necesarios para que se cumplan los parámetros ambientales requeridos por el Banco. Incluso —afirma él— se está determinando el sistema de gestión ambiental con el apoyo de bancos brasileños que están ayudando a ajustar estos procedimientos para que en 2015 se termine la obra en la zona de reserva forestal.

#### i. Expansión de la RFPRM:

En la licencia ambiental del proyecto otorgada a partir de la Resolución 2170 de 2008 por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se establecieron compromisos específicos para ser realizados en el transcurso y desarrollo de la obra, entre ellos, en el artículo segundo, la elaboración de un plan de trabajo con soporte técnico y jurídico para la ampliación de la zona de reserva forestal con la búsqueda de compensación para su manejo, es decir, acorde con la realidad socioeconómica, jurídica y biofísica de la zona<sup>63</sup>, así como el establecimiento de un distrito de manejo integrado, un corredor ecológico de áreas protegidas en el que la carretera se convierta en su protector. La protección de las zonas de reserva contempla la formulación de los planes de apoyo a la conservación de la biodiversidad y el fortalecimiento de la gobernanza.

---

63 Informe Semestral convenio 682 de 2010 entre Corpoamazonía e INVÍAS. Proyecto “Construcción de la variante San Francisco - Mocoa Fase I” Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible PMAIS. Período reportado del 1 de enero al 30 de junio de 2014, p. 6.

Frente a la implementación del PMASIS, se destaca que el trazado de la Variante atraviesa inevitablemente una reserva forestal, si bien se entiende que deben ser implementadas las medidas de compensación estipuladas. La ejecución del PMASIS es solo 10% en términos de presupuesto y ha demorado respecto de los tiempos inicialmente acordados en el caso de la construcción de la Variante. Sin embargo, el BID establece que, una vez realizada la fase de consulta previa con las comunidades indígenas y estudios técnicos sobre la ampliación de la Reserva Forestal, y dependiendo del resultado, se busca terminar la ejecución del programa en 2015.

En cuanto a la vinculación de las comunidades habitantes de la zona con este programa de restauración, el INVÍAS está desarrollando una consulta con los habitantes de la región para establecer qué tipo de proyectos productivos (pago por servicios ambientales, ecoturismo, entre otros) pueden ser desarrollados por ellos<sup>64</sup>. El INVÍAS establece que es en el área donde se pretende ampliar la reserva que actualmente se está llevando a cabo el proceso de consulta previa, y adicionalmente procesos de consulta de buena fe con las comunidades que habitan en el límite del territorio que se pretende ampliar. Se entiende por comunidad, en primer lugar, a aquellas personas que viven al interior de la zona de Reserva Forestal, quienes no pueden realizar actividades de extracción ni construcción pero que llevan muchísimo tiempo establecidas en este territorio, incluso antes de la declaratoria de reserva.

De acuerdo con información suministrada por el INVÍAS, ha sido parte de la dinámica de implementación del proyecto el reconocimiento de las áreas a restaurar dentro de los tramos de la obra, es decir, aquellas áreas que estarán dispuestas para el desarrollo de proyectos productivos orientado a las comunidades que van a ser recategorizadas para que cambien su actividad económica principal, para lo cual se han desarrollado estudios para repoblamiento de la zona con el fin de lograr el reconocimiento de un territorio integrado.

El documento de soporte técnico y jurídico de la ampliación fue elaborado y radicado en el Ministerio del Medio Ambiente el 30 de agosto de 2012, con respuesta del Ministerio en marzo de 2013 en la cual aprueba el cronograma de actividades propuestas; el proceso de elaboración del documento, de acuerdo con información proporcionada en el Informe de Seguimiento del PMASIS de 2014, fue fundamental para la aprobación de la propuesta realizada, dado que fue el resultado de un trabajo entre la comunidad y la unidad de implementación del PMASIS de Corpoamazonía, de tal forma que se contó, además de los aportes técnicos, con el conocimiento empírico de la comunidad en la información de la cartografía de la zona<sup>65</sup>. Esto demuestra un ejercicio de construcción colectiva a partir de una metodología de investigación participativa e incluyente de todos los actores inmersos en la construcción de la Variante.

Dada la complejidad de la zona y su magnitud, se diseñó un sistema de monitoreo semestral para tener un panorama claro del territorio, determinando los puntos de deforestación —si es que existen— para que Corpoamazonía los identifique posteriormente.

---

64 Los resultados de este proceso estarán contenidos en los estudios próximos a ser presentados, tanto el informe del CATI del mes de julio como el informe de progreso del proyecto del año 2014.

65 Informe semestral, convenio 682 de 2010 entre Corpoamazonía e INVÍAS. Proyecto “Construcción de la variante San Francisco Mocoa Fase I” Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible PMASIS. Período reportado del 1 de enero al 30 de junio de 2014, p. 6.

Todos los estudios e investigaciones requeridos para el cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales al interior del proyecto, de acuerdo con información suministrada por el INVÍAS, ya fueron contratados, asegurando de esta forma el cumplimiento de las medidas de compensación.

Además, fue previsto el traslado de la bocatoma del acueducto del municipio de San Francisco, que en el orden del proyecto corresponde al sector 5 pero que todavía no ha sido intervenida, y una asesoría a las comunidades indígenas frente a la explotación de la zona minera existente en el territorio que hasta el momento no se ha realizado.

La investigación con las comunidades recoge las actividades de uso y manejo de los recursos naturales para el desarrollo en articulación con la población local y los pueblos indígenas, pese a que inserta el programa de apoyo al desarrollo de los Planes Integrales de Vida, no es claro si involucra a todos los grupos étnicos que existen en la zona de influencia directa e indirecta del corredor. Además, no es clara la articulación de este programa con los proyectos denominados prioritarios en la estrategia planteada. Igualmente comprende la compensación a las familias afectadas por el derecho de vía, aunque aún es evidente y ambiguo el estado de legalización de predios de las comunidades campesinas.

Los funcionarios del Banco destacan que actualmente se están conformando grupos en todas partes para la fase de ejecución, que es la menos intensa de toda la obra. Uno de los grupos conformados para esta fase de ejecución es el grupo interinstitucional, un grupo de instituciones que recibirán todos los productos generados por el PMASIS para controlar el cuidado de la reserva. De igual forma, se está conformando la unión de los grupos ecológicos, que serán grupos conformados por la comunidad, y ya se conformó una unidad de áreas protegidas al interior de Corpoamazonía.

Es importante resaltar que, frente al proceso de redelimitación de la Reserva Forestal debido a la necesidad de su ampliación en el diseño del proyecto, se han realizado talleres con las comunidades ubicadas tanto en el interior de la actual Reserva Forestal como en los límites de la Reserva Forestal Protectora Ampliada. De acuerdo con lo establecido en el Informe semestral de seguimiento del PMASIS del período de enero a junio de 2014, el proceso de participación implementado ha sido importante, dado que las comunidades del borde —entre ellas Campucana, San Martín, y San Antonio y Monclart— han tenido una alta participación. Esto constituye un “indicador cualitativo que permite visualizar que se han logrado mejores niveles de gobernanza durante este proceso”<sup>66</sup>.

Específicamente se estableció la realización de seis talleres de información y construcción de la metodología para la actualización de los estudios previamente realizados en torno a la ampliación de la Reserva con cada una de las comunidades, y adicionalmente uno de ellos con la Contraloría General de la República. Estos talleres se realizaron a partir de un contrato suscrito el 10 de diciembre de 2013 con la firma del Grupo Empresarial Manejar Futuro Ltda., iniciando el 20 de diciembre de 2013 y finalizando en mayo de 2014.

---

66 Informe semestral, convenio 682 de 2010 entre Corpoamazonía e INVÍAS. Proyecto “Construcción de la variante San Francisco Mocoa Fase I” Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible PMASIS. Período reportado del 1 de enero al 30 de junio de 2014, p. 5.

A partir de este contrato se realizaron las siguientes actividades:

“Talleres con las comunidades de las veredas de los bordes de la propuesta de Reserva Forestal Ampliada, realizados con la respectiva redelimitación, en los cuales participaron en el establecimiento de los límites los conoedores delegados por la Junta de Acción Comunal, se realizó un ajuste a la propuesta inicial de ampliación de la RFPCARM con relación a la toponimia del medio, se tiene información predial del área a recategorizar de vigencia 2008 y del área a ampliar del año 2014”<sup>67</sup>.

Es importante resaltar que una de las propuestas que se establece en el PMASIS consiste en reconocer el territorio donde están ubicadas las comunidades como una zona específica de 5700 hectáreas denominada Reserva Forestal Productora Protectora (RFPP) del municipio de San Francisco, figura bajo la cual los habitantes de esta pueden realizar actividades productivas sostenibles y no están limitados a partir del enfoque de protección de la zona de Reserva Forestal. Si bien las comunidades estuvieron de acuerdo, esta figura fue eliminada del ordenamiento jurídico colombiano, razón por la cual se está realizando actualmente un proceso participativo con las comunidades de la zona para definir una figura similar.

Es así como se han hecho diferentes propuestas en las diversas reuniones, entre ellas la conformación de una reserva campesina, una zona de amortiguación, un área de desarrollo rural municipal y un distrito de manejo integrado de San Francisco. Esta es la figura que más se aproxima a las aspiraciones de la comunidad, “durante el período comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2014, se adelantaron dos reuniones con las comunidades de las cinco veredas y las autoridades municipales, en las que se expusieron los avances de cada Programa y las consideraciones de tipo jurídico, social, económico, etcétera, que implica la implementación de la figura alternativa, advirtiendo en todo momento que este es un proceso concertado e informado con los habitantes de las cinco veredas y autoridades del Municipio”<sup>68</sup>. Como resultado final de este proceso se estableció la figura de Distrito de Manejo Integrado (DMI), la cual fue presentada el 23 de mayo de 2014 en una reunión entre la oficina de Bosques y Biodiversidad del Ministerio del Medio Ambiente, la subdirección de Medio Ambiente del INVÍAS y el especialista ambiental y social de la Unidad de Implementación del PMASIS de Corpoamazonía. La presentación se realizó mediante una propuesta de recategorización forestal de las cinco veredas pertenecientes a la cuenca alta del río Mocoa.

El DMI fue aprobado y se continuó con la elaboración del programa de declaración y consolidación de la figura, la cual se determina a partir del desarrollo de los estudios prediales en las veredas de borde de la Reserva Forestal que deben revisarse y ajustarse. Actualmente, como resultado parcial, se cuenta con “los límites occidentales del DMI y el encuadre cartográfico de la información predial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de vigencia 2014”<sup>69</sup>.

---

67 *Ibidem*, p. 6.

68 *Ibidem*, p. 8.

69 Informe semestral, convenio 682 de 2010 entre Corpoamazonía e INVÍAS. Proyecto “Construcción de la variante San Francisco Mocoa Fase I” Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible PMASIS. Período reportado del 1 de enero al 30 de junio de 2014, p. 10..



## Acercamientos en el marco de la consulta previa libre e informada

El INVÍAS inició acercamientos con los pueblos indígenas frente al proceso de consulta previa de la ampliación de la Zona de Reserva durante el primer semestre del año 2013, durante la etapa de implementación de acuerdo con el ciclo de proyecto establecido por el BID. Los actores participantes en este momento son el BID, los pueblos indígenas del Putumayo, INVÍAS, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Corpoamazonía, el Ministerio del Interior y diferentes organizaciones sociales e internacionales.

La intervención de la ZRFACRM está vinculada con varias acciones: (i) inicio de la intervención de la infraestructura vial en los tramos 2, 3 y 5 del proyecto, que representan las zonas de mayor impacto ambiental, para lo cual el BID tiene que dar su **No Objeción**; (ii) ampliación de la ZRFPCARM como compromiso de mitigación contemplada en la licencia ambiental del proyecto, y (iii) para implementar este compromiso de mitigación, se debe iniciar un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas del Putumayo, ya que la ampliación afecta directa e indirectamente territorios indígenas reconocidos legalmente por el Estado colombiano.

Asimismo, el BID tendrá que hacer seguimiento al proceso de consulta previa bajo el marco de su política de pueblos indígenas. De acuerdo con la información dada por los funcionarios del Banco, actualmente se está desarrollando el proceso de consulta previa con los pueblos indígenas.

La ampliación de la Zona de Reserva Forestal constituye la mayor medida de compensación establecida en el desarrollo del proyecto, dándosele un verdadero sentido en la práctica conectándola con otras áreas protegidas. Se busca establecer un distrito de manejo integrado, corredor ecológico de áreas protegidas, en el que la carretera se convierte en su protector.

Está constituido por el plan de integración ecológica regional, la consolidación de un corredor de conservación de 121 700 hectáreas y el plan de apoyo al ordenamiento ambiental del territorio en los municipios de Mocoa y San Francisco, la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS), además del diseño y construcción del Parque Temático. Es oportuno mencionar que el primer plan de consolidación biológica traslapa Resguardos Indígenas y solicitudes de ampliación radicadas ante el INCODER, quien es la autoridad competente. A pesar de que los pueblos indígenas han manifestado en repetidas ocasiones la gran vulnerabilidad de esta acción, la situación aún no está resuelta.

De acuerdo con lo planteado por la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del INVÍAS frente a la compra de predios y restauración vegetal, actualmente han sido compradas 90 hectáreas por fuera de los límites de la reserva, cuyo proceso de restauración está pendiente de iniciarse debido a trámites internos (Tramitación del Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca POMCA está pendiente).

De acuerdo con el informe de seguimiento del PMASIS de enero a junio de 2014, a la fecha ya se estableció la metodología y el mecanismo de validación estadístico para cualificar y calificar los predios ofertados en venta, se preseleccionaron

los predios potenciales, se realizó un acercamiento con la comunidad para reconocer su posición respecto de la expectativa del proyecto y se hicieron las actas de acuerdo con los propietarios para desarrollar los avalúos comerciales para estimación de precios de los predios<sup>70</sup>.

Actualmente la reserva se encuentra registrada oficialmente y se han hecho todos los trámites sociales, legales y prediales requeridos; sin embargo, como la reserva fue diseñada en la década de 1980, hay comunidades que viven en la zona, por lo que se tiene prevista la recategorización buscando que estas comunidades se dejen en una categoría de protección y que puedan realizar actividades de subsistencia, pero no de sustracción, por lo que como primer paso se requiere la consulta previa.

En este momento se está realizando la consulta previa para la ampliación de la zona de reserva. Si bien esta zona no queda en donde habitan las comunidades indígenas, sí es necesario, porque están ubicadas en el límite. En 2013 se hizo la preconsulta (por cambio de gobernadores en las comunidades se amplió el plazo) y se busca terminar el proceso en diciembre de 2014. Mediante la certificación 913 del Ministerio del Interior, se estableció la presencia de la comunidad "Yanakona Villa María de Anamú" (reconocida por DAIRM con Resolución 067)20/08/09), en el proyecto "Contrato 407 de 2010. Desarrollo vial transversal del sur - módulo 1 - construcción de la Variante San Francisco - Mocoa, frente Mocoa", en la jurisdicción del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo. En octubre de 2013 se dieron los acercamientos entre las comunidades indígenas y el Consorcio Vial del Sur, de lo que se obtuvo la metodología para la realización del proceso de consulta previa sobre la extracción de materiales del río. Esto constituye el primer acercamiento para el proceso de ampliación de la Zona de Reserva Forestal.

## ii. CATI

El BID establece una forma de control directa sobre la implementación del proyecto mediante la creación del Comité asesor independiente para supervisar el PMASIS (CATI). El CATI está conformado por tres expertos en temas de infraestructura, áreas protegidas y temas sociales. Este grupo ha realizado visitas semianuales en el área de construcción del proyecto para monitorear la implementación y ofrecer recomendaciones de acciones correctivas<sup>71</sup>. El resultado son dos informes por año de observaciones y recomendaciones, los cuales no son de estricto cumplimiento pero son directrices fundamentales con una mirada independiente.

En cuanto a la política de disponibilidad de información institucional, se establece que todos los documentos contractuales son públicos, al igual que todos los informes que se generan. Sin embargo, los informes de monitoreo público no brinda mucha información detallada y se suele privilegiar los aspectos más

---

70 Informe semestral, convenio 682 de 2010 entre Corpoamazonía e INVÍAS. Proyecto "Construcción de la variante San Francisco Mocoa Fase I" Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible PMASIS. Período reportado del 1 de enero al 30 de junio de 2014, p. 13.

71 El comité está compuesto por el ingeniero Juan David Quintero, experto en infraestructura; Rodrigo Botero, experto en áreas protegidas, y Constanza Ussa, experta en temas sociales.

positivos. Los informes del CATI son solo para uso del INVÍAS y del BID, pues son documentos de uso interno que son dados a conocer de manera discrecional, al igual que los cronogramas de actividades para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PMASIS.

Existe una contradicción entre el objetivo del comité y su alcance, dado que los conceptos e informes semestrales de estos asesores deberían ser públicos y de utilidad para la comunidad en general. Sin embargo, se ha dejado al arbitrio del INVÍAS y del Banco el acceso a dichos documentos, lo que ha generado una restricción directa, situación que a la fecha ha provocado el desconocimiento total de dichos informes<sup>72</sup>.

## b. Mecanismos de control

El INVÍAS especificó que el monitoreo del proyecto se implementase de dos formas. Una: es directo, es decir, a través de guardabosques contratados, que actualmente son tres, pero en la etapa de construcción serán aumentados a cinco y luego, en la etapa de operación, a veinte. Dos: es a través de un monitoreo indirecto mediante el análisis de satélite que se compra anualmente. Ambas formas son manejadas también por Corpoamazonía.

Actualmente la única medida que se está implementando es frente al tema de imágenes de satélite. Hay avances importantes por medio de análisis que permiten tener un control sobre la zona, en coordinación con la labor realizada por los guardabosques, quienes ayudan a identificar cuáles especies están en peligro y las particularidades de las garantías financieras para el desarrollo de su labor<sup>73</sup>. Es cuestionable el nivel de independencia que puede llegar a tener este mecanismo de control social del proyecto si el INVÍAS ejecuta y es quien realiza la labor de vigilancia. Se destaca que actualmente no es claro su rol de juez y parte en el proyecto.

De acuerdo con el informe de seguimiento del PMASIS a junio de 2014, se ha realizado el seguimiento y monitoreo terrestre del sector oriental de la Reserva Forestal sobre 5 097 hectáreas en el municipio de Mocoa. Se establece, entonces, a partir del monitoreo realizado, que dentro del período de 2005 a 2015 se evidencia un porcentaje de 3,2% de deforestación en 997,3 hectáreas de la zona de Reserva Forestal.

## i. Veedurías

Las veedurías del Alto Putumayo y Mocoa tienen desarrollos distintos<sup>74</sup>. El Alto cuenta con un espacio propio para su funcionamiento, a diferencia de Mocoa, en donde los veedores manifiestan que no tienen recursos, se han mostrado más críticos al proyecto y han solicitado información constante, aunque lamentablemente no recibieron respuesta<sup>75</sup>. En este momento se están

---

72 Hasta 2014, los informes de CATI no son de carácter público.

73 Entrevistas realizadas el 25 y 26 de febrero de 2012, a los veedores del proyecto “Variante San Francisco – Mocoa”. También, un informe realizado por el Diario informativo del Putumayo específicamente frente al desarrollo del proyecto y en el cual se puede establecer la posición de ambas veedurías hasta inicios del año 2013

74 Esta información fue obtenida de diferentes informes realizados por el periodista Jorge E. Kuaran, columnista del Diario informativo CNP Putumayo en el año 2013. La veeduría de Mocoa se conformó oficialmente el 9 de septiembre de 2011 por medio de una reunión entre la firma constructora de la obra y la ciudadanía de Mocoa. Esta veeduría fue conformada por doce personas, quienes se ofrecieron voluntariamente.

75 *Ibídem*.

elaborando unos términos de referencia para promover estos espacios, de acuerdo con información dada por el BID.

La principal acción de la veeduría de Mocoa se ha centrado desde su constitución en buscar espacios de diálogo con los actores principales frente a la ejecución de la obra, a lo cual no hubo una respuesta directa, como en el caso del INVÍAS, quien dio una respuesta hasta el año 2012, cuando hubo diferentes cambios en el interior de la entidad. En este año la veeduría conoció el primer informe del interventor de la obra. Actualmente se han presentado dos informes a la veeduría de Mocoa por este actor en el año 2012; no se conoce si se han presentado informes entre el año 2013 y 2014.

Las principales observaciones de la veeduría de Mocoa se centran en la dificultad existente para generar espacios de diálogo directo con los actores principales que están ejecutando la obra, por lo que se plantea una falta de apoyo y acercamiento desde el inicio del proceso de implementación del proyecto por las autoridades regionales tales como la contraloría, procuraduría o la personería y la gobernación del Putumayo, que son las entidades encargadas en Colombia de velar porque estos espacios de participación ciudadana sean materialmente aplicados. Reconocen que no existe un espacio oficial en donde puedan realizar sus reuniones o mantener un registro constante de la información en torno al proyecto. Los recursos han sido dados por los miembros de la veeduría.

El 28 de noviembre de 2011 se estableció oficialmente la veeduría en San Francisco, integrada de igual forma por doce personas miembros de la comunidad, entre los cuales se encuentran líderes comunitarios, líderes indígenas y delegados de la comunidad ubicada en el trazado de la vía. Esta veeduría manifestó haber recibido tres informes con los avances de la obra y tres informes con los avances del PMASIS, esto para finales del año 2012. La veeduría afirmó que la obra se encontraba avanzando sin inconvenientes. De igual forma se supo que realiza sus funciones con el apoyo de “la Alcaldía Municipal de San Francisco que aporta la oficina de la veeduría y la Alcaldía Municipal de Colón quien suministro el mobiliario de oficina y equipos mínimos para desarrollar la actividad”<sup>76</sup>.

Por su parte, el BID va más allá de la figura de veeduría para materializar la participación ciudadana, reconociendo que dentro del PMASIS se busca el fortalecimiento de la participación ciudadana, de tal forma que se generen espacios como las reuniones mensuales con la comunidad en donde se dé a conocer el estado del proyecto. El Banco reconoce que, si bien hay altibajos en estos procesos, se ha avanzado<sup>77</sup>, aunque no se pone mayor énfasis en los procesos desarrollados con las dos veedurías existentes.

Plantea que no son los únicos mecanismos que se están conformando, ya que con la ayuda y asesoría del INVÍAS se están integrando grupos ecológicos conformados por la población de las veredas, y no solo por los líderes, que cumplen una función de preservación. Asimismo, se están integrando las juntas de acción comunal y juntas locales que están dentro de la zona reserva, el comité institucional y una unidad dentro de Corpoamazonía especializada, la cual ya existe.

De acuerdo con el informe de seguimiento del PMASIS de enero a junio de 2014, se reitera la conformación de las dos veedurías ciudadanas, las cuales se dieron a partir de una convocatoria pública abierta realizada en el valle de Sibundoy y

---

76 *Ibidem*.

77 Entrevista realizada a Mauricio Bayona, encargado del proyecto Pasto Mocoa por el BID en abril de 2014.

el municipio de Mocoa en 2011. Se establece en el informe que en el período de 2014 se han desarrollado reuniones mensuales de presentación de avances del proceso de implementación del PMASIS a los integrantes de la veeduría ciudadana de San Francisco y Mocoa. Estas actividades son acompañadas y supervisadas por la unidad coordinadora de INVÍAS<sup>78</sup>.

Estas reuniones han sido lideradas por Unidades de Implementación del Proyecto, específicamente frente a las propuestas del ordenamiento ambiental de la zona de la reserva forestal. De igual forma, se discuten las actividades relacionadas con el fortalecimiento de la gobernanza, la participación ciudadana y la veeduría ambiental. Es así como en el informe se establece la participación de las instituciones relacionadas con el proyecto con las solicitudes de aclaración de la comunidad en diferentes aspectos de las obras, al igual que la asistencia a eventos convocados por la comunidad. En total se realizaron catorce reuniones de la comunidad, una de las instituciones y ocho reuniones de las veedurías.

El Comité Institucional de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (CICAM) es el encargado de promover el objetivo de fortalecimiento de la participación comunitaria establecido en el PMASIS. Es así como, mediante consultoría individual 0319 de 2013, se estructura el comité con delegados de las comunidades de Mocoa y de San Francisco al igual que las instituciones participantes en el proyecto. La inscripción del Comité se formalizó el 24 de junio de 2014. Actualmente se están tramitando las especificaciones técnicas de este Comité contenidas en la Operación del CICCAM.

### **Instauración de denuncia ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)**

El espacio establecido por el Banco busca crear un escenario de control frente a los proyectos que financia desde el punto de vista de las comunidades afectadas. En este caso las comunidades no participaron completamente en el proceso, dado que no vieron un escenario eficaz para el reconocimiento de su participación en el desarrollo y planeación del proyecto.

En agosto de 2011, los pueblos indígenas solicitaron la apertura de un proceso ante el MICI del BID, ante sus dos instancias: (i) el *Ombudsperson*, y (ii) el Panel de Verificación de la Observancia. El MICI determinó, a través del *Ombudsperson*, que el proyecto podría estar violando las Salvaguardas Ambientales (OP-703), la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710) y la Política de Pueblos Indígenas (OP-765) del BID.

El proceso solicitado por las comunidades tuvo como propósito determinar las transgresiones del BID a sus políticas operativas de Salvaguardas Ambientales (OP-703), la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710), la Política de Pueblos Indígenas (OP-765) y la política sobre gestión del riesgo de desastres (OP-704) en el proyecto “Construcción de la Variante San Francisco-Mocoa”, fase 1 (2271/OC-CO), y se instó al BID para que de manera urgente tomara las medidas necesarias para suspender la transgresión y reparar los daños ocasionados a los pueblos indígenas del Putumayo. Las razones por las que el proyecto fue evaluado en las dos fases son:

---

78 Informe semestral, convenio 682 de 2010 entre Corpoamazonía e INVÍAS. Proyecto “Construcción de la variante San Francisco Mocoa Fase I” Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible PMASIS. Período reportado del 1 de enero al 30 de junio de 2014, p. 19.

- El proyecto afectaría directamente las tierras tradicionales de las comunidades, que no han tenido voz en el diseño del proyecto, y producirá una presión indirecta adicional sobre las tierras adyacentes.
- La afectación del sistema de autogobierno: la falta de consulta y consentimiento previo e informado a las comunidades, la presión producida por el proyecto sobre determinados sectores comunitarios y el no reconocimiento de la posición de ciertos líderes comunitarios han violado y continúan violando el sistema de toma de decisiones de las comunidades indígenas Inga y Kamentsa.
- El Impacto en el medio ambiente/madre tierra: la Variante San Francisco - Mocoa afectará directamente recursos naturales fundamentales existentes en el área de influencia del proyecto. Se prevén impactos generados por el cambio acelerado de uso de suelo debido al acceso a centros de comercio (tala ilegal del bosque y la proliferación de monocultivos en las tierras comunitarias).
- El impacto en la salud: detrimento en la salud de los integrantes de las comunidades por tránsito en la carretera.
- Perjuicios socioeconómicos: la construcción y operación de la Variante incrementará la competencia y presión sobre las tierras comunitarias.

La solicitud ante la *Ombudsperson* del MICI determinó en primera instancia que la solicitud era elegible, ya que el proyecto estaría violando las Salvaguardas Ambientales (OP-703), la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710) y la Política de Pueblos Indígenas (OP-765) del BID. El 27 de julio de 2011 se remitió la solicitud a la *Ombudsperson* de proyectos, quien la declaró elegible para la fase de consulta el 16 de agosto de 2011. El 27 de marzo de 2013 dicha *Ombudsperson* de proyectos dio por terminada la fase de consulta debido a que consideró que no “existen las condiciones necesarias para un proceso de diálogo”.

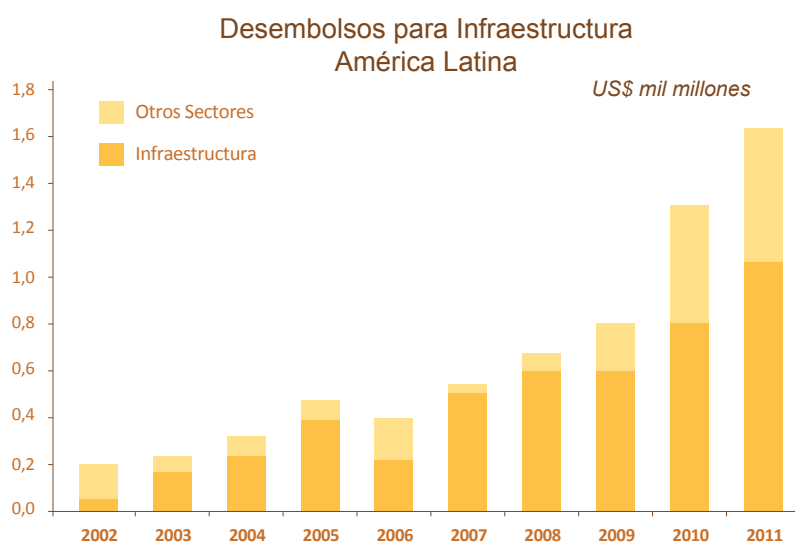
En la determinación de elegibilidad para la fase de verificación de la observancia vinculada al Proyecto de Construcción de la Variante San Francisco - Mocoa, el presidente del Panel, señor Werner Kiene, declara la solicitud **INELEGIBLE** para una verificación de la observancia. Con dicha determinación el proceso MICI queda concluido para esta solicitud (29/08/2013).

## B.

### CASO DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL BRASIL (BNDES) Y LA CARRETERA VILLA TUNARI - SAN IGNACIO DE MOXOS. (BOLIVIA)

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil es un banco público creado en 1952. Es el principal instrumento de ejecución de la política de inversión y financiamiento a largo plazo de Brasil. A partir del año 2002, el BNDES incorporó dentro de sus objetivos financiar la integración de América del Sur<sup>79</sup> colocándose como un actor clave en procesos y propuestas en este sentido. El financiamiento del BNDES a proyectos fuera de Brasil está dirigido principalmente a la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA), ahora Consejo Suramericano para la Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), parte de la UNASUR.

GRÁFICO 2: DESEMBOLSOS PARA INFRAESTRUCTURA AMÉRICA LATINA



Fuente: Coutinho L. BNDES, Financiamiento al comercio Exterior. Unasur – GTIF – GT - 3, Octubre 2012.

79 “En el caso de la integración sudamericana las tendencias recientes apuntan a la reducción de tales procesos a su dimensión logística (infraestructura, energía, transportes). La defensa de la integración expresa más el deseo de inserción de los países en la economía global que el interés de construir una comunidad de estados en el sentido político y social del término”. La integración sudamericana en la perspectiva de un banco nacional de desarrollo – el caso del BNDES, XXVIII Congreso Internacional de Alas, 6 a 11 de septiembre de 2011, UFPE, Recife-PE. Grupo de Trabajo: Globalización, integración regional e subregional. Dias do Santos Airton, Lessa do Barros Flavia, 2011.

Según el Banco, las operaciones fuera de Brasil no llegan a ser préstamos directos a proyectos en los países sino que se dan a través del financiamiento a la internacionalización de empresas brasileñas y la promoción a las exportaciones de bienes y servicios. Para este fin, el año 2003 el Banco creó el Departamento de Integración de América del Sur como parte del área de Comercio Exterior<sup>80</sup>.

El apoyo del BNDES a las exportaciones e internacionalización de empresas se realiza a través de varios programas con mecanismos y objetivos específicos cada uno. Las principales líneas de financiamiento son: BNDES Exim (Pre y Postembarque), que apoya a través de dos modalidades: financiamiento al exportador y financiamiento al importador; el BNDES Exim Automático<sup>81</sup>, mediante la apertura de líneas de crédito a instituciones financieras en el exterior, y el BNDES Finem, con las líneas de apoyo a la internacionalización de empresas y adquisición de bienes de capital. Por otra parte, la creación, en el año 2005, de la Oficina de Representación del Banco en Montevideo cumple con el objetivo de impulsar aún más los negocios fuera de Brasil, y en especial en los países del Mercosur. La creación en el año 2009 de la oficina en Londres BNDES PLC tendría como fin captar recursos y fortalecer las inversiones del Banco fuera de Brasil, y la oficina BNDES África, creada en diciembre del 2013, impulsaría las acciones del Banco en ese continente.

Con estos mecanismos el BNDES se ha posicionado como un importante actor en el impulso a la inversión brasileña en el exterior, la penetración en otros países de grupos industriales especializados en recursos naturales [etanol, metalurgia, construcción, industria hidroeléctrica, etcétera]<sup>82</sup> y la expansión del capital internacional a todas las regiones del continente latinoamericano<sup>83</sup>. Al mismo tiempo, el Banco está siendo cuestionado públicamente desde hace varios años, como responsable junto con los gobiernos y empresas por los resultados de sus intervenciones y operaciones en términos de los objetivos de desarrollo que promueve, de ser parte de conflictos sociales y ambientales y la generación de mayores injusticias sociales, tanto al interior de Brasil como en las regiones donde actúa<sup>84</sup>.

---

80 "BNDES cria departamento para apoiar integração sul-americana". *Valor Econômico*, 8 de agosto de 2003.

81 Creado en noviembre del 2013. Circular 38/13. BNDES, 2013.

82 BNDES: Nuevas formas de acceso y control de los capitales transnacionales a recursos naturales de Bolivia. Molina S. 27/11/2009. <http://www.fobomade.org.bo/art-331>

83 "No final de 2011, o governo brasileiro autorizou o Banco a patrocinar processos de aquisição e fusões de grupos brasileiros no exterior. Também em 2011, o BNDES fechou, no âmbito dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), um acordo de cooperação com os bancos de desenvolvimento dos países do bloco. Nele, preveem-se a facilitação de transações e projetos em comum e a formulação de um arcabouço que possa prover financiamento a projetos de interesse comum, visando à constituição de uma entidade interbancária no futuro". *Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza, Um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras*. Pinto, Joao Roberto Lopes, org. Rede Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterais, Brasília, 2013.

84 Hay gran cantidad de información, estudios, reportajes y noticias realizados. En las direcciones: <http://www.plataformabndes.org.br> y [www.ibase.br](http://www.ibase.br)/ se pueden encontrar muchos de estos documentos y referencias a otros.



## 1. HERRAMIENTAS DE SALVAGUARDAS DEL BNDES

### 1.1. POLÍTICA DE SALVAGUARDAS SOCIO AMBIENTALES Y DIRECTRICES

Desde el año 2010, el Sistema BNDES cuenta con una Política Socio Ambiental<sup>85</sup> en sustitución de la Política Ambiental del año 2008 que formaba parte de sus Políticas Operacionales. El objetivo principal de la nueva política no varía respecto de la anterior:

“la promoción del desarrollo sustentable de forma proactiva en todos los emprendimientos apoyados, con una visión en una concepción integrada de las dimensiones económica, social, ambiental y regional y el compromiso con las generaciones presentes y futuras, en concordancia con las normas y Políticas Corporativas del Sistema BNDES destacando en particular la Política de Responsabilidad Social y Ambiental”. El Banco resalta que “la Política Socio Ambiental define instrumentos y directrices que apoyan al BNDES en el cumplimiento de su misión: promover el desarrollo sustentable y competitivo de la económica brasileña con generación de empleo y reducción de las desigualdades sociales y regionales”<sup>86</sup>.

Para el Banco, los aspectos e impactos sociales y ambientales de los proyectos financiados en sus formas directa, indirecta y automática son identificados y tratados en las diferentes fases del proceso de concesión de apoyo financiero de acuerdo con las orientaciones de las Políticas Operativas, en especial de la Política Socio Ambiental. Señala adicionalmente:

“los proyectos son clasificados en función de sus riesgos ambientales de impacto adverso y en conformidad con el sector, o tipo de actividad, la localización, la magnitud y los atributos de los impactos ambientales inherentes al emprendimiento. Sobre la base de ese conjunto de informaciones, son discutidas las recomendaciones socio-ambientales en el Comité de Encuadramiento del Crédito (CEC) y serán observadas durante la fase de análisis del pedido de apoyo financiero, observando la conformidad socio-ambiental y la promoción de sostenibilidad en los proyectos”.

De acuerdo con su Política Socio Ambiental, el BNDES realiza un análisis de las características sociales y ambientales del programa o proyecto para otorgar financiamiento; en ese sentido, el Banco estaría comprometido a observar, entre los aspectos más destacados:

- Las políticas públicas y legislaciones vigentes, en especial la política de medio ambiente.
- Considerar el tratamiento de las dimensiones social y ambiental como cuestión estratégica en el análisis de concesión de apoyo financiero.

85 Resolución 2025/2010 - BNDES. Aprobación de la Política Socio Ambiental del Sistema BNDES en sustitución de las actuales Políticas Ambientales integrantes de las Políticas Operacionales.

86 [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_es/Institucional/Responsabilidad\\_Socioambiental/politica\\_ambiental.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Institucional/Responsabilidad_Socioambiental/politica_ambiental.html)

- Desarrollar y perfeccionar permanentemente metodologías e instrumentos de análisis, monitoreo y evaluación que incorporen criterios socioambientales.
- Los impactos sobre el empleo y las políticas del Sistema BNDES relativas a derechos humanos.
- Promover y orientar la adopción de acciones preventivas y mitigadoras de impactos sociales y ambientales adversos.

Asimismo, de acuerdo con la Política Socio Ambiental, después de realizar el análisis de la intervención, el Banco puede adoptar otras medidas, como realizar estudios complementarios, recomendar la reformulación del proyecto, definir recursos para fortalecer las medidas de mitigación y la realización de inversiones sociales y ambientales adicionales y hasta no conceder el financiamiento cuando no da su conformidad por riesgo social y ambiental.

Sin embargo, no necesariamente la existencia de la Política Socio Ambiental del BNDES significa una adecuada consideración de los efectos adversos que podría llegar a tener un financiamiento. Si bien la Política Socio Ambiental establece criterios para el financiamiento a inversiones, estos no son claros y definitivos. No llegarían a garantizar que las decisiones del Banco sean adoptadas en consideración de las implicaciones negativas del financiamiento, tanto económicas, sociales y ambientales sobre las poblaciones y regiones en las cuales se realizan. La política establece cláusulas genéricas sin definir parámetros ni condicionalidades para la aprobación o rechazo al financiamiento de un proyecto, menos aún establecen la obligación que las operaciones cuenten con objetivos de desempeño e indicadores de desarrollo social y ambiental.

La Política Socio Ambiental del BNDES resulta siendo un instrumento que pretende inducir a los promotores de inversiones (empresas) a la realización de buenas prácticas y promueve que el accionar del Banco se base principalmente en las declaraciones de las empresas. Lo que llega a significar que el Banco no asume un compromiso y responsabilidad de sus acciones con la sociedad y las poblaciones donde interviene. Así lo reconoce el propio BNDES cuando informa que aún se encuentra en proceso de adopción una evaluación de sustentabilidad (llamado cuadro lógico o teoría de cambio) que se dirige a medir el grado de contribución del BNDES en el desarrollo sustentable<sup>87</sup>. Este proceso se realiza con limitada información y menos aún participación activa de la sociedad y poblaciones donde se desarrollan los proyectos.

La aplicación práctica de la Política Socio-Ambiental del BNDES parecería mostrar que no se trata de un instrumento que defina la aprobación o rechazo de nuevos financiamientos. El Banco es receptor de la información de la empresa o proponente y se limita a verificar si las directrices ambientales definidas en la política y en la legislación, como la realización de la consulta pública y la evaluación de impacto ambiental, entre otras, fueron cumplidas por los órganos ambientales competentes y el promotor de la inversión (empresa). Por tanto, el BNDES solo realizaría la verificación formal de cumplimiento sin llegar a evaluar la calidad y profundidad de los estudios y establecería indicadores de desempeño de la empresa y del proyecto que permitan monitorear el impacto de las inversiones que financia.

87 [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Documentacao/Arquivos\\_excluidos/Relatorio\\_Anuar\\_2012/Capitulos/1\\_O\\_BNDES/1\\_2\\_Organizacao\\_processos\\_governanca/1\\_2\\_4\\_monitoramento\\_avaliacao\\_projetos.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Documentacao/Arquivos_excluidos/Relatorio_Anuar_2012/Capitulos/1_O_BNDES/1_2_Organizacao_processos_governanca/1_2_4_monitoramento_avaliacao_projetos.html)

Adicionalmente, desde el año 2008, el BNDES incorporó de manera obligatoria en los contratos de financiamiento la llamada *Cláusula Social* para combatir la discriminación de raza y género, el trabajo infantil y el trabajo esclavo en Brasil. Sin embargo, el Banco no es claro respecto de criterios con relación a derechos humanos, poblaciones indígenas y vulnerables y preservación del medio ambiente.

Son aún mayores las dudas en cuanto al accionar del Banco fuera de Brasil. El BNDES establece el respeto a la soberanía de los países y, por tanto, el cumplimiento de la legislación del país donde interviene. No define el marco de aplicación de sus Políticas Socio Ambientales ni de la cláusula social en contratos de financiamiento de operaciones en el exterior.

## 1.2. POLÍTICA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN

El Banco no cuenta con una política de transparencia y acceso a información. La Política de Responsabilidad Social y Ambiental del Sistema BNDES hace mención a “la ética y transparencia con todo el público, garantizando el diálogo y rindiendo cuenta sobre sus decisiones y actividades”<sup>88</sup> sin que existan lineamientos y directrices para el acceso a información.

El año 2007 el Banco creó su portal *BNDES Transparente*<sup>89</sup> para la divulgación de resultados operacionales y estadísticas. La información difundida en este sitio es escasa y no permite el acceso a información de proyectos. También cuenta con el portal Acceso a Información BNDES<sup>90</sup> y con el Servicio de Información al Ciudadano (SIC/BNDES), creado en cumplimiento de la Ley de Acceso a Información 12.527/2011 y el Decreto Supremo 7.724/2012.

Según informa el Banco, desde su creación en mayo de 2012 hasta agosto de 2014, el SIC recibió 20,4046 solicitudes referidas a diversos temas, entre los que destaca “Economía y Finanzas”. Del total de solicitudes, 98,1% fueron respondidas sin que se detalle si la información fue proporcionada o denegada y solo 1,12% se encuentran en trámite dentro de plazo, el porcentaje restante estaría en trámite fuera de plazo<sup>91</sup>.

En estos instrumentos, la información sobre financiamiento a proyectos es restringida e insuficiente; más aún, el BNDES solo pone a disposición información básica de la línea Exim Postembarque sin divulgar el monto de financiamiento ni desembolsos, como tampoco las inversiones destinadas a programas y proyectos relacionados con la construcción de infraestructura fuera de Brasil.

## 1.3. POLÍTICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

El sistema BNDES no cuenta con una política y un mecanismo claro y eficiente de rendición de cuentas y de atención a las denuncias y reclamos de la sociedad, a pesar de que leyes brasileñas, entre estas la Política Nacional de Medio Ambiente (1981)

88 Resolución 2023/2010-BNDES. Creación de la Política de Responsabilidad Social y Ambiental del Sistema BNDES.

89 [www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes-pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes-pt/Institucional/BNDES_Transparente/)

90 [www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes-pt/Institucional/acceso\\_a\\_informacao/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes-pt/Institucional/acceso_a_informacao/)

91 <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>

y de Crímenes Ambientales (1998) establecen que los bancos son corresponsables por los daños ambientales causados por los proyectos que financian.

El mecanismo llamado *Oidoría*<sup>92</sup>, creado el año 2003, de acuerdo con el sitio correspondiente del BNDES, tiene el fin de atender sugerencias, denuncias, reclamos y adoptar un rol de mediador en conflictos entre la población y la institución. En realidad, se trata más de una forma de atención de reclamos relacionados con las dificultades de acceso a información, consultas sobre el desempeño del Banco e información general, que de atención a demandas con relación a impactos de proyectos y otras operaciones.

#### 1.4. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Hasta diciembre de 2012, el BNDES contaba con 2 853 empleados<sup>93</sup>, sin que sea pública la forma de distribución de los funcionarios (ver anexo 1 - Sección BNDES, se muestra un organigrama simplificado del Banco).

El año 2009, el BNDES creó la División de Medio Ambiente estructurada a partir de una Superintendencia a cargo de cuatro departamentos<sup>94</sup>, de los cuales solo los dos primeros se encargan de la gestión socio-ambiental interna; los otros dos están más relacionados con la promoción de proyectos:

- Gerencia Ejecutiva Jurídica de Medio Ambiente (JUAMA): verifica el cumplimiento de la legislación ambiental y las implicaciones jurídicas.
- Políticas y Estudios Ambientales (DEMAM): encargado de soporte ambiental, elaboración de guías y realización de estudios.
- Departamento de Operaciones de Medio Ambiente (DEOPE): encargado de realizar operaciones y desarrollar instrumentos financieros para iniciativas ambientalmente sostenibles.
- Departamento de Gestión del Fondo Amazonía (DEFAM): encargado de gestionar el Fondo.

#### Aplicación de la Política de Salvaguardas del BNDES en el ciclo de proyecto (tramitación de operaciones) del BNDES

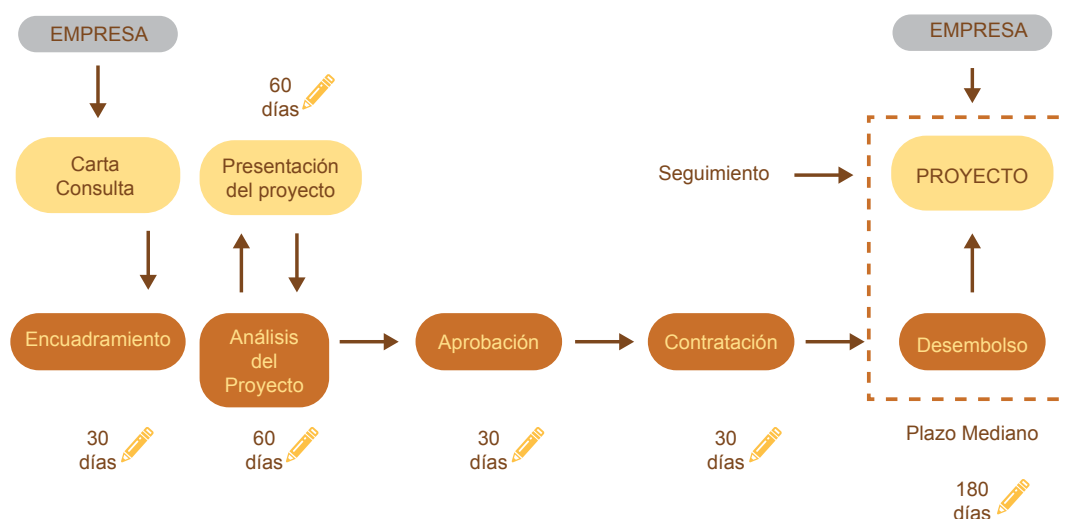
Las Directrices de la política de salvaguardas del BNDES señalan que su aplicación se realiza durante las etapas del proceso de tramitación de operaciones (figura 7). Este proceso es el camino formal que sigue un financiamiento del Banco a partir del envío del pedido de una empresa. Las etapas son definidas bajo el concepto de que es una empresa o promotor de proyecto que requiere obtener el financiamiento del Banco para ejecutarlo.

92 [www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Navegacao\\_Suplementar/Ouvidoria/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Ouvidoria/)

93 Informe de Administración - Sistema BNDES, 31 de diciembre de 2012.

94 BNDES y la Agenda Verde. Yabe, A, Moreira, T. Curacao, 2009.

FIGURA 6: ETAPAS DE LA TRAMITACIÓN DE OPERACIONES EN EL BNDES



Fuente: Página Oficial del BNDES

Según información del Banco, el proceso y pasos que se siguen son los siguientes<sup>95</sup>:

**Carta consulta:** es el primer paso que da el empresario o promotor del proyecto (puede ser una entidad financiera) para obtener financiamiento. Se trata de un documento con detalles preliminares del proyecto e información básica que la empresa presenta al Banco para la evaluación en función de su adecuación a las Políticas Operativas por el Departamento de Prioridades (DEPRI) del Área de Planificación.

**Encuadramiento.** En esta fase el Banco realiza la preevaluación del proyecto y la empresa. Participan las Áreas de Planificación, de Crédito y Operacionales<sup>96</sup> que estarían encargadas de realizar una evaluación preliminar de los aspectos sociales y ambientales del beneficiario (empresa o promotor) y del proyecto, así como una investigación del beneficiario que incluye una consulta sobre su actuación con relación al trabajo esclavo. Corresponde a esta etapa la emisión de recomendaciones para la siguiente fase y la clasificación de la Categoría Ambiental de acuerdo con lineamientos básicos que llegarían a definir al proyecto en una de tres categorías, de la A a la C, siendo la primera de mayor riesgo de impacto adverso y la última catalogada como que no presenta riesgo de impacto adverso.

**Presentación del proyecto:** se trata de la fase de elaboración del proyecto de acuerdo a lineamientos del propio Banco para la presentación y etapas posteriores.

95 [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financiero/Políticas\\_Transversais/Política\\_Socioambiental/analise\\_ambiental.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financiero/Políticas_Transversais/Política_Socioambiental/analise_ambiental.html)

96 Las Áreas Operacionales son aquellas que hacen el análisis y estructuran las operaciones de apoyo financiero del BNDES, siendo responsables también por el acompañamiento de los proyectos financiados. Por eso, son divididas por sectores estratégicos, como Área de Comercio Exterior (AEX), Área de Infraestructura (AIE) y Área Industrial (AI).

**Análisis, aprobación y contratación de operaciones:** son procesos realizados por el área operacional competente que emite un Informe de Análisis de Proyecto que pasa a decisión del Directorio del BNDES. Si la operación es aprobada se comunica al promotor para la presentación de documentación y firma de contrato. En estas etapas el Banco realizaría una evaluación del beneficiario, sus políticas, prácticas y gestión socio-ambiental con relación a las Políticas Operacionales de BNDES y también del proyecto con relación a los impactos sociales y ambientales, medidas de mitigación, cumplimiento de la legislación, atención a las medidas sociales, etcétera.

**Desembolsos y acompañamiento de las operaciones:** corresponde a la liberación de recursos según contrato y en cumplimiento de requisitos establecidos. Se trata de una etapa de verificación de cumplimiento de medidas de mitigación y de seguimiento al financiamiento. Cuando el proyecto ha sido concluido, se elabora el Informe de Conclusión del Proyecto.

## 2. PERFIL DEL PROYECTO

La carretera entre Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, de aproximadamente 306 kilómetros de longitud, estaría ubicada en la parte central de Bolivia y es planificada para vincular los departamentos de Cochabamba y Beni atravesando y dividiendo con esta ruta el TIPNIS<sup>97</sup>.

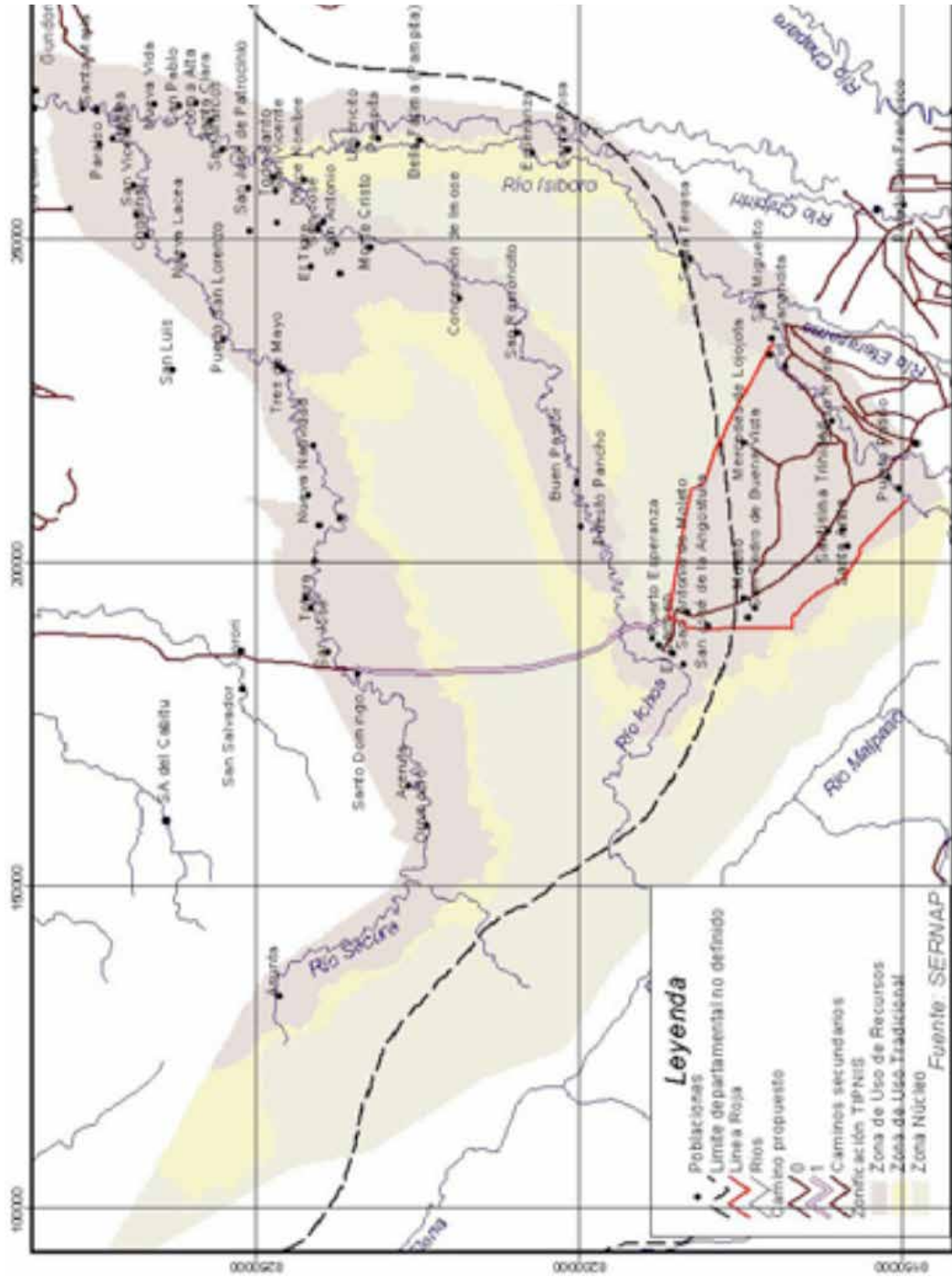
El diseño y construcción de la carretera fue adjudicado a la empresa de capital brasileño Constructora OAS Ltda. en agosto de 2008 por US\$ 415 millones en un cuestionado<sup>98</sup> proceso de licitación *llave en mano* (la empresa se encarga de los estudios de factibilidad, diseño final, construcción y presenta una oferta de financiamiento). Después de varias gestiones, el año 2009 los presidentes de Bolivia y Brasil acordaron el financiamiento brasileño de US\$ 332 millones (80%) al proyecto a través del BNDES y 20% de contraparte boliviana.

---

97 El TIPNIS fue declarado Parque Nacional en 1965, y en 1990 fue reconocido como Territorio Indígena, a través de leyes logradas mediante movilizaciones de los pueblos indígenas de la Amazonía boliviana. Se trata de una región de la Amazonía andina de transición desde los 3000 msnm a 180 msnm, entre el subandino y la llanura beniana, cabecera de ríos de la cuenca amazónica, catalogada como Refugio Pleistocénico (lugares característicos por la abundancia de especies endémicas). Sus bosques regulan las aguas a la llanura (evitando grandes escurrimientos), regulan el clima en los valles aledaños altamente productivos, y es a su vez es territorio habitado por los pueblos indígenas moxeño, trinatrio y yuracaré desde mucho antes de la colonización.

98 El proceso de licitación, adjudicación y contratación de la Constructora OAS Ltda. fue objeto de denuncia a la Contraloría General del Estado. El resultado de la Auditoría Especial sobre el Proceso de Contratación de la Carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos establece con detalle “hechos de incumplimientos al ordenamiento jurídico-administrativo del país”. Carta GPAE/847/2010 del 14/06/2010, CGE.

FIGURA 7: CARRETERA VILLA TUNARI SAN IGNACIO DE MOXOS A TRAVÉS DEL TIPNIS



Fuente: SERNAP

El año 2011 se concretaron las acciones administrativas y legales para llevar adelante el Acuerdo o Protocolo de financiamiento con la firma del Contrato de Colaboración Financiera 10219991 entre el BNDES y el Estado Plurinacional de Bolivia con la intervención de la constructora OAS Ltda. y la Administradora Boliviana de Carreteras. El crédito del Banco al Estado boliviano fue dividido en tres subcréditos, el primero correspondía a las actividades de movilización destinadas a la construcción de la carretera, el segundo para la construcción de los tramos norte y sur, y el tercero para la construcción del tramo central que atravesaría el TIPNIS.

El proyecto, impulsado por el gobierno de Bolivia y acordado entre ambos países, el BNDES y OAS Ltda. estuvo desde su planificación rechazado por los pueblos indígenas del TIPNIS<sup>99</sup> apoyados por las organizaciones indígenas de tierras bajas y altas del país. Los avances de los gobiernos y el Banco paralelamente al cuestionamiento indígena al proyecto que llevaron a la VIII Marcha Indígena y posterior IX Marcha Indígena con apoyo ciudadano masivo, marcó una etapa de gran conflictividad en el país e interpelación a los gobiernos de ambos países y al propio Banco por organizaciones indígenas y sociales bolivianas, brasileñas y de diferentes países. Se responsabilizó a los gobiernos y al Banco de violación de derechos humanos y derechos colectivos. Públicamente se los señala como responsables de la vulneración de la Constitución Política del Estado boliviano y tratados internacionales, normativa ambiental nacional, normas de contratación pública, políticas del BNDES y otras, que ha generado procesos legales que están en marcha en instancias judiciales nacionales y organismos internacionales.

La decisión del gobierno boliviano de resolución de contrato con la empresa OAS Ltda. por motivos de incumplimiento y administrativos, junto a la realización de una llamada "consulta previa"<sup>100</sup>, realizada de manera posterior a las decisiones y acciones de gobierno para construir el proyecto y que en todo momento fue rechazada por los pueblos indígenas titulares del TIPNIS, paralizó la construcción de la carretera y dejó en incertidumbre la situación de los acuerdos de financiamiento con el BNDES y el Contrato de Colaboración Financiera.

El desarrollo del proyecto ha tenido un proceso largo desde que se planteó la idea de vinculación de los departamentos Cochabamba y Beni; al mismo tiempo se enmarca en una serie de procesos políticos y sociales del país. Para facilitar la comprensión en relación con la participación del gobierno de Brasil, el BNDES y la Constructora OAS, se ha dividido en grandes etapas (ver anexo 2 - Sección BNDES, cronología del proyecto destacando importantes hitos relacionados con el financiamiento y participación del Banco):

---

99 Desde el año 2004, la SubCentral de Pueblos Indígenas Mojeños-Yuracare-Chimane, del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Securte (TIPNIS) respaldados por la Central de Pueblos Étnicos Moxeños del Beni (CPEM-B) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), enviaron cartas y emitieron votos resolutivos señalando su preocupación y rechazo por los anuncios de acciones destinadas a la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos.

100 La consulta previa se sustenta en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en sus artículos: 2; 11, parág. II, núm. 1; 13, parág. IV; 30, núm. II, 15; 256, 352, 403, I; 410; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por el Estado boliviano mediante Ley 1257; en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas ratificado mediante ley 3760 y en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José).



## 2.1 PREVIA A LA PLANIFICACIÓN DE LA CARRETERA (1964-1997)

Corresponde al período desde que se crea el TIPNIS, la declaración de Parque y territorio ancestral de los pueblos mojeño, yuracaré y chimán y otorgación del título ejecutorial de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) (provisional). En este período se declara de prioridad nacional la construcción del camino Cochabamba-Trinidad.

## 2.2 PUESTA EN MARCHA DEL PROYECTO (2003-2011)

Período desde la incorporación de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos a la Red Fundamental de Carreteras (2003) de competencia nacional y la declaración de prioridad nacional y departamental la elaboración de estudios y construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos (2006).

En esta etapa se realizan las negociaciones y acuerdos políticos y administrativos entre los gobiernos de Bolivia y Brasil para el financiamiento de estudios y construcción de la carretera, concluyendo en la convocatoria a Licitación Pública Internacional para la Construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos bajo la modalidad llave en mano con financiamiento gestionado por el proponente, en fecha 4 de marzo de 2008. La firma del contrato para la construcción de la carretera se dio en agosto del mismo año. Posteriormente los presidentes Evo Morales y Luiz Inácio Lula da Silva firmaron en la población de Villa Tunari el Protocolo de Financiamiento Bolivia-Brasil.

El rechazo a la construcción de la carretera fue fortalecido con la realización del XXIX Encuentro Extraordinario de Corregidores del TIPNIS. Sin embargo, la decisión del gobierno de seguir adelante continuó con la presentación de los estudios de evaluación de impacto ambiental de los tramos 1 y 3 a la Autoridad Ambiental Nacional por parte de la Administradora Boliviana de Carreteras. La renuncia de la Autoridad Ambiental por negarse a otorgar las licencias ambientales a estos tramos visibiliza aún más el cuestionamiento al proyecto<sup>101</sup>, pero con el nombramiento de una nueva funcionaria estatal, los dos tramos obtienen la licencia ambiental<sup>102</sup>. Poco después el gobierno firma el Contrato de Colaboración Financiera entre el BNDES y el Estado Plurinacional de Bolivia y logra su aprobación legislativa.

## 2.3. DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO (JUNIO 2011-2012)

Se inicia con la emisión de la Orden de Proceder y desembolso del 20% del anticipo correspondiente a la contraparte boliviana el 3 de junio de 2011. A estos hechos les sigue el inicio, en agosto del mismo año, en Trinidad, de la VIII Marcha Indígena de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía en defensa del TIPNIS, la llegada a la ciudad de La Paz de la marcha después de la represión gubernamental en Chaparina y la promulgación de la Ley 180 de Protección al TIPNIS en octubre de 2011. Más adelante, la promulgación de la Ley 222 de Consulta a los Pueblos del TIPNIS como resultado de una marcha del sector colonizador productor de coca del Chapare marca el inicio de un nuevo escenario de conflicto que lleva a la IX Marcha Indígena y la decisión gubernamental de realizar la llamada consulta previa.

101 Renuncian el viceministro y el director de Medio Ambiente. 27 de julio de 2010. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010072601>

102 El Gobierno autoriza abrir camino en el Isiboro Sécore. 13 de agosto del 2010. [http://www.la-razon.com/index.php?url=/sociedad/Gobierno-autoriza-camino-Isiboro-Secure\\_0\\_1229877033.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/sociedad/Gobierno-autoriza-camino-Isiboro-Secure_0_1229877033.html)

La decisión del gobierno de resolución de contrato con OAS Ltda., acordado definitivamente en noviembre de 2012 con la conciliación final entre ABC y OAS Ltda., permitió a la Administradora Boliviana de Carreteras recuperar US\$ 6,8 millones y definiría la conclusión de una etapa de participación del BNDES y la empresa OAS Ltda. No significa la paralización de la construcción del proyecto.

El BNDES no llegó a desembolsar recursos para el proyecto, aunque en repetidas ocasiones el embajador de Brasil en Bolivia Marcel Biato señalaba a la prensa “que el Banco y el Estado brasileño ratificaban el compromiso de financiamiento del proyecto, quedando a la espera de la resolución de los conflictos suscitados con la VIII y IX Marcha Indígena y la decisión soberana de Bolivia con relación al proyecto”<sup>103</sup>.

### 3. CICLO DEL PROYECTO

#### 3.1. FINANCIAMIENTO A LA EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

El financiamiento del proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos muestra un proceso muy largo de negociaciones entre gobiernos que concluyen con la firma del acuerdo de financiamiento entre el Banco y el gobierno de Bolivia, con la participación de la empresa Constructora OAS Ltda. y la ABC. Con relación a la actuación del Banco en el exterior, autoridades brasileñas y del propio Banco señalan que no se trata de préstamos directos a los países o dinero que va para los gobiernos: son préstamos dirigidos a empresas brasileñas que tienen proyectos o exportan servicios fuera de Brasil<sup>104</sup><sup>105</sup>. Sin embargo, el contrato de préstamo establece que el prestatario es el Estado boliviano, que otorga las garantías de pago del Estado Plurinacional de Bolivia a través de los mecanismos del Convenio de Pago y Crédito Recíprocos (CCR), de ALADI.

El BNDES comprometió el financiamiento a la exportación de bienes y servicios para la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos mediante la línea BNDES-Exim Post-Embarque. Bajo esa figura, la operación es parte del Departamento de Comercio Exterior del Banco.

El Contrato de Financiamiento (Contrato de Colaboración Financiera 1021991 de fecha 15/02/2011) fue firmado entre el Gobierno de Bolivia y el BNDES con participación de la Administradora Boliviana de Carreteras como *interviniente importador* y la empresa OAS Ltda. como *interviniente exportador*. Tal como establece este documento, los recursos del préstamo no llegan al país prestatario, sino que deben ser liberados en Brasil al interviniente exportador por intermedio de una institución financiera que actúa como banco apoderado.

El concepto del BNDES de “exportación de bienes y servicios” y no así de financiamiento a proyectos de infraestructura en el exterior parece ser una

103 <http://www.eldeber.com.bo/nota.php?id=111025185047>, <http://noticiasdesdebolivia.blogspot.com/2012/01/brasil-ratifica-que-financiamiento-para.html>

104 “Cuando el BNDES financia proyectos fuera de Brasil, no se trata de préstamos directos para los países. Los préstamos son ofrecidos y están dirigidos exclusivamente para las empresas brasileñas que se instalan o tienen proyectos en otros países”. Rubens Barbosa, exembajador de Brasil que preside el Consejo de Comercio Exterior de la Federación de Industrias de San Pablo (FIESP).

105 Coutinho lembrou que nunca houve nenhum calote nesse tipo de empréstimo e o dinheiro não vai para os governos, e sim para empresas brasileiras para comprar produtos e pagar serviços no Brasil e, depois, exportá-los. “Não podemos gerar emprego no exterior. Há uma cadeia produtiva expressiva de pequenas empresas que se beneficiam disso [empréstimos]”. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/05/1460806-nao-podemos-gerar-empregos-no-externo-diz-presidente-do-bndes.shtml>

forma para que el propio Banco se libere de la aplicación de sus políticas de salvaguardas señalando que “no financia proyectos”. De esta forma, además de evadir los efectos que el proyecto llegaría a generar, al tratarse de financiamientos negociados entre gobiernos, el Banco dejaría las decisiones en otras instancias estatales, tal como muestra este caso.

El Banco se limita a exigir el cumplimiento de la legislación boliviana solo en la verificación de la existencia de documentos y licencias correspondientes a la legislación ambiental. En el proceso que culminó con la firma del Contrato de Colaboración Financiera, el BNDES no habría llegado a evaluar siquiera el cumplimiento de la Constitución Política del Estado, las Normas y Procedimientos de Inversión Pública, las Normas de Contratación Estatal y el cumplimiento pleno de la legislación en materia ambiental

El Contrato de Financiamiento también excluye la denominada *Cláusula Social*.

### **3.2. TRAMITACIÓN DE LA OPERACIÓN EN INVERSIONES DEL BNDES FUERA DE BRASIL**

El desarrollo de las acciones muestra que el camino seguido por el Banco para proyectos fuera de Brasil no necesariamente es el formalmente establecido como *tramitación de operaciones*. Se trataría más bien de financiamientos en los que se sigue un camino informal; las decisiones serían el resultado de procesos de negociación política y comercial en los cuales el rol de la diplomacia de los países es relevante e involucra a los gobiernos a través de los presidentes y ministros. Los cuadros 1, 2 y 3 detallan el camino “informal” seguido por los gobiernos y el Banco para la planificación e implementación del financiamiento para la construcción de la carretera. Cada etapa cuenta con la descripción de los instrumentos legales y administrativos que viabilizan el compromiso de financiamiento y ejecución del proyecto.

A partir del conocimiento del desarrollo del proyecto, que es sustentado por los documentos existentes, se ha logrado establecer que existe un proceso que mantiene una lógica y secuencia de la siguiente manera:

#### **A. Preparación del préstamo**

Consiste en el período de negociación del financiamiento de gobierno a gobierno, etapa en la que tienen un papel importante los presidentes de ambos países y los Ministerios de Relaciones Exteriores. En esta etapa no se evidencia la aplicación de las políticas de salvaguardas del Banco y menos aún un proceso de análisis y evaluación de las implicancias sociales y ambientales del proyecto. Se trata principalmente de una negociación política y comercial sobre las condiciones generales de financiamiento del proyecto en el marco de otras negociaciones y acuerdos que no necesariamente están relacionados o involucran al BNDES.

En esta etapa no ha sido posible establecer si alguna instancia del Banco llega a participar directamente en la toma de decisiones de financiamiento del proyecto y exportación de bienes y servicios brasileños. Sin embargo, los documentos de proyecto establecen que hay una relación clara entre las decisiones del gobierno brasileño de financiamiento a las exportaciones de bienes y servicios, el BNDES y las empresas que prestarían los servicios sustentadas por la política brasileña de apoyo a la internacionalización de empresas.

**TABLA 6: PROCESO INFORMAL DE TRAMITACIÓN DE OPERACIONES DEL BNDES ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PRÉSTAMO**

ETAPA	DOCUMENTO DEL BNDES Y/O ESTADO	FECHA	DETALLE DEL DOCUMENTO
Preparación del préstamo (acuerdos gobierno a gobierno con intervención del BNDES)	Declaración conjunta "Brasil-Bolivia: Avanzando hacia una alianza estratégica"	17 Diciembre 2007	Declaración presidencial en la que señalan que "Coinciden en la necesidad de establecer condiciones para que Brasil viabilice un crédito para proyectos de infraestructura del Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia, teniendo en cuenta las mejores condiciones financieras dentro de los mecanismos oficiales de crédito y de garantía brasileños, y las garantías de pago del Estado Plurinacional de Bolivia a través de los mecanismos del Convenio de Pago y Crédito Recíprocos - CCR, la ALADI".
	Documento Base de Licitación Pública Internacional LPI 001/2008 "Construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos de la Ruta F-24 bajo la modalidad Llave en Mano con financiamiento gestionado por el proponente"	4 Marzo de 2008	Documento que establece las condiciones y requisitos para la participación de empresas en la licitación, incluye TdR's de descripción general del proyecto y las condiciones en las que se realizaría el contrato, además el detalle de la forma de calificación y modelo de contrato. Durante el proceso de la licitación este documento fue modificado por 23 enmiendas. Establece que el proponente deberá presentar para su oferta de financiamiento una Carta Original de Compromiso de Financiamiento de terceros, de la Institución o las instituciones que otorgarán la financiación y manifestando claramente el compromiso de la o las Entidades Financieras de conceder a Bolivia el crédito ofertado. El financiamiento debía ser ofertado en dólares americanos por un monto total del 100% del valor de la obra (modificado posteriormente a 80% del valor de la obra).

ETAPA	DOCUMENTO DEL BNDES Y/O ESTADO	FECHA	DETALLE DEL DOCUMENTO
Preparación del préstamo (acuerdos gobierno a gobierno con intervención del BNDES)	Declaración conjunta de los Presidentes Evo Morales y Luiz Inacio Lula da Silva en Riberalta	18 Julio 2008	Declaración presidencial en la que señalan que "Coinciden en la importancia de dar continuidad y ampliar la cooperación financiera bilateral en el área de infraestructura, mediante la revisión en el plazo mas breve posible de financiamiento a otros tramos de carreteras priorizados por el gobierno de Bolivia en el Plan Nacional de Desarrollo".
	Resolución de Adjudicación del contrato "Ilave en mano" para la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos RPC No. 0154/2008	01 Agosto 2008	"Documento de adjudicación de la licitación de agosto de 2008, en el que se establece que las obras de diseño y construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos fueron adjudicadas a la Constructora OAS Ltda. por 415 millones de dólares, de los cuales 332 millones (80%) serían financiados por el BNDES y el restante 20% por el Estado boliviano. OAS Ltda., la única empresa que presentó una oferta de diseño, construcción y financiamiento de esta vía, propuso financiar el proyecto Villa Tunari - San Ignacio de Moxos con un crédito del BNDES.
	Contrato ABC No. 218/08 GCT -OBR- BNDES de "Construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos Ruta F-24"	4 Agosto 2008	"Consiste en un contrato entre la empresa constructora brasileña OAS Ltda. (Sucursal Bolivia) y la Administradora Boliviana de Carreteras para la elaboración del Estudio de Factibilidad, Estudio a nivel de Diseño Final, realización del EEIA y obtención de licencias, construcción de la carretera y entrega de la obra pavimentada, realización del control de calidad de la obra y de los materiales y puesta en servicio. La empresa es la encargada de gestionar el 80% del monto total del contrato que alcanza a US\$415.000.425,39. Incluye una "cláusula suspensiva" que establece la suspensión del efecto legal del contrato hasta la aprobación del crédito por el órgano rector del Tesoro y Crédito Público.
	Declaración conjunta de los Presidentes Evo Morales y Luiz Inacio Lula da Silva en Villa Tunari	22 Agosto 2009	Declaración presidencial en la que entre otros temas, expresan su satisfacción por la firma del Protocolo de financiamiento brasileño para la carretera Villa Tunari - San ignacio de Moxos, señalando "que permita una mayor integración entre los departamentos de Cochabamba y Beni, concretando así una mayor interconexión fronteriza que coadyuvara a dinamizar la economía de los pueblos de esta región".

Fuente: Elaboración de los Autores apartir del análisis del proceso y documentos.

## B. Evaluación, Aprobación y Acuerdo de Financiamiento

Según el Contrato de Colaboración Financiera<sup>106</sup>, la única evaluación para la aprobación del préstamo y acuerdo de financiamiento que se conoce fue la realizada por el Comité de Financiamiento y Garantía de exportación (COFIG) que en su 56ª. Reunión Ordinaria del 27 de marzo de 2009 aprueba la emisión del Seguro de Crédito a la Exportación para el pago del crédito resultante del financiamiento del contrato.

El COFIG es una institución brasileña creada el 18 de febrero de 2004 por Decreto 4993. Es miembro integrante del Consejo de Comercio Exterior (CAMEX) con las facultades para formular y monitorear las operaciones del Programa de Financiamiento de las Exportaciones (PROEX) y del Fondo de Garantía de Exportación (FGE), estableciendo los parámetros y condiciones para la concesión de ayuda financiera a las exportaciones y de prestación de garantías<sup>107</sup>.

Posteriormente, el acuerdo de financiamiento se concreta con la firma del Protocolo de Financiamiento entre las máximas autoridades de gobierno de ambos países (presidentes). Este documento establece la forma de aplicación del Protocolo a través de la firma del Contrato de Financiamiento entre el Estado prestatario y el BNDES, definiendo el programa de financiación de las exportaciones del BNDES y las condiciones para el desembolso de recursos.

El contrato de colaboración financiera establece la necesidad de la “declaración de eficacia del contrato” tanto en requisitos para el manejo financiero de recursos y obligaciones socio-ambientales (ver detalle en el cuadro 1, *Etapas de implementación del préstamo*). Determina también que el proyecto para el cual se destinan los bienes y servicios financiados en el ámbito del contrato debe observar todas las normas ambientales aplicables en vigor en el Estado prestatario y obliga a una declaración del prestatario de que “la firma del contrato y cumplimiento de las obligaciones de él resultantes no originan conflicto, ni resultaran en violación de tratado, acuerdo, contrato u otro instrumento que el prestatario sea parte”.

Las exigencias para el desembolso de recursos muestran el conocimiento del Banco y el gobierno boliviano de las características de la región y las condiciones sociales y ambientales<sup>108</sup> en las que se pretendía construir el proyecto, además de la complejidad, adoptando cláusulas contractuales que obligan a la elaboración y presentación de documentos sobre los que no se garantiza un mínimo grado de profundidad de análisis, como tampoco transparencia y participación en su realización.

---

106 Acápite (D) de la sección Considerando.

107 El COFIG está compuesto por representantes de las siguientes instituciones: Secretario Ejecutivo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, que es el presidente del Comité; Ministerio de Hacienda, representado por la Oficina de Asuntos Internacionales, que actúa como secretario ejecutivo de la Comisión; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Casa Civil de la Presidencia, y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda. También participan, sin derecho a voto, representantes del Banco do Brasil S.A.; BNDES; IRB - Brasil Reaseguros S.A., y Aseguradora Brasileña de Crédito a la Exportación S.A. - SBCE.

108 El TIPNIS cuenta con un Plan Estratégico y Programa de Gestión del “Territorio Indígena, Parque Nacional Isiboro Securé” (elaborado en el año 2004) y una Evaluación Ambiental Estratégica para el Desarrollo Integral Sustentable del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Securé (elaborado el 2011).

**TABLA 7: PROCESO INFORMAL DE TRAMITACIÓN DE OPERACIONES DEL BNDES ETAPA DE EVALUACIÓN, APROBACIÓN Y CONTRATACIÓN DEL PRÉSTAMO**

ETAPA	DOCUMENTO DEL BNDES Y/O ESTADO	FECHA	DETALLE DEL DOCUMENTO
Evaluación, aprobación y contratación de la operación	Protocolo entre la República Federativa de Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre el financiamiento de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos	22 Noviembre de 2009	El documento establece que el Comité de Financiamiento y Garantía de exportación - COFIG(1) aprobó el 27 de marzo de 2009, la concesión de un crédito a favor del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, por un monto máximo de US\$ 332,000,000.00, para financiar el proyecto. El crédito será destinado a financiar el 100% del valor de las exportaciones brasileñas de bienes y servicios a través de la empresa(s) brasileña(s) seleccionadas(s) por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, a través de la Administradora Boliviana de Carreteras, en representación del Estado Plurinacional de Bolivia, para las obras del proyecto "Villa Tunari-San Ignacio de Moxos". El Protocolo se aplicará mediante la firma de contratos, entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES, con la intervención de los exportadores brasileños, dentro de su programa de financiación de las exportaciones de BNDES-Exim.
	Ley N° 005 para la aprobación del Protocolo de Financiamiento de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos	7 Abril 2010	Ley de aprobación del Protocolo entre la República de Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre el financiamiento de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos.
	Contrato de Colaboración Financiera mediante descuento de títulos de crédito No. 10219991 que celebran el BNDES y el Estado Plurinacional de Bolivia con la intervención de la constructora OAS Ltda. Y de la Administradora Boliviana de Carreteras	15 Febrero 2011	Documento de contrato entre el BNDES y el Estado Plurinacional de Bolivia (Prestatario) con intervención de la constructora OAS Ltda. (Interviniente Exportador) y de la Administradora Boliviana de Carreteras (Interviniente Importador) con el objeto de apoyar a las exportaciones de los bienes y servicios realizados por el Interviniente Exportador al Prestatario tomando como antecedente el contrato comercial firmado entre OAS Ltda. y la ABC. Establece las condiciones para el desembolso tanto en requisitos para el manejo financiero de recursos y obligaciones socioambientales. Establece que el proyecto para el cual se destinan los bienes y servicios financiados en el ámbito del contrato irá a observar todas las normas ambientales aplicables en vigor en el Estado Plurinacional de Bolivia.
	Ley No. 112 de aprobación de Contrato de Colaboración Financiera	7 Mayo 2011	De aprobación del Contrato de Colaboración Financiera mediante descuento de títulos de crédito No. 10219991 que celebran el BNDES y el Estado Plurinacional de Bolivia con la intervención de la constructora OAS Ltda. Y de la Administradora Boliviana de Carreteras

Fuente: Elaboración de los Autores a partir del análisis del proceso y documentos.

### C. Implementación del Programa

Para la etapa de implementación del Programa las partes acuerdan la elaboración y presentación a satisfacción del Banco de varios documentos relacionados con las condiciones y obligaciones socio-ambientales. El acuerdo de financiamiento no permite identificar la instancia del Banco que analiza la operación y forma parte de la decisión de adoptar estas obligaciones, ni tampoco identifica la instancia responsable de la recepción y aprobación de los documentos relacionados con las obligaciones socio-ambientales.

La obligación de cumplimiento de la normativa ambiental del país prestatario sin hacer referencia a las políticas de salvaguardas del BNDES definiría que las “obligaciones socio-ambientales” de los préstamos del Banco fuera de Brasil son diferentes para cada programa y país prestatario.

**TABLA 8: PROCESO INFORMAL DE TRAMITACIÓN DE OPERACIONES DEL BNDES (ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PRÉSTAMO)**

ETAPA	DOCUMENTO DEL BNDES Y/O ESTADO	FECHA	DETALLE DEL DOCUMENTO
Implementación	Documento de recepción y aceptación de Informes Anuales de desempeño socio-ambiental	Deben ser producidos por el prestatario y/o interviniente importador a satisfacción del BNDES y la presentación es condición previa al desembolso de recursos.	El contrato establece que estos informes deben contar con indicadores a ser propuestos por la autoridad ambiental competente, aceptados por el BNDES y realizados a satisfacción del Banco durante todo el periodo de construcción y operación del proyecto hasta la total extinción de la deuda con el BNDES.
	Documento de recepción y aceptación que demuestre la constitución e implementación del Fondo Ambiental	Hasta 12 meses a partir de la emisión de la Licencia Ambiental del Tramo 2 (que atraviesa el TIPNIS)	De acuerdo a contrato, el Fondo Ambiental debe estar constituido de acuerdo a determinaciones de la Autoridad Ambiental Competente y sus objetivos son apoyar las actividades de monitoreo, control y fiscalización en el TIPNIS.
	Documento que compruebe la entrega de Informes Anuales de actividades del Fondo Ambiental	Durante la fase de construcción del Tramo 2 y hasta la extinción del contrato	
	Documento de recepción y aceptación de la Estrategia de Gestión Integral del TIPNIS	No establecido	
	Documentos de recepción de la Declaratoria de Impacto Ambiental y respectivos estudios del Tramo 2	No establecido	
	Documentos de recepción de Informes Semestrales de seguimiento socio-ambiental de cada tramo del Proyecto		Los Informes Semestrales que deben contar con el respectivo parecer de aceptación emitido por la autoridad ambiental competente deben ser entregados al BNDES hasta 45 días corridos después del cierre del semestre.



ETAPA	DOCUMENTO DEL BNDES Y/O ESTADO	FECHA	DETALLE DEL DOCUMENTO
Implementación	Documento de recepción de Parecer de conformidad jurídico-institucional-ambiental relativo al proceso de obtención de licencia ambiental del tramo 2		De acuerdo a contrato, el Parecer debe ser emitido por una empresa especializada con experiencia internacional a ser contratada por el Interviniente Exportador (OAS Ltda.) de acuerdo a objetivo a ser definido por el BNDES.
	Documento de recepción de Relación de Compensaciones Socio Ambientales implementadas en el proyecto.	Aprox. 30 días después de la conclusión de las obras en cada tramo	La Relación de Compensaciones debe ser presentada al Banco por OAS Ltda con aceptación de la ABC, hasta 30 días después de la fecha de conclusión de las obras en cada tramo.
	Documento de recepción y aceptación a conformidad del BNDES del Parecer de Conformidad Socio - Ambiental referente al cumplimiento de las exigencias de la DIA y documentos en esta referida para cada uno de los tramos del proyecto		El Parecer de Conformidad Socio - Ambiental contratado por OAS, debe ser emitido por una empresa especializada con experiencia internacional, según objetivo definido por el BNDES previamente al desembolso de los últimos 5% del valor del crédito.

Fuente: Elaboración de los autores a partir del análisis del proceso y documentos.

### 3.3. CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA

#### 3.3.1. Sistema de inversión pública en Bolivia

La inversión pública pasa por un proceso de planificación de las operaciones o intervenciones. Como parte de ese proceso, los proyectos son planificados para llevarse a cabo como una secuencia de actividades conocidas como *ciclo del proyecto de inversión*, que involucra un proceso gradual de definición de soluciones, alternativas y escenarios para resolver un problema identificado.

La legislación boliviana establece que el Ministerio de Hacienda es el Órgano Rector del Sistema Nacional de Inversión Pública<sup>109</sup>. Es responsable de las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que regulan los procesos de asignación de recursos para los proyectos de inversión en todas las entidades del sector público. Las normas básicas del SNIP establecen que el "ciclo de los proyectos de inversión pública consiste en el proceso que atraviesa un proyecto de inversión pública desde que nace como idea, se formula y evalúa, entra en operación, o se decide su abandono, y cumple con su vida útil". Todo proyecto de inversión pública debe cumplir con este ciclo y con las fases de: *Preinversión*, que comprende estudios de prefactibilidad y factibilidad, de alternativas técnicas, de inversión y de

109 Ley 1493 de 17 de septiembre de 1993.

operación; establecimiento de los costos de inversión, valoración de los beneficios del proyecto y diseño final; *Ejecución*, que comprende desde la decisión de ejecutar el Proyecto de Inversión Pública y se extiende hasta que se termina su implementación y el mismo está en condiciones de iniciar su operación; *Operación*, que involucra las acciones relativas al funcionamiento del proyecto.

El proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos fue licitado, contratado y acordado el financiamiento sin que se cumplan las normas de inversión pública. Los estudios de factibilidad y diseño final fueron encargados a la empresa OAS Ltda. como parte del contrato *llave en mano*. El gobierno de Bolivia y el BNDES no contaban con estudios de preinversión cuando se acordó el préstamo, lo que llegaría a significar que las decisiones de financiamiento fueron tomadas sin haber llegado a evaluar posibilidades, efectos, alternativas, opciones financieras, como tampoco contar con el precio referencial para llevar adelante la licitación.

### 3.3.2. Contrataciones Estatales

El informe de la evaluación posterior realizada por la Contraloría General del Estado<sup>110</sup> al proceso de licitación y contratación de la Constructora OAS Ltda. expuso sistemáticamente las malas prácticas institucionales e ilegalidades cometidas por la ABC, incluyendo el sobreprecio, la debilitación de las exigencias en los documentos de licitación y contrato para favorecer a OAS, así como el cambio de los términos y condiciones, vulnerando las normas que rigen este tipo de cambios (se realizaron veintitrés enmiendas), entre muchos otros aspectos.

Esta evaluación que detalla actos ilegales fue realizada previamente a la firma del Contrato de Financiamiento y conocida públicamente. Sin embargo, no tuvo importancia en la decisión del BNDES para la firma del Contrato de Financiamiento, lo que muestra vulneración de sus propias políticas.

### 3.3.3. Cumplimiento de la Legislación Nacional en materia ambiental

En el cuadro 1 y anexo 1 se detallan los documentos relacionados con la aplicación de salvaguardas según lo establecido en el Contrato de Colaboración Financiera y los documentos del Estado generados como parte de la planificación del proyecto.

La mayor parte de los instrumentos de salvaguardas socio-ambientales detallados debían ser desarrollados en la etapa de implementación del tramo 2 de la carretera, que no llegó a iniciarse. Según el contrato de préstamo, en esta etapa el papel del BNDES sería principalmente de receptor de documentos sin asumir responsabilidad sobre el proyecto y sus resultados.

---

110 Carta de remisión de la evaluación del proceso de contratación para la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos llave en mano con financiamiento del proponente. Carta GPAE/847/2010, 14/06/2010 e Informe Técnico. Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010.

## El Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental

Según la legislación boliviana y el contrato de la empresa OAS, el estudio de evaluación de impacto ambiental debía ser uno para todo el proyecto. Como estrategia para superar el rechazo a la construcción de la carretera atravesando el TIPNIS, el proyecto, la evaluación ambiental y el financiamiento correspondiente fueron fraccionados en tres tramos. La empresa OAS avanzó por separado los estudios para los tramos 1 y 3 y logró de manera forzada la licencia ambiental para ambos, lo que le permitiría iniciar la construcción en los tramos extremos. Esta situación se trataba de una forma de presión a los pueblos indígenas del TIPNIS a aceptar la construcción del proyecto a través del Parque.

La aprobación de los estudios incompletos y deficientes de evaluación de impacto ambiental de los tramos 1 y 3 bajo presión política y cambio de la Autoridad Ambiental Nacional demostró la vulneración por parte de la Administradora Boliviana de Carreteras y la Constructora OAS Ltda. de la legislación ambiental boliviana, al mismo tiempo que el incumplimiento de las condiciones del Contrato de Colaboración Financiera aprobado por ley del Estado.

Los EIA presentan los impactos directos genéricos y los causados normalmente por la construcción de este tipo de obras. Pero la deficiencia más importante es que no evalúan los impactos indirectos de cada tramo y de estos sobre el TIPNIS, que son los más importantes para la población. Esta situación es reconocida en la otorgación de las licencias ambientales, que con conocimiento de las deficiencias en los EIA y planes de manejo ambiental son otorgadas postergando el análisis de impactos indirectos, en ambos casos, hasta la realización de la evaluación de impacto ambiental del tramo 2<sup>111</sup>.

## La Consulta Pública

Los talleres de consulta pública fueron realizados el año 2010, de manera separada para cada tramo como parte de los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y sin tomar en cuenta a los habitantes del TIPNIS en ninguno de los casos. Fueron procesos informativos generales de los beneficios del proyecto, de firmas de actas que avalen la realización de estos talleres y de recolección de preocupaciones y necesidades de las poblaciones, y no así verdaderos procesos de información, de debate y discusión sobre los beneficios y riesgos de la ejecución del proyecto.

Estos instrumentos, que son de cumplimiento obligatorio tanto para el financiamiento del Banco como por la legislación boliviana, fueron simples procesos formales de cumplimiento de la norma y no así instrumentos para la toma de decisiones de las instancias involucradas o de alerta respecto del cumplimiento de la legislación y compromisos internacionales. Fueron realizados por la empresa responsable, especializada en el rubro de la construcción e interesada en realizar

---

111 MMAyA/VMA No. 1513/10 y MMAyA/VMA No. 1512/10 del 5 de agosto de 2010.

el trabajo de su competencia, por tanto las evaluaciones y estudios a su cargo difícilmente podrían ser objetivos, transparentes y reflejar las preocupaciones y rechazo de los pobladores del TIPNIS al proyecto.

La decisión del Poder Ejecutivo de ejecutar el proyecto y la decisión del BNDES de financiarlo conociendo la complejidad de la situación y sin contar con los elementos técnicos, económicos, legales, sociales y ambientales necesarios resultaron en la conflictividad reflejada en las marchas indígenas y respaldo social a la no construcción de la carretera a través del TIPNIS, afectando la imagen del gobierno boliviano, del Banco y del estado brasileño<sup>112</sup>.

---

112 Al grito de “el TIPNIS pa’ Bolivia y no para Brasil”, cientos de jóvenes, activistas ambientalistas, representantes de derechos humanos y otras organizaciones protestaron ayer lunes frente a la embajada del Brasil por considerar que es responsable por la decisión del presidente Evo Morales de construir “sí o sí” la carretera que partirá en dos el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore. Protestan frente a la Embajada de Brasil por el TIPNIS y los transgénicos (16/08/2011). <http://www.jornadanet.com/Hemeroteca/n.php?a=66712-1&f=20110816>



## C.

### CASO DEL BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHINA (CHINA EXIM BANK) Y LA REPRESA HIDROELÉCTRICA COCA CODO SINCLAIR (ECUADOR)

Este capítulo se enfoca en la aplicación de salvaguardas por el **Banco de Exportaciones e Importaciones de China (China ExIm Bank)** en el contexto del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair, proyecto emblemático en términos de los desafíos de gestión de riesgo socio-ambiental que supone tanto para el Estado ecuatoriano como para el China ExIm Bank. Para apreciar la manera específica en que el Banco conceptualiza y aplica sus salvaguardas, el análisis destaca los hitos más importantes del ciclo del proyecto Coca Codo Sinclair.

**Principales hitos identificados en función del cumplimiento del ciclo de proyectos del China ExIm Bank:** (i) EIA y EIS –consulta pública insuficiente; (ii) análisis acelerado (seis a siete meses), y (iii) negociación (duró un año).

#### 1. HERRAMIENTAS DE SALVAGUARDAS DEL CHINA EXIM BANK

El China ExIm Bank fue fundado en 1994. Es un banco de propiedad estatal, bajo la dirección del Consejo de Estado y supervisado por el Ministerio de Finanzas de la República China. Tiene el mandato de facilitar la exportación e importación de productos chinos, así como apoyar a las empresas nacionales chinas para invertir en otros países y promover un mayor intercambio comercial<sup>113</sup>. De hecho, el China ExIm Bank ha sido una de las instituciones financieras más importantes dentro de la estrategia comercial de la República China en orientar flujos de US\$ 30 000 millones de inversión directa anual hacia otros países desde el año 2007 (en comparación con los US\$ 50 000 millones del Grupo Banco Mundial en el mismo período)<sup>114</sup>.

El portafolio de financiamiento y aseguramiento del China ExIm Bank provee apoyo y servicios financieros a los exportadores chinos para mejorar su competitividad a nivel internacional. Sus mercados objetivos primarios incluyen países como Japón, Corea, Indonesia, Vietnam, India, Brasil, Rusia, Turquía, Suráfrica, el Medio Oriente y México. En 2012, el China ExIm Bank otorgó un financiamiento a la exportación acumulado de 5500 millones dólares taiwaneses (US\$ 182 millones) hacia estos mercados objetivos.

Asimismo, el China ExIm Bank busca ayudar a las empresas taiwanesas a ingresar a mercados emergentes ubicados en áreas del Sureste Asiático, América Latina y Europa Oriental. En 2012, la aprobación de préstamos para la exportación hacia estos mercados emergentes representó el 63,90% del total de crédito para la exportación desembolsado por el Banco. De esta manera, el China ExIm Bank explora nuevas oportunidades de negocios y ayuda a las firmas locales a expandirse hacia estos mercados<sup>115</sup>.

113 China ExIm Bank, Informe Anual 2013. Disponible en: [http://english.eximbank.gov.cn/tm/enAR/index\\_634\\_26391.html](http://english.eximbank.gov.cn/tm/enAR/index_634_26391.html)

114 Irwin and Gallagher (junio de 2014) *Exporting National Champions: China's OFDI Finance in Comparative Perspective*, Global Economic Governance Initiative Working Paper; M. Grimsditch (May 2014) *Development Finance in the BRICS Countries: A Review from China*. El autor constata las dificultades de precisar los montos y destinos finales de los flujos de inversión china.

115 China ExIm Bank, *Informe Anual 2012*.

Se estima que, desde el año 2005, los compromisos de crédito de la República China hacia América Latina bordean los US\$ 75 billones, de los cuales alrededor del 82% provendría del Banco de Desarrollo de China (CDB por sus siglas en inglés) y 12% del China ExIm Bank, teniendo como sus principales destinos Argentina, Venezuela, Ecuador y Brasil, países que concentran el 91% de dicho monto. Además, se evidencia que el financiamiento chino hacia América Latina empezó a crecer significativamente desde 2008, año en que ubicó US\$ 6 billones en la región, cifra que se triplicaría para el siguiente año, superando los US\$ 14 billones y los US\$ 15 billones invertidos en la región por el Banco Mundial y el BID, respectivamente. En 2010, el monto se duplicaría, alcanzando los US\$ 37 billones y superando por mucho las inversiones del Banco Mundial y el BID<sup>116</sup>.

Asimismo, se hizo una proyección estimada de más de US\$ 1 000 000 millones de financiamiento nuevo para infraestructura en África por China durante los próximos doce años, de los cuales entre 70% y 80% vendría del China ExIm Bank<sup>117</sup>. En Ecuador, el China ExIm Bank provee financiamiento para los proyectos hidroeléctricos Paute-Sopladora, Minas-San Francisco y Coca Codo Sinclair (por US\$ 571 millones, US\$ 312 millones y US\$ 1 682 millones, respectivamente), así como para la compra de equipo pesado para los sectores de minería e hidrocarburos, entre otros.

Los instrumentos de financiamiento del China ExIm Bank son préstamos concesionales y créditos comerciales para empresas chinas en la forma de crédito para exportación e importación de bienes y servicios<sup>118</sup>.

Las principales agencias gubernamentales chinas de control en materia de inversiones en el extranjero son: el Consejo de Estado, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Protección Ambiental, la Comisión Nacional para la Regulación de la Banca, y la Comisión de Supervisión y Administración de Activos de las Empresas Centrales<sup>119</sup> (ver anexo 1 – Sección China ExIm Bank).

Pese a la existencia de un amplio marco regulatorio y de numerosas agencias gubernamentales de control para las inversiones en el extranjero, las principales diferencias entre las regulaciones de los bancos chinos y las de otras instituciones financieras internacionales (IFI) como el BM, el BID y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), se encuentran en el menor grado de desarrollo de las primeras. Esta diferencia en el marco institucional para las salvaguardas ambientales y sociales es especialmente claro en lo que se refiere a los mecanismos concretos que permiten su implementación y supervisión. Mientras que las IFI cuentan con políticas y requisitos de procedimiento, equipos de trabajo y presupuestos específicos para estas actividades, el China ExIm Bank no tiene políticas de salvaguardas de carácter obligatorio.

---

116 Gallagher, Kevin P., Amos Irwin, and Katherine Koleski (Mar. 2012) *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Inter-American Dialogue, pp. 5-7

117 Toh Han Shih (2013) China to Provide Africa with US\$ 1 trillion Financing, *South China Morning Post*, 18 November. En marzo de 2012, el China ExIm Bank y el Banco de Desarrollo Interamericano establecieron un fondo de inversión conjunta para la región latinoamericana para movilizar hasta US\$ 1 000 millones de inversiones.

118 Gallagher *et al.* (2012:13). La tabla 6 explica que los costos de crédito del China ExIm Bank están debajo de otros bancos, como BIRF y US ExIm, aunque la tasa de 6,9% para el préstamo para CCS es excepcional. Según el Consejo del Estado, los préstamos concesionales del China ExIm Bank tienen una tasa de interés de entre 2% y 3%, con un plazo de pago de entre quince y veinte años y un período de cinco años al inicio en que solo se paga intereses. PRC (2011) *White Paper: China's Foreign Aid*. Information Office of the State Council. Los préstamos concesionales requieren la compra de un mínimo de 50% de bienes y servicios de origen chino para los proyectos financiados.

119 Garzón (2014). *Manual legal sobre regulaciones ambientales y sociales chinas para los préstamos e inversiones en el exterior*; Banktrack and Friends of the Earth (2012) *China Development Bank's Overseas Investments: An Assessment of Environmental and Social Policies and Practices*; International Rivers (2012) *The New Great Walls: A Guide to China's Overseas Dam Industry*.

Por otro lado, en el año 2008, el China ExIm Bank publicó una Guía para la Evaluación de Impactos Sociales y Ambientales. Para el financiamiento de proyectos en el exterior, la Guía establece que el sistema de leyes, políticas y marcos regulatorios ambientales del país prestatario son la base para evaluar los riesgos pertinentes. Sin embargo, se instruye al Banco y a las empresas que reciben crédito de este a llevar a cabo un EIA antes de la definición de un préstamo y el monitoreo ambiental (EIA *ex post*) durante la implementación del proyecto financiado. Se aclara que el China ExIm Bank revisa los documentos de aplicación a crédito presentados por el prestatario y contrata expertos independientes cuando lo considera necesario<sup>120</sup>.

La Guía también establece que, si el sistema nacional no tiene la capacidad para evaluar y manejar estos riesgos sociales y ambientales, se deben usar los estándares y prácticas que rigen las inversiones en China<sup>121</sup>. Por otro lado, la existencia de accidentes ambientales y el precario cumplimiento de las regulaciones sociales y ambientales en el mismo ámbito doméstico (en China) han generado preocupación en el sentido de que estos problemas puedan transferirse a proyectos de infraestructura realizados por empresas constructoras chinas en América Latina<sup>122</sup>.

El China ExIm Bank ha colaborado con la IFC a través de dos Acuerdos de Entendimiento para fortalecer la colaboración en asuntos ambientales en inversiones en los sectores de energía y transporte en África<sup>123</sup>. Sin embargo, los compromisos del China ExIm Bank no le permiten verificar cómo se toman las decisiones internas durante el ciclo de proyecto y hacen falta medidas para una revisión independiente. El China ExIm Bank es supervisado por la Comisión Nacional para la Regulación de la Banca, pero el público desconoce si esta forma de regulación se materializa en contextos de no cumplimiento<sup>124</sup>.

En cuanto al organigrama del China ExIm Bank, este incluye una serie de oficinas y departamentos potencialmente relevantes para el tratamiento de las inversiones en el extranjero, tales como la Oficina de Supervisión, el Departamento de Investigación Económica, el Departamento de Control y Cumplimiento Interno, el Departamento de Asuntos Legales y el Departamento de Negocios Internacionales (ver anexo 2 – Sección China ExIm Bank).

### Política o práctica de acceso a la información

El China ExIm Bank no tiene una política de acceso a la información y no divulga la documentación interna referente a proyectos financiados. Además, el portal web del Banco no proporciona una herramienta de búsqueda de información sobre proyectos financiados ni documentación de los resultados.

De esta manera, la posibilidad de acceder a información oficial sobre proyectos financiados —como EIA y EIS, contratos de crédito y contratos de obra— queda supeditada a lo que establece el marco normativo de cada país o, incluso, en la práctica, a la apertura que muestren las autoridades de las instituciones o empresas donde reposan estos documentos.

---

120 China ExIm Bank (2008). Guía para la evaluación de impactos sociales y ambientales, artículo 13.

121 *Ibid.*, artículo 12. Para una síntesis de la evolución rápida del marco regulatorio ambiental en China, véase Gallagher *et al.* (2012: 21-26) y Garzón (2014).

122 Gallagher, Kevin P., Amos Irwin y Katherine Koleski (Mar. 2012). The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America, *Inter-American Dialogue*, p. 26.

123 P. Bosshard (2010).

124 Sobre el CBRC, <http://www.cbrc.gov.cn/showyjhlindex.do>



En este sentido, la legislación ecuatoriana establece que el acceso a la información pública es un derecho de las personas garantizado por el Estado. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) estipula que “toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que [...] tengan participación del Estado o sean concesionarias de este [...], de las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, de instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, de las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), está sometida al principio de publicidad [...]”<sup>125</sup>. Asimismo, se reivindica el derecho de acceso a la información pública con el fin de posibilitar “la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas de las diferentes autoridades que ejerzan el poder público”<sup>126</sup>.

Vale resaltar que se entiende por información pública “todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenido, creado u obtenido por ellas, que se encuentre bajo su responsabilidad o se haya producido con recursos del Estado”<sup>127</sup>.

Con relación a la divulgación de información pública, la LOTAIP indica que las instituciones mencionadas deben difundir de manera obligatoria, a través de un portal de información o página web, o de otros medios que fueren necesarios, una importante cantidad de información mínima actualizada<sup>128</sup>.

En este punto, cabe señalar que la empresa promotora del proyecto Coca Codo Sinclair EP tiene mecanismos de divulgación de información que se ajustan en buena medida a lo que establece la legislación nacional y pública: en su portal se encuentra la mayor parte de la información requerida por el artículo 7 de la LOTAIP. Sin embargo, existe cierta información que no está publicada, especialmente en referencia al financiamiento externo para el proyecto, en este caso proveniente del China ExIm Bank<sup>129</sup>.

Por otro lado, la Guía para la Evaluación de Impactos Sociales y Ambientales publicada por el China ExIm Bank señala que los proyectos con impactos ambientales serios deben ser consultados con el público de una manera consistente con las leyes locales. Sin embargo, no se define el alcance ni la calidad de la información necesaria para que la consulta sea efectiva.

En Ecuador, el derecho a la consulta previa, libre e informada se halla reconocido desde 1998, año en que el Congreso Nacional aprobó el Convenio 169 de la OIT. Posteriormente,

---

125 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP (2014), artículo 1.

126 *Ibid.*, artículo 4.

127 *Ibid.*, artículo 5. Queda excluida aquella información considerada como confidencial por tener relación directa con la defensa o seguridad del Estado.

128 Entre la información que debe divulgarse destaca la siguiente: los servicios que ofrece la institución, las formas de acceder a ellos, los horarios de atención y demás indicaciones necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; los formularios o formatos de solicitud requeridos para la realización de trámites inherentes a su campo de acción; información total sobre el presupuesto anual que administra la institución; los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc.; el detalle de los contratos de crédito externos o internos; mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía; entre otros. *Ibid.*, artículo 7.

129 Por otro lado, en la política de comunicación de la empresa, recogida en su portal web, se indica que esta ha de “mantener la confidencialidad en la información técnica, empresarial y, en general, en aquella información considerada por el Directorio de COCASINCLAIR EP como estratégica y sensible a los intereses de esta”, lo cual, dicho tan generalmente, parecería contraponerse a lo establecido por la LOTAIP en el artículo 5. COCASINCLAIR EP (2014), <http://www.cocacodosinclair.gob.ec/gestion-comunicacion-e-informacion/>

en el año 2008, este derecho fue también reconocido en el artículo 57 de la Constitución de Montecristi, referente a los derechos de colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador. En este artículo se establece que la consulta debe ser realizada por las autoridades competentes de manera obligatoria y oportuna<sup>130</sup>.

Más adelante, en el artículo 398, de la sección referente a naturaleza y medio ambiente, se habla del deber de consultar con la comunidad en general con respecto a la aprobación de un proyecto que pueda afectar al medio ambiente, y se señala que “la Ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta”, y se aclara que “el Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la Ley y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”<sup>131</sup>. Por otro lado, se indica que “[s]i del referido proceso [...] resulta una oposición mayoritaria de la comunidad [...], la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente, de acuerdo con la Ley”<sup>132</sup>.

### Mecanismo de queja

El China ExIm Bank no define una provisión para que el prestatario establezca un mecanismo independiente para recibir, procesar y remediar quejas emitidas por la población afectada. Solo se refiere —en términos generales— al cumplimiento de las leyes nacionales.

En el caso del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair, el Plan de Manejo Ambiental, recogido en el Estudio de Impacto Ambiental Definitivo (EIAD) aprobado por el Ministerio del Ambiente, no contempla un mecanismo de queja como tal. Sin embargo, la empresa cuenta en su organigrama con una Subgerencia Ambiental y de Responsabilidad Social, que sería la encargada de procesar potenciales reclamos presentados por la ciudadanía, aunque esta no sea expresamente una función de esta dependencia.

Finalmente, ante la ausencia de un mecanismo de queja en este tipo de proyectos, existe un conjunto de recursos administrativos y constitucionales a los que las comunidades pueden recurrir en caso de sentirse afectadas por algún perjuicio de índole social o ambiental.

### Capacidad institucional

No hay información en cuanto a la capacidad interna del China ExIm Bank. Aunque el Banco ha dado pasos significativos para fortalecer sus herramientas de gestión de riesgo ambiental y social, la aplicación de la Guía para la Evaluación de Impactos Sociales y Ambientales es todavía un proceso bastante general, no muy transparente y carente de detalle en aspectos críticos del ciclo de proyecto.<sup>133</sup>

---

130 Constitución Política del Ecuador (2008), artículo 57.

131 *Ibid.*, artículo 398.

132 Con respecto a este artículo, se ha criticado el hecho de que no considera “las especiales características del derecho a la consulta previa como derecho colectivo de los pueblos indígenas” y que otorga al Estado “una situación extrema de poder sobre las decisiones adoptadas por la comunidad consultada, [sin conceder] peso a la oposición expresada por la comunidad afectada”, y que además “no contempla la necesidad de realizar un estudio previo de impacto social y ambiental”. Fundación para el Debido Proceso Legal (2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*.

133 M. Grimsditch y Yu Yin (2014). *Development Finance in the BRICS Countries: A Review from China*.

## 2. PERFIL DEL PROYECTO

El Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair se ubica en los cantones amazónicos El Chaco (provincia del Napo) y Gonzalo Pizarro (provincia de Sucumbíos). Las obras de captación están ubicadas aguas abajo de la confluencia de los ríos Quijos y Salado<sup>134</sup>. Las obras incluyen la captación de aguas por medio de una represa de 24,10 metros de altura, la conducción del caudal por medio de un túnel de 9,15 metros de diámetro y 24,82 metros de longitud, para llegar a un embalse compensador y luego a la casa de máquinas, donde ocho turbinas de 187,5 megavatios cada una generarán 1500 megavatios en total, para finalmente entregar el agua al río Coca por medio de un túnel de restitución.

El costo total del proyecto es de US\$ 1979 millones para el contrato de desarrollo de la ingeniería, construcción de obras civiles, montaje de equipos y puesta en marcha del proyecto (adjudicado a Sinohydro Corporation), y US\$ 72,5 millones para el contrato de gerenciamiento y fiscalización del proyecto (adjudicado a la Asociación Cfe-Pypsa-Cva-Ica). El financiamiento otorgado por el China ExIm Bank al gobierno de Ecuador representa el 85% del monto total del proyecto (US\$ 1682 millones), con una tasa de interés del 6,9% anual, a quince años de plazo<sup>135</sup>.

El contrato de obra del proyecto, adjudicado a Sinohydro Corporation, se firmó el 5 de octubre de 2009; las obras iniciaron en julio de 2010 y se prevé que terminen a finales del 2016<sup>136</sup>. Los actores principales en el proyecto son el Gobierno Nacional del Ecuador, el China ExIm Bank, el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), la Empresa Pública Estratégica Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair (COCASINCLAIR EP), la empresa Sinohydro, la asociación Cfe-Pypsa-Cva-Ica, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

El Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair fue calificado como prioritario por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), considerando que era una de las propuestas emblemáticas del Gobierno Nacional del Ecuador y que su funcionamiento contribuiría a la mitigación de la problemática existente en el sector energético del país<sup>137</sup>. Se considera que el proyecto permitirá alcanzar la autonomía del servicio público de electricidad, con posibilidad de exportar energía eléctrica a los países vecinos<sup>138</sup>, reducir el costo promedio de la generación eléctrica en el país, disminuir significativamente la utilización de combustibles fósiles, y contribuir a la reducción de emisiones de carbono y a la creación de puestos de trabajo.

Según el Informe de Rendición de Cuentas presentado por la empresa promotora del proyecto (COCASINCLAIR EP) a la Defensoría del Pueblo de Ecuador, a la finalización

---

134 COCASINCLAIR EP (2014), <http://www.cocacosinclair.gob.ec/sitio-de-desarrollo-del-proyecto/>

135 Según el Observatorio de la Política Fiscal (OPF), la relación crediticia con China —entre préstamos contratados y venta anticipada de petróleo— supera actualmente los US\$ 10 000 millones, aunque el stock de deuda a diciembre del 2013 fuera de US\$ 4633,9 millones según el Ministerio de Finanzas del Ecuador. Si a esa cifra oficial se suman US\$ 1431,3 millones de la preventa petrolera de 2013, que el gobierno no considera como deuda pero significa una acreencia para el país, el financiamiento otorgado por China al Ecuador alcanza ya los US\$ 6071 millones.

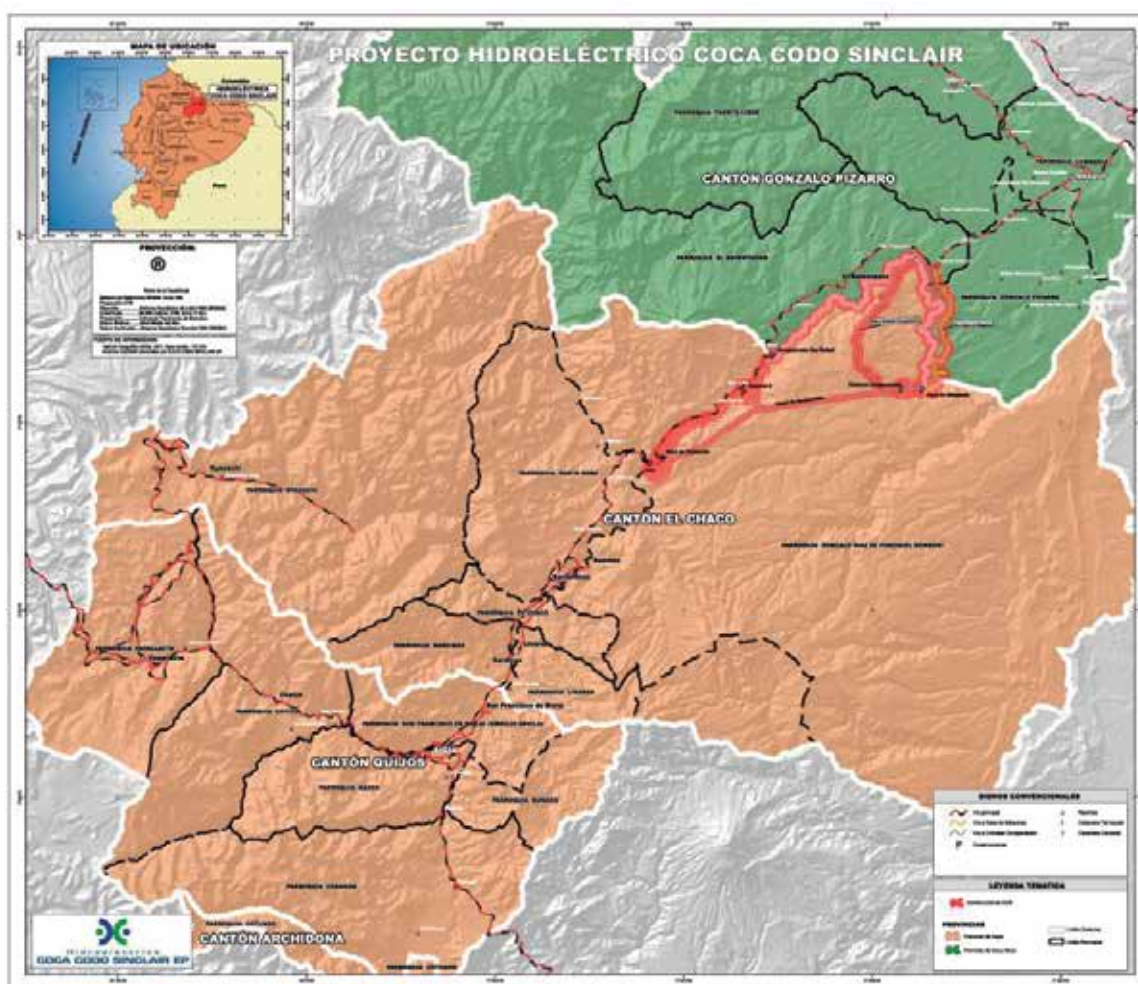
136 Véase Anexo 3: Cronología del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair, y Anexo 4: Línea del tiempo del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair.

137 Efficáticas (2009). *Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair*, Sección III: Descripción del proyecto, p. III-12.

138 El 6 de junio de 2014, el presidente ecuatoriano Rafael Correa confirmó que este proyecto permitiría no solo alcanzar la llamada *soberanía energética*, sino además exportar energía hacia Chile en el marco del proceso de integración energética llevado adelante por UNASUR-COSIPLAN. [http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com\\_content&task=view&idioma=1&id=2761211&Itemid=1](http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&idioma=1&id=2761211&Itemid=1)

del año 2013 el proyecto registró un avance de 55,20% en la ejecución de obras y de 54,90% en la ejecución de presupuesto. En este mismo informe se señala que el proyecto emplea un total de 6 145 trabajadores, de los cuales 2748 son mano de obra calificada y 3397 mano de obra no calificada (de los cuales 1166 son trabajadores chinos)<sup>139</sup>.

FIGURA 8: UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO COCA CODO SINCLAIR



Fuente: COCASINCLAIR EP, <http://www.cocacodosinclair.gob.ec>

139 COCASINCLAIR EP (2014). *Informe de Rendición de Cuentas 2013*.

El financiamiento del China ExIm Bank para el Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair es para la suscripción de un contrato EPC (contrato de ingeniería, compra de material, equipos y construcción) y está garantizado a través de un fideicomiso mercantil de garantía y administración gracias a los fondos procedentes de la venta de la energía eléctrica generada por el proyecto.

Los consentimientos o autorizaciones necesarios para aprobar la suscripción del contrato de crédito incluyeron:

- Declaración de prioridad del proyecto por SENPLADES
- Determinación de la viabilidad económica y financiera del proyecto por el Ministerio de Finanzas.
- Aprobación de la Procuraduría General del Estado para el sometimiento a arbitraje con arreglo al reglamento de la Corte Internacional de Arbitraje de Londres.
- Carta de la Procuraduría General del Estado relativa al marco legislativo que permite la creación de un fideicomiso.
- Resolución del Comité Interinstitucional de Financiamiento autorizando al prestatario a contraer endeudamiento en función del contrato de crédito
- Resolución del Comité de Deuda y Financiamiento autorizando al prestatario a contraer endeudamiento en función del contrato de crédito<sup>140</sup>.

### Categorización de riesgo ambiental y social

La categorización del riesgo ambiental y social del proyecto no está indicada en el contrato de crédito ni en el contrato de obra o en la licencia ambiental. Sin embargo, el proyecto presenta características similares a las de otras represas hidroeléctricas consideradas de alto riesgo según el esquema del China ExIm Bank.

Según el análisis de riesgos contenido en el EIAD del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair, algunos riesgos potenciales durante las fases de construcción y operación del proyecto están relacionados con eventos como: el desborde de la presa por intensas lluvias o acumulación de desechos; la ruptura del dique por intensas lluvias o fallas estructurales; el deslizamiento de taludes ocasionado por movimientos de tierra, intensas lluvias o malas prácticas de ingeniería, y la contaminación del agua de la presa por la eventual ruptura del oleoducto cercano al área de construcción por la descarga de aguas servidas aguas arriba o por procesos de eutrofización<sup>141</sup>.

Estos riesgos afectarían, dependiendo de cada caso, a los trabajadores del proyecto o a los habitantes de su área de influencia, tanto en términos de salud e integridad física, como en términos económicos.

---

140 No es necesario que el contrato de crédito al comprador sea presentado, inscrito o registrado en ningún tribunal u oficina pública del Ecuador, si bien será traducido al español y registrado en el Ministerio de Finanzas y en el Banco Central del Ecuador (BCE).

141 Efficáticas (2009). *Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair*. Sección VIII: Análisis de riesgos.

### 3. CICLO DE PROYECTO

Para entender la aplicación de las herramientas de salvaguardas del China ExIm Bank, analizamos la cronología de eventos en relación con el ciclo del proyecto Coca Codo Sinclair (ver anexos 3 y 4 – Sección China ExIm Bank). A continuación se resaltan aquellos hitos que tienen mayor importancia en tanto guardan relación con la aplicación de salvaguardas o en tanto corresponden a momentos decisivos para la concreción del proyecto. Además, se indica si los documentos que respaldan cada hito están disponibles al público o no (ver anexo 5 – Sección China ExIm Bank).

En función de la falta de documentación oficial del China ExIm Bank, esta parte del análisis está orientada por los siguientes supuestos:

1. Las etapas del ciclo de proyectos del China ExIm Bank son similares a las de otros bancos de desarrollo.
2. El enfoque privilegia el uso de sistemas nacionales de gestión de riesgo ambiental y social.
3. Sin embargo, el Banco puede hacer un análisis de riesgos propio e independiente, si lo considera necesario.
4. Así, el ciclo de proyectos del China ExIm Bank presenta cinco etapas. Cada una de ellas contempla algunos requisitos, de los cuales los principales se presentan en el siguiente cuadro:

**TABLA 9: ETAPAS DEL CICLO DE PROYECTOS DEL CHINA EXIM BANK Y PROGRAMAS DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO COCA CODO SINCLAIR<sup>142</sup>**

Etapa	Originación (Fase previa a la construcción)	Preparación / Evaluación	Negociación / Aprobación / Contratación	Implementación durante desembolso	Operación
Duración	12 meses Enero 2008 - Febrero 2009	6 meses Marzo 2009 - Julio 2009	11 meses Agosto 2009 - Junio 2010	6 años Julio 2010 - Enero 2017	8 años Enero 2017 - Diciembre 2025
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamización</li> <li>• Aprobación preliminar</li> <li>• Definición del alcance del estudio ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EIA y EIS aprobados por las autoridades del país anfitrión</li> <li>• Consulta pública para proyectos con serios impactos negativos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspecciones regulares a la implementación del proyecto en base a EIA y EIS</li> <li>• Reportes regulares sobre la ejecución del proyecto y sus impactos ambientales y sociales</li> <li>• Reportes de medidas para controlar y/o eliminar impactos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cierre</li> <li>• Estudio de Evaluación Ambiental (EEA) al cierre del proyecto</li> <li>• Documentos de aceptación ambiental al cierre de la construcción del proyecto</li> </ul>

142 Garzón (2014). *Manual legal sobre regulaciones ambientales y sociales chinas para los préstamos e inversiones en el exterior*; Efficácitas (2009). *Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair*, Sección X: Plan de Manejo Ambiental.

Etapa	Originación (Fase previa a la construcción)	Preparación/ Evaluación	Negociación / Aprobación / Contratación	Implementación durante desembolso	Operación
Programas del Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Coca Codo Sinclair	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de gestión ambiental</li> <li>Programa de manejo socioeconómico</li> <li>Programa de indemnización y reasentamiento de población desplazada</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitigación y control de emisiones al aire</li> <li>Manejo de desechos sólidos</li> <li>Manejo de descargas líquidas</li> <li>Prevención de contaminación de aguas subterráneas</li> <li>Manejo de insumos en sitio de obra</li> <li>Manejo de materiales de préstamo</li> <li>Manejo de flora y fauna</li> <li>Seguridad y salud ocupacional</li> <li>Prevención y control de la erosión y transporte de sedimentos</li> <li>Compensación por infraestructura y servicios</li> <li>Manejo de materia vegetal retirada del embalse</li> <li>Manejo y control de la maleza acuática y cianobacterias</li> <li>Reubicación y monitoreo de especies silvestres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control de la erosión de la cuenca del embalse</li> <li>Programa de manejo del embalse</li> <li>Programa de manejo de desechos sólidos</li> <li>Programa de manejo de áreas protegidas</li> <li>Compensación y desarrollo económico</li> <li>Mitigación con relación a salud pública</li> <li>Desarrollo turístico</li> <li>Programa de relaciones comunitarias</li> <li>Programa de manejo de recursos arqueológicos y culturales</li> <li>Programa de salud y seguridad laboral</li> <li>Programa de capacitación ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de abandono</li> <li>Programa de monitoreo ambiental</li> </ul>

Fuente: Elaboración de los autores.

### 3.1. ORIGINACIÓN O IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO (ENERO DE 2008 - FEBRERO DE 2009)<sup>143</sup>

Se puede observar por lo menos tres áreas de divergencia en la originación del proyecto con respecto a los estándares internacionales de gestión social. Primero, el contrato de crédito entre el China ExIm Bank y el Estado ecuatoriano no incluye ninguna categorización del proyecto en función de los impactos sociales o ambientales que este implica. Tampoco existe sección alguna que haga referencia a requisitos de índole ambiental o social para la aprobación, concreción o reversión del crédito. Segundo, no hubo consulta pública sobre los términos de referencia (TDR) del EIAD o EAE. Y tercero, no se ha encontrado información sobre la contratación de evaluadores independientes por el Banco. La única enmienda hecha al contrato fue sobre la base de las observaciones emitidas por el Ministerio del Ambiente.

La importancia de estas debilidades aparentes en esta etapa del ciclo está en que afectan la identificación de los riesgos preliminares y, por tanto, interfieren en el adecuado diseño de la inversión.

### 3.2. PREPARACIÓN - DUE DILLIGENCE (MARZO DE 2009 - JULIO DE 2009)

El 9 de enero de 2009, la empresa promotora del proyecto, COCASINCLAIR S.A., realizó la segunda convocatoria dirigida a empresas consultoras nacionales para la elaboración del EIAD y Plan de Manejo Ambiental del proyecto, después de declarar desierto el concurso convocado para el mismo fin el 10 de agosto de 2008<sup>144</sup>.

Dicha consultoría fue contratada en marzo de 2009 con la firma Efficácitas. El documento de informe del EIAD y el Plan de Manejo Ambiental fueron entregados mediante oficio al Ministerio del Ambiente el 15 de julio del mismo año y aprobados el 22 de julio de 2009, fecha en que también se otorga la licencia ambiental para el proyecto. Esto quiere decir que los estudios se cumplieron en un plazo incluso menor al establecido en la convocatoria (cuatro meses desde la firma del contrato de consultoría) y que el Ministerio del Ambiente los aprobó en el lapso de una semana<sup>145</sup>.

#### Consulta Pública y Participación Ciudadana

En cuanto al marco institucional, la Sección II del EIAD identifica como instituciones reguladoras y de control a las siguientes: Ministerio del Ambiente (MAE), Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), gobiernos seccionales autónomos (municipios y consejos provinciales) y la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). De estas, la principal y aquella que ha de actuar como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental es el Ministerio del Ambiente<sup>146</sup>.

143 Si bien los primeros estudios de factibilidad para el proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair se realizaron ya entre los años 1986 y 1992, se puede considerar que la etapa de originación del proyecto, en el marco del ciclo de proyectos del China ExIm Bank, se inicia en el año 2008 con la declaración del proyecto como de alta prioridad nacional por parte del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), pues a partir de ese momento el proyecto se vincula directamente con la posibilidad de financiamiento del Banco.

144 Para la elaboración del EIAD y del Plan de Manejo Ambiental, la convocatoria establecía un plazo de cuatro meses calendario a partir de la firma del contrato. COCASINCLAIR (2014), <http://www.cocacosinclair.gob.ec/impacto-y-manejo-ambiental/>

145 Ministerio del Ambiente (22/07/2009). Resolución 215.

146 Efficácitas (2009). *Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair*. Sección II: Marco Legal e Institucional, p. II-8.



En esta misma sección se señala que “los mecanismos para la información pública pueden comprender: reuniones informativas, talleres participativos, campañas de difusión a través de medios de comunicación, comisiones ciudadanas y de veedurías de la gestión ambiental, centros de información pública, presentación o audiencia pública, páginas web, foros públicos, cabildo ampliado y mesas de diálogo”<sup>147</sup>. Sin embargo, no se menciona la obligatoriedad de ninguno de ellos ni criterios específicos para su aplicación.

Si bien en esta sección se menciona que el proceso de participación ciudadana debe realizarse de forma previa a la aprobación del EIA, *en ninguna parte se habla de la necesidad de realizar un proceso de consulta previa, libre e informada, como tal.*

Por otro lado, en la sección IX del EIAD del proyecto –Participación Ciudadana– en la práctica el proyecto dispuso de una oficina de consulta pública del EIA en las oficinas del Gobierno Municipal del Cantón El Chaco y una oficina en el Centro de Comunicación Ambiental del Parque Nacional Gran Sumaco, del Cantón Gonzalo Pizarro, las mismas que funcionaron desde el 20 de mayo hasta el 3 de junio de 2009. Adicionalmente, se realizó una audiencia pública el 27 de mayo en el Coliseo de El Chaco.

El proceso de participación ciudadana se ejecutó sobre la base del Decreto 1040, correspondiente al Reglamento de Aplicación Social de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental, así como en consideración del instructivo al Reglamento de aplicación de los mecanismos de Participación Social emitido por el Ministerio de Medio Ambiente<sup>148</sup>.

En la misma sección, se informa que el proceso de participación ciudadana para el Borrador de EIAD empleó tres mecanismos de socialización:

- Se implementaron dos Centros de Información Pública (CIP): uno en El Chaco y uno en Lumbaqui.
- Se llevó a cabo una audiencia pública con actores claves.
- Por medio de página web para actores cuyo acceso sería por medio del servicio de internet.

Allí también se explica que otros mecanismos, como “reuniones informativas, talleres informativos, campañas de difusión u otros métodos de participación masiva”, fueron descartados por considerar que presentaban “pocas probabilidades de recoger las preocupaciones ciudadanas reales”<sup>149</sup>.

Vale decir que, *la población local no fue informada con la anticipación suficiente sobre la realización de la audiencia pública para informar sobre el EIAD del proyecto, ya que su anuncio en el semanario fue publicado el mismo día en que la audiencia iba a realizarse*<sup>150</sup>.

---

147 *Ibíd.*, p. II-14.

148 *Ibíd.*, Sección IX: Participación Ciudadana, p. IX-1.

149 *Ibíd.*

150 Con relación a la audiencia pública, se informa que esta “se realizó el 27 de mayo del 2009 a las 10h00” en el coliseo de la ciudad de El Chaco y que su difusión se realizó “a través de una publicación en el semanario *El Independiente* de la semana del 27 al 30 de mayo del 2009”, publicación en la que “además se señalaba la ubicación de los dos Centros de Información Pública ubicados en El Chaco y Lumbaqui, el tiempo de funcionamiento y el horario de atención”. También se indica que se emitieron cuñas radiales en las radiodifusoras de la zona. *Ibíd.*, p. IX-3.

En cuanto a los *Centros de Información Pública*, ubicados en los municipios de El Chaco y Lumbaqui, en la misma sección del EIAD se señala que, “siguiendo lo establecido en el acuerdo 112, estos se instalaron siete días antes de la fecha de realización de la audiencia pública” y que “iniciaron la atención al público desde el 20 de mayo hasta el 3 de junio de 2009, en el horario de 09h00 a 12h00 y de 14h00 a 17h00”. Se indica también que los centros tenían como objetivo “proporcionar información a los asistentes sobre el contenido del Estudio de Impacto Ambiental Definitivo del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair, y recopilar los criterios, comentarios y sugerencias de la comunidad respecto del borrador del referido estudio”<sup>151</sup>

En la misma sección, se informa que los CIP contaron con la siguiente documentación disponible al público:

- Borrador del EIAD.
- Resumen ejecutivo del EIAD.
- Resumen para audiencia pública del EIAD.
- Revista del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair.

De lo señalado anteriormente se desprende que los *Centros de Información Pública* funcionaron, en la práctica, por un lapso de apenas quince días, mucho menor al sugerido originalmente en el subprograma de difusión, información y comunicación del proyecto, contenido en el Plan de Manejo Ambiental<sup>152</sup>.

Durante el desarrollo de la investigación correspondiente a la aplicación de salvaguardas en el marco del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair, no fue posible confirmar ni descartar la existencia de otros mecanismos de evaluación interna del EIAD por parte del China ExIm Bank, o de monitoreo al cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental o a los mecanismos de participación ciudadana por parte de alguna persona o equipo delegado por la Embajada China en Ecuador.

### Evaluación estratégica y/o consideración de alternativas anteriormente al proyecto

El EIAD analiza dos alternativas: construir el proyecto y no construirlo. Allí se indica que “el análisis se fundamenta en los criterios de ingeniería ambiental aplicables al proyecto y desarrollados en el EIAD, así como también en la interrelación de las obras de ingeniería con el entorno y con la sociedad, en las distintas fases implicadas”<sup>153</sup>.

Al final de esta sección, se hace una ponderación de ambas alternativas “considerando factores de carácter ambiental, social, económicos, técnicos y de seguridad operacional”, y se determina que la ejecución del proyecto o “alternativa uno” representa “un beneficio ligeramente superior a la no ejecución del mismo”. Si bien se señala que “en ambos casos la ponderación es negativa” y que “los aspectos ambientales inciden en el carácter negativo del resultado”, se determina que es necesario “destacar los beneficios sociales que implica el proyecto en lo que respecta a generación de empleo y generación de energía eléctrica a bajo costo para el país”, a lo cual se añade “una connotación más profunda en términos ambientales: que el aprovechamiento de

151 *Ibíd.*

152 El programa de difusión, información y comunicación del proyecto, que forma parte del Plan de Manejo Ambiental del proyecto, sugiere “[...] contar con un Centro de Información y Comunicación Pública (CICP) en la Ciudad de El Chaco para que sirva como nexo entre los involucrados y el proyecto [...]” e indica que “[e]l CICP permanecerá abierto durante la etapa de construcción del proyecto y atenderá en un horario que permita el acceso a la mayoría de la población.” *Ibíd.*, Sección X: Plan de Manejo Ambiental, p. X-17.

153 *Ibíd.*, Sección VII: Análisis de alternativas, p. VII-1.

energía hidroeléctrica para suplir la demanda del país, tendrá como consecuencia el desplazamiento de tecnologías capaces de producir contaminación ambiental, como es el caso de la generación termoeléctrica operada con combustibles fósiles, siendo estos recursos no renovables”<sup>154</sup>.

### Obligaciones de Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair EP según la Licencia Ambiental

Según la licencia ambiental otorgada por el Ministerio del Ambiente a la empresa COCASINCLAIR S.A. el 22 de julio de 2009, entre sus principales obligaciones se encuentran<sup>155</sup>:

- Cumplir estrictamente con el EIA y el Plan de Manejo Ambiental aprobado.
- Informar al Ministerio del Ambiente sobre el inicio de actividades del proyecto, dentro y fuera de las áreas sensibles a ser intervenidas.
- Aplicar de manera inmediata medidas para evitar problemas de colonización, deforestación e invasiones dentro de la Reserva Ecológica Cayambe-Coca y del Bosque Protector La Cascada, mediante la instalación de puntos de control estratégico.
- Presentar al Ministerio del Ambiente informes trimestrales de cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental durante la ejecución del proyecto.
- Luego del primer año de emitida la licencia ambiental y cada dos años desde entonces, se deberá presentar auditorías ambientales de cumplimiento y normativa ambiental al Ministerio del Ambiente.
- Utilizar tecnologías y métodos que atenúen y prevengan, en la medida de lo posible, la magnitud de los impactos negativos al ambiente.
- Obtener la Licencia Especial de Aprovechamiento Forestal conforme a las normativas forestales vigentes, antes del corte y remoción de la cobertura vegetal que será afectada por la ejecución del proyecto.
- Implementar de manera inmediata el Plan de Indemnización y Compensación Social a las comunidades directamente afectadas por la ejecución del proyecto.
- Apoyar al equipo técnico del Ministerio del Ambiente para facilitar los procesos de monitoreo y control del cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental.

### Plan de Manejo Ambiental

En lo que se refiere al Plan de Manejo Ambiental, este contempla cinco fases, cada una de las cuales incluye algunos programas, subprogramas y actividades<sup>156</sup>.

Según el Plan de Manejo Ambiental, la instancia responsable de la gestión ambiental del proyecto al interior de la empresa pública Coca Codo Sinclair es la Subgerencia de Gestión Ambiental y Relaciones Comunitarias, entre cuyas principales funciones encontramos: velar por que los objetivos y metas del proyecto respondan a la política

---

154 *Ibíd.*, p. VII-11

155 Ministerio del Ambiente (22/07/2009). *Resolución 215*.

156 En el cuadro 4 de este capítulo se presentan los programas y actividades del Plan de Manejo Ambiental en función de cada fase del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair. Eficáticas (2009). *Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair*, Sección X: Plan de Manejo Ambiental.

ambiental y social de la organización; aprobar, actualizar y verificar el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental; convocar reuniones periódicas con los niveles de la empresa, al menos trimestralmente, para dar seguimiento al Plan de Manejo Ambiental y tomar medidas correctivas con énfasis en la prevención<sup>157</sup>.

Una actividad recomendada en el Plan de Manejo Ambiental con la intención de informar sobre el proyecto a la población local y otros actores es la instalación de un Centro de Información y Comunicación Pública (CICP) en la ciudad de El Chaco. Además, se recomienda que la empresa a cargo del proyecto mantenga una oficina con el mismo propósito en el campamento del proyecto.

El CICP propuesto debería haber estado abierto *durante la etapa la construcción del proyecto* y contar con materiales de difusión, ayudas audiovisuales, estudios del proyecto y personal capacitado. En el mismo centro, se sugiere, la comunidad podía manifestar sus quejas, inquietudes o solicitudes de información que debían ser canalizadas y respondidas adecuadamente<sup>158</sup>

En cuanto a la comunicación con autoridades y las ONG, el Plan de Manejo Ambiental sugiere que “las relaciones con los reguladores ambientales deben ser continuas y transparentes” y que se debe “mantener comunicación fluida con CONELEC, Ministerio del Ambiente y las áreas ambientales de las prefecturas de Napo y Sucumbíos y de los cantones El Chaco y Gonzalo Pizarro”. Asimismo, se recomienda que se mantenga “una relación de provisión de información y monitoreo de percepciones” con las ONG ambientalistas y opositoras al proyecto<sup>159</sup>.

Por otro lado, llama la atención que el monto estimado para cubrir los diferentes programas y actividades del Plan de Manejo Ambiental sea claramente reducido. De la revisión del Cronograma (Valorado) de Implementación de Medidas de Manejo Ambiental contenido en el EIAD del proyecto Coca Codo Sinclair<sup>160</sup>, entre la fase de construcción y llenado de embalse y la fase de operación del proyecto se tiene estimado invertir algo más de US\$ 8,4 millones en la implementación de todas las actividades de prevención, mitigación y/o compensación que forman parte del Plan de Manejo Ambiental en las dos fases mencionadas<sup>161</sup>. Si se considera el monto total del proyecto Coca Codo Sinclair (US\$ 1979 millones), el monto estimado para el Plan de Manejo Ambiental representa menos del 0,5% del presupuesto total.

---

157 *Ibíd.*, p. X-9.

158 *Ibíd.*, p. X-17.

159 *Ibíd.*, p. X-18.

160 *Ibíd.*, pp. X-232 a X-266.

161 El mencionado Cronograma de Implementación de Medidas de Manejo Ambiental presenta un rango de costos totales para cada medida contenida en él. El valor señalado (US\$ 8,4 millones / 0,42% del presupuesto total del proyecto) es la suma de todos los valores máximos presentados en este cronograma valorado para las dos fases contempladas. Cabe mencionar que los mayores rubros incluidos son: *Indemnización y reasentamiento de población desplazada* (US\$ 5 256 000); *Calidad del agua en el sistema hídrico* (US\$ 1 263 000); Manejo de recursos biológicos (US\$ 393 600), y Manejo de recursos culturales y arquitectónicos (US\$ 329 000). Ver anexo 6 – Sección China ExIm Bank: Costos estimados para implementación de PMA del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair.

### 3.3. NEGOCIACIÓN, APROBACIÓN Y CONTRATACIÓN (FEBRERO DE 2009 - JULIO DE 2010)

El proceso de negociación del crédito con el China ExIm Bank tuvo lugar entre febrero de 2009 y marzo de 2010 y fue necesario que se celebraran al menos cinco rondas de negociación antes de firmar el contrato de crédito<sup>162</sup>.

En cuanto al proceso de contratación con Sinohydro, el contrato EPC celebrado entre la empresa promotora del proyecto, COCASINCLAIR (en aquel entonces sociedad anónima), y la empresa constructora Sinohydro, indica que COCASINCLAIR SA realizó la convocatoria internacional abierta CCS-001-2008 para seleccionar al contratista para la ejecución del proyecto. Esta convocatoria estuvo dirigida a personas jurídicas nacionales y extranjeras y fue publicada en medios de comunicación impresos, nacionales e internacionales, durante septiembre de 2008<sup>163</sup>.

En el mismo documento se indica que, el 20 de abril de 2009, el Directorio de COCASINCLAIR S.A. resolvió autorizar al Comité de Contratación para que negociara el contrato de obra con el único oferente calificado, el Consorcio Sinohydro - Andes JV, a partir de la propuesta presentada por este consorcio el 13 de abril de 2009<sup>164</sup>.

Más adelante se señala que, el 4 de septiembre de 2009, la compañía Sinohydro Corporation notifica a CocaSinclair SA que su contraparte local, la empresa Constructora de los Andes (COANDES), se retiraba del consorcio y del proceso de licitación por voluntad propia. Luego, el 26 de septiembre del mismo año comunica su voluntad de continuar con el proceso de negociación por sí sola.

Es así que, el 3 de octubre de 2009, la Junta General de Accionistas resuelve autorizar al gerente general para que notifique a Sinohydro Corporation sobre la adjudicación del contrato y su consiguiente celebración.

#### Objeto del contrato

Es un contrato de “ejecución *llave en mano* del diseño, la ingeniería, procura, permisos, fabricación, construcción, instalación, puesta en operación y compleción segura y a tiempo de los trabajos requeridos para la ejecución del proyecto”.

Las obligaciones del contratista, en este caso Sinohydro Corporation, llegan hasta la puesta en marcha del proyecto, la elaboración de manuales de operación y mantenimiento, y la transferencia del “*know how*” para la operación el proyecto.

### 3.4. IMPLEMENTACIÓN - DESEMBOLSO Y CONSTRUCCIÓN - (JULIO 2010 - ENERO 2017)

Las obras empezaron en julio de 2010, avanzan según el cronograma original de construcción y se prevé que terminen a finales de 2016<sup>165</sup>. Puesto que el

162 Ver anexo 3 – Sección China ExIm Bank: Cronología del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair.

163 COCASINCLAIR S.A. (2009). *Contrato para el desarrollo de ingeniería, provisionamiento de equipos y materiales, construcción de obras civiles, montaje de equipos y puesta en marcha del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair (mil quinientos) (1500 MW)*, Antecedentes, p. 3.

164 *Ibíd.*, p. 4.

165 Según el contrato de obra, “la *operación inicial* del proyecto debe ocurrir dentro de los 60 meses posteriores a la fecha de suscripción del Acta de Inicio; la *Recepción Provisional de la Fase I* dentro de los 61 meses siguientes a dicha fecha; y la *Recepción Provisional de la Fase II* dentro de los 66 meses siguientes (...)”. Es decir, la empresa constructora cuenta con un plazo de cinco años y medio desde la fecha oficial de inicio de los trabajos para culminar las obras. *Ibíd.*, p. 32.

proyecto se intersecta con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la empresa pública estratégica Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair tiene la obligación de presentar informes trimestrales a la Dirección Provincial de Medio Ambiente de las provincias de Napo y Sucumbios, para lo cual la empresa Sinohydro y la fiscalizadora Cfe-Pypsa-Cva-Ica deben, a su vez, realizar informes mensuales de avance de obra civil y de responsabilidad social.

### Obligaciones de Sinohydro en materia ambiental

Según el acápite relativo a las obligaciones del contratista, Sinohydro tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir a sus subcontratistas todas y cada una de las leyes aplicables y permisos, incluyendo las licencias ambientales emitidas por el Ministerio del Ambiente. Además, el contratista debe obtener, mantener vigentes y renovar todos y cada uno de los permisos del contratista de acuerdo con las leyes y plazos de ejecución aplicables.

Así también, Sinohydro y sus subcontratistas deben cumplir en todo momento con el Plan de Seguridad, Salud y Ambiente contemplado en el Anexo V del contrato de obra, y presentar a la empresa promotora un manual de seguridad, higiene, salud y ambiente, dentro de los noventa días siguientes a la suscripción del Acta de Inicio del proyecto, para su aprobación<sup>166</sup>.

Adicionalmente, el contrato suscrito entre COCASINCLAIR S.A. y Sinohydro Corporation indica que esta última “deberá permitir todas las inspecciones de las autoridades gubernamentales que sean requeridas de conformidad con las leyes aplicables o permisos”<sup>167</sup>.

## 3.5. FISCALIZACIÓN

Según el contrato de obra, según se señala en el acápite sobre los derechos y obligaciones de COCASINCLAIR S.A., esta debe someter todos los trabajos comprendidos en el desarrollo del proyecto, y en general el cumplimiento de las obligaciones del contratista, a su fiscalización o a la de una tercera parte en representación suya<sup>168</sup>.

En la actualidad, el proyecto se encuentra en plena fase de ejecución, con un avance de alrededor del 55%. No fue posible acceder a estos reportes periódicos. Sin embargo, existe un informe de rendición de cuentas de COCASINCLAIR S.A. correspondiente al año 2013.

## 3.6. OPERACIÓN Y CIERRE - (ENERO 2017 - DICIEMBRE 2046)

Según lo previsto en el contrato de obra para el Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair, la fase de operación iniciaría una vez entregadas y probadas las instalaciones y los equipos por parte de la empresa constructora Sinohydro, lo cual debería ser a inicios del año 2017.

Según el EIAD del proyecto, no se ha determinado aún el tiempo de vida útil que tendrá la obra. Se indica, sin embargo, que este dependerá de la operación y el

---

166 *Ibíd.*, p. 50.

167 *Ibíd.*

168 El alcance y el procedimiento de la fiscalización se encuentra detallado en el Anexo X del contrato de obra. *Ibíd.*

mantenimiento al que la central sea sometida<sup>169</sup>. Por otro lado, se puede estimar que la represa tendrá una vida útil de al menos treinta años<sup>170</sup>, después de lo cual deberá darse paso a la fase de cierre y abandono del proyecto.

Con respecto a la fase de cierre de un proyecto de este tipo, en el Plan de Manejo Ambiental incluido en el EIAD del proyecto se señala que “en la actualidad los costos relacionados con el abandono de una represa no suelen ser considerados como parte del costo del ciclo de vida de la misma, o incluidos en la perspectiva global de las relaciones costo-beneficio en el momento de la toma de decisiones acerca de la factibilidad de un nuevo proyecto hidroeléctrico que incluya una gran represa”<sup>171</sup>. Es así que “la etapa de abandono de la central hidroeléctrica y presa Coca Codo Sinclair comprenderá el cese de las operaciones de la central [...]”, el cual “[...] podrá incluir la remoción de las estructuras (desmontaje de las instalaciones mecánicas y eléctricas), el vaciado y limpieza del embalse, o la utilización del embalse con fines recreativos (mantenimiento de la presa)”. Cualquiera sea la decisión que se tome con respecto a la infraestructura física que quede del proyecto una vez que este cumpla su vida útil, indica el documento: “[...] es importante que todas las consideraciones y medidas que deben ser tomadas en esta etapa sean adecuadamente planeadas con anticipación y desarrolladas ocasionando mínimos impactos ambientales y sociales”<sup>172</sup>.

En este sentido, el Plan de Abandono contenido en el Plan de Manejo Ambiental del proyecto tiene por objetivo proveer una guía para los tomadores de decisiones respecto al procedimiento a seguir para decidir el tipo de abandono del proyecto.

---

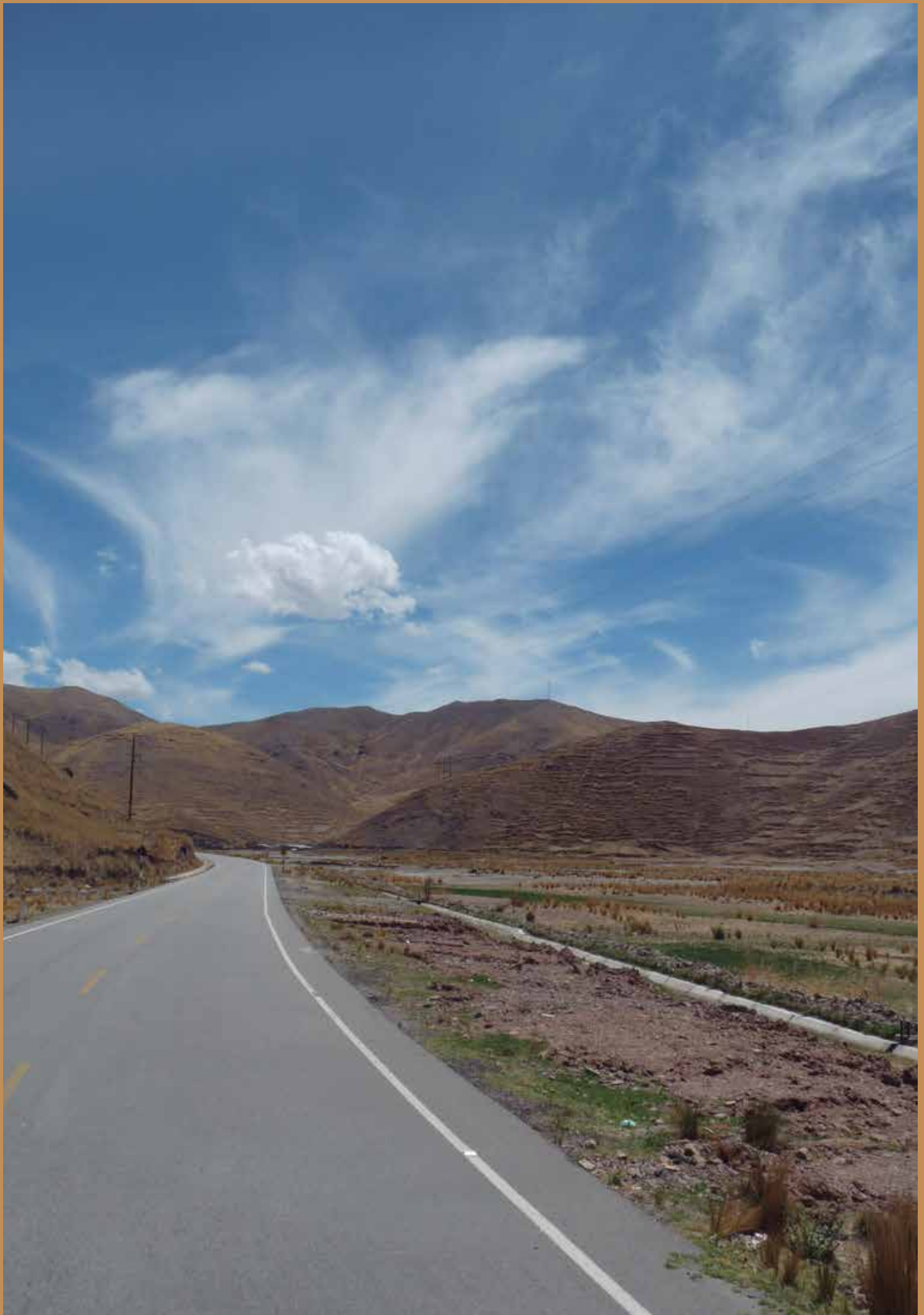
169 Efficácitas (2009). *Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico COCA CODO SINCLAIR*, Sección X: Plan de Manejo Ambiental, p. X-187.

170 Según *Renovables verdes*, “este tipo de centrales tienen una vida útil muy variable que puede ser de 30, 60, 45 o 150 años. Esto dependerá del tipo de represa y construcción, tamaño y de otras variables ambientales como la sedimentación y erosión que pueden reducir hasta más de la mitad su vida útil”.

Por otro lado, se aclara que “cuando se define *vida útil económica* se hace referencia a la capacidad de producción de energía a un costo económico aceptable”, período que puede ser más corto que la vida útil de la obra física como tal. *Renovables verdes, Vida útil de la tecnología para producción de energía*, <http://www.renovablesverdes.com/vida-util-de-la-tecnologia-para-produccion-de-energia/>

171 Efficácitas (2009). *Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico COCA CODO SINCLAIR*, Sección X: Plan de Manejo Ambiental, p. X-187.

172 *Ibíd.*, p. 188.





## D.

### CASO DE LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) Y LA CARRETERA VIAL INTEROCEÁNICA SUR (PERÚ)

Este capítulo muestra la aplicación de las salvaguardas de la CAF en el contexto del Corredor Vial Interoceánica Sur, tramos 2, 3 y 4, proyecto emblemático e innovador en términos de los retos de gestión de riesgo socio-ambiental, tanto para el Perú como para la CAF. Para apreciar de manera específica cómo la CAF conceptualiza e implementa sus salvaguardas, destacaremos algunos hitos que consideramos los más importantes dentro del ciclo del proyecto del CVIS, tramos 2, 3 y 4.

De nuestro análisis se desprende que la CAF utiliza los sistemas nacionales de sus prestatarios como parte del manejo de riesgo social y ambiental de cada uno de los proyectos que financia; sin embargo, al mismo tiempo —en el ámbito interno— mantiene un protocolo de análisis independiente que le permite identificar y subsanar brechas entre sus estándares —que comprenden su Estrategia Ambiental, los Lineamientos sobre aspectos ambientales y sociales, las salvaguardas ambientales y sociales y los Manuales y Guías de evaluación, esto último de uso interno— y los del prestatario.

A la vez, con relación a los hitos, tres de ellos establecen las brechas y/o coincidencias con los estándares internacionales: (i) los instrumentos de evaluación fueron ejecutados de manera inconsistente: no se realizó un EIA integral y la EAE fue ejecutada posteriormente a la fecha de firma de contrato de concesión entre Estado y concesionario; (ii) el Programa para la Gestión Ambiental y Social I (PGAS I), operación de crédito ambiental del gobierno del Perú, ejecutado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), tuvo una dimensión en presupuesto con limitaciones respecto del monto total. Sin embargo, cada uno de los objetivos y áreas de atención propuestas en el EASE fueron atendidas por el PGAS I, así como la demora excesiva en el inicio del Programa para la Gestión Ambiental y Social II (PGAS II) que dispone mitigar los impactos indirectos del CVIS, tramos 2, 3 y 4, y (iii) la falta de transparencia de la CAF respecto de la disponibilidad de documentos vinculados con el ciclo del proyecto. Aunque sí se resalta la disponibilidad de los funcionarios para atender reuniones informativas

#### 1. HERRAMIENTAS DE SALVAGUARDAS DE LA CAF

La CAF es un banco de desarrollo constituido en 1970, conformado por dieciocho países de América Latina, el Caribe y Europa, así como por catorce bancos privados de la región. Su nivel de aprobaciones de financiamiento ascendió entre 2009 y 2013 a US\$ 51 146 millones; solo en 2013 la CAF aprobó préstamos por US\$ 12 101 millones, de los cuales US\$ 3616 millones fueron invertidos en el sector infraestructura y cerca del 50% fue destinado al sector privado (US\$ 5484 millones). Actualmente otorga importantes cantidades de financiamiento a corto y mediano plazo tanto a bancos públicos como privados de la región. El total de sus aprobaciones en los últimos cinco años asciende a US\$ 51 146 millones.

Cuando la CAF decide financiar un proyecto, el prestatario debe ceñirse a los lineamientos

173 La CAF dispone de catorce salvaguardas socio-ambientales: (i) legislación nacional; (ii) evaluación de impactos, riesgos y oportunidades ambientales y sociales; (iii) medidas de manejo y presupuesto ambientales y sociales; (iv) fortalecimiento institucional, capacitación de recursos humanos e información; (v) conservación de recursos hídricos; (vi) parques naturales y áreas naturales protegidas; (vii) prevención de riesgos de desastres; (viii) prevención de la contaminación; (ix) patrimonio cultural de la región; (x) grupos étnicos y diversidad cultural; (xi) participación y desarrollo comunitario; (xii) reasentamiento y/o relocalización involuntarios; (xiii) protección a la niñez, y (xiv) equidad de género.

y salvaguardas socio-ambientales<sup>173</sup> que ha fijado esta institución y que se encuentran plasmados en su estrategia ambiental<sup>174</sup>. La CAF ha desarrollado instrumentos de gestión jerarquizados a partir de una estrategia ambiental hasta la definición de salvaguardas ambientales, las cuales son instrumentalizadas a través de manuales y los consiguientes instrumentos que derivan de ellos. Sin embargo, dicha estrategia de la CAF no cuenta con requisitos ambientales que faciliten la verificación pública de su cumplimiento<sup>175</sup>.

### Política de Acceso a la información

La CAF no dispone de una política de acceso a la información. Los documentos pertenecientes al ciclo de los proyectos que financia no son de carácter público: no es posible acceder a ellos mediante una solicitud de acceso a la información directa al Banco, aunque si la información es compartida con los Estados algunos documentos se puede obtener a través de los gobiernos. En este sentido, la mayoría de la información que se expresa en este análisis ha sido obtenida a través de documentos disponibles en los portales institucionales de las entidades competentes<sup>176</sup>, así como de las entrevistas que se ha realizado a diversos funcionarios y ex funcionarios que han estado involucrados a lo largo del proyecto CVIS. Sin embargo, cabe recalcar que sí existe disponibilidad de los funcionarios de la CAF para brindar información y una interpretación institucional sobre la aplicación de sus salvaguardas durante el ciclo del proyecto de la CAF en general y sobre el CVIS en particular.

A continuación se detallan los documentos correspondientes a cada etapa del ciclo del proyecto CAF, y si se encuentran estos disponibles o no dentro de la página institucional de la CAF:

**TABLA 10: DOCUMENTOS PERTINENTES DE LA CAF SEGÚN SU CICLO DEL PROYECTO**

Etapas del ciclo del proyecto	Documentos pertinentes de la CAF de acuerdo a su ciclo del proyecto	¿Figuran estos documentos en la página web de la CAF?
Originación	Perfil de Proyecto (PP) Reporte preliminar de riesgos / Áreas vulnerables ambientales y sociales	No
Evaluación	Informe Ambiental y Social (IAS) Informe para el Comité de préstamos e inversiones	No
Formalización	Contrato de préstamo	No
Administración Desembolso	Solicitud de desembolso Seguimiento de la operación	No
Monitoreo y Seguimiento	Informes anuales de monitoreo y supervisión Evaluación expost de la operación al cierre del ciclo del crédito	No

Fuente: Elaboración de los autores.

174 La estrategia ambiental de la CAF se encuentra disponible en: [http://publicaciones.caf.com/media/1140/estrategia\\_ambiental\\_esp.pdf](http://publicaciones.caf.com/media/1140/estrategia_ambiental_esp.pdf)

175 Para mayor información, véase la estrategia ambiental de la CAF. Un análisis independiente de los años iniciales de la nueva estrategia ambiental se encuentra en Corporación Andina de Fomento (CAF). *Guion Básico para la Sociedad Civil*, (2008), por Bank Information Center.

176 El Estado peruano sí cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806), que debe ser acatada por las entidades de la administración pública.

### Mecanismo de queja

No existe una política interna expresa respecto del mecanismo de queja en la CAF. Por lo general, las quejas o comentarios son dirigidas a la Oficina de la CAF en cada país. Posteriormente puede ser tramitada ante el presidente de la CAF, si está dirigida a él.

En el caso del CVIS, por lo general las quejas que la CAF ha recibido han estado más vinculadas con la actuación del órgano ejecutor - el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) - o del concesionario. En ese caso, la CAF las ha derivado a la entidad responsable, es decir, al MTC, que es el órgano ejecutor responsable ante la CAF. Se precisa que, en caso que la queja sea considerada grave, esta quedará como antecedente. De acuerdo con lo conversado con los funcionarios de la CAF, ninguna comunicación es archivada: todas son respondidas.

### Capacidad institucional

No se ha podido tener acceso a la información de la capacidad institucional de la que dispone la CAF en sus diferentes áreas. Se sabe que en etapa de evaluación económica sí se tiene una capacidad instalada de especialistas al interior de la CAF, como por ejemplo especialistas sociales, ambientales, de ingeniería; sin embargo, es frecuente que en temas especializados se recurra a la contratación de consultoras.

## 2. PERFIL DEL PROYECTO

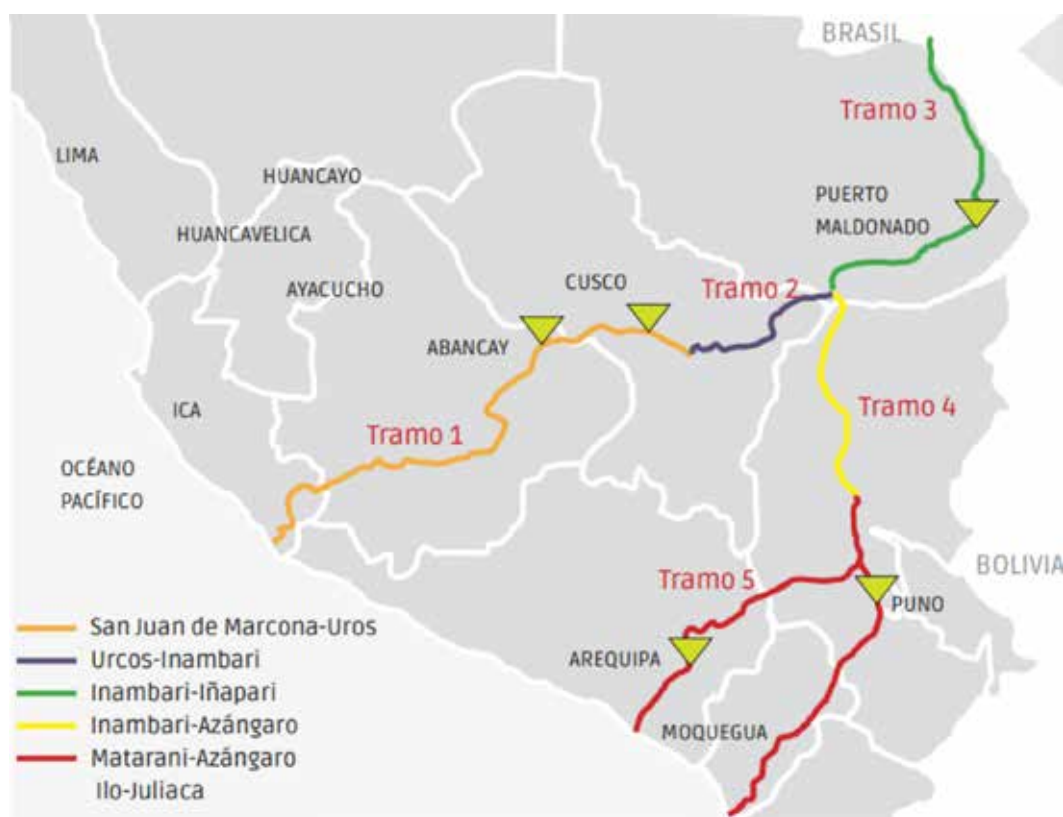
El CVIS (tramos 2, 3 y 4) forma parte del eje vial Perú-Brasil-Bolivia. Fue concesionado a través de cinco tramos, que abarcan en su totalidad 5 404 km. Este análisis se refiere a los 1 009 km que componen los tramos 2, 3 y 4<sup>177</sup>, que son los que involucran directamente la Amazonía y que fueron facilitados por varios cofinanciamientos de la CAF<sup>178</sup>.

---

177 Tramo 2 (300 km), tramo 3 (403,20 km) y tramo 4 (305,90 km).

178 Para mayor información sobre CVIS, véanse M. Dourojeanni (2006). *Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía Sur del Perú*; Enrique Fernández y Cueto (2010); CAF (2013). *Carretera Interoceánica Sur del Perú. Retos e innovación*. En: [http://publicaciones.caf.com/media/34441/carretera\\_interoceanica.pdf](http://publicaciones.caf.com/media/34441/carretera_interoceanica.pdf); La República. "La Carretera Interoceánica: Un repaso de su histórica construcción", (Sep. 12, 2012). Bank Information Center- Proyecto BICECA (<http://www.bicusa.org/es/latinoamerica/biceca/>)

FIGURA 9: TRAMOS DE LA CARRETERA INTEROCEÁNICA – CORREDOR VIAL INTEROCEÁNICO SUR



Fuente: Imagen extraída de la Estrategia Ambiental de la CAF que tiene como fuente inicial a Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y Bank Information Center (BIC).

En junio de 2005 se otorga la concesión de los tres tramos por veinticinco años prorrogables, adjudicándose la Buena Pro para los tramos 2 y 3 a la Empresa Concesionaria Interoceánica Sur S.A. (CONIRSA) (Odebrecht formó parte de este Consorcio) y el tramo 4<sup>179</sup> a la Empresa Intersur Concesiones S.A.<sup>180</sup>. Ese mismo año se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a otorgar garantías o a contratar con entidades financieras multilaterales para atender proyectos de inversión privada y concesiones<sup>181</sup>. El otorgamiento de garantías solo resultará aplicable tratándose de concesiones cofinanciadas por el Estado<sup>182</sup>.

El proyecto se ejecutó mediante una Asociación Público-Privada (APP)<sup>183</sup>. El tipo de contrato previsto fue una concesión tipo BOT<sup>184</sup>, con aportes garantizados a cargo del

179 El tramo 4 del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) abarca desde el Puente Inambari hasta Azángaro.

180 El tramo 2 del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) inicia en el distrito de Urcos y finaliza en el distrito de Inambari, en el Cusco, y el tramo 3 del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) inicia en el distrito de Inambari y finaliza en el distrito de Iñapari, en el departamento de Madre de Dios.

181 En 2005 se emite la Ley 28423 - Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2005. La Décima Séptima Disposición Transitoria de dicha Ley autoriza al MEF a otorgar garantías o a su contratación con entidades financieras nacionales e internacionales con el fin de atender requerimientos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones.

182 Decreto de Urgencia 011-2005, artículo 11.

183 “En este tipo de concesiones la inversión y los costos de operación y mantenimiento no alcanzan a recuperarse plenamente con la recaudación de peajes y, por lo tanto se requiere de pagos por parte del Estado”. En: Bonifaz, José Luis y Roberto Urrunaga (2008), *Beneficios económicos de la carretera interoceánica*. Lima: Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, p. 14.

184 *Build, operate and transfer*.

Estado peruano, de acuerdo con la propuesta económica del postor. La modalidad de la concesión fue cofinanciada<sup>185</sup> entre la CAF y el Estado peruano, quien a su vez sirvió de garante ante la CAF para las Líneas de Crédito de Enlace (LCE), que fueron otorgadas al concesionario. La garantía para el tramo 2 fue de US\$ 59 millones; para el tramo 3 fue de US\$ 91,4 millones y para el tramo 4 por US\$ 49,5 millones. El objeto de la concesión fue la construcción o mejoramiento y rehabilitación, de los tramos 2, 3 y 4, así como la conservación (operación y mantenimiento) y explotación de la concesión<sup>186</sup>. El costo total del CVIS ya superó su estimado inicial de US\$ 820 millones por varias falencias de su diseño y ejecución para alcanzar un costo final aproximado de US\$ 2 000 millones<sup>187</sup>.

El financiamiento total que otorgó la CAF para los tres tramos ascendió a US\$ 700 millones<sup>188</sup>. Por su parte, el gobierno del Brasil, a través de PROEX<sup>189</sup>, otorgó financiamiento al gobierno del Perú por un monto de US\$ 417 millones destinados a la construcción de la vía interoceánica que vincula Asís (Estado de Acre) e Iñapari (Madre de Dios), a través de Cusco y Puno, hacia los puertos de Ilo, Matarani y Marcona<sup>190</sup>.

### 3. CICLO DEL PROYECTO

Según la Estrategia Ambiental de la CAF, el ciclo del proyecto es el siguiente: (i) originación; (ii) formalización; (iii) evaluación, y (iv) administración y desembolso (ver gráfico, anexo 1 – sección CAF). Hace falta una etapa de evaluación ex post y aprendizaje. El cliente CAF —en este caso el gobierno del Perú, a través del MTC—, según contrato se compromete a cumplir las condiciones contractuales sobre aspectos ambientales, sociales, de salud ocupacional y seguridad industrial, para el adecuado desempeño ambiental y social de la operación de crédito que garantice el cumplimiento de todas y cada una de las salvaguardas ambientales y sociales de CAF. Asimismo, el prestatario de acuerdo con una de las salvaguardas sociales y ambientales de la CAF —legislación nacional<sup>191</sup>—, tiene la responsabilidad de aplicar correctamente su legislación en materia social y ambiental, para supervisar aquello la CAF cuenta a nivel interno con un sistema que analiza si ordenamiento jurídico del país en cuestión está preparado para cumplir con los estándares que plantea la CAF como institución.

---

185 Los desembolsos que debe realizar el Estado son el pago por obras (PAO), el pago por mantenimiento y operación (PAMO) y el pago por transitabilidad.

186 Los plazos de ejecución de obras para el concesionario para los tramos 2, 3 y 4 contemplan tres etapas. Los plazos límite son doce meses para la primera etapa y dieciocho meses para la segunda y tercera etapas.

187 *La República* (Sep. 12, 2012). <http://www.larepublica.pe/12-09-2012/la-carretera-interoceanica-un-repaso-de-su-historica-construccion>

188 Están incluidos el financiamiento de US\$ 200 millones (a través de líneas de crédito de enlace que otorgó la CAF a cada uno de los tramos, y el financiamiento parcial que otorgó para las obras faltantes de los tramos 2, 3 y 4 en 2008 y 2010, montos que fueron de US\$ 300 millones y US\$ 200 millones respectivamente.

189 Programa de Financiamento às Exportações (PROEX). Programa del gobierno federal del Brasil, que es el principal instrumento de apoyo a las exportaciones brasileñas de bienes y servicios, con financiamiento a tasas de interés favorables y a plazos largos.

190 Memorandum de Entendimiento firmado el 8 de diciembre de 2004 entre el gobierno del Perú, representado por el Ministerio de Estado en el Despacho de Economía y Finanzas, Dr. Pedro Pablo Kuczynski, y la Corporación Andina de Fomento (CAF), representada por su presidente ejecutivo, Dr. Enrique García.

191 Salvaguardas sociales y ambientales de la CAF.

I. Legislación nacional: todos los proyectos financiados por la CAF se ajustan a la legislación ambiental del país donde se ejecuta el proyecto, así como a los acuerdos y compromisos internacionales suscritos por los países accionistas.

### 3.1. ORIGINACIÓN

Esta etapa se manifiesta a través de la expresión de interés por parte del prestatario, en este caso el gobierno peruano, quien a través del MEF hace llegar una solicitud a la CAF<sup>192</sup>. Desde que llega la solicitud de interés se pasan por tres instancias, el Comité de Negocios Corporativos (CNC), el Comité de Préstamos e Inversiones (CPI) y el Directorio<sup>193</sup>.

La etapa de originación comprenderá todas las actividades previas a las aprobadas por el CNC, que incluye la identificación de la potencial operación de crédito<sup>194</sup>. El objetivo de esta primera etapa es realizar una breve revisión de la información disponible sobre la calidad del cliente y la adecuación de la propuesta de negocio a las políticas de la CAF<sup>195</sup>.

La CAF realiza un análisis preliminar de riesgo, que comprende la elaboración de una Matriz de Análisis Preliminar Riesgos Ambientales y Sociales para Operaciones de Crédito de Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental<sup>196</sup>, y el Sistema de Información Geográfico Cóndor y otros recursos disponibles. Al momento de presentar la solicitud de financiamiento el Estado tiene la obligación de otorgar toda la información relacionada con el proyecto, uno de los insumos clave que debe entregar el Estado es el Estudio de Factibilidad. Adicionalmente, la CAF busca información de terceros y contrata consultorías de acuerdo con la complejidad del proyecto.

En el plano ambiental y social, esta fase busca identificar y proporcionar una alerta temprana de los riesgos y las oportunidades de carácter ambiental y social de la iniciativa de inversión presentada a la CAF. En esta etapa se categoriza el proyecto según el tipo de operación, las características técnicas y el potencial impacto ambiental y social. Son cuatro las categorías A, B, C y D. También se analizará la sensibilidad del medio. Ambos resultados demostrarán la calificación del riesgo ambiental y social, que puede ser: (i) alto; (ii) moderado; (iii) bajo, y (iv) sin riesgo. Las clasificaciones de alto o moderado implican que el proyecto requiera una evaluación ambiental y social completa; en caso que la operación sea calificada como de “bajo riesgo ambiental y social” o “sin riesgo ambiental y social”, no se requerirá la visita de evaluación a su lugar de emplazamiento<sup>197</sup>.

Asimismo, en la Matriz se evalúan diversos criterios, como la capacidad institucional del país prestatario para hacerle frente al proyecto y temas sociales

---

192 Se debe considerar que la evaluación para aprobar la financiación no comienza con la solicitud de interés del Estado prestatario, sino que la antecede. Esto quiere decir que previo al envío de la solicitud la CAF viene realizando un trabajo coordinado en el ámbito interno con el Estado interesado, a través de negociaciones informales.

193 El Directorio compuesto por representantes de los accionistas de las series A, B y C, es el encargado de aprobar las operaciones crediticias, sin embargo, ciertas operaciones son delegadas al Comité Ejecutivo o al presidente ejecutivo de la CAF.

194 Esta información ha sido obtenida de reuniones con funcionarios de la CAF y forma parte del Manual de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones de Crédito, Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental, que es de carácter interno (versión 2008).

195 Ídem.

196 Cuando se sabe que llegará la solicitud de préstamo del Estado, se empieza a coordinar la elaboración de la Matriz de Análisis Preliminar de Riesgos Ambientales y Sociales para Operaciones de Crédito de Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental, para ello se van recolectando todos los insumos que serán usados en dicha Matriz, sin embargo la versión definitiva será realizada en la etapa de evaluación.

197 Esta información ha sido obtenida de reuniones con funcionarios de la CAF y forma parte del Manual de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones de Crédito, Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental, que es de carácter interno (versión 2008).

y ambientales, que se encuentran a cargo de la Dirección de Medio Ambiente de la CAF. No solo se consideran los riesgos expresos, también serán evaluados potenciales riesgos, como el riesgo político, fiduciario, gobernanza, técnico, entre otros.

Los resultados que se obtengan de todas las herramientas antes citadas: Matriz Preliminar, Herramienta Cóndor, y a partir de la documentación ofrecida por el prestatario y la obtenida por la CAF, permitirán identificar y dar una alerta temprana sobre las oportunidades y restricciones de carácter ambiental y social de la iniciativa de inversión, establecer algunos de los aspectos sobre los cuales deberá hacerse énfasis en la fase de evaluación e identificar la información más relevante que deberá solicitarse al cliente con el fin de preparar dicha evaluación<sup>198</sup>. Toda esta información será enviada al CNC.

En el caso del CVIS, la CAF identificó en esta etapa las debilidades que existían en el plano institucional en el Perú y que podían dificultar la ejecución del proyecto. En aquel momento aún no existía un Ministerio del Ambiente (actual MINAM), y esto se revelaba en la poca importancia y los bajos niveles de exigencia en torno a la EAE. Precisamente, identificando estas falencias institucionales, la CAF, a través de la Cooperación Técnica, decide fortalecer instituciones claves en el proceso del CVIS como son la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales (DGASA) y el OSITRAN (Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte Público) en el año 2004. Este apoyo contribuyó a un mejor funcionamiento del Estado, y por tanto, a que se facilitaran las gestiones y que el proyecto CVIS se realice dentro de los plazos previstos. La DGASA tuvo un aumento de capacidad técnica, hubo capacitación al personal y se vio fortalecida como institución. En este aspecto, la CAF tuvo un rol importante.

En el caso del CVIS, desde inicios del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se empieza a poner en agenda el tema la ejecución de este corredor, como proyecto bandera para promover la integración regional a través de la infraestructura. En el año 2004, se declara de necesidad pública y de preferente interés nacional su ejecución<sup>199</sup>. La voluntad del Estado peruano y brasileño de construir de manera inmediata la carretera también se puso de manifiesto a través del Acuerdo Bilateral suscrito entre ambos gobiernos para garantizar el financiamiento del CVIS y construir de manera inmediata la carretera interoceánica que uniría ambos países<sup>200</sup>. En aquel momento, entre 2003 y 2004, se realizaron dos de los estudios de preinversión<sup>201</sup> más importantes: los estudios de prefactibilidad<sup>202</sup> y factibilidad<sup>203</sup>, ambos financiados por la CAF. Si bien la solicitud de interés del MEF

---

198 Ídem.

199 El 29 de abril, mediante Ley 28214, se declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor interoceánico Perú – Brasil - IIRSA SUR. Entre otras normas dictadas por el Estado peruano que evidencian la voluntad de agilizar la ejecución del proyecto, podemos mencionar el D.S. 022-2005, en el que se exceptúa a tramos incluidos en el CVIS de la aplicación de normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), referidas a la fase de preinversión. Asimismo, los Decretos de Urgencia 008-2005 y 011-2005, que buscan facilitar el financiamiento de las concesiones de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, así como facilitar el inicio de las obras de construcción.

200 El Acuerdo Bilateral fue suscrito en noviembre de 2004.

201 Dentro de la etapa de preinversión se realizan los estudios de prefactibilidad y factibilidad. La ingeniería de detalle se hace en la fase de inversión, como parte de los estudios definitivos.

202 Consorcio BWAS-BADALLSA (2003). Estudio de prefactibilidad de análisis de alternativas para la interconexión vial Iñapari-Puerto Marítimo del Sur. Lima. Este documento fue preparado por el Consorcio BWAS-BADALLSA para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

203 Consorcio Vial Sur (2004). Estudio de factibilidad de la interconexión vial Iñapari-Puerto Marítimo del Sur. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (este documento fue preparado por el Consorcio Vial Sur para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones).

fue entregada en diciembre de 2004<sup>204</sup>, las negociaciones entre la CAF y el Estado peruano fueron previas, por tanto dicha solicitud fue solo una formalización de la expresión de interés en el proyecto.

### 3.2. EVALUACIÓN

Es la etapa más compleja, y por tanto, su ejecución implica mayor tiempo. Esta etapa comprende todas aquellas actividades, desde la incorporación de la operación aprobada en el CNC en el inventario de operaciones de la institución hasta la aprobación del Documento de Evaluación de Crédito (DEC) por la instancia aprobatoria correspondiente. En esta fase se prepara la misión de evaluación, se realiza visita de campo y se elabora el Informe Ambiental y Social (IAS)<sup>205</sup>.

Entre los objetivos principales de esta etapa, mencionamos el análisis de: (i) los principales riesgos de la operación (con relación a la capacidad de pago del prestatario); (ii) los aspectos técnicos, institucionales, de mercado, financieros, económicos, ambientales y sociales de la operación que sirvan para determinar su viabilidad, y finalmente recomendar a la instancia pertinente la aprobación o no de la operación, bajo ciertos términos y condiciones<sup>206</sup>.

Desde el punto de vista ambiental y social en esta fase, la CAF buscará verificar —bajo un análisis de riesgos— si la operación asegura el cumplimiento de todas las salvaguardas sociales y ambientales que establece como institución, así como las que son fijadas por la legislación ambiental vigente en el país donde se desarrollará la operación.

La CAF evaluará toda la información necesaria para identificar, cualificar y cuantificar en detalle los posibles impactos y factores de riesgo generados por la operación sobre el ambiente y su entorno económico, social y cultural, y aquellos que desde el medio puedan impactarla negativamente. Determinará las medidas especiales de manejo a las que deberá condicionarse dicha operación, así como las recomendaciones e inversiones necesarias para prevenir, controlar, mitigar o compensar los riesgos e impactos identificados. Por último, identifica las potenciales oportunidades que presenta la operación o su entorno natural y socioeconómico para impulsar nuevas iniciativas de conservación de los recursos naturales y los ecosistemas, así como las oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades involucradas y los costos asociados<sup>207</sup>.

Como antes se señaló, en la etapa de evaluación la CAF realiza una visita de campo que tiene como objetivo adquirir el mayor conocimiento posible sobre el proyecto y los aspectos relevantes que caracterizan su entorno ambiental y social. Esta visita permite identificar alertas tempranas que pueden ser expuestas al cliente e incorporadas en el reporte de evaluación. Antes de la visita de campo se prepara

---

204 El 8 de diciembre de 2004 se firma el Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la CAF y al mismo tiempo se declara de prioridad la ejecución del proyecto.

205 Esta información ha sido obtenida de reuniones con funcionarios de la CAF y forma parte del Manual de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones de Crédito, Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental, que es de carácter interno (versión 2008).

206 Ídem.

207 Ídem.



la misión de la evaluación, que también implica que la CAF solicitará y acopiará la mayor cantidad de información ambiental, social e institucional del prestatario y procederá a evaluarla.

Por lo general, una vez que los estudios de factibilidad y estudios ambientales ya han sido realizados, la CAF podrá obtener toda la información útil para esta etapa. Sin embargo, sí se presentan casos en los que el prestatario solicita financiamiento cuando aún la operación está en sus fases iniciales de diseño; en esos casos, la información es limitada y la CAF dará importancia a las fuentes externas de información para lograr obtenerla.

En esta etapa hay un Comité de Préstamos e Inversiones (CPI) que aprobará o recomendará que la operación sea aprobada por el Directorio. En este momento ya debe existir un documento de evaluación completa y la Matriz de Análisis Preliminar de Riesgos Ambientales y Sociales debe estar terminada. Asimismo, durante esta etapa la CAF debe realizar el *due diligence* y, como parte de este, elaborar el primer borrador del Plan de Acción Social y Ambiental y un Plan de Acciones Correctivas.

La CAF, a través de la Dirección de Medio Ambiente y su equipo de especialistas y ejecutivos, está a cargo del *due diligence* y de la elaboración de los documentos y/o reportes de evaluación de la operación. En caso de requerirlo, se contratan los servicios de expertos y/o especialistas en temas específicos.

El MTC es el responsable por los resultados de la ejecución del plan. El plan es ejecutado por el concesionario, el contratista, el supervisor, el regulador, y por órganos especializados como DGASA / PROVIAS-PACRI, OSITRAN.

El Plan de Acción Social y Ambiental permite evaluar los impactos directos del proyecto. Por su parte, el Plan de Acciones Correctivas por lo general fija un plazo para que se cumplan con las recomendaciones establecidas, el cual varía según el nivel de impacto que conlleva el incumplimiento. Ambos planes son herramientas de las que dispone la CAF para evaluar el cumplimiento de las salvaguardas socio-ambientales y se encontrarán anexados al contrato de préstamo.

Finalizada la etapa de evaluación, la CAF elabora un Informe Social y Ambiental (IAS), en el que se detallan los principales impactos, riesgos<sup>208</sup> y oportunidades ambientales y sociales de la operación, se determina la pertinencia y suficiencia de las medidas de manejo establecidas y se definen las recomendaciones y condiciones, a manera de compromisos contractuales, con el fin de garantizar una adecuada gestión ambiental y social de la operación, sobre la base de los estándares de la CAF y la legislación ambiental y social vigente en el país y aplicable a la operación<sup>209</sup>.

Antes de la aprobación, la CAF se reúne con la entidad competente del gobierno —en este caso el MEF o el MTC—, para señalar las condiciones que fueron fijadas por el CPI y ver la manera en que estas sean cumplidas por el Estado. El tiempo que demanden las negociaciones no solo va a depender de la CAF, sino del Estado.

---

208 El IAS contendrá la evaluación de impactos y riesgos del proyecto vinculados al sistema físico, biótico, socioeconómico, institucional y organizacional, y aspectos que la institución considere como críticos dentro de la operación.

209 Esta información ha sido obtenida de reuniones con funcionarios de la CAF y forma parte del Manual de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones de Crédito, Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental, que es de carácter interno (versión 2008).

Finalmente, el evaluador debe plasmar en el IAS —sobre la base de una perspectiva ambiental y social— si el proyecto es viable o no de ser financiado por la CAF.

### 3.2.1. Instrumentos de salvaguardas socio-ambientales relevantes del Estado aplicadas en el CVIS

La CAF parte de la base de las salvaguardas de las que dispone el Estado en su normativa interna, y sobre ello exige también el cumplimiento de sus estándares ambientales antes señalados. A continuación presentaremos aquellos puntos que consideramos relevantes con relación a las exigencias de la legislación nacional peruana aplicables al CVIS:

#### Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de los tramos 2, 3 y 4

Hubo un antecedente importante a la implementación de los programas: se elaboraron tres EIA —uno para cada tramo—, en forma previa a la firma del contrato de crédito entre el gobierno del Perú y la CAF. En forma posterior, debido a las características del contrato de construcción —que incluyó la revisión completa del diseño de ingeniería— el proyecto tuvo un avance dinámico por lo que se elaboraron tres EIA actualizados, que fueron concluidos y aprobados por la Autoridad Ambiental competente en forma previa al inicio de obras de cada tramo al cual correspondían.

Al respecto, la CAF ha señalado que, de parte de ellos, hubo una evaluación técnica desde el punto de vista ecosistémico que se tradujo en un documento llamado Plan de Evaluación Estratégica Ambiental que ayudó a dimensionar el Programa Ambiental. Lamentablemente, no hemos tenido acceso a dicho documento.

En el CVIS no se realizó un EIA Integral del proyecto. Los EIA<sup>210</sup> fueron realizados por tramos, e incluso en cada tramo se dividió la evaluación por etapas (fue el caso del tramo 4). Al momento de la firma del contrato de concesión —agosto de 2005—, ya existían EIA. Estos fueron incluidos en los estudios de prefactibilidad y factibilidad que entregó el MEF a la CAF al momento de solicitar el financiamiento<sup>211</sup>.

Si bien lo óptimo era realizar un EIA integral<sup>212</sup>, y no tramo por tramo, esta situación no se presentó porque resultaba más viable para el proyecto que se realice por tramos debido a las características del

210 El concesionario será el responsable de elaborar el EIA del tramo. Se tomará como base el EIA a nivel de factibilidad. Este EIA formará parte del estudio definitivo de ingeniería. El concesionario se responsabiliza de implementar las condiciones y medidas establecidas en el EIA.

211 Esto se debió a que aproximadamente el 22% de los tramos originales varió. Por ejemplo, en el caso del tramo 2, durante la ejecución de las obras se presentaron variaciones en metrados derivados de diferencias con el proyecto referencial. En el marco del contrato de concesión del tramo 2, además de lo previsto en el presupuesto inicial, se aprobaron mayores metrados que ascendieron a un total de US\$ 45 959 856,26. Esto implicó una reprogramación de las obligaciones asumidas por el Estado, generando un déficit presupuestal de S/. 144 441 580 para el pago de obligaciones contractuales correspondientes al mes de diciembre de 2010, derivadas de los tramos 3 y 4 del CVIS y otras, como la del IIRSA Norte.

212 Sin embargo, realizar los EIA por tramos presenta el problema de no identificar adecuadamente los riesgos sociales y ambientales indirectos y acumulativos.

contrato de concesión (tipo BOT: Build, Operate and Transfer). Además, realizar un EIA integral no era una opción para el Estado por cuestiones de tiempo y por un tema de inversión y pérdida económica: al ser el Estado también financiador del proyecto, la pérdida era mayor si se esperaba un EIA integral.

Los EIA (tramos 2 y 3) empezaron en marzo de 2006 y concluyeron en abril de 2007. La construcción de las obras no puede empezar sin un EIA definitivo y aprobado. Como parte de los EIA, el concesionario debe elaborar un Programa de Manejo Ambiental para cada tramo y actividad. Por otro lado, entre las obligaciones que debe cumplir el concesionario durante las etapas de construcción, conservación y explotación de los diferentes tramos se encuentra la de acatar las especificaciones y medidas del EIA del cada tramo. Asimismo, tiene como obligación entregar informes ambientales durante las obras de construcción, así como durante la conservación de las obras y explotación de la concesión<sup>213</sup>.

### 3.3. FORMALIZACIÓN

Esta fase está comprendida desde la aprobación de la operación en el Comité de Préstamos e Inversiones (CPI) o de la instancia pertinente, hasta la firma del respectivo contrato de préstamo<sup>214</sup>.

En esta etapa se busca garantizar que sean incorporadas las condiciones y recomendaciones ambientales y sociales —planteadas en el IAS— a las que se someterá la operación en el contrato de crédito. También se incorporan los presupuestos para ejecutar estas medidas, que pueden ser otorgados por la CAF a través de la contrapartida nacional, o financiados por ambos<sup>215</sup>. Antes de la firma del contrato, la Dirección de Medio Ambiente (DMA) se encargará de verificar que las condiciones o recomendaciones hayan sido satisfactoriamente cumplidas por el cliente, lo que deberá demostrarse mediante la presentación de los documentos respectivos<sup>216</sup>.

En ese sentido, como parte de esta etapa, el Estado peruano —quien ya previamente había autorizado al MEF para otorgar garantías o a que contrate con entidades financieras multilaterales para proyectos de inversión privada y concesiones— actuó como garante del concesionario en 2006 en unas LCE<sup>217</sup> que otorgó la CAF. El monto total del crédito otorgado al concesionario para el inicio de las obras ascendió a US\$ 200 millones.

---

213 Durante el primer año, se entregará dicho informe los primeros quince días de cada semestre; a partir del segundo año de explotación y hasta dos años antes del cumplimiento del plazo máximo de término de la concesión, los informes se entregarán un vez por año, y los dos últimos años, el concesionario deberá entregar informes con una periodicidad de seis meses.

214 Esta información ha sido obtenida de reuniones con funcionarios de la CAF y forma parte del Manual de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones de Crédito, Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental, que es de carácter interno (versión 2008).

215 Corporación Andina de Fomento (CAF). “Estrategia Ambiental de CAF”. Año 2010, pp. 25-26.

216 Esta información ha sido obtenida de reuniones con funcionarios de la CAF y forma parte del Manual de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones de Crédito, Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental, que es de carácter interno (versión 2008).

217 Estas LCE fueron créditos “puentes” que sirvieron para acelerar el proceso; no fue un negocio desde el punto de vista financiero. Después de estas LCE se otorgó el préstamo soberano, cuando ya se empieza a hacer la obra.

Como condiciones establecidas por la CAF para el desembolso de los respectivos préstamos, dicha institución financió el PGAS I y II. Este último programa se enmarcó dentro del contrato de préstamo que suscribió la CAF con el Estado peruano para el financiamiento parcial de las obras faltantes de los tramos 2, 3 y 4.

El Informe Social y Ambiental (IAS) es aprobado por el Directorio o por el Comité Ejecutivo que está presidido por el presidente ejecutivo de la CAF. Si el monto del proyecto supera los US\$ 70 millones, debe ser aprobado por el Directorio; de lo contrario, podrá ser aprobado por el Comité Ejecutivo.

El tiempo de aprobación de un proyecto en la CAF es en promedio menor al de otras instituciones, como el BM y el BID. En este punto, el tiempo que emplea la CAF para la aprobación es similar al del BNDES.

### 3.3.1. Programa de Gestión Ambiental y Social (PGAS I) en los Tramos 2, 3 y 4 del CVIS

Los impactos directos del proyecto, en sus tres tramos 2, 3 y 4, fueron atendidos y cubiertos presupuestariamente por el concesionario, los cuales ascendieron a aproximadamente el 4,7% del total del presupuesto de la obra. Los impactos indirectos fueron dimensionados por el EASE y en parte fueron atendidos por el PGAS I - Programa CAF/ INRENA y el PGAS II.

Es así que, en julio de 2006, se suscribe el contrato de préstamo entre la CAF y el Estado peruano para la ejecución de dicho Programa, convirtiéndose este crédito en el primero en materia ambiental otorgado por la CAF<sup>218</sup>. El costo total del programa fue de US\$ 17 785 957 millones, de los cuales US\$ 13 452 435 millones correspondieron a recursos de inversión (US\$ 10 millones a través del financiamiento de la CAF y US\$ 3 452 435 millones de contrapartida nacional) y US\$ 4 333 522 eran recursos de gasto recurrente<sup>219</sup>.

### Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Dentro del PGAS I<sup>220</sup>, una de las herramientas fundamentales para la identificación de los impactos indirectos era la EAE elaborada en el marco del CVIS. Dourojeanni (2006) identificaba una serie de impactos indirectos probables del CVIS, incluyendo el aumento de la deforestación

---

218 Enrique Fernández, Claudia y Vanessa Cueto. "Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible. Análisis de la Eficacia del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur - tramos 2, 3 y 4". Noviembre de 2010, p. 27.

219 *Ibidem*, p. 43.

220 El PGAS I constaba de diez proyectos: (i) Plan de Ordenamiento Territorial del área de influencia del Corredor Vial Interoceánico Sur; (ii) mejora de la gestión de las áreas naturales protegidas y creación de áreas naturales protegidas; (iii) establecimiento de un plan de desarrollo de las actividades turísticas en el ámbito de influencia del eje vial interoceánico sur; (iv) mejoramiento de la gestión ambiental en la producción aurífera en el ámbito de influencia del Eje Vial Interoceánico Sur; (v) catastro, titulación y registro de tierras en veintiocho distritos adyacentes al eje vial de la Carretera Interoceánica Sur; (vi) consolidación y desarrollo de las concesiones forestales y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades competentes de administración y control forestal y de fauna silvestre; (vii) fortalecimiento de la cadena productiva de la castaña en la región Madre de Dios; (viii) fortalecimiento de la identidad cultural y protección de las tierras de los pueblos indígenas; (ix) fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental y social de los gobiernos y locales y promoción de la participación de la sociedad civil, y (x) establecimiento de la UEP.

por agricultura legal e ilegal, el incremento de la degradación del bosque por extracción forestal, la reducción de servicios ambientales, y los impactos acumulativos de otras obras complementarias, como las programadas por la IIRSA (hidroeléctricas, otras carreteras, etcétera)<sup>221</sup>. En noviembre de 2006 se firmó el Convenio de Ejecución por Encargo entre el INRENA<sup>222</sup> y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), para que este último estuviese encargado de la ejecución de la EAE. En 2008 se crea el MINAM —extinguiéndose el CONAM— y se vuelve a firmar un Convenio de Ejecución por Encargo, esta vez entre el INRENA y el MINAM. Finalmente, se encargó la elaboración de la EAE a la consultora MAXIMIXE Consult S.A. y el informe final fue entregado en diciembre de 2009. El objetivo de la EAE fue “identificar las implicancias ambientales, analizar y prevenir los impactos ambientales y sociales que pudiera generar la decisión de aprobar o modificar políticas, planes y programas, de carácter nacional, regional y local con incidencia en el ámbito geográfico del corredor vial”<sup>223</sup>.

La EAE, encargada por el gobierno del Perú a través del PGAS I, se terminó tres años después de que se adoptara el PGAS I<sup>224</sup>, por lo que, en realidad, el impacto de realizar esta evaluación de manera posterior a la ejecución del proyecto es mínimo. Eso sin contar que el presupuesto destinado a dicho Programa (US\$ 10 millones) fue insuficiente si lo comparamos con aquellos otorgados a proyectos similares en otras zonas de la región Amazónica, en las que el promedio de financiamiento de este tipo de programas oscila entre el 5 al 20% del costo definitivo de la obra. En el caso del CVIS el financiamiento fue menor al 2%<sup>225</sup>.

### 3.3.2. Programa de Gestión Ambiental y Social (PGAS II) en los Tramos 2, 3 y 4 del CVIS

El PGAS I concluye en marzo de 2010. Según los reportes finales del PGAS I, el proyecto cumplió a cabalidad y en forma satisfactoria con todos los indicadores y metas programadas. El MEF catalogó al proyecto —durante 2008 y 2009— como el proyecto con la ejecución presupuestaria más eficiente de toda la cartera de inversión pública del país. Esto fue posible a la calidad de la alta gerencia de la que gozó el proyecto. La segunda etapa de este programa se enmarcó en el contrato de préstamo que firma el Estado peruano y la CAF en noviembre de 2009 para el financiamiento parcial de las obras faltantes de los tramos 2, 3 y 4. En el PGAS II es el MINAM la Unidad Ejecutora del Programa. El costo total del programa es de US\$ 26,4 millones aproximadamente, de los cuales una parte es cofinanciado con recursos de la CAF (US\$ 15,23 millones aproximadamente), y la otra parte es cofinanciada con recursos de contrapartida del MINAM.

---

221 Marc Dourojeanni (2006). *Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía Sur del Perú*, pp. 44-55; también, M. Dourojeanni (2009). *Amazonía peruana en 2021: explotación de recursos naturales e infraestructura*.

222 En julio de 2009 se suscribe una addenda al Convenio de Ejecución mediante el cual el Ministerio de Agricultura (MINAG) reemplaza al INRENA en su condición de Unidad Ejecutora del Programa.

223 Informe Final de la Evaluación Ambiental Estratégica y prospectiva del Corredor Vial Interoceánico Sur. Año 2009, p. 7.

224 Enrique y Cueto, pp. 78-79.

225 *Ibidem*, p. 62.

A pesar de haber contado con estudios detallados de factibilidad en 2011, la ejecución de la segunda parte del programa ha demorado tres años. De acuerdo con la CAF, el PGAS II debió haber iniciado en mayor de 2011, pero por retrasos en la entidad estatal competente es recién en abril de este año que se firma el Contrato de Préstamo. En setiembre pasado se designó al director ejecutivo que estaría a cargo del PGAS II —Edgar Fidel Pebe Díaz (quien trabaja en el MINAM)— y en octubre de este año se hizo el primer desembolso, la sede del programa será en Puerto Maldonado.

### 3.4. ADMINISTRACIÓN Y DESEMBOLSO

En la última etapa del ciclo del proyecto el Área de Negocio de la CAF emite una opinión en relación con el cumplimiento del prestatario de las condiciones ambientales y sociales. Basándose en dicha opinión, la Dirección de Medio Ambiente decidirá si es necesario realizar o no una visita de campo con el fin de verificar el cumplimiento de las salvaguardas socio-ambientales de la institución, de los compromisos contractuales, y conocer el desempeño ambiental y social de la obra, entre otros. Cabe mencionar que los desembolsos estarán condicionados al cumplimiento de las condiciones ambientales y sociales que hayan sido fijadas en el contrato de préstamo<sup>226</sup>.

Asimismo, la CAF se compromete a realizar un adecuado control y seguimiento, monitoreando integralmente el comportamiento ambiental y social de sus operaciones<sup>227</sup>. La etapa de monitoreo se divide en dos: (i) sociales y ambientales, a cargo de la Dirección de Medio Ambiente, quien hace un seguimiento de fondo al cumplimiento de las cláusulas sociales y ambientales, realiza visitas, contrata consultores para temas especializados de ingeniería, entre otros, y (ii) contractual, que corresponde al Área de Administración del contrato, quien supervisa todos los contratos vigentes y recaba toda la información del concedente. Esta área recibe todos los informes sociales y ambientales y los de ingeniería, que son validados por la Dirección de Medio Ambiente.

La mayor cantidad de visitas de la CAF en el marco del proyecto se dan en el período del desembolso. Sin embargo, continúan durante todo el proceso de construcción y, en general, en todo el ciclo del proyecto, pero en menor medida. En principio, la CAF se guía de los Informes del Concesionario, que son enviados cada dos meses. Estos contienen la mayor cantidad de información detallada. PROVÍAS NACIONAL también envía informes trimestrales sobre la ejecución del proyecto, y finalmente, OSITRAN elabora informes semestrales. Todos estos documentos son revisados por la CAF y comentados, de ser el caso. En el caso del CVIS, las visitas aún continúan porque ha habido cambios en el tramo 4 (construcción de túneles).

Las operaciones consideradas las más críticas desde el punto de vista ambiental y social cuentan con una evaluación anual de su gestión, que se realiza de manera adicional a las labores rutinarias de seguimiento ambiental y social previas a la aprobación de los desembolsos de una operación. La Estrategia Ambiental menciona dos herramientas que guían estas actividades: (i) Guía de Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones, y ii) Guía de Seguimiento Ambiental y Social Final (realiza una evaluación ex post de las operaciones al cierre del ciclo del

---

226 Esta información ha sido obtenida de reuniones con funcionarios de la CAF y forma parte del Manual de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones de Crédito, Infraestructura, Desarrollo Social y Ambiental, que es de carácter interno (versión 2008).

227 Corporación Andina de Fomento (CAF). *Estrategia Ambiental de la CAF*. 2010, p. 26.

crédito). Otros instrumentos de los que dispone la CAF son el Manual Interno de Evaluación y Seguimiento Ambiental y Social de Operaciones y el Portal de Negocios, que viene a ser un sistema de información en línea que archiva y clasifica los documentos de carácter técnico, legal, financiero, diseños, estudios, evaluaciones y demás informaciones entregadas por el cliente, documentos relativos a la gestión ambiental y social de la operación. Esta es una herramienta de consulta permanente que contribuye a la toma de decisiones para todas las instancias que participan en el desarrollo de la operación. Sin embargo, tampoco ha sido posible acceder a la información detallada y actualizada en relación con el monitoreo de la ejecución del CVIS, pues no existen informes públicos al respecto.

### CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el 2004, al no existir ni Ley ni Reglamento sobre Consulta Previa<sup>228</sup>, la DGASA emitió dos Resoluciones Directorales en las que se plasman políticas sobre consulta y participación ciudadana<sup>229</sup>. Se incluía un acápite sobre consulta previa, la cual era aplicada en caso de proyectos nuevos o proyectos que afectaran a poblaciones indígenas. A través del debido cumplimiento de estas Resoluciones el Estado peruano, a través de la DGASA, podía demostrar a la CAF que estaba cumpliendo con las salvaguardas socio-ambientales contenidas en su Estrategia Ambiental.

### TALLERES QUE ORGANIZÓ LA CAF

En junio de 2005, la CAF había realizado un proceso de consulta ciudadana mediante una secuencia de talleres en la ciudad de Lima y en las regiones de Cusco, Madre de Dios y Puno, con el objeto de identificar los principales impactos ambientales y sociales “indirectos” que no se habían considerado en el proceso de consulta llevado a cabo por el MTC, en la elaboración del Estudio de Factibilidad del CVIS. Este proceso estuvo bajo la conducción de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y Futuro Latinoamericano<sup>230</sup>.

### GRUPO DE TRABAJO DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA INTEROCEÁNICA SUR (GTSC IOS)

La entidad ejecutora del PGAS I —INRENA— no contaba con capacidad institucional, por lo que no garantizaba la implementación de proyectos complejos, de carácter multisectorial y regional. Por ello la sociedad civil —a través del colectivo que había formado en el 2005 Grupo de Trabajo de la sociedad civil para la Interoceánica Sur (GTSC IOS)— solicita que se incluya una instancia de concertación multisectorial, autónoma y de carácter vinculante. Sin embargo, esta solicitud no fue acatada<sup>231</sup>.

---

228 La participación de los pueblos indígenas se encontraba regulada en el Convenio 169 OIT, que fue suscrito y ratificado por el Perú desde 1995, pero la reglamentación de la consulta previa en el Perú fue posterior a la ejecución del CVIS —en el año 2011— a través de la Ley 29875, Ley de Consulta Previa y su Reglamento.

229 Resolución Directoral 006-2004-MTC/16: Aprobación del Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y Resolución Directoral 007-2004-MTC/16: Aprobación del documento que contiene las Directrices para la Elaboración y Aplicación de Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI).

230 Enrique y Cueto. “Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible. Análisis de la Eficacia del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur - tramos 2, 3 y 4”. Noviembre, 2010, p. 42.

231 Enrique y Cueto, p. 45.

El GTSC IOS actuó como representante de la sociedad civil en el Consejo Consultivo en el PGAS I<sup>232</sup>.

El GTSC IOS se crea en 2005, en el marco del PGAS I. Se trató de un colectivo de organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas preocupadas por los impactos directos e indirectos, sociales y ambientales del CVIS. El GTSC IOS no se limitó a hacer un diagnóstico sino que, a partir de testimonios y experiencias recogidas de actores regionales y locales de los tramos 2, 3 y 4, elaboró recomendaciones para cualquier fase posterior de inversión en el desarrollo sostenible de la región suroriental del Perú<sup>233</sup>.

Entre las iniciativas de la sociedad civil para promover desarrollo sostenible, podemos mencionar la Iniciativa Interoceánica Sur (ISur), alianza establecida en 2007 entre Odebrecht, Concesionaria Interoceánica Sur, CONIRSA, Conservación Internacional y Fundación ProNaturaleza con el fin de contribuir al desarrollo sostenible y la conservación en la zona de influencia de los tramos 2 y 3 del CVIS. La CAF participó en la formulación y creación de ISur, iniciativa formulada entre la CAF y Odebrecht y a la que luego se suman otras instituciones, como el BID, a través del FOMIN. ISur es ejecutada por la Asociación Odebrecht Perú. Sus actividades se dieron en el marco de diversos programas de desarrollo, tales como: Programas de Eneconegocios, Turismo Responsable, Conservación de la Biodiversidad y Fortalecimiento de la Gobernanza Local. Asimismo, ProNaturaleza, con el financiamiento de Fondo de Alianzas para los Ecosistemas Críticos (CEPF, por sus siglas en inglés), ejecutó el proyecto “Promoviendo la participación de la sociedad civil y el monitoreo en el campo para mitigar los impactos indirectos sociales y ambientales de la Carretera Interoceánica Peruana en el Corredor de Conservación Vilcabamba- Amboró”.

El GTSCIOS ha realizado un seguimiento casi permanente al PGAS I, incluso desde su proceso de negociaciones, y ha cursado varios manifiestos a las autoridades rectoras y encargadas de este programa<sup>234</sup>. El GTSCIOS trató de que sus actuaciones fueran permanentes, sin embargo durante 2009 se abocó a hacer seguimiento al proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari<sup>235</sup>.

## BENEFICIOS DEL CVIS

En la etapa de originación, la CAF realiza un estudio de demanda, el cual es importante para verificar la rentabilidad del proyecto<sup>236</sup>. Realiza también una

---

232 *Ibidem*.

233 Enrique y Cueto, p. 22.

234 *Ídem*, p. 49.

235 Enrique y Cueto, p. 50. Este proyecto se dio en el marco del Acuerdo entre el gobierno de la República del Perú y el gobierno de la República Federativa de Brasil para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil, más conocido como “Acuerdo Energético Perú-Brasil”, el cual fue archivado por la comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República el pasado 12 de mayo de 2014.

236 En un estudio publicado por la Universidad del Pacífico acerca de los beneficios económicos de la Carretera Interoceánica Sur se menciona que “la estimación de los beneficios considera tanto los beneficios directos de un proyecto de transporte, es decir el ahorro en los costos operativos vehiculares y la reducción de los tiempos de viaje de las personas, así como los beneficios indirectos dados por el excedente del productor, estimados a partir de un modelo macroeconómico que muestra los resultados de la construcción y operación de la carretera sobre la producción nacional, regional y sectorial. [...] Los beneficios directos son identificados como aquellos que obtiene la sociedad a través de los usuarios de la carretera, que consisten en la reducción de los costos operativos del tráfico “normal” o existente, el ahorro en los tiempos de viaje de los pasajeros de los vehículos existentes, y los beneficios por el tiempo y los costos operativos ahorrados del tráfico generado.” En: Bonifaz, José Luis y Roberto Urrunaga. *Beneficios económicos de la carretera interoceánica*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 2008, p. 18.



evaluación social, aspecto importante ya que la CAF se caracteriza por financiar proyectos de desarrollo. En esta evaluación se valoriza la serie de beneficios que aportaría el proyecto en cuestión<sup>237</sup>. La sede de la CAF en Caracas, Venezuela, cuenta con un área especializada —Área de Control de Riesgo<sup>238</sup>— en la que se encuentra la Oficina de Análisis de costos y beneficios que se encarga de la elaboración de la Matriz de Análisis Preliminar de Riesgos Ambientales y Sociales.

Los beneficios que se generan en el ámbito del transporte a raíz de la construcción de la carretera son aquellos que obtiene la sociedad a través de los usuarios de la carretera, que consiste en la reducción de los costos operativos vehiculares y el ahorro en los tiempos de viaje de los pasajeros de los vehículos<sup>239</sup>. El flujo de transitabilidad de vehículos ha variado considerablemente a raíz de la construcción de la carretera; en ese sentido, dentro del estudio de factibilidad se realizó una proyección del nivel de transitabilidad desde 2004 hasta 2029 en el que se refleja la esperanza del impacto positivo de la carretera en la integración vial. Por ejemplo, según el estudio de factibilidad de la interconexión vial Iñapari - Puerto Marítimo del Sur se proyectó el volumen promedio diario (IMD) de transportes que transitarían entre 2004 y 2029 y resultó prácticamente el doble el tránsito en la proyección “con proyecto” que “sin proyecto”<sup>240</sup>.

Sumado a los beneficios posibles en el transporte, podemos mencionar otros sectores que han sido beneficiados, como el de servicios, comercio y manufactura. El aumento en la prestación de servicios de comercialización, alimentación y alojamiento responderá a la elevación en la demanda de dichos servicios que se espera generar por el flujo de transporte de carga desde Brasil con destino hacia los puertos de la costa, por el surgimiento de nuevas empresas y por el aumento en el flujo turístico<sup>241</sup>.

Según los informes entregados por los concesionarios al OSITRAN para este año, en el período de enero a diciembre de 2013 podemos evidenciar el nivel de transitabilidad de los tramos 2 (5209 vehículos al año), 3 (23 046 vehículos al año), y 4 (3120 vehículos al año). Vemos que las proyecciones actuales demuestran una clara diferencia con las estimaciones planteadas en el estudio de factibilidad, siendo en algunos casos el doble el número de vehículos que transitan diariamente.

## COSTOS DEL CVIS

En las concesiones cofinanciadas, es el Estado quien asume la inversión y parcialmente los costos de operación y de mantenimiento<sup>242</sup>. En el caso del CVIS el Estado peruano se encontraba obligado a otorgar al concesionario dos aportes:

---

237 Por ejemplo, el factor “tiempo” es considerado como fundamental al momento de evaluar los beneficios económicos de un proyecto, considerándose que el ahorro del tiempo tiene un valor social que será tomado en cuenta. Esta valorización no necesariamente se verá reflejada en el monto cobrado por el peaje, pero sí servirá de referencia a la CAF para saber el impacto positivo que tendrá el proyecto que pretende financiar.

238 Según el Informe Anual 2013 de la CAF, la actual directora del Área de Control de Riesgo es Martha Diez.

239 Bonifaz y Urrunaga, p. 14.

240 Para mayor información, revisar Estudio de Factibilidad de la interconexión vial Iñapari-Puerto Marítimo del Sur. Lima, 2004: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

241 Bonifaz y Urrunaga, p. 12.

242 Lincoln, Flor y Óscar Rojas. “¿Existe regulación por incentivos en las concesiones viales?: El caso peruano”. Disponible en: <http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/primavera2007/FLOR-ROJAS.pdf>

- a) Pago Anual por Obras (PAO)
- b) Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO)<sup>243</sup>.

El PAO debe ser pagado semestralmente, por un período de quince años. La regla general con el PAO es que se entregue al finalizar las obras. En el caso del CVIS, se fijaron tres etapas de ejecución de obras y se pactó que, al finalizar cada etapa, se entregaría un PAO proporcional a la obra. La obligación del Estado de pagar el PAO se habilitó a través de la Ley de Presupuesto General de la República. Los derechos de cobro de una proporción del PAO —luego de obtener el Certificado de Avance de Obra (CAO) del hito respectivo— aseguraban el financiamiento para el avance de obras del siguiente hito, y así sucesivamente. Actualmente este tipo de instrumentos financieros, como el CAO y el CRPAO (certificado de reconocimiento de los derechos del PAO)<sup>244</sup>, se vienen aplicando en la mayoría de contratos de concesión<sup>245</sup>.

El PAMO debe ser pagado trimestralmente desde el año siguiente a la culminación de la totalidad de las obras. Es el aporte que corresponde por concepto de explotación (operación y mantenimiento) y será otorgado siempre que el concesionario haya cumplido con los estándares de servicio de la vía que fija el contrato de concesión. El peaje que recaude el concesionario constituye su capital de trabajo, por tanto se descuenta del pago del PAMO y el Estado solo debe pagar la diferencia<sup>246</sup>.

**TABLA 11: RECAUDACIÓN POR CONCEPTO DE PEAJE EN LOS TRAMOS 2, 3 Y 4**

Nº	Tramo	Monto	Año
2	Urcos - Inambari	US\$ 428,000 <sup>247</sup>	2013
3	Inambari - Iñapari	US\$ 1,751,743 <sup>248</sup>	2013
4	Inambari - Azángaro	S/. 2'199,220.60 <sup>249</sup>	2013

Fuente: Plan de Negocios 2014, OSITRAN

Y por último, el Estado también debe asumir el costo de transitabilidad. Corresponden siete pagos trimestrales para asegurar la transitabilidad de la carretera entre el inicio de las obras y su finalización. Según los contratos de concesión de los tres tramos, los aportes del Estado corresponden a:

243 Pago Anual por Obras (PAO): aporte que el Estado asegura al concesionario por un plazo de quince años, según lo establecido en las bases y el contrato, por concepto de ejecución de obras; Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO): aporte que el Estado asegurará al concesionario, según lo establecido en las Bases y el Contrato, por concepto de explotación (operación y mantenimiento).

244 Este certificado es ampliamente aceptado por instituciones financieras internacionales como medio de pago y permite al concesionario obtener financiamiento para continuar con las obras.

245 Corporación Andina de Fomento (CAF). “Carretera Interoceánica, Sur del Perú. Retos e innovación”, p. 78.

246 Bonifaz y Urrunaga, p. 26.

247 OSITRAN. *Plan de Negocios 2014, Tramo 2*. Presentación 42.

248 OSITRAN. *Plan de Negocios 2014, Tramo 3*. Presentación 36.

249 *Ibidem*, Presentación 60.

**TABLA 12:** APORTES DEL ESTADO PERUANO POR CONCEPTO DE PAO Y PAMO

Tramo	Adjudicatario	PAO (US\$)	PAMO (US\$)
2	Consortio Concesionario Interoceánica Urcos-Inambari	31.858.000,00	4.763.000,00
3	Consortio Concesionario Interoceánica Inambari-Iñapari	40.682.000,00	5.959.000,00
4	Consortio Intersur	25.449.000,00	4.683.000,00

Fuente: Contratos de Concesión de los Tramos 2, 3 y 4.

En cuanto al nivel de transitabilidad para el período 2013, el IMD del tramo 2 fue de 5209 vehículos, el del tramo 3 fue de 23 046 vehículos y el del tramo 4 fue de 3120 vehículos. Vemos que el nivel de transitabilidad de la carretera, si bien es el doble de lo que se estimaba en los estudios de factibilidad, no es significativo para la inversión que está asumiendo el Estado peruano en el CVIS. Asimismo, se dice que el comercio actual entre Perú y Brasil por vía terrestre —a través del IIRSA Sur— solo representa el 2% anual; sin embargo, algunos especialistas en comercio atribuyen esta poca circulación al estancamiento de los otros dos ejes que conforman la interoceánica: eje norte y el eje central, pues actualmente el eje sur es el único que se encuentra operativo<sup>250</sup>.

Igualmente, en un paralelo entre la poca transitabilidad se suma el nivel de ingreso percibido por el Estado por concepto de peaje. Como mencionamos líneas arriba, este ingreso permitía al Estado reducir los aportes a los que está obligado por concepto de PAMO. Sin embargo, las obligaciones contractuales del Estado se mantienen por un período de quince años, mientras tanto el flujo de la Carretera Interoceánica Sur no es lo suficientemente significativo. Si bien se cumplen los objetivos integracionistas en el ámbito interno, en el plano comercial el impacto es mínimo entre las relaciones del Perú con Brasil.

250 Diario *El Comercio*. Cruz Fiestas, Darwin. ¿Por qué la interoceánica no eleva aún el comercio con Brasil? Disponible en: <http://elcomercio.pe/economia/peru/que-interoceanica-no-eleva-aun-comercio-brasil-noticia-1725638>



# MENSAJES COMPARATIVOS FINALES

### 1. SOBRE EL MARCO ORGANIZATIVO DEL CICLO DEL PROYECTO

Los criterios, el marco de aplicación de salvaguardas y los procedimientos que se establecen varían dependiendo de la institución financiera. Como hemos indicado anteriormente, el común denominador entre todos los bancos es el ciclo del proyecto a los que son sometidos todos los potenciales proyectos. Este ciclo nos ayuda a identificar las brechas y/o coincidencias que existen entre los instrumentos de salvaguardas utilizados por cada institución en el manejo de riesgos sociales y ambientales que el proyecto en cuestión implicaría. Observamos que el ciclo de proyecto es bastante similar para cada banco y que abarca cinco etapas secuenciales: la identificación, la preparación, la negociación, la implementación y la operación, cada etapa con sus particularidades. En nuestro análisis se observan bastante similitudes en la estructura del ciclo de proyecto para cada banco, aunque algunas diferencias importantes en su implementación.

Esta secuencia es presentada de varios modos: a través del desarrollo del proceso del CVIS se ha tratado de evidenciar las diversas etapas que forman parte del ciclo del proyecto de la CAF y a las que son sometidos todos aquellos proyectos que decida financiar. En el caso de la **CAF**, esta secuencia se agrupa y presenta como: (i) originación; (ii) evaluación; (iii) formalización, y (iv) administración y desembolso. Las etapas están bastante delimitadas en la teoría, pero en la práctica algunas de ellas se entrelazan y pueden ser llevadas en paralelo, como sucede con la originación y la evaluación. Esta última es la que demanda mayor tiempo. Para este momento la Matriz de Análisis Preliminar de Riesgos Ambientales y Sociales ya está completa y se debe haber categorizado la operación según el riesgo ambiental y social que implique.

La secuencia del ciclo de proyectos del **BID** está compuesta por cinco etapas: (i) identificación y elegibilidad; (ii) análisis y *due diligence*; (iii) negociación y aprobación del crédito; (iv) aprobación del primer desembolso, y (v) ejecución y supervisión.

En el caso de los bancos nacionales, en el **China ExIm Bank** —en función del Plan de Manejo Ambiental del proyecto— las etapas del ciclo del proyecto pueden ser agrupadas en cinco momentos: (i) originación; (ii) preparación o debida diligencia; (iii) negociación, aprobación y contratación; (iv) implementación, y (v) operación y cierre. Si bien estas etapas se identifican del proyecto presentado, no existe un gráfico o documento oficial del Banco en relación con su ciclo de proyecto que permita asegurar que esta es la forma que concibe la institución o si, por el contrario, existen etapas adicionales o

subdivisiones al interior de cada etapa. Por otro lado, en función de lo contemplado en el ciclo de proyectos del China ExIm Bank, se puede concluir que se ha cumplido hasta el momento con los requisitos estipulados para las etapas de análisis e implementación de proyectos, en función del marco legal ecuatoriano. Así, por ejemplo, si la segunda etapa del ciclo de proyectos del China ExIm Bank, de análisis del proyecto, contempla la realización de un EIA y un EIS, esta etapa ha sido superada con la aprobación de un EIAD, según lo estipula el marco normativo ecuatoriano. Por otro lado, no fue posible constatar si este EIAD pasó por algún tipo de evaluación de alguna persona o equipo designado por el Banco o por la embajada china, de manera adicional a la revisión realizada por el Ministerio del Ambiente.

En el caso del **BNDES**, el ciclo de tramitación de operaciones es claro para los proyectos que financia al interior de Brasil. Sin embargo, en el caso de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos que se pretendía construir en Bolivia con intervención del BNDES, se sigue un proceso de financiamiento diferente del formalmente establecido. Las decisiones son resultado de procesos de negociación en los cuales el papel preponderante es el de la diplomacia de los países y ministros de Economía y Hacienda, sin dejar de lado el rol de los presidentes, que permite visibilizar que, si no hay un entendimiento previo entre gobiernos, seguramente en el marco de otros acuerdos, el financiamiento no se consolida.

Sin embargo, el caso presentado ha permitido identificar una lógica en el proceso que podríamos llamar de alguna manera “informal”, seguido por el Banco para sus operaciones fuera de Brasil que consta de las siguientes etapas: (i) preparación del préstamo (no se ha llegado a establecer en el caso concreto si en esta etapa interviene directamente el Banco); (ii) evaluación, aprobación y acuerdos de financiamiento, y (iii) implementación del préstamo.

Podemos observar que cada institución financiera maneja esquemas de financiamiento similares. En el caso del BNDES, el esquema de proyectos al interior de Brasil tiene la misma estructura; sin embargo, no se tiene claridad respecto del proceso a seguir para el financiamiento de proyectos fuera de Brasil.

En general, el tiempo que cubre todo el ciclo de proyecto de las instituciones analizadas oscila entre los treinta y cuarenta años y los plazos de preparación varían entre cinco meses, para China ExIm Bank, hasta veintitrés meses, para el BID.

## 2. SOBRE LOS DESFASES EN EL DESARROLLO DEL CICLO DEL PROYECTO

En la figura 8 (abajo), se compara la duración de los plazos actuales de los cuatro proyectos para cada etapa del ciclo de proyecto. Se observan varios desfases en la secuencia normal de ciclo: algunas decisiones importantes fueron tomadas antes de culminar y poder contar con los resultados de las etapas anteriores. En el caso de la carretera Villa Tunari - San Jose Moxos, la licitación y contratación de la empresa Constructora OAS se realizó antes del inicio del análisis de riesgos y se iniciaron los trabajos de construcción sin que este haya concluido.

Hay una explicación para los desfases con relación a los plazos contemplados por cada institución analizada. Desde medidas para responder a la identificación de vacíos en la capacidad de implementación de las salvaguardas en las instituciones nacionales durante la etapa de preparación que incide en la etapa de implementación, creando nuevos plazos en la secuencia de actividades previstas en un programa de manejo ambiental. Por ejemplo, en los PMA de las carreteras Pasto - Mocoa y CVIS, han ocurrido demoras en el inicio de actividades de fortalecimiento institucional, y por eso, desfases

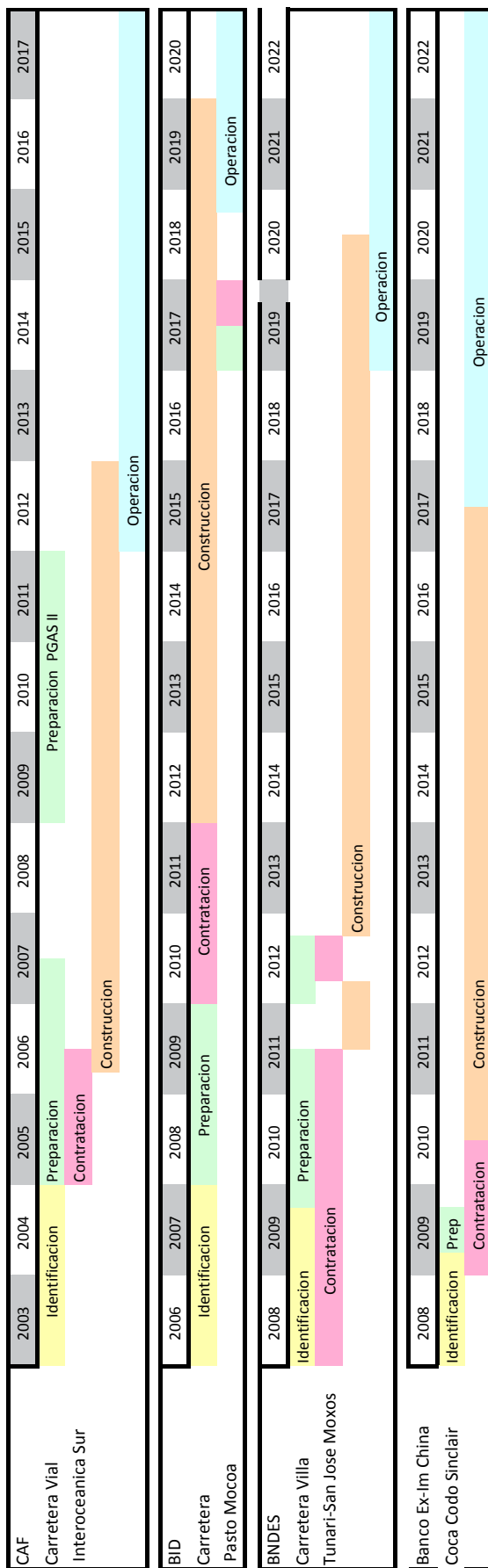
significativos en el inicio y avance de la mitigación de impactos indirectos debido a demoras de la entidad nacional competente —en el caso peruano del CVIS— para la implementación del PGAS II.

Otra respuesta a los desfases relacionados con los plazos en el ciclo del proyecto está más vinculada con el contexto político. En el caso del **BNDES**, para el financiamiento internacional del Villa Tunari – San José Moxos los tiempos responden más a los procesos políticos que llegarían a ser también definitivos en la etapa de implementación del préstamo. Esto evidencia que el camino que se sigue no es el formalmente establecido por el Banco. El rol del Banco llega a ser de cumplimiento de decisiones que son resultado de procesos en el que el papel preponderante es el de los gobiernos. El BNDES no llegaría a determinar independientemente si se aprueba o no un proyecto cuando el financiamiento se ejecuta fuera de Brasil; la decisión estaría a cargo del gobierno de Brasil, en específico, del Comité de Financiación y Garantías COFIG.

Sin embargo, estos procesos políticos no son solo características de los bancos nacionales. En el caso de la **CAF**, si bien el ciclo del proyecto se cumplió a cabalidad, se puede observar una aceleración de las relaciones entre el Estado y la institución financiera para cerrar las etapas. Tomaron dos años desde la originación a finales del 2004, hasta el desembolso en 2006. La aprobación del proyecto coincide con la culminación del gobierno del ex presidente Alejandro Toledo. Y desde la etapa previa de negociación se consideró al proyecto CVIS como de gran importancia promoviéndose desde el Estado diversas iniciativas legislativas que tenían la intención de acelerar la ejecución del proyecto.

En el caso del **BID**, este tardó cerca de dos años en aprobar el primer desembolso, dado que en el nivel de la institucionalidad del Estado colombiano, la adaptación a los estándares del BID fue complicada. En ese aspecto se debe considerar el entorno político de aquel momento, dado que esta etapa del ciclo del proyecto coincidió con el cambio de gobierno entre Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, este último con una visión de atracción a la inversión extranjera en materia de infraestructura y minería, por lo que las injerencias políticas también se dejaron ver.

**FIGURA 10: DURACIÓN DEL CICLO DE PROYECTO (PLAZOS ACTUALES)**



Fuente: Elaboración de los Autores.



Si una de las conclusiones iniciales es que el desarrollo del ciclo del proyecto de los bancos analizados está condicionada al contexto político del país en donde se desarrolla la inversión y, en el caso del **BNDES** y del **China Exlm Bank**, además a los intereses de los gobiernos de turno de Brasil (y al Plan de aceleración del Crecimiento I y II) y China respectivamente, otra conclusión importante es que las decisiones más importantes son tomadas y dirigidas por este mismo contexto.

Como ejemplo podemos citar el proyecto a través del TIPNIS. Repetidos acuerdos entre Bolivia y Brasil (2007, 2008, 2009) fueron definitivos para la decisión del Estado boliviano de contratar a la empresa brasileña OAS, dejando el análisis técnico y cumplimiento de la legislación en un segundo nivel. En este mismo sentido se debe entender la decisión final de resolver el contrato en abril de 2012 que, más que una respuesta a un análisis (transparente) de riesgo ambiental y social por el Banco, se debió a la crítica nacional por la falta de consulta indígena, preocupación de muchos sectores de la población por los impactos sociales y ambientales y muchas otras deficiencias internas y del propio gobierno que no habían sido analizadas previamente (no ha sido público algún documento de análisis del Banco).

En casos como el del proyecto CVIS de la CAF, por lo menos desde el punto de vista formal, la decisión de financiar o no un proyecto se toma considerando, de manera previa, una serie de riesgos que se detallan en su Matriz de Análisis Preliminar de Riesgos Ambientales y Sociales y en informes ambientales y sociales que acreditan la información del Banco. Sin embargo, en este específico caso, no se pudo tener acceso a esta Matriz de Análisis Preliminar de Riesgos Ambientales y Sociales que forma parte importante de la decisión de aprobar o no un proyecto. Entonces, poner a disposición estos documentos facilitaría el análisis de las razones consideradas en la toma de decisión.

**TABLA 13: HITOS DEL CICLO DE PROYECTO: RESUMEN DE LOS CUATRO O CINCO MOMENTOS DECISIVOS EN LA APLICACIÓN DE LAS SALVAGUARDAS EN EL CICLO DE PROYECTO**

Etapa Ciclo de Proyecto	Pasto Mocoa	CVIS	Coca Codo Sinclair	Villa Tunari-San Jose Moxos
1. Originarios del proyecto: <i>Nivel de Incidencia política</i>				Acuerdo Bolivia - Brasil facilitó un contrato con OAS que careció de un análisis técnico, dejando en cuestión el rol de BNDES y su Política Socio-Ambiental.
2. Evaluación: Calidad de la EIA o EAE	Aplicación temprana de un <b>Estudio Ambiental Regional (EAR)</b> (2008)	Los EIA's no fueron integrales sino que se realizaron por tramos (2, 3 y 4) influyó en esto las características del Contrato de Concesión (BOT) El EAE en el marco del PGAS I concluyó tres años después que se firmara el PGAS I. La implementación del PGAS II ha tardado varios años, recién este año ha sido iniciado cuando debió iniciarse en el 2011.	Análisis acelerado, produciendo un EIA en cuatro meses, aprobado en una semana, sin EAE ni consulta pública.	Desfase de la EIA y EAE después del contrato (toma de decisión a favor del diseño de la ejecución del proyecto), sin FPIC.

Etapa Ciclo de Proyecto	Pasto Mocoa (2006-2036)	CVIS (2003 - 2029)	Coca Codo Sinclair (2008-	Villa Tunari-San Jose Moxos (2004-
<b>3. Negociación, Aprobación y Contratación:</b> Definición de la Dimensión y Presupuesto del Programa de Mitigación y Desarrollo	La consulta sobre el IGAS, como propuesta que llegó a la incorporación del PMASIS (US\$11.4 millones) en el Préstamo (Noviembre 2010).	Aprobación de un Programa de Mitigación con presupuesto insuficiente (PGAS I de US\$17 millones, julio 2006) y una demora excesiva para iniciar PGAS II (US\$ 26.4 millones, 2014).	Negociación duró un año sin transparencia.	
<b>4. Implementación:</b> Efectividad del Mecanismo de Queja	<b>Queja emitido por los pueblos indígenas al MICI (2012)</b>			Implementación interrumpida por la crítica nacional sobre la falta consulta indígena, otras deficiencias, llegando a la resolución del contrato OAS (Abril 2012).
<b>5. Implementación:</b>	Desfase en la implementación del PMASIS y la construcción de la obra (2013-14)			

Fuente: Elaboración de los Autores.

### 3. SOBRE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Cada institución emite una serie de documentos que definen la aplicación de sus salvaguardas socio-ambientales durante el ciclo del proyecto. Al momento de recopilar la información materia de este análisis, fue evidente que en la mayoría de las instituciones analizadas el nivel de transparencia pública es reducido o casi nulo. Con excepción del BID, que dispone de una política de acceso a la información, las demás instituciones financieras no cuentan con una Política Operativa de transparencia y acceso a la información.

En el caso del BID, la política de salvaguardas implementada tiene diferentes aspectos positivos: en primer lugar se hace primordial la divulgación de documentos e información para entender el proyecto (i.e. estrategias por país y sector, borradores, términos de referencia, evaluaciones, información financiera, entre otros). En total identificamos diferentes documentos relacionados con el proyecto (sesenta aproximadamente), varios de ellos traducidos en distintos idiomas. Su portal institucional cuenta con un sistema virtual de búsqueda de proyectos bastante completo con acceso público a la mayoría de documentos del ciclo del proyecto, e incluso dividido cada uno de ellos por etapas. Si bien algunos documentos pertenecientes a la fase de implementación del proyecto Pasto Mocoa no se encontraban disponibles, sí se pudo tener acceso a ellos por medio de solicitudes de acceso a la información, aunque el proceso para obtener los documentos fue largo.

Respecto de las demás instituciones financieras, estas carecen de un sistema similar al del BID, siendo en dichos casos imposible acceder a la información por medio de sus portales institucionales. En algunos casos tampoco es posible a través de una solicitud de acceso a la información, como sucedió en el caso de la CAF, el BNDES y China ExIm Bank.

Respecto del nivel de transparencia de la CAF, hay varios aspectos que deben ser mejorados. En la CAF no es posible obtener información de los proyectos que financia la institución a través de su portal institucional; a pesar de que este ha sido recientemente renovado, no se ha considerado la publicación de información relacionada con el financiamiento de proyectos, salvo los Informes Corporativos anuales y publicaciones temáticas vinculadas con la institución. En términos generales, no es posible acceder a los documentos que sirven para evaluar y hacer seguimiento a los proyectos; sin embargo, de entrevistas y reuniones con funcionarios de la CAF sí fue posible obtener información relevante que sirvió de referente principal para este análisis. A eso se suma la apertura de sus funcionarios, quienes en todo momento han contribuido a la concertación de entrevistas y a la obtención de información del ciclo del proyecto de la CAF.

La falta de transparencia dificulta conocer a profundidad las operaciones de la CAF y realizar seguimiento o monitoreo de los proyectos que financia; si bien de la investigación y las entrevistas realizadas se desprende un ciclo de proyecto bastante definido, la falta de transparencia no visibiliza las gestiones que pueda estar haciendo la CAF, como por ejemplo las iniciativas de los Programas de Gestión Ambiental y Social (PGAS I y II).

En el caso del China ExIm Bank, también existe una diferencia significativa entre los mecanismos de divulgación de información con los que cuenta este Banco y los puestos a disposición por instituciones como el BID, la CAF o el Banco Mundial. Principalmente, se pudo constatar que resulta realmente insuficiente la información publicada por el banco en su página web, toda vez que no ofrece información específica sobre sus proyectos y operaciones en cada país. Tampoco los reportes anuales publicados por la institución proveen información sobre sus operaciones en cada continente o región del planeta. Por otro lado, más allá de las políticas de transparencia o de los mecanismos de divulgación de información del China ExIm Bank es necesario añadir que las posibilidades reales de acceder a la institución, sea para hacer requerimientos de información o para transmitir quejas, se ven reducidas considerablemente tanto por las barreras de lenguaje como por las distancias geográficas, lo que dificulta aún más el acceso a la información.

Por su parte, aunque desde 2007 el BNDES tiene una sección llamada “BNDES Transparente”, esta no se puede considerar como una política operativa del Banco. Avances más significativos se han dado desde 2012 con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información, pero aún existen límites como el secreto bancario, la dependencia de la política externa brasileña y la soberanía de los Estados para no brindar información relacionada con los proyectos fuera de Brasil, como se evidenció en la entrevista realizada al responsable del Área de Comercio Exterior del Banco. Los intereses del Banco son los intereses de Brasil y de sus empresas brasileñas. El argumento del sigilo bancario es superado si lo ponderamos con otros derechos en juego, como los derechos ambientales y sociales de las poblaciones que pueden ser afectadas por los proyectos.

Entonces, por más que los documentos que pueden dar luces sobre la aplicación de salvaguardas sean numerosos, el nivel de transparencia no contribuye a que estos se den a conocer y se ponga en evidencia la real aplicación de sus políticas socio-ambientales, y más aún cuando un gran número de documentos están relacionados con el manejo de riesgos sociales y ambientales de los proyectos en cuestión.

En conclusión, podemos señalar que la falta de transparencia en la mayoría de estas instituciones —salvo en el caso del BID— es una de las mayores brechas que deben ser atendidas para obtener un cabal conocimiento del cumplimiento de salvaguardas socio-ambientales. Resulta entonces necesario realizar un enfoque prioritario en este aspecto para lograr una armonización de estándares que sea aplicable uniformemente por todas las instituciones financieras.

#### 4. SOBRE LA CALIDAD DEL PROCESO DE EVALUACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

Además de los instrumentos para la medición de los riesgos ambientales (EIA) o sociales requeridos en los sistemas de país, cada uno de los bancos analizados posee instrumentos propios.

Para analizar los riesgos ambientales y sociales, en el caso de la CAF elabora una Matriz Preliminar de Análisis de Riesgos Sociales y Ambientales, utilizando como insumo principal, el estudio de factibilidad del proyecto, el Estado se encuentra obligado a facilitar el mayor nivel de información a la institución financiera; complementando aquello, la CAF también se encarga de obtener información por su cuenta. Esta información será complementada con una misión de la evaluación y una visita de campo que servirá para corroborar la información del proyecto. Toda la información que obtenga la CAF será plasmada en el Informe Ambiental y Social (IAS) que es emitido al final de la fase de evaluación. En dicho informe se podrán establecer condiciones y recomendaciones para que el cliente pueda efectuar una adecuada gestión socio-ambiental según la legislación nacional vigente y aplicable a la operación como a los estándares fijados por la CAF.

La Matriz es un documento interno y no podemos saber cuál es la forma o técnica utilizada para la evaluación de los riesgos ambientales en particular. Asimismo, como parte de las condiciones para la aprobación del préstamo para la ejecución de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS, la CAF condicionaba a la implementación del PGAS I; sin embargo, una de las herramientas ambientales ahí contenidas —la EAE— concluyó tres años después del inicio de la ejecución del proyecto. No obstante, la institución reconoce que la evaluación de impactos indirectos debe realizarse de forma previa, lo que no sucedió en el caso del CVIS.

En el caso del BID, este estableció como requisito para aprobar el préstamo el análisis de los riesgos ambientales y sociales más destacados de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa y en las tierras colectivas y reservas de los pueblos indígenas. Así, a través de la elaboración del PMASIS, el proyecto cuenta con un plan de manejo específicamente orientado a la protección de los riesgos que inminentemente se presentarán en la zona de reserva afectada, la cual comprende dos de los cinco tramos que componen la obra en conjunto y que son fundamentales para su configuración.

En el caso del BNDES, el proyecto permite demostrar algunas cuestiones relacionadas. El contrato entre el BNDES y el Estado Plurinacional de Bolivia como prestatario establece que el proyecto para el cual se destinan los bienes y servicios financiados debe observar todas las normas ambientales aplicables en vigor en el Estado Prestatario, incluyendo además una que indica que “la firma del contrato y cumplimiento de las obligaciones de él resultantes no originan conflictos, ni resultan en violaciones de tratados, acuerdos, contratos u otros instrumentos en que el prestatario sea parte”. Vinculado con el sistema de país, parece ser el único requisito “adicional” considerado por el Banco para apoyar una iniciativa de financiamiento. Asimismo, este caso muestra que la aplicación de las Políticas Operativas y Socio Ambiental del Banco en un proyecto fuera de Brasil está supeditada a los procesos y decisiones políticas, llegando incluso a pasar por alto compromisos públicos, normativa interna del Banco y de los países. Al mismo tiempo, muestra un proceso de flexibilización de estándares y normas sociales y ambientales, además de vulneración de otras normas del país y sistemas internos, como las de inversión pública, en función de la decisión de realizar inversiones socialmente cuestionadas.

## 5. SOBRE LOS NIVELES DE DEPENDENCIA DE LOS REQUISITOS PROPIOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS CON RELACIÓN AL USO DE LOS SISTEMAS NACIONALES PARA LA GESTIÓN DE RIESGO

Se debe destacar la relación que mantienen todas las instituciones financieras aquí estudiadas con el ordenamiento interno de cada uno de los países en los que se ejecuta el proyecto financiado. En principio, cada Banco confía, apoya o utiliza los sistemas nacionales de manejo de riesgo ambiental y social en diferentes grados como un principio de sus políticas o estrategias, pero también como elemento central en el diseño y ejecución del proyecto.

A un nivel de política formal las normas y estándares de instituciones como la CAF<sup>251</sup>, China ExIm Bank y el BNDES parecen confiar en la capacidad de las leyes e instituciones del prestatario en cuanto al manejo de gestión de riesgo.

En el caso de la CAF, implementa un sistema de análisis de riesgos de carácter interno que le permite asegurar si la operación cumple con todas las salvaguardas sociales y ambientales que establece la CAF como entidad, así como también las que son fijadas por la legislación nacional ambiental vigente en el país donde se desarrolla el proyecto. Este análisis de riesgos puede incluir estudios alternativos en materia ambiental que complementan la normativa nacional, como sucedió en el caso del CVIS con la evaluación ecosistémica que señala la CAF que elaboró; sin embargo, esto no se ha podido corroborar, ya que se trata de documentos de carácter interno y de imposible acceso.

Asimismo, para el análisis de riesgos, la CAF elabora la Matriz de Análisis de Riesgos Sociales y Ambientales antes mencionada. Este tipo de documentos son discutidos en la institución, sobre todo en las primeras etapas del ciclo del proyecto, que corresponden a la identificación-elegibilidad del proyecto y a su evaluación. En ese sentido, la CAF sí cuenta con un sistema de análisis de riesgo que le permite identificar las brechas que puedan existir entre la legislación socio-ambiental del país y sus lineamientos y salvaguardas socio-ambientales que plantea como institución.

En el caso del **China ExIm Bank**, no dispone de una política de salvaguardas expresa contando únicamente con unas Directrices para la evaluación de impacto ambiental y social de proyectos de préstamos que exhortan a la aplicación de la legislación nacional. Estas directrices han sido producto de una serie de iniciativas en materia ambiental —aplicables a los bancos— que ha ido adoptando el gobierno chino en los últimos años con el fin de mejorar sus prácticas socio-ambientales.

En el 2003 se dicta la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de la República Popular China, que entró en vigor en septiembre de ese año. A partir de esta ley se establece oficialmente a la EIA como herramienta ambiental importante para la toma de decisiones en la continuación o no de un proyecto. En ese contexto, el China ExIm Bank decide adoptar en 2008 las directrices arriba mencionadas, que buscan fortalecer la necesidad del análisis crítico del impacto social y ambiental durante la aprobación del préstamo. Se exige una EIA ex ante y otra ex post, así como una evaluación periódica de la implementación del proyecto, la EIA será basada en la legislación del país deudor y su no cumplimiento podría causar el embargo del préstamo por el China ExIm Bank o la exigencia del pago anticipado<sup>252</sup>.

---

251 Como hemos señalado en el capítulo de la CAF, los estándares socio-ambientales de esta institución comprenden: (i) Estrategia Ambiental, (ii) Lineamientos sobre aspectos ambientales y sociales; (iii) las salvaguardas ambientales, y sociales y (iv) los Manuales y Guías de Evaluación de carácter interno.

252 Gallagher, Kevin; Amos Irwin y Katherine Koleski. "The new banks in town: Chinese finance in Latin America". Report Inter-American Dialogue, marzo de 2012, pp. 20-23.

Es importante señalar que el China ExIm Bank no realiza una evaluación independiente de los estudios de impacto ambiental y social de manera obligatoria. Su política ambiental establece únicamente que este tipo de estudios deben sujetarse a las políticas y normas ambientales del país anfitrión, y que los promotores y ejecutores de los proyectos deben obtener los permisos ambientales correspondientes. Incluso en proyectos con serios impactos negativos en el medio ambiente local, no se considera obligatorio que exista una evaluación independiente del banco, aunque sí se establece la necesidad de que se realice una consulta pública de acuerdo con los requisitos del país anfitrión<sup>253</sup>. Si bien existe un interesante marco regulatorio de la República Popular China para sus inversiones en el exterior, poco se conoce acerca de los mecanismos específicos empleados por los bancos chinos o las agencias de control y supervisión chinas para asegurar el cumplimiento de estas regulaciones. A diferencia de lo que ocurre con instituciones como el BM, el BID y la CFI, la banca china parecería no haber desarrollado las condiciones necesarias para velar por el cumplimiento de las regulaciones a sus inversiones en el exterior, tales como contar con equipos de trabajo especializados, presupuesto, así como una política clara de acceso a la información e instancias que permitan su aplicación.

Instituciones financieras como el **BID** mantienen su propia política en materia de implementación de salvaguardas, lo cual permite obtener un análisis independiente con relación a la normativa nacional de los riesgos sociales y ambientales existentes en determinado proyecto. La situación en el caso del BID es diferente, ya que sí cuenta con una política expresa<sup>254</sup> que exige a sus prestatarios la aplicación de las salvaguardas que disponga el Banco. Esto se evidenció en la ejecución del proyecto de Pasto Mocoa cuando se activó la adopción de políticas operativas concretas como fueron la OP-703 (política de medio ambiente), OP-765 (política sobre pueblos indígenas), OP-710 (política sobre reasentamiento involuntario) y la OP-704 (política sobre desastres naturales). Estas políticas debían ser acatadas por el órgano ejecutor colombiano, lo que demuestra el nivel de autonomía del que goza el BID dentro del ordenamiento nacional de sus prestatarios.

El **BNDES** es claro al establecer la obligación de respeto y cumplimiento de la legislación del país donde interviene; sin embargo, en el caso analizado, el cumplimiento de políticas, legislación y normas, tanto del país prestatario como del Banco, estaría supeditado a los acuerdos políticos. Es así que se llegó a vulnerar la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia al no realizarse la consulta previa antes de la decisión de financiamiento y contratación del proyecto y otras leyes del país, sin que esta situación, ni el público rechazo local, nacional e internacional llegue a influir en la decisión de financiamiento al proyecto. Lo señalado demuestra que las etapas e instancias de preparación y aprobación del préstamo al interior del Banco habrían llegado a ser receptoras y gestoras de decisiones adoptadas por el gobierno central.

Este enfoque diferente en los bancos con relación a la aplicación de sus salvaguardas o del sistema país puede explicarnos el nivel de flexibilidad y discrecionalidad que caracteriza las herramientas de salvaguardas de cada institución. Flexibilidad en el sentido de que se puede adaptar al ordenamiento jurídico nacional y dejar en manos del órgano ejecutor el cumplimiento de salvaguardas, o discrecionalidad cuando el Banco tiene la potestad de definir que normativa o política será aplicable. Y un punto medio entre ambos vendría a ser confiar en el plano formal en el sistema país, pero en la

---

253 China ExIm Bank, Guía para la Evaluación de Impacto Ambiental y Social de Proyectos de Préstamo, 2008: artículo 12 (traducción no oficial).

254 Esta política cuenta con altos estándares, respaldados por expertos encargados de supervisar su cumplimiento. Tal es el caso de CATI, grupo de expertos encargados de supervisar el cumplimiento de los parámetros ambientales y sociales requeridos por el Banco desde antes de la firma del contrato de préstamo.

práctica ejecutar un sistema de análisis independiente e interno que asegure al Banco que las salvaguardas están siendo cumplidas, o ante un posible incumplimiento, poder complementarlas con evaluaciones internas.

Por otro lado, en dos casos en particular —el CVIS y Pasto Mocoa—, se puso de manifiesto el debilitamiento institucional del sistema nacional para el manejo de riesgos. Aspectos como la capacidad institucional del país para dar cabal cumplimiento de las salvaguardas socio-ambientales de los bancos fueron, por ejemplo, identificados en el caso del CVIS —la CAF identificó las falencias institucionales, como la eliminación del INRENA y la posterior creación del MINAM— y dentro de lo posible buscó contribuir a una solución. Esto se manifestó con la inversión en potenciar entidades como la DGASA, que forma parte del MTC, entidad ejecutora del proyecto. De igual forma se tiene entendido que el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte Público (OSITRAN) también se vio beneficiado con el apoyo de la CAF para potenciar su capacidad técnica. De igual modo, en el caso Pasto Mocoa se criticó la débil capacidad de implementación de entidades como INVÍAS —que fue el órgano ejecutor— y Corpoamazonía, que se encargó de ejecutar el PMASIS y a su vez —cumpliendo un rol de juez y parte— se encargó del control en la implementación del PMASIS.

Todos estos aspectos son considerados por cada institución y definitivamente influyen al momento de evaluar la aprobación o no de un proyecto —ya que la debilidad institucional puede retardar el cumplimiento de la obra— y asimismo determinan el fortalecimiento de análisis de riesgos de carácter interno de cada institución.

## 6. SOBRE LOS PROGRAMAS DE MITIGACIÓN AMBIENTAL

Los plazos promedio de los programas de mitigación son de tres a seis años, cuando la mayoría de proyectos concesionados tienen una duración mínima de veinticinco años. Se debería considerar programas de mayor duración en proporción al tiempo de vida de los proyectos. Asimismo, no se está dando un enfoque integral.

En el caso del CVIS, la CAF plantea una serie de condiciones y recomendaciones antes de realizar el desembolso de un préstamo. Fue el caso del PGAS I, que pretendió cubrir los impactos indirectos de los tramos 2, 3 y 4. El presupuesto asignado para dicho programa fue insuficiente en comparación con programas para proyectos similares en otros países en la región amazónica que oscilan entre el 5% y 20% del costo definitivo de la obra. Sin embargo, se atendieron los objetivos y áreas de atención propuestas en el EAE. En cuanto a la segunda etapa del PGAS, el presupuesto —US\$ 26,4 millones— sigue resultando insuficiente para abordar la identificación y manejo de impactos indirectos. Otro aspecto deficiente fue la aplicación tardía de estos programas: la EAE dentro del PGAS I culminó tres años después de la firma del contrato entre la CAF y el Estado peruano, a pesar de ser una herramienta de evaluación ambiental fundamental para la identificación de impactos indirectos, y aún más fundamental es identificarlos de forma previa al inicio de las operaciones del proyecto. Por su parte, el PGAS II ha demorado tres años en ser implementado: según la CAF debió haber iniciado en el año 2011 y recién en abril de este año se firmó el Contrato de Préstamo, en setiembre se designó al director ejecutivo del Programa y en octubre se hizo el primer desembolso.

El Programa de Mitigación del BID fue innovador e incluyó varias medidas de control social que incluían un PMASIS enfocado en la zona de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa. Asimismo, el BID financió el Plan de Manejo Ambiental de la obra por US\$ 2,5 millones y cuatro operaciones técnicas no reembolsables.

La incorporación de un PMASIS en el proyecto fue fundamental; el presupuesto asignado por el BID al PMASIS fue de US\$ 11,4 millones —significó más del 20% del financiamiento total del BID que ascendió a US\$ 53 millones— representando aproximadamente el 6%

del costo total de la carretera (US\$ 203 millones), uno de los costos por kilómetro más elevado en toda América Latina. Eso sí, se debe tener en cuenta que el proyecto Pasto Mocoa tuvo un carácter especial debido al alto nivel de riesgo ambiental que implicaba al atravesar la Reserva Forestal, por lo que el financiamiento del PMASIS implicaba un mayor desembolso

## 7. SOBRE LA CALIDAD DE LOS PROCESOS DE CONSULTA INDÍGENA Y CONSULTA PÚBLICA

Muchas veces hay confusión entre la consulta indígena previa, libre e informada y la participación ciudadana a través de la consulta pública. Esta confusión es parte de las organizaciones sociales y población, los funcionarios de bancos, Estados y las empresas.

De los cuatro casos presentados, solo los proyectos financiados por el BNDES y el BID involucran a pueblos y comunidades indígenas y, por lo tanto, se puede analizar la calidad de la consulta previa, libre e informada de manera comparativa con relación a la aplicación de estándares de ambas instituciones. En los otros dos proyectos financiados por la CAF y el ExIm Bank China se analizará la calidad de la participación ciudadana.

En los dos proyectos en los que se puede aplicar el Convenio 169 de la OIT, la consulta ha sido realizada con posterioridad a la adopción de decisiones. En el caso del proyecto financiado por el BNDES, la llamada “consulta previa” a los pueblos indígenas y realizada después de las decisiones de financiamiento, construcción e inicio de obras, fue implementada en un marco de cuestionamiento a su legalidad, oportunidad, institucionalidad, forma de realización y respeto a derechos colectivos indígenas. En el otro caso, se observa que no puede ser considerado propiamente proceso de consulta por varias razones: se trata de talleres informativos, no participa la población afectada y son las empresas y no los Estados quienes organizan las reuniones y aplican la consulta, a pesar de que es una obligación estatal.

En el caso del BNDES, en el ámbito interno se vulneró la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y tratados internacionales en materia de defensa de derechos humanos y derechos indígenas ratificados por Bolivia, y que tienen rango de ley en el país, al no realizarse la consulta antes de la decisión de llevar adelante el proyecto: acordar financiamiento, contratar el proyecto e iniciar la construcción. La llamada “consulta previa” a los pueblos indígenas y realizada después de las decisiones de financiamiento, construcción e inicio de obras, fue realizada en un marco de cuestionamiento a su legalidad, oportunidad, institucionalidad, forma de realización y respeto a los derechos colectivos indígenas.

Con relación a la consulta pública, establecida en general en la legislación ambiental de los países como instrumento para la participación y para dar respuesta a las preocupaciones de la sociedad con relación a los proyectos y sus impactos sobre la población y el territorio; si bien en las primeras épocas de su implementación en muchos casos llegó a cumplir objetivos en términos de mejorar la gestión y la implementación de proyectos, además de involucrar a la población en su planificación y ejecución, se ha ido convirtiendo en un simple proceso burocrático que se cumple para satisfacer las normas del país y/o las exigencias de financiamiento.

Resulta en muchos casos en talleres informativos y de propaganda de los beneficios del proyecto o en la recolección de preocupaciones de la población sobre la inversión que se pretende ejecutar y otras necesidades, sin garantía de efectiva y amplia participación, de respuestas a estas preocupaciones y de alcance de consensos. No llegan a constituir espacios de análisis y discusión sobre las inversiones y el proyecto, y pocas veces las preocupaciones de la población llegan a incidir en las decisiones de autoridades y financiadores.



En general, las instituciones financieras contribuyen a la flexibilización de este instrumento y de la reducción de la participación pública y de su calidad en la toma de decisiones, ya que la tendencia es la verificación formal de realización del proceso (existencia de actas y listas de participantes), no así de su calidad y la seguridad de haberse alcanzado participación efectiva y amplia. En casos como el financiado por el BNDES, la consulta pública fue responsabilidad de la empresa encargada de la construcción del proyecto, cuya principal prioridad y objetivo en todo momento fue realizar el trabajo que corresponde a su especialidad (construcción de infraestructura) y no así dar respuesta a las preocupaciones de diferentes actores que participaron en el proceso, menos aún involucrar a las comunidades indígenas del TIPNIS que desde años atrás manifestaban sus preocupaciones y rechazo al proyecto.

Esto muestra que, para el caso de contratos de financiamiento de operaciones en el exterior de Brasil, no se define el marco de aplicación de las políticas sociales y ambientales del Banco ni de la cláusula social.

En el caso del BID, el proyecto cuenta con un amplio proceso de consulta y participación, dado que se realizó consulta durante el proceso de elaboración del EIA original, los TdR para su actualización y complementación, de la EAR y del PBMAS, la consulta pública se realizó en el caso del EIA el 11 de junio de 2006 y los TdR el 1 de noviembre de 2006. De igual forma, su contenido fue discutido en reuniones con la población local y ONG, de quienes se recogieron diferentes sugerencias, aunque no todas fueron incluidas en los documentos finales de los estudios. Aquí hay una diferencia entre la consulta previa a comunidades indígenas obligadas por la ley colombiana y la consulta pública que el BID demanda como parte de su política social. Si bien en este último proceso se abrió el diálogo con la sociedad civil, este no fue totalmente tomado en cuenta al momento de concluir los estudios requeridos para tener la aprobación del banco.

En cuanto al tema de consulta previa, las comunidades no fueron consultadas en el diseño del proyecto. Se resalta el proceso que se está realizando actualmente frente al área de reserva, donde si bien no habitan comunidades la zona, sí limita con su territorio, es decir, los afecta. Se destaca que no hay información formal sobre el proceso que se está llevando a cabo y tanto el Banco como el Estado se limitan a señalar que el proceso está siguiendo su curso correspondiente.

## **8. SOBRE LOS MECANISMOS DE QUEJA**

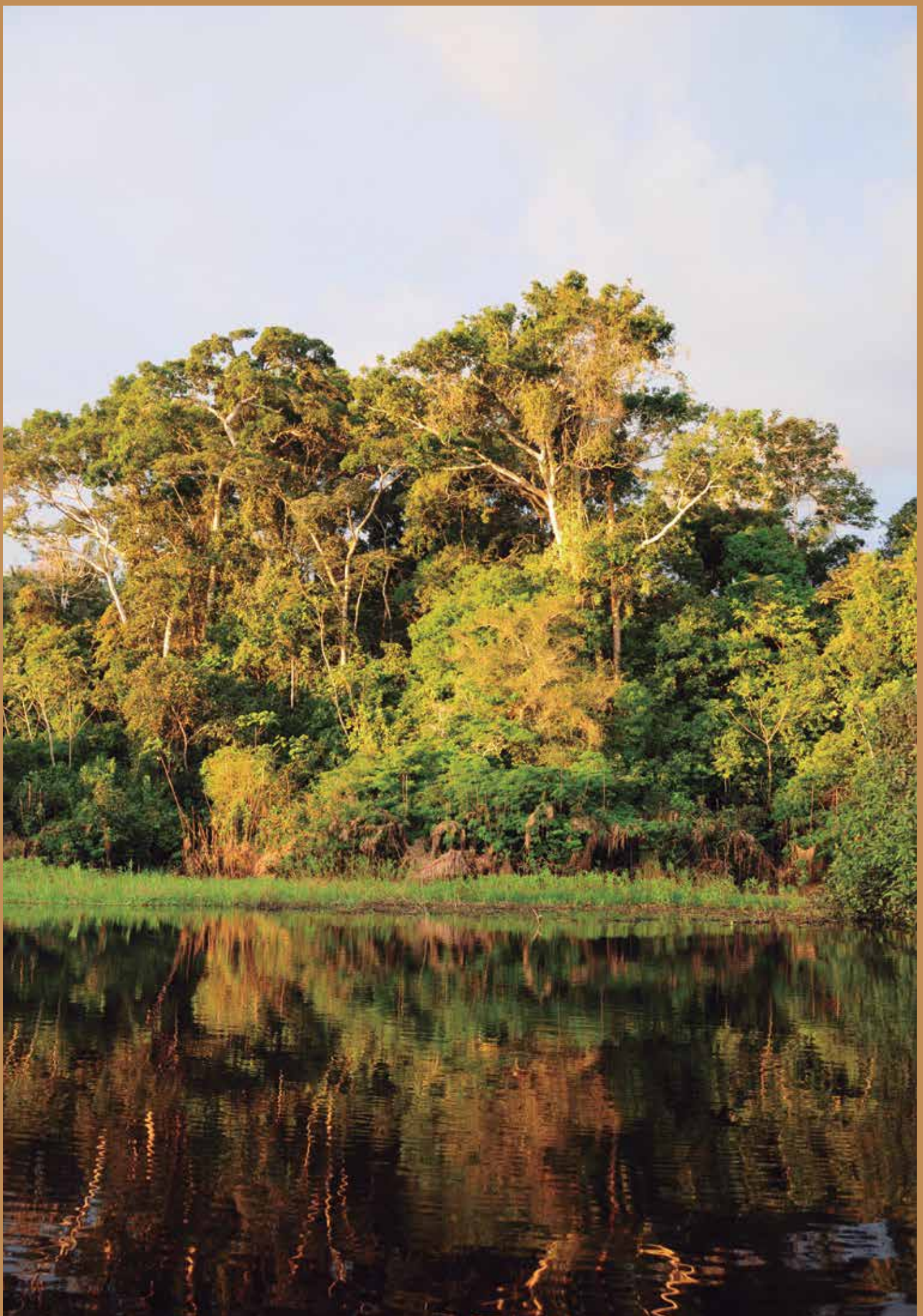
Con relación a los mecanismos de quejas, las experiencias en cada uno de los bancos son particularmente distintas. En el caso del ExIm Bank no se ha podido constatar que el Banco disponga de un mecanismo propio, efectivo y puesto a disposición del público. En este sentido, al igual como ocurre con los mecanismos de divulgación de la información, nuevamente se presentan limitaciones importantes en el funcionamiento del Banco, pues la recepción de quejas queda en manos de la empresa contratante o del ente supervisor.

En el caso de la CAF, si bien al igual que el China ExIm Bank no existe un mecanismo ni una política expresa para el seguimiento de las quejas, sí existe un procedimiento informal que va desde remitir a los sectores del Estado involucrados en la queja hasta tramitar al propio presidente de la CAF. En todos los casos, si la queja es grave, queda como antecedente.

En el caso del BID, existe un Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) para controlar los proyectos que financia, constituyendo un gran avance en materia de rendición de cuentas y acceso a la justicia para las comunidades afectadas, aunque en el caso concreto, la solicitud se declaró inlegible por que no "existían las condiciones

necesarias para un proceso de diálogo”. Actualmente este mecanismo está en proceso de revisión.

El mecanismo del BNDES llamado *Oidoría* no se trata de un espacio para la atención de demandas con relación a los impactos de los proyectos y otras operaciones, sino más bien atender sugerencias, reclamos y adoptar un rol de mediador en conflictos entre la población y la institución. En Brasil, es utilizado para la atención de reclamos relacionados con las dificultades para acceder a la información y no se utilizó en el caso presentado. Por ello, no se puede considerar a la Oidoría como un mecanismo de queja *per se*.



---

# RECOMENDACIONES

---

La tendencia a la reducción de los estándares socio-ambientales que se evidencia en la revisión y actualización de las Políticas Operativas del Banco Mundial debe poner en alerta a las demás instituciones financieras internacionales —entre ellas las estudiadas en el presente análisis— y evitar la adopción de menores estándares, ya que esto repercutirá negativamente en las poblaciones del área de influencia de los proyectos financiados y en el medio ambiente. Por ello, con el fin de reforzar las políticas de salvaguardas y sobre la base de los casos analizados en este documento, se plantea a las instituciones financieras internacionales adoptar las siguientes recomendaciones:

---

**1.** La armonización de la política de transparencia y acceso a la información permitirá un mejor conocimiento de la institución financiera en sí, de los proyectos que financia, los criterios que considera para invertir, y la gestión ambiental y social que aplica a su cartera de proyecto. La difusión de la gestión institucional no solo beneficiará a la comunidades involucradas, terceros interesados y ciudadanía en general, también sirve de ventana para que la institución dé a conocer las iniciativas positivas que pueda estar promoviendo en sus proyectos.

---

**2.** El escenario óptimo es que la institución financiera ejerza la *transparencia activa* y garantice la disponibilidad y fácil acceso de la mayor cantidad de información en sus portales y espacios disponibles, sin esperar a que esta sea solicitada. En caso de que haya información que no pueda ser incluida en los portales, esta decisión debe sustentarse en razones y fundamentos objetivos.

---

**3.** Para el caso de los bancos nacionales de desarrollo, si bien estos alegan acogerse a leyes nacionales de acceso a la información, aquello no impide que puedan crear e implementar sus propias políticas de transparencia y acceso a la información, para lo cual es importante tener en cuenta los procesos desarrollados por la sociedad civil; por ejemplo, se ha elaborado una propuesta de lineamientos para la implementación de una política de acceso a la información para el BNDES<sup>255</sup> que puede ser adoptada como referente y aplicada dentro de las Políticas Operativas de otros bancos nacionales de desarrollo.

---

255 Lineamientos para la discusión. Implementación de una Política de Acceso a la Información para el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). Disponible en: [http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/134\\_Lineamientos\\_de\\_Politica.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/134_Lineamientos_de_Politica.pdf)

---

**4.** La transparencia está estrechamente ligada a la participación. Por ello, las instituciones financieras internacionales deben crear espacios de participación en los que se promueva el intercambio de información y diálogo con la sociedad civil interesada (nacional o internacional) y comunidades involucradas en los proyectos financiados.

---

**5.** Las políticas de salvaguardas o regulaciones socio-ambientales formuladas por las diferentes instituciones financieras deben establecer claramente y reforzar sus criterios para la evaluación de cada etapa del ciclo de proyecto, tales como EIA, EIS, plan de manejo ambiental, consulta previa, etcétera. Es de vital importancia que estas instituciones cuenten con mecanismos internos e independientes de evaluación de dichos requisitos y no confiar únicamente en la evaluación realizada por las instituciones oficiales del país anfitrión. De esta manera se asegura su adecuación a sus propios criterios, parámetros y estándares, como condición *sine qua non* para la aprobación y desembolso de cualquier crédito.

---

**6.** La evaluación independiente realizada por las instituciones financieras debe estar acompañada por un proceso transparente, representativo y efectivo de participación social, para lo cual tales instituciones deben coordinar con las instituciones públicas encargadas de promover el control y la participación social de manera efectiva en cada país, tales como consejos de participación ciudadana, defensorías públicas, entre otras.

---

**7.** Sobre la rendición de cuentas, esta debe ser pública y accesible, además de la documentación relativa a cada etapa del ciclo del proyecto se deben establecer claramente a los responsables de las decisiones tomadas en cada etapa. En ese sentido, es necesaria la elaboración y circulación de los informes anuales acerca del cumplimiento y desempeño de las salvaguardas socio-ambientales en los proyectos financiados.

---

**8.** Los bancos financieristas deben contar con mecanismos claros para la evaluación del desarrollo de los procesos de consulta previa, libre e informada en los países en donde se ejecuta la inversión, según los requisitos establecidos por la mayoría de estas instituciones como parte de su ciclo de proyectos, debe vigilar el cumplimiento de lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT y las normas constitucionales específicas de cada país anfitrión, asegurando que esta se realice con anterioridad a la suscripción de cualquier contrato de crédito y/o de obra. Esto, además, considerando que en muchos países aún no existen mecanismos internos de aplicación que brinden un marco jurídico propicio para el cumplimiento del Convenio. Muestra de ello es que en muchos países no existe una Ley de Consulta Previa, y mucho menos, un Reglamento, lo que se usa como excusas para no hacer viable la aplicación de la consulta previa, libre e informada en proyectos. Estos mecanismos que desarrollen los procesos de consulta previa, libre e informada deben identificar, claramente, la diferencia entre los conceptos de consulta previa (conforme al Convenio 169) y consulta pública o talleres informativos que forman parte del concepto de participación en un sentido más amplio.

---

---

**9.** Los impactos directos e indirectos deben ser identificados previamente al inicio de las obras. La asignación de presupuesto para ambos casos debe ser proporcional al monto total de inversión en el proyecto. La identificación temprana de los impactos, ya sean directos o indirectos, permite a los diferentes actores involucrados (Estado, concesionario, institución financiera) afrontarlos y mitigarlos de ser el caso, lo contrario impedirá participación oportuna en la toma de decisiones acerca de la viabilidad ambiental y social del proyecto.

---

**10.** Las instituciones financieras internacionales deben condicionar el desembolso al cumplimiento de sus salvaguardas socio-ambientales. Dependiendo de la gravedad y los impactos socio-ambientales derivados de dicho incumplimiento se podría suspender de forma absoluta el préstamo.

---

**11.** En caso que la institución financiera posea una Política Operativa de salvaguardas, en ella deben disponer de un Manual o Guía en el que se definan y establezcan las metodologías concretas que debe seguir el prestatario para lograr el cumplimiento satisfactorio de las políticas y requerimientos de la institución. En caso que la institución financiera aplique el “sistema país”, debe procurar a través de mecanismos de evaluación interna e independiente que el prestatario esté acatando la legislación nacional en materia ambiental y social vigente y aplicable al proyecto.

---

**12.** Debería ser de conocimiento público la nómina de prestatarios —del sector público y/o privado— que tienen los mayores índices de incumplimiento; esto permitirá hacer un seguimiento al desempeño ambiental y social de los prestatarios de manera efectiva.

---

**13.** Es preciso implementar un sistema institucionalizado de monitoreo *ex post* y supervisión que evalúe el cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño del proyecto (económicos, sociales y ambientales) a lo largo del período de vida del mismo, y no únicamente durante los primeros años de ejecución y operación.

---

**14.** En ese sentido, se debe promover una mejor articulación entre actores para la gestión ambiental e institucionalizar alternativas de monitoreo que involucren a otros actores, como las comunidades y la sociedad civil. Ambos deben ser partícipes en la gestión de monitoreo, a través de la emisión de informes (no únicamente del ente estatal regulador, o del concesionario sino de las propias comunidades). Es importante establecer dinámicas de discusión para crear compromisos a largo plazo que permitan el seguimiento a cada uno de los actores que participan en un proyecto.

---

---

**15.** Las instituciones financieras internacionales deben establecer un mecanismo de queja formal, accesible y efectivo que atienda demandas por posibles incumplimientos durante la ejecución del proyecto, independientemente de la existencia de mecanismos similares al interior de las empresas promotoras o contratistas de los proyectos o de aquellos provistos por las instituciones públicas del país anfitrión.

---

**16.** La accesibilidad a dichos mecanismos de queja deberá estar garantizada mediante la disponibilidad de una serie de canales de comunicación que se ajusten a la diversidad cultural y socioeconómica de la población del país anfitrión, incluyendo: medios electrónicos, central telefónica, correo convencional y oficina(s) de atención al público, entre otros. La existencia de estos mecanismos debería ser publicitada y su utilización fomentada por las instituciones financieras internacionales.

---

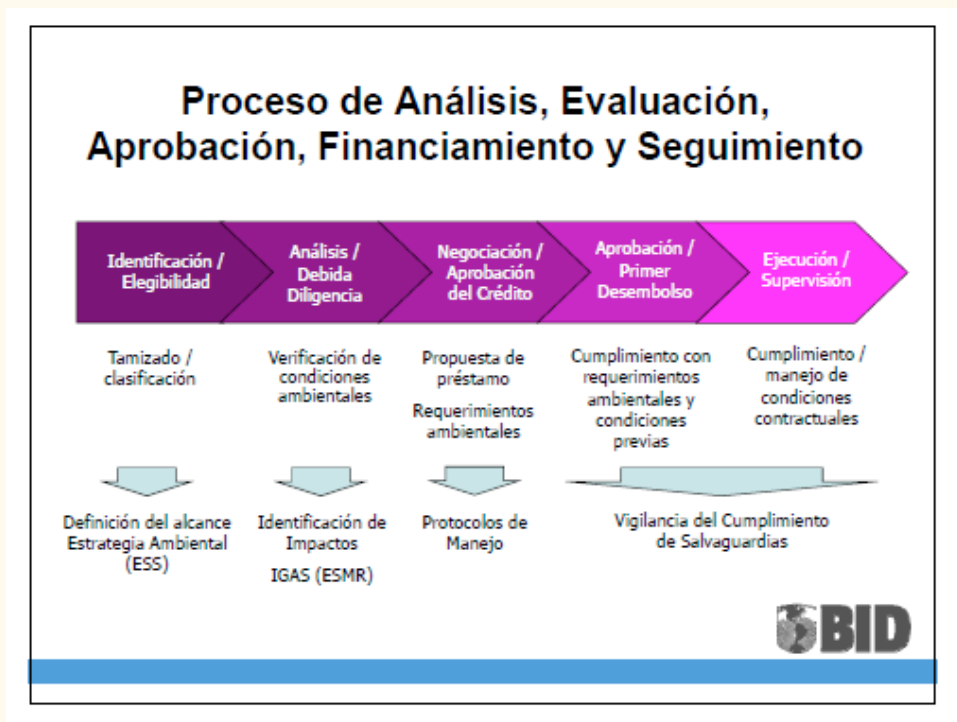
**17.** Asimismo, el funcionamiento de estos mecanismos deberá estar claramente definido y reglamentado, estableciendo requisitos para acceder a ellos, protocolo de gestión de las quejas o dudas presentadas, horarios de atención, plazos para dar respuesta, entre otros. Asegurando, de esta manera, que los reclamos presentados reciban la debida diligencia.

---

# ANEXOS

## 1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

### ANEXO 1: CICLO DEL PROYECTO DEL BID





## ANEXO 2: LÍNEA DE TIEMPO DEL PROYECTO

Los momentos resaltados corresponden a los hitos de negociación identificados.

FECHA	ETAPA PROYECTO	MOMENTO	RESULTADO
1994 – 1998	Antes de	Gobierno de Ernesto Samper	Gobierno marcado por capital otorgado por el narcotráfico a la campaña presidencial, lo cual generó graves problemas en materia económica como por ejemplo un bajo incentivo a la inversión extranjera.
1996	Antes de	Diagnóstico Ambiental de Alternativas elaborado por Hidroestudios S.A.	Ministerio de Ambiente determina la no viabilidad de las alternativas para el proyecto.
15 de Septiembre de 1998	Pre identificación	Ministerio del Interior certificado	Existencia de los pueblos indígenas
1998	Pre identificación	Ministerio del Medio Ambiente	Responde negativamente DAA.
25 de Julio de 1999	Pre identificación	Auto 202 Ministerio del Medio Ambiente	El auto solicitó la presentación del EIA y requirió iniciar el proceso de consulta previa.
Julio de 1999	Pre identificación	Audiencia pública en Mocoa	Promoción y presión en Corpoamazonía para la realización del proyecto.
Agosto del 2001	Pre identificación	Decreto 1735 de 2001	Incluye el proyecto bajo el nombre de “Transversal Tumaco Leticia”.
Agosto del 2001	Pre identificación	Primer periodo Álvaro Uribe	
25 de Octubre del 2001	Pre identificación	Ministerio del Interior certificado	Certifica a INVÍAS la existencia de las comunidades indígenas.
2002	Pre identificación	Ministerio del Interior certificado	Certificación de la no existencia de comunidades indígenas que se puedan ver afectadas por la realización del proyecto.
Enero del 2003	Pre identificación	EIA	Estudio de Impacto Ambiental Terminado.
2005	Pre identificación	EIA	INVÍAS presenta el Estudio de Impacto Ambiental.
Agosto del 2006	Pre identificación	Segundo periodo Álvaro Uribe	
Octubre del 2006	Identificación	Publicación de TDR de los tres estudios previos al Perfil del Proyecto	
Noviembre del 2006	Identificación	Publicación de intensión: resumen del Perfil del Proyecto	El BID publica el Perfil del Proyecto Variante San Francisco Mocoa.
2007	Análisis y debida diligencia	Análisis y debida diligencia	
12 de Noviembre del 2007	Análisis y debida diligencia	Análisis y debida diligencia	Perfil del Proyecto.
29 del Junio del 2007	Análisis y debida diligencia	Análisis y debida diligencia	Preparación de los EAE cercanos a los US\$ 1,7 millones.
Julio del 2008	Análisis y debida diligencia	Ajustes estudios estratégicos	Preparación de los EAE cercanos a los US\$ 1,7 millones.
2008	Análisis y debida diligencia	Ministerio del Interior certificado	Nuevo certificado: no existen comunidades indígenas, no se realiza PCPLI.
Marzo del 2008	Análisis y debida diligencia	Consultas del proyecto: según política del BID	Fase IV Consultas en la fase de la Evaluación Ambiental Regional y plan de acción, informe final.
Abril del 2008	Análisis y debida diligencia	Terminación EAR	Publicación el EAR.
Agosto del 2008	Análisis y debida diligencia	Terminación PMAIS	El BID publica el PMAIS y se prepara el documento de endeudamiento CONPES.

FECHA	ETAPA PROYECTO	MOMENTO	RESULTADO
Agosto del 2008	Análisis y debida diligencia	Finalización de los Estudios EIA, EAR, PBMAS.	
05 del Diciembre del 2008	Análisis y debida diligencia	Resolución 2170 del Ministerio de Ambiente	Aprobación de la licencia ambiental del proyecto.
Octubre del 2008	Análisis y debida diligencia	Inicio concertación PMASIS	Concertación del PMASIS, proceso interinstitucional que culminó con el "Acuerdo de Voluntades Institucionales por la Variante San Francisco-Mocoa".
Enero del 2009	Análisis y debida diligencia	CONPES 3610	"Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por la suma de US\$ 203 millones, o su equivalente en otras monedas, para la financiación Parcial de la construcción de la variante San Francisco-Mocoa [Fase I]".
20 de Octubre del 2009	Análisis y debida diligencia	Terminación IGAS	Publicación del IGAS.
Octubre del 2009	Negociación	Apertura de recepción de los comentarios IGAS	Se abre el espacio de comentarios frente al contenido del IGAS
Noviembre del 2009	Negociación	Cierre de comentarios IGAS	
Julio del 2009	Negociación	BID aprueba cuatro estudios como cooperaciones técnicas	(i) ampliación de la Reserva Forestal; (ii) viabilidad de proyectos REDD; (iii) zona minera indígena, y (iv) modificaciones a los POT y POMCAS.
14 de Diciembre del 2009	Negociación	Aprobación del proyecto en el BID	Proyecto aprobado por la Junta Directiva del BID, catalogado como CO-L1019.
17 de Diciembre del 2009	Negociación	Propuesta de préstamo	Se produce la propuesta del préstamo.
29 de Marzo del 2010	Negociación	Socialización de una consultoría técnica	Resultados consultoría técnico-jurídica para evaluar y promover la viabilidad de la propuesta de ampliación de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa.
03 de Mayo del 2010	Negociación	Firma contrato de crédito o empréstito (2271/OC-CO)	US\$ 53 millones con el BID.
04 de Mayo del 2010	Negociación	Etapa precontractual: inicio proceso de licitación pública	Apertura de la convocatoria para la contratación de la obra.
26 de Junio del 2010	Negociación	Movilización indígena	Desconocimiento del derecho CPLI de los pueblos indígenas en el proyecto.
26 del Julio del 2010	Negociación	Resolución 3332 del INVÍAS	Adjudicación: licitación pública internacional al proponente "Consorcio vial del Sur".
Julio del 2010	Negociación	Movilización indígena	Desconocimiento del derecho CPLI de los pueblos indígenas en el proyecto.
01 de Agosto del 2010	Negociación	Movilización y protesta indígena en todo el Putumayo	Mesa de Concertación y Diálogo Permanente del Putumayo y la Bota Caucana.
Septiembre del 2010	Negociación	Acción de tutela de los pueblos indígenas del Putumayo	Rechazó en primera y segunda instancias, y la Corte Constitucional no la seleccionó para su revisión el 10 de diciembre de 2010.
Agosto del 2010	Negociación	Primer gobierno Juan Manuel Santos	
30 de Septiembre del 2010	Negociación	Resolución 4493 creación del CATI	Tres expertos en: (i) temas de manejo ambiental en infraestructura vial; (ii) en áreas protegidas, y (iii) sociocultural.
Noviembre del 2010	Negociación	Acción popular	Interpuso la acción popular ante el tribunal de Pasto en solicitud del amparo a los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas.

FECHA	ETAPA PROYECTO	MOMENTO	RESULTADO
29 de Junio del 2011	Primer desembolso	Primer desembolso	Se realiza el primer desembolso del BID.
16 de Agosto del 2011	Primer desembolso	Memorándum de la <i>Ombudsperson</i> del MICI	La solicitud es elegible dentro de la fase de consulta.
Diciembre del 2011	Primer desembolso	Solicitud de los Pueblos Indígenas ante el MICI	Apertura de un proceso ante el MICI del BID, por violación a sus propias políticas.
Diciembre del 2011	Primer desembolso	Solicitud de los Pueblos Indígenas ante el MICI	Apertura de un proceso ante el MICI del BID, por violación a sus propias políticas.
23 de Enero del 2012	Implementación	Inicio de obras	Se inician las obras de construcción de la Variante a partir de la visita del presidente Juan Manuel Santos al municipio de San Francisco en el departamento del Putumayo. En su discurso afirmó que el proyecto es importante dentro de la estrategia de su gobierno para alcanzar la integración con América del Sur mediante la construcción de infraestructura.
31 de Marzo del 2012	Implementación	Informe de seguimiento de progreso	A la fecha se reconoce el desembolso de US\$ 5 300 000 millones del BID, es decir, el 10% del total.
19 de Junio del 2012	Implementación	Decisión tribunal acción popular	Rechazó la Acción Popular por el tribunal.
26 de Mayo del 2012	Implementación	No objeción BID frente San Francisco	El BID entrega la no objeción para el inicio de las actividades de construcción en la variante San Francisco Mocoa en el frente de San Francisco.
09 de Julio del 2012	Implementación	Comunicación del consultor jurídico ambiental del Invias Sr. Gustavo Adolfo Duque	Determina que existen aspectos en el sistema ambiental biótico, abiótico y socioeconómico de la zona que no fueron identificados y calificados dentro del EIA, y en consecuencia no se incluyeron en la Resolución 2170 que otorga la licencia ambiental al proyecto de la variante San Francisco - Mocoa.
31 de Octubre del 2012	Implementación	No objeción BID frente Mocoa	El BID entrega la no objeción para el inicio de las actividades de construcción en la variante San Francisco Mocoa en el frente de Mocoa.
Diciembre del 2012	Implementación	Apelación Acción Popular	Apelación ante el Consejo de Estado en contra del fallo del Tribunal.
2012	Implementación	Modificación a la resolución 2170/5-12-2008	Reubicación de zonas ZODME según la solicitud del INVÍAS.
2012	Implementación	Constitución de la Unidad de implementación PMASIS	Corpoamazonía constituye la Unidad de Implementación del PMASIS, el INVÍAS le hace seguimiento al PMASIS a través de la unidad coordinadora con un equipo específico para ello.
12 de Febrero del 2013	Implementación	Resolución 0135 ANLA confirma modificación a la licencia ambiental	La resolución incorpora el predio San Carlos como sitio de disposición final de los sobrantes de excavación y como zona industrial.
13 de Febrero del 2013	Implementación	Interpone Acción de Nulidad	El propósito es obtener la nulidad de la Resolución N°2170/2008 "licencia ambiental del proyecto de la variante San Francisco - Mocoa"
2013	Implementación	<b>Acercamientos en el marco de la CPLI</b>	<b>Invias inicia acercamientos con pueblos indígenas frente al proceso de CPLI de la Ampliación de la zona de reserva</b>

FECHA	ETAPA PROYECTO	MOMENTO	RESULTADO
Mayo del 2013	Implementación	Inicio del proceso ante el Panel de verificación de la observancia	Pueblos indígenas elevan solicitud de investigación al PANEL DE VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA con el propósito de determinar las transgresiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a sus propias políticas operativas de Salvaguardas Ambientales (OP-703), la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710), la Política de Pueblos Indígenas (OP-765) y la política sobre gestión del riesgo de desastres (OP - 704), en el proyecto "Construcción de la Variante San Francisco-Mocoa" Fase 1 (2271/OC-CO)
01 de Julio del 2013	Implementación	Movilización y concentración de la minga de resistencia	En los pronunciamientos incluye que el proyecto de la Variante violó los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas del Putumayo
19 de Julio del 2013	Implementación	Certificación No. 913 Ministerio del Interior	El director de consulta previa en ejercicio de las facultades legales y reglamentarias determina que: <b>se registra la presencia de la comunidad</b> "Yanakona Villa María de Anamú" (Reconocida por DAIRM con R. No. 067)20/08/09), en el proyecto "en la jurisdicción del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo.
01 de Octubre del 2013	Implementación	Notificación en español del Panel de Verificación de la Observancia.	Solicitud inelegible y cierre del caso ante el mecanismo.
08 de Octubre del 2013	Implementación	Acercamientos en el marco de la CPLI sobre la explotación de materiales en los ríos	Las comunidades indígenas y el Consorcio Vial del Sur firman acuerdos de la metodología a realizarse para el proceso de CPLI con las comunidades sobre la extracción de materiales del río
01 de Febrero del 2014	Implementación	Informe ejecutivo	Desembolso US\$ 37.947.341,58 millones - 71.60%
Mayo del 2014	Implementación	Inicio del trámite de No Objeción BID tramo 4	Intervención de los sectores 1 y 4 (42% implementado), se inicia trámite de no objeción al BID del tramo 5.
Agosto del 2014	Implementación	Segundo Periodo Juan Manuel Santos.	De acuerdo con el Informe del PMASIS de enero a junio de 2014 el escenario político electoral no altero el avance en la implementación del PMASIS, en CORPOAMAZONIA se articuló el PMASIS a los procesos de implementación de los proyectos del plan de Acción 2012- 2015 "Amazonia, un compromiso ambiental para incluir"; hecho que se concreta en los diferentes Comités Técnicos realizados con CORPOAMAZONIA <sup>256</sup> .

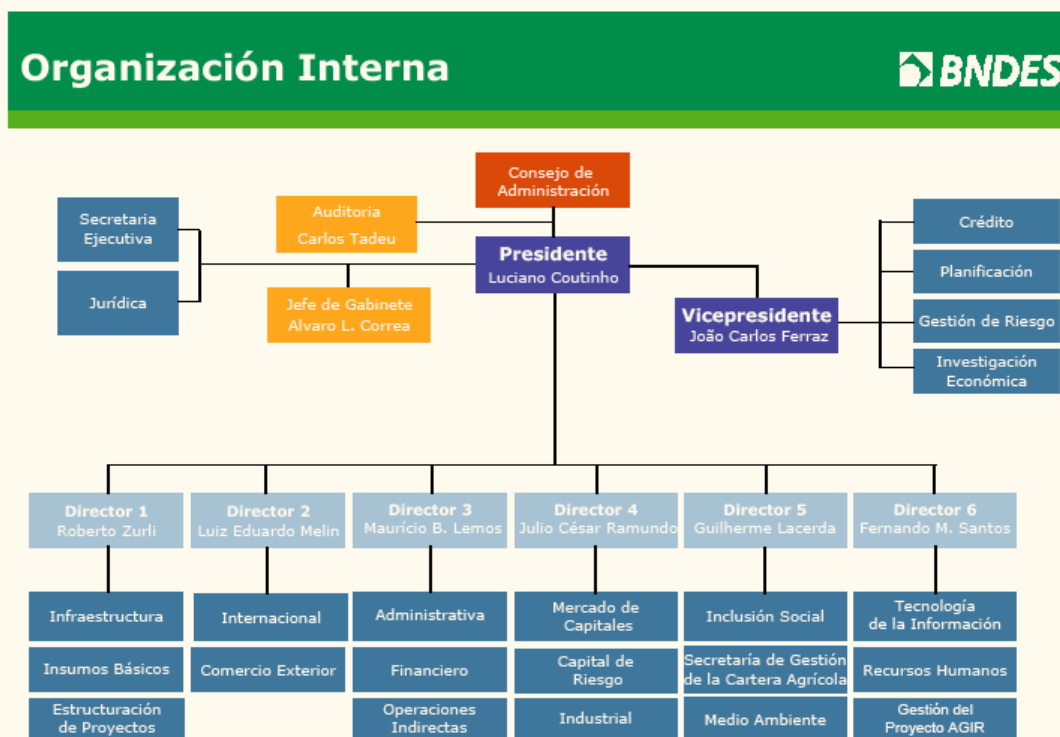
## ANEXO 3. LISTA DE ENTREVISTAS

Los momentos resaltados corresponden a los hitos de negociación identificados

Funcionario, <small>en el periodo del 2014</small>	Entidad
• Mauricio Bayona	Consultor ambiental del BID.
• Juan David Quintero.	Miembro CATI
• Ana María Pinto.	Especialista en Transporte en el BID Especialista en Transporte en el Banco.
• Vera Lucía Vicentini.	Ingeniera ambiental encargada de la supervisión del PMASIS. INVIAS
• Luisa Narvaez • Paola Fabiana Chacón	Encargada del Proyecto en la subdirección de grandes proyectos.
• Freddy Sierra.	Fue el ingeniero encargado del proyecto en la subdirección de estudios e innovación.

## 2. BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE BRASIL (BNDES)

### ANEXO 1: ORGANIGRAMA DEL BNDES



Fuente: Coutinho L. BNDES Financiamiento al Comercio Exterior.

256 Informe semestral, convenio 682 de 2010 entre Corpoamazonia e INVÍAS. Proyecto “Construcción de la variante San Francisco Mocoa Fase I” Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible PMASIS. Período reportado del 1 de enero al 30 de junio de 2014, p. 5.

## ANEXO 2: CRONOLOGIA E HITOS DEL PROYECTO

**Decreto Ley 07401** de fecha 22 de noviembre de 1964 de Creación del Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) con el objetivo de “proteger la integridad de los recursos naturales renovables y la belleza escénica de la región frente a los serios peligros de la construcción del camino marginal de la selva y los planes de colonización”.

**Ley 676** de fecha 7 de diciembre de 1984 que declara de prioridad nacional la construcción del camino Cochabamba-Trinidad.

**Decreto Supremo 22610** del 24 de septiembre de 1990 que declara el Parque Territorio Ancestral de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán, y lo rebautiza como Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS).

**Resolución administrativa del INRA TCO-NAL-000002** emitida en 1997, que reconoce el espacio como propiedad colectiva en favor de los pueblos indígenas mojeño, yuracaré y tsimane bajo la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), otorgando el Título Ejecutorial de TCO (Provisional), con una superficie de 1 236 296 ha. Se establecen las bases para la cogestión entre la Subcentral TIPNIS y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP) y por primera vez es delimitada la “línea roja”.

**Decreto Supremo 26996** de fecha 17 de abril de 2003 que incorpora la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos dentro de la Red Fundamental de Carreteras.

**Ley 2530** de 24 de octubre de 2003 sobre financiamiento para la ejecución de Proyecto de Vinculación Caminera Cochabamba-Beni.

**Ratificación del Acta de Entendimiento entre las Prefecturas del Beni y Cochabamba y Acuerdo con el Servicio Nacional de Caminos** de fecha 13 de enero de 2006 para implementar la fase de preinversión: estudio de factibilidad, EIA y diseño final.

**Ley 3477** de 22 de septiembre de 2006 que declara de prioridad nacional y departamental la elaboración de estudios y construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos.

**Concurso de Propuestas Nacional CPN 015/2007** para la contratación del Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Impacto Ambiental y Diseño Final, cancelada por Resolución Administrativa ABC/O30/2008 del 29 de febrero de 2008.

**Declaración conjunta “Brasil-Bolivia: Avanzando hacia una alianza estratégica”**, del 17 de diciembre de 2008, que señala la necesidad de establecer condiciones para que Brasil viabilice un crédito para proyectos de infraestructura del Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia, empleando las garantías de pago del Estado Plurinacional de Bolivia a través de los mecanismos del Convenio de Pago y Crédito Recíprocos (CCR), la ALADI”.

**Convocatoria a Licitación Pública Internacional LPI 001/2008 “Construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos de la Ruta F-24 bajo la modalidad llave en mano con financiamiento gestionado por el proponente”** de fecha 4 de marzo del 2008.

**Firma del Contrato ABC 218/08 GCT - OBR - BNDES de “Construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos Ruta F-24”** firmado el 4 de agosto de 2008.

**Reunión informativa pública realizada por la empresa constructora OAS en San Ignacio de Moxos** dirigida a autoridades municipales, ganaderos, indígenas, ciudadanos y comerciantes, entre otros. Los asistentes piden que continúe el proceso de información. No participó la Subcentral TIPNIS. Se realiza el 14 de octubre de 2009.

**Firma del Protocolo de Financiamiento del Proyecto de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos**, el 22 de noviembre de 2009 entre Evo Morales y Luiz Inácio Lula da Silva.

**XXIX Encuentro Extraordinario de Corregidores del TIPNIS**, realizado el 18 de mayo del 2010 en la comunidad de San Miguelito, ratifica el rechazo al proyecto que atravesaría y dividiría el TIPNIS, rechazo que ya fue expresado en cartas, resoluciones y reuniones con autoridades de gobierno.

**Reunión informativa organizada por OAS en la zona colonizada del TIPNIS**, realizada en mayo del 2010. Participan cocaleros, comerciantes, autoridades municipales y el Conisur, entre otros. Los participantes solicitan la extensión del tramo I del proyecto hasta el río Ichoa. No estuvo presente la Subcentral TIPNIS, organización titular del TIPNIS.

**Presentación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental del tramo 1 y tramo 3** en fecha 5 de julio de 2010, a la Autoridad Ambiental Nacional.

**Renuncia del viceministro de Medio Ambiente y Autoridad Ambiental Nacional, Juan Pablo Ramos, y el director de Medio Ambiente, Luis Beltrán**, a sus cargos, en julio de 2010. Alegaron que autoridades de gobierno trataron de obligarlos a firmar las licencias ambientales.

**Emisión de las Declaratorias de Impacto Ambiental o licencias ambientales para los tramos 1 y 3, por parte de AAC**, en fecha 5 de agosto de 2010, realizado por la nueva viceministra de Medio Ambiente, Cinthia Silva.

**Firma del Contrato de Colaboración Financiera mediante descuento de títulos de crédito 10219991 que celebran el BNDES y el Estado Plurinacional de Bolivia con la intervención de la constructora OAS Ltda. y de la Administradora Boliviana de Carreteras**, firmado el 15 de febrero de 2011.

**Promulgación de Ley 112 de aprobación de Contrato de Colaboración Financiera** en fecha 7 de mayo de 2011.

**Emisión de la Orden de Proceder y desembolso del 20% del anticipo correspondiente a la contraparte boliviana**, realizado el 3 de junio de 2011.

**Inicio en Trinidad de la VIII Marcha Indígena de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía**. La manifestación tiene una plataforma de trece demandas; la más importante es la que se refiere a la defensa del TIPNIS. Parten el 15 de agosto de 2011 y llegan a la ciudad de La Paz el 19 de octubre.

**Intervención del gobierno a la VIII Marcha Indígena en Chaparina**, ocurrida el 25 de septiembre de 2011. Fue organizada desde el Estado mediante el ministerio a cargo (Ministerio de Gobierno y Fuerzas Armadas).

**Promulgación de la Ley 180 de Protección al TIPNIS** del 24 de octubre de 2011. Establece, entre otros temas, que la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, como cualquier otra, no atravesará el TIPNIS. En el artículo 4 (Protección)

señala que, dado el carácter de intangible del TIPNIS se deberán adoptar las medidas legales correspondientes que permitan revertir, anular o dejar sin efecto los actos que contravengan a esta ley.

**Promulgación de la Ley 222 de Consulta a los pueblos del TIPNIS** del 10 de febrero del 2012, tiene por objeto “convocar al proceso de consulta previa libre e informada a los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)”, establecer el contenido de este proceso y sus procedimientos para “definir si el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) debe ser zona intangible o no, para viabilizar el desarrollo de las actividades de los pueblos indígenas Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré, así como la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos”. La decisión del gobierno de impulsar la consulta *previa* fue tomada luego de la llegada de la marcha del Consejo Indígena del Sur (CONISUR) —afín al Gobierno— a La Paz para exigir la construcción de la carretera por el TIPNIS.

**Carta de gobierno de notificación de decisión de resolución de contrato con OAS Ltda. de fecha 9 de abril de 2012.** Públicamente las autoridades de gobierno señalan que las razones técnicas y legales para rescindir el contrato con la empresa son: el incumplimiento en la movilización de obras, desmovilización y despido de personal, retiro de maquinaria del lugar de construcción, rechazo a aceptar metodología de medición de avance de obra y de los pagos respectivos, retraso en el avance de obra. No se establece la situación del contrato con el BNDES.

**Informe de seguimiento al cumplimiento del derecho a la consulta previa en el marco del proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos.** Presentado públicamente el 14 de abril de 2012 por la Federación Internacional de Derechos Humanos y por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. La misión encargada estuvo en el TIPNIS entre el 29 de noviembre y 14 de diciembre de 2012,

**Informe final del proceso de consulta previa realizada en el TIPNIS.** Entre el 27 de julio del 2012 y el 7 de diciembre del mismo año. El 23 de abril de 2011, el Ministerio de Obras Públicas presentó públicamente el informe final del proceso.

**Inicio de la IX Marcha Indígena en defensa del TIPNIS, de los derechos colectivos y en rechazo de la llamada consulta previa.** La movilización está guiada por una *Plataforma de siete demandas*<sup>257t</sup>, entre las que se encuentran el cumplimiento por el gobierno de los acuerdos de la VIII Marcha y la abrogación de la Ley 222 de Consulta Previa (postconsulta). El 27 de abril de 2012, marchistas indígenas salieron de Trinidad para iniciar la segunda marcha en menos de un año, en defensa del TIPNIS.

**Firma del Certificado Final ABC - OAS Ltda.** En fecha 29 de noviembre de 2012, de conciliación de monto final entre ABC y OAS Ltda. No se establece la situación del contrato con el BNDES.

---

257 Ver: <http://somosur.net/index.php/bolivia/economia/no-a-la-carretera-por-el-tipnis/892-plataforma-de-demandas-de-la-9na-marcha-indigena>



### ANEXO 3. ESTUDIOS Y DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LOS HITOS DEL PROYECTO

Documento	Fecha del documento	Entidad Responsable de la elaboración del documento	Características del documento y de la información contenida
Plan de Manejo de Gestión del TIPNIS	Fue realizado entre el 2001 y el 2004	SERNAP	Establece objetivos de gestión compartida del área entre el SERNAP y los pueblos indígenas a corto y largo plazo, resultados esperados y logros ha alcanzar. También analiza planes existentes y planifica a futuro estos planes y proyectos específicos
Evaluación Ambiental Estratégica del TIPNIS	2011	SERNAP	El documento establece una línea base social y ambiental muy completa del TIPNIS y analiza escenarios posibles en relación a la aplicación y no aplicación de políticas, planes y programas en esta TCO y AP. Establece recomendaciones y un Plan de Accion Estratégico.
Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental del Tramo 1	5 Julio 2010	ABC/OAS	Estudio Categoría 1 - Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral con PPM y PASA. Documento general de descripción de la región del Tramo 1 del proyecto y de establecimiento de medidas de mitigación generales para obras de este tipo, no considera impactos a futuro ni acumulativos, ni la influencia de este tramo en el TIPNIS. La elaboración del EEIA es de responsabilidad de la constructora OAS Ltda. que contrata a una empresa consultora.
Licencia Ambiental del Tramo 1 - Declaración de Impacto Ambiental No. 031003-06-DIA-3784/10	5 Agosto 2010	MMAyA	Emitida por la Autoridad Ambiental Nacional, con recomendaciones de elaboración de normas de protección del TIPNIS, realización de la consulta previa y elaboración e implementación de un Plan de Acción Estratégico.
Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental del Tramo 3	5 Julio 2010	ABC/OAS	Estudio Categoría 1 - Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral con PPM y PASA. Documento general de descripción de la región del Tramo 1 del proyecto y de establecimiento de medidas de mitigación generales para obras de este tipo, no considera impactos a futuro ni acumulativos ni la influencia de este tramo en el TIPNIS. La elaboración del EEIA es de responsabilidad de la constructora OAS Ltda. que contrata a una empresa consultora.
Licencia Ambiental del Tramo 3	5 Agosto 2010	MMAyA	Emitida por la Autoridad Ambiental Nacional, con recomendaciones de elaboración de normas de protección del TIPNIS, realización de la consulta previa y elaboración e implementación de un Plan de Acción Estratégico.

Documento	Fecha del documento	Entidad Responsable de la elaboración del documento	Características del documento y de la información contenida
Evaluación del Proceso de Contratación para la Construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, llave en mano con financiamiento del proponente.	14 Junio 2010	Contraloría General del Estado	Documento realizado por instrucción del Senado que establece la vulneración de normas de contratación pública y responsabilidades (solo administrativas) de funcionarios involucrados en el proceso. Si bien el análisis es detallado y demuestra la clara vulneración de las normas, no establece si existió dano al Estado y responsabilidades de ejecutivos de la ABC.
Orden de Proceder y desembolso del anticipo	3 Junio 2011	ABC	El desembolso a la empresa del 20% del anticipo correspondiente solo a la contraparte boliviana no esta establecido en el contrato comercial con la empresa ni en el Contrato de Colaboración Financiera con el BNDES. Esta decisión habria sido adoptada de manera unilateral por el gobierno boliviano.
Ley 180 de Protección al TIPNIS	24 Octubre 2011	Poder Legislativo y Presidente	Establece entre otros temas que la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, como cualquier otra, no atravesara el TIPNIS. En el Art 4 (Protección) establece que dado el caracter de intangible del TIPNIS se deberan adoptar las medidas legales correspondientes que permitan revertir, anular o dejar sin efecto los actos que contravengan a esta ley.
Ley No. 222 de Consulta a los pueblos del TIPNIS	10 Febrero 2012	Poder Legislativo y Presidente	Tiene por objeto convocar al proceso de Consulta Previa Libre e Informada a los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore - TIPNIS, y establecer el contenido de este proceso y sus procedimientos para "definir si el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore - TIPNIS debe ser zona intangible o no, para viabilizar el desarrollo de las actividades de los pueblos indígenas Mojeño-Trinitario, Chimane y Yuracaré, así como la construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos".
Carta de gobierno de notificación de decisión de resolución de contrato con OAS Ltda.	9 Abril 2012	ABC/Ministerio de Obras Públicas	Las razones técnicas y legales para rescindir el contrato con la empresa son el incumplimiento en la movilización de obras, desmovilización y despido de personal, retiro de maquinaria del lugar de construcción, rechazo a aceptar metodología de medición de avance de obra y de los pagos respectivos, retraso en el avance de obra. No se establece la situación del contrato con el BNDES.
Certificado Final ABC - OAS Ltda	29 Noviembre 2012	ABC	De conciliación de monto final entre ABC y OAS Ltda.

### 3. BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHINA (CHINA EX IM BANK)

#### ANEXO 1: FUNCIONES DE LAS PRINCIPALES AGENCIAS CHINAS DE CONTROL SOBRE INVERSIONES EN EL EXTRANJERO

Agencia	Función
Consejo de Estado	Aprueba inversiones que implican extracción de recursos naturales mayores a \$200 millones.
Ministerio de Comercio	Desarrolla políticas y regulaciones para las empresas contratistas de propiedad del estado (ECPEs). Negocia y asegura el cumplimiento de los tratados de inversiones y comercio. Aprueba y supervisa a las ECPEs. Aprueba proyectos de construcción de represas con montos menores a los US\$100 millones.
Ministerio de Asuntos Exteriores	Monitorea el trabajo de las compañías chinas a través de las embajadas.
Ministerio de Protección Ambiental	Desarrolla políticas, leyes y regulaciones ambientales a nivel doméstico. Tiene una oficina para la Cooperación Económica Internacional para rendición de cuentas y atender quejas.
Ministerio de Protección Ambiental	Expide regulaciones para las ECPEs y guía la reforma y reestructuración de las mismas. Tiene un rol en la aprobación de las inversiones en los proyectos de las ECPEs.

Fuente: Garzón (2014), *Manual Legal sobre Regulaciones Ambientales y Sociales Chinas para los Préstamos e Inversiones en el Exterior*

## ANEXO 2: ORGANIGRAMA DEL CHINA EXIM BANK



Fuente: China Exim Bank (2014), *Annual Report 2013*.

### ANEXO 3: CRONOLOGÍA DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO COCA CODO SINCLAIR

		Gobierno anterior	
		1995	Alfonso Quijano
		1992	Alfonso Quijano
		ene-08	2008
		feb-08	Rafael Correa
		abr-08	Rafael Correa
		may-08	Rafael Correa
		mar-09	Rafael Correa
		may-09	Rafael Correa
		jun-09	Rafael Correa
		jul-09	Rafael Correa
		oct-09	Rafael Correa
		nov-09	Rafael Correa
		nov-09	Rafael Correa
		ene-10	Rafael Correa
		may-10	Rafael Correa
		jun-10	2010
		jul-10	Rafael Correa
		may-11	2011
		ju	Rafael Correa

		Presidencia del Excm. Rafael Correa	
Evolución del proyecto	Hitos del ciclo de proyectos del China Exim Bank	Se contrata la realización de los Estudios de Factibilidad del proyecto	Proceso de negociación del contrato de crédito con el China Exim Bank
		Se entregan los Estudios de Factibilidad del proyecto (con capacidad para 859 MW)	
		CONELEC declara de alta prioridad nacional al proyecto CCS	
		Se constituye COCASINCLAIR SA para viabilizar el financiamiento del proyecto	
		El presidente Rafael Correa coloca la primera piedra del proyecto	
		Se elabora EIA preliminar y TDR para EIA definitivo	
	Consultora Eficiditas es contratada para elaborar EIAO, PMA y metodología de participación ciudadana		
	Se realiza proceso de consulta pública de EIAO y PMA		
	Se suscribe memorando de entendimiento para elaboración de contrato de crédito (Beijing)		
	Ministerio del Ambiente aprueba EIAO y otorga la Licencia Ambiental para proyecto CCS	Se hace una actualización de los estudios de factibilidad del proyecto para 1500 MW	
Se realiza la segunda ronda de negociación con el CHEXIM (Quito)		COCASINCLAIR SA y Sinohydro firman contrato EPC para desarrollo del proyecto	
Se realiza la tercera ronda de negociación con el CHEXIM (Beijing)			
Se realiza la cuarta ronda de negociación con el CHEXIM (Quito)			
Se realiza la quinta ronda de negociación con el CHEXIM (Beijing)			
		Se decreta la transformación de COCASINCLAIR en empresa pública	
Se suscribe el contrato de crédito entre el Estado ecuatoriano y CHEXIM			
		Inicia la construcción del proyecto	
		Se firma el contrato de gerenciamiento y fiscalización	
		El área del proyecto es declarada	

1986 - 1992	Primeros estudios de factibilidad
Enero 2008	CCS es declarado de alta prioridad por CONELEC
Febrero 2008	Se constituye COCASINCLAIR S.A.
Abril 2008	Presidente Correa coloca la primera piedra del proyecto
Mayo 2008	Se elabora EIA preliminar y TDR para EIA definitivo
Febrero 2009	Se suscribe acuerdo de compromiso entre el Ministerio de Finanzas y el CHEXIM
Marzo 2009	Se elabora EIA D, PMA y metodología de participación ciudadana
Mayo 2009	Se realiza proceso de consulta pública de EIA D y PMA
Junio 2009	Se suscribe memorando de entendimiento para la bonificación de contrato de crédito (Beijing)
Julio 2009	Ministerio del Ambiente aprueba EIA D y otorga la Licencia Ambiental
Octubre 2009	Se firma el contrato EPC con Sinohydro
Mayo 2010	Se decreta la transformación de COCASINCLAIR en empresa pública
Junio 2010	Se suscribe el contrato de crédito entre el Estado ecuatoriano y CHEXIM
Julio 2010	Inicia la construcción del proyecto
Mayo 2011	Se firma el contrato de gerenciamiento y fiscalización
Junio 2011	El área del proyecto es declarada como área de seguridad por su carácter estratégico

## ANEXO 5: DOCUMENTOS PUBLICADOS EN RELACIÓN A PRINCIPALES HITOS DEL CICLO DE PROYECTOS DEL CHINA EX-IM BANK Y PROCESO DE CONTRATACIÓN

Principales hitos identificados en ciclo de proyecto y proceso de contratación		
1	<b>2009. (marzo)</b> Contratación de consultoría para realización del EIAD, el Plan de Manejo Ambiental y la Metodología para la Aplicación de los Mecanismos de Participación Ciudadana.	Informe de EIAD está publicado.
2	<b>2009. (mayo)</b> Se realiza el proceso de participación social (consulta pública o consulta previa, libre e informada) del Estudio de Impacto Ambiental y del Plan de Manejo Ambiental del Proyecto.	Informe de participación ciudadana publicado (Sección IX de EIAD)
3	<b>2009. (julio)</b> El Ministerio del Ambiente aprueba el EIAD del proyecto y otorga Licencia Ambiental para el proyecto.	Licencia Ambiental está publicada.
4	<b>2009. (octubre)</b> Se firma el contrato entre la Compañía Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair S.A. y la empresa Sinohydro.	Contrato EPC está publicado.
5	<b>2010. (junio)</b> El estado ecuatoriano y el ExIm Bank de China suscriben el contrato de crédito por 1.682,7 millones de dólares.	Contrato de crédito no está publicado.
6	<b>2011. (mayo)</b> Se firma el contrato de gerenciamiento y fiscalización del proyecto con la Asociación Ica por un valor de 72'436.633 dólares.	Contrato está publicado.

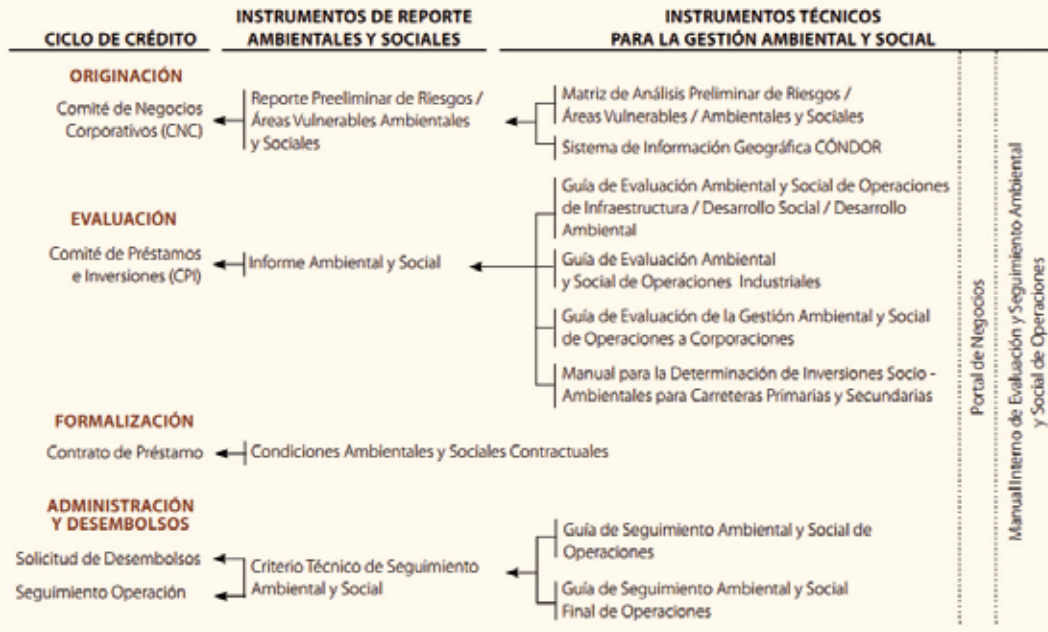
Fuente: COCASINCLAIR EP (2014), <http://www.cocacodosinclair.gob.ec/> / Elaboración propia





## 4. CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

### ANEXO 1: CICLO DE PROYECTO PARA FINANCIAMIENTO DE LA CAF



Fuente: CAF, Estrategia Ambiental.

## ANEXO 2: LÍNEA DE TIEMPO DEL PROYECTO

**2001.** Elecciones presidenciales en las que Alejandro Toledo es elegido presidente de la República para el período 2001-2006.

**2003.** Se elaboró el estudio de prefactibilidad que seleccionó las tres rutas. El estudio de prefactibilidad cuenta con viabilidad aprobada por la OPI del MTC y el MEF.

**2004.** El 1 de abril, mediante Decreto Supremo 018-2004-MTC, se confirma el carácter prioritario del Proyecto para la Interconexión Vial Iñapari-Puerto Marítimo del Sur y señala que se ajustará a la normatividad vigente del SNIP.

**2004.** En noviembre se suscribió un Acuerdo Bilateral entre los presidentes de Perú y Brasil para garantizar el financiamiento del “Corredor Vial Interoceánico Perú – Brasil – IIRSA - SUR” y construir de manera inmediata la carretera interoceánica que uniría ambos países.

**2004.** El 25 de noviembre se aprueba el estudio de factibilidad (elaborado durante este año) y aprobado por PROVÍAS NACIONAL, mediante Resolución Directoral 828-2004-MTC/20.

**2004.** La DGASA emite la Resolución Directoral 006-2004-MTC/16: Aprobación del Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), y la Resolución Directoral 007-2004-MTC/16: Aprobación del documento que contiene las Directrices para la elaboración y aplicación de Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI).

**2004.** En diciembre de 2004, el MEF y la CAF firman un memorando de entendimiento en el que se manifiesta el interés de que la CAF financie el CVIS.

**2005.** En enero, PROINVERSIÓN aprueba las bases del concurso de proyectos integrales para la concesión de las obras y el mantenimiento de los tramos viales del Corredor Vial Interoceánica Sur, Perú-Brasil.

**2005.** En febrero, se exceptúan tramos incluidos en concesión del Proyecto Corredor Interoceánico Perú – Brasil – IIRSA – SUR de la aplicación de normas del (SNIP) referidas a la fase de preinversión.

**2005.** En junio se otorga la Buena Pro de los tramos 2, 3 y 4.

**2005.** El 4 de agosto se suscribió el contrato de concesión para los tramos 2, 3 y 4 del CVIS<sup>258</sup>.

**2006.** En febrero, se aprueba el otorgamiento de dos garantías a favor de la CAF, mediante Decreto Supremo 022-2006-EF: Garantía para el tramo 2: US\$ 59 080 000 y garantía para el tramo 3: US\$ 91 380 000.

**2006.** En mayo, se aprueba el otorgamiento de garantía a favor de la CAF, mediante Decreto Supremo 057-2006-EF para el tramo 4 por US\$ 49 540 000. En total, en

---

258 Tramo 2: Entre la empresa Concesionaria Interoceánica Sur – Tramo 2 S.A., en calidad de concesionaria y el Perú (MTC) en calidad de concedente. Tramo 3: Entre la empresa Concesionaria Interoceánica Sur – Tramo 3 S.A., en calidad de concesionaria y el Perú (MTC) en calidad de concedente. Tramo 4: Entre la empresa Intersur Concesiones S.A., en calidad de concesionaria, y y el Perú (MTC) en calidad de concedente.

el año 2006, el Perú puso en garantía US\$ 200 millones en favor de la CAF para la construcción de los tramos 2, 3 y 4.

**2006.** El 24 de marzo de este año se inician las operaciones de los tramos 2 y 3 del CVIS, y el 17 abril se inician las operaciones del tramo 4.

**2006.** Elecciones presidenciales en las que Alan García Pérez es elegido presidente de la República por el período 2006-2011.

**2006.** En julio se aprueba un endeudamiento del Estado peruano con la CAF por US\$ 10 millones para financiar el Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur. Este programa sería ejecutado por el INRENA.

**2006.** Taller en Lima con la CAF, GdP, BIC, SPDA, ProNaturaleza, etcétera, para presentar el estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú.

**2006.** En noviembre se firmó el Convenio de Ejecución por encargo entre el INRENA y el CONAM para que este se encargara de la ejecución de la EAE.

**2007.** Informe final del estudio socio-ambiental de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS.

**2008.** Se crea el MINAM.

**2009.** Frente a la subida inesperada de los costos total por 50%, el 24 de noviembre se aprueba un nuevo préstamo de la CAF al Perú mediante Decreto Supremo 235-2010-EF, de US\$ 200 millones destinada a financiar parcialmente las obras faltantes de los tramos 2, 3 y 4 del CVIS.

**2009.** En diciembre, la consultora MAXIMIXE Consult S.A. entrega el informe final de la EAE que formaba parte del Programa de Gestión Ambiental y Social I.

**2009.** Se da por concluido el PGAS I y propone PGAS II.

**2010.** Suscripción del acuerdo energético Perú-Brasil, que si bien aún no ha sido aprobado por los parlamentos de ambos países, implicaba la construcción de la hidroeléctrica Inambari que iba a inundar uno de los tramos de la recientemente construida carretera. Esto evidencia una falta de planificación del Estado.

**2010.** En julio, se inauguró el nuevo puente del Puerto Maldonado sobre el río Madre de Dios.

**2010.** En noviembre, se realizó el taller DAR, CAF, MINAM para presentar la evaluación del PGAS I.

**2010.** En diciembre, el GTSCIOS y gobiernos regionales entregó una propuesta alternativa para PGAS II sobre la base del principio de gobernanza forestal.

**2011.** Suspensión del Proyecto de la Central Hidroeléctrica de Inambari.

**2011.** Elecciones presidenciales en las que Ollanta Humala Tasso es elegido presidente de la República para el período 2011-2016.

**2012.** El 20 de junio de 2012, la Dirección General de Política de Inversiones declara la viabilidad del Programa de Inversión Pública Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánica Sur, tramos 2, 3 y 4 - II Etapa.

**2014.** En agosto aún no se había iniciado el PGAS II.

### ANEXO 3 - LISTA DE ENTREVISTAS

La mayor parte de la información plasmada en este documento fue obtenida mediante entrevistas personales a especialistas, funcionarios y exfuncionarios que formaron parte del proceso del CVIS. A continuación adjuntamos un cuadro con los datos de las personas entrevistadas.

Nombre y Apellido	Cargo	Entidad
René Gómez-García	Funcionario de la CAF del Sector Medio Ambiente y Social en el Perú	Corporación Andina de Fomento (CAF)
Claudio Higa	Funcionario de la CAF del Sector Público en el Perú	Corporación Andina de Fomento (CAF)
Paola Naccarato	Ex Directora de la Dirección de Gestión de Asuntos Socioambientales (DGASA)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
Luis Dávalos	Ex Coordinador del Área de Concesiones de la Dirección de Gestión de Asuntos Socioambientales (DGASA)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
Martin Arana	Ex especialista Ambiental del Tramo 3 del CVIS de la Dirección de Gestión de Asuntos Socioambientales (DGASA)	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
Jannet Benavides	Gerente de Proyectos	Odebrecht
Fernando Llanos	Gerente de Proyectos Viales	Odebrecht

# BIBLIOGRAFÍA

## 1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Estudio de impacto ambiental Fase III. Corredor vial Pasto - Mocoa Variante San Francisco Mocoa*. Enero 2003. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=837350>

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Apoyo a la Preparación del Programa de Infraestructura de Integración Regional Corredor Vial Pasto - Mocoa, Variante San Francisco-Mocoa (CO-T1038)*. Bogotá.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardas*.

Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Perfil de Proyecto (PP). Colombia. Corredor Vial Pasto - Mocoa, Variante San Francisco - Mocoa*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1469791>

Banco Interamericano de Desarrollo (2008). *Estudio Ambiental Regional, Vol. IX Informe del Proceso de Consulta*. Bogotá.

Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Informe de gestión ambiental y social (IGAS) Corredor vial Pasto - Mocoa Variante San Francisco Mocoa*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2222785>

Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *Política de Acceso a la Información*. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-05-12/nueva-politica-de-acceso-a-la-informacion-del-bid,7133.html>

Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Informe de seguimiento de progreso del proyecto*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38266644>

Banco Interamericano de Desarrollo. *Documentos Pasto Mocoa*. <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=co-11019>

Bank Information Center (BIC), Instituto Latinoamericano de Estudios Legales Alternativos (ILSA) & World Wildlife Fund (2009). *Observaciones y preguntas del IGAS para el Corredor Vial Pasto - Mocoa (CO-L1019) y Solicitud para Clarificación sobre la Veeduría Ambiental*.

BICECA. *Corredor Multimodal Pasto - Mocoa e Hidrovía del Putumayo*. <http://www.bicusa.org/es/feature/corredor-multimodal-pasto-mocoa-e-hidrovia-del-putumayo-es/>

FLÓREZ, Margarita (ILSA) (2007). *Selva abierta: Vía Pasto-Mocoa e Hidrovía del Putumayo*. Bogotá. <http://www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/01/Estudio+de+Caso-Selva+Abierta.pdf>

Guzmán, David (2009). *Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2008-2011 "Oportunidades para todos"*

KUARAN, Jorge (2012). "La verdad sobre la construcción de la Variante Mocoa - San Francisco a un año de inicio de la obra". *Magazin Informativo Digital del Putumayo*. Bogotá, octubre de 2012. <http://miputumayo.com.co/2012/10/18/la-verdad-sobre-la-construccion-de-la-variante-mocoa-san-francisco-a-un-ano-de-inicio-de-la-obra/>

MESQUITA MOREIRA, Mauricio (2011). *Tumbando la pared: Comercio e Integración entre Brasil y Colombia*. BID.

Página oficial de ILSA. [www.ilsa.org.co](http://www.ilsa.org.co)

Página oficial del BID: <http://www.iadb.org/es>

Plan de Desarrollo departamental (PDD) 2008-2011.

República de Colombia Concejo Distrital de Barranquilla (2008). *Plan de Desarrollo Social, Económico y de Obras Públicas 2008-2011 "Oportunidades para todos"*. 30 de mayo.

SALAZAR, Carolina; MCELHINNY, Vince (2008). "Carretera Pasto Mocoa - Colombia: BID Compromiso a la Sostenibilidad en la Mira". *Boletín mensual BICECA*, pp. 3-10. <http://www.bicusa.org/wp-content/uploads/2013/08/Boletin-mensual-Oct-2008.pdf>

TAU (Unión temporal Consultora ambiental PROINTEC y ambiental consultores). *EAR* (2008). Bogotá D.C. Volumen IV, pp. 60-66. Datos extractados del Informe Descripción de la vía San Francisco - Mocoa, Consorcio DIN-SEDIC. Estudio suministrado en medio magnético por la ingeniera Blanca Hernández, Subdirección de Medio Ambiente del INVÍAS. 16-06-08.

Unión Temporal Consultora Ambiental PROINTEC y Ambiental Consultores (2008). *Evaluación Ambiental Regional (EAR)*. Volumen IV. Bogotá.

## 2. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)

ABC - Administradora Boliviana de Carreteras (2010). Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral Tramo I: Villa Tunari - Isinuta. La Paz.

ABC - Administradora Boliviana de Carreteras (2010). Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral Tramo III: Monte Grande del Apere - San Ignacio de Moxos. La Paz.

BNDES (2010). Resolución 2013, Creación de la Política de Responsabilidad Social y Ambiental del Sistema BNDES.

BNDES (2010). Resolución 2025, Aprovação da Política Socio Ambiental do Sistema BNDES em substituição a atual Política Ambiental integrante das Políticas Operacionais. "Política Socio Ambiental".

Contraloría General del Estado. Carta de remisión de la evaluación del proceso de contratación para la Construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, llave en mano con financiamiento del proponente. Carta GPAE/847/2010, 14/06/2010.

Contrato de Colaboración Financiera mediante descuento de títulos de crédito 10219991 suscrito entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el BNDES con la intervención de la Constructora OAS Ltda. y de la Administradora Boliviana de Carreteras. 15 de febrero del 2011.

Contrato de obra ABC 218/08 GCT-OBR-BNDES entre la Administradora Boliviana de Carreteras y la Empresa Constructora OAS Ltda. 4 de agosto de 2008.

Decreto 4.418, Estatuto del BNDES. 11 de octubre de 2001.

Decreto Ley 0740, Creación del Parque Nacional Isiboro - Secure. 22 de noviembre de 1965.

Decreto Supremo 22610, Declara Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro - Secure. 24 de septiembre de 1990.

Decreto Supremo 26996, Incorpora el Tramo comprendido entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos a la Red Fundamental de Carreteras, 17 de abril de 2003.

Decreto Supremo 62, Autoriza la firma del Protocolo de Financiamiento con la República Federativa de Brasil, 1 de marzo de 2009.

Dias dos Santos, A. Lessa de Barros, F. (2011). "A integração sulamericana na perspectiva de um banco nacional de desenvolvimento - o caso do BNDES". XVIII Congresso Internacional da ALAS. UFPE, Recife-PE.

Documento Base de Contratación, Licitación Pública Internacional LPI 001/2008, Construcción de la Carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, de la Ruta F-24 Llave en Mano con Financiamiento del Proponente. 4 de agosto de 2008.

El Deber, Brasil ratifica financiamiento para la carretera que atraviesa el TIPNIS (2012). <http://www.eldeber.com.bo/nota.php?id=111025185047>

García, Álvaro. "Posición oficial del gobierno boliviano sobre el TIPNIS: 4 motivos por qué se debe construir la carretera". La Razón, 2011. Disponible en: <http://www.larazon.com/versionphp?Articled=142174>.

Ley 005, Aprueba el Protocolo de Financiamiento entre el Estado boliviano y el BNDES. 7 de abril de 2010.

Ley 112, Aprueba el Contrato de Colaboración Financiera 10219991, 7 de mayo de 2011.

Ley 1185, Autorización para las gestiones de financiamiento de estudios de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, del 18 de septiembre de 1990.

Ley 180, De Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro - Secure, del 24 de octubre de 2011.

Ley 2530, Autoriza al Poder Ejecutivo buscar financiamiento para la construcción y asfaltado de las carretera Cochabamba - Trinidad, 24 de octubre de 2003.

Ley 3477, Declara prioridad nacional y departamental la elaboración de Estudios a Diseño Final y construcción del Tramo Villa Tunari - San Ignacio de Moxos. 22 de septiembre de 2006.

Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Carta de remisión de licencia ambiental para el Proyecto Construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos: Tramo I. MMAyA/VMA 1513/10. 2010.

Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Carta de remisión de licencia ambiental para el Proyecto Construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos: Tramo II. MMAyA/VMA 1512/10. 2010.

Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Declaratoria de Impacto Ambiental 031003-06-DIA-3784/10 del Proyecto Construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos. Tramo I: Villa Tunari - Isinuta, 5 de agosto de 2010.

Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Declaratoria de Impacto Ambiental 031003-06-DIA-3784/10 del Proyecto Construcción de la Carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos. Tramo I: Monte Grande del Apere - San Ignacio de Moxos, 5 de agosto de 2010.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Comunicado a la Prensa: Encuentro de los presidentes Evo Morales Ayma y Luiz Inácio Lula da Silva en Villa Tunari. Brasilia. 22 de agosto de 2009.

Molina, S, Lora, M. (2010). Costos sociales y ambientales de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos. Disponible en: [www.bolpress.com/art.php?Cod=2010050704](http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010050704)

Molina, Silvia (2009). BNDES: Nuevas formas de acceso y control de los capitales transnacionales a recursos naturales de Bolivia. La Paz. <http://www.fobomade.org.bo/art-331>

Novoa, Luis Fernando (2009). O Brasil e seu "desbordamento": o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul, em Empresas transnacionais brasileiras na América Latina, um debate necessário. Organización: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. São Paulo Expressão Popular.

Pinto, Joao Roberto Lopes, org. (2013). "Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza, Um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras". Brasília: Rede Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterais.



Protocolo de Financiamiento entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Federativa de Brasil sobre el financiamiento del Proyecto de la Carretera "Villa Tunari - San Ignacio de Moxos". 22 de agosto de 2009.

Reporter Brasil (2011). "BNDES e sua politica socioambiental, Uma crítica sob a perspectiva da sociedade civil organizada". ONG Repórter Brasil.

Widmer, Roland (2013). "BNDES Development Finance in a Changing Environment". Presentation de Power Point. World Resources Institute WRI.

### 3. BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHINA (CHINA EXIM BANK)

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

2008 Constitución Política del Ecuador

2014 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR (2008). Constitución Política del Ecuador.

(2014). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

COCASINCLAIR S.A. (2009). Contrato para el desarrollo de ingeniería, provisionamiento de equipos y materiales, construcción de obras civiles, montaje de equipos y puesta en marcha del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair (1500 MW)

COCASINCLAIR EP (2014). Informe de Rendición de Cuentas 2013.

BANKTRACK y Friends of the Earth. (2012) China Development Bank's Overseas Investments: An Assessment of Environmental and Social Policies and Practices

CHINA EXIM BANK (2008). Guía para la Evaluación de Impacto Ambiental y Social de Proyectos de Préstamo (traducción no oficial)

(2012) Informe Anual.

(2013) Informe Anual.

GALLAGHER, Amos IRWIN y Katherine KOLESKI (2012). The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America, Inter-American Dialogue

GALLAGHER e IRWIN (2014). Exporting National Champions: China's OFDI Finance in Comparative Perspective, Global Economic Governance Initiative Working Paper.

GARZÓN, Paulina (2014) Manual legal sobre regulaciones ambientales y sociales chinas para los préstamos e inversiones en el exterior.

GRIMSDITCH M. y Yu Yin (2014). Development Finance in the BRICS Countries: A Review from China.

EFFICÁTICAS (2009) Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Hidroeléctrico COCA CODO SINCLAIR.

INTERNATIONAL RIVERS (2012). The New Great Walls: A Guide to China's Overseas Dam Industry.

MINISTERIO DEL AMBIENTE DEL ECUADOR (2009). Resolución 215

TOH HAN SHIH (2013). China to Provide Africa with \$US 1 trillion Financing, South China Morning Post, 18 November.

#### 4. CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

Balvín Doris y Patricia Patrón. Carretera Interoceánica Sur. Consideraciones para su aprovechamiento sostenible. Lima. Abril, 2008.

BICECA. Boletín Mensual BICECA. Washington D.C. Julio, 2009.

BICECA. Boletín Trimestral BICECA. Washington D.C. Enero, 2005.

Bonifaz, José Luis y Roberto Urrunaga. Beneficios económicos de la carretera interoceánica. Lima: Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, 2008.

Consortio BWAS-BADALLSA. Estudio de prefactibilidad de análisis de alternativas para la interconexión vial Iñapari-Puerto Marítimo del Sur. Lima. Este documento fue preparado por el Consorcio BWAS-BADALLSA para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Lima, 2003.

Consortio Vial Sur. Estudio de factibilidad de la interconexión vial Iñapari-Puerto Marítimo del Sur. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Lima, 2004.

Corporación Andina de Fomento (CAF). "Carretera Interoceánica Sur del Perú. Retos e innovación". Bogotá, Colombia. Agosto, 2013.

Corporación Andina de Fomento (CAF). Informe Anual 2005.

Corporación Andina de Fomento (CAF). Informe Anual 2006.

Corporación Andina de Fomento (CAF). Informe Anual 2010.

Corporación Andina de Fomento (CAF). Informe Anual 2012.

Corporación Andina de Fomento (CAF). Informe Anual 2013.

Decreto Supremo 022-2005-EF. "Exceptúan a tramos incluidos en concesión del Proyecto Corredor Interoceánico Perú – Brasil – IIRSA – SUR de la aplicación de normas del Sistema Nacional de Inversión Pública referidas a la fase de preinversión". Febrero, 2005.

Decreto Supremo 022-2006-EF. "Otorgan garantías a favor de la CAF". Febrero, 2006.

Decreto Supremo 057-2006-EF. "Otorgan garantía a favor de la Corporación Andina de Fomento – CAF". Mayo, 2006.

Decreto Supremo 113-2006-EF. "Aprueban operación de endeudamiento externo con la CAF". Julio, 2006.

Decreto Supremo 235-2010-EF. "Aprueban Operación de Endeudamiento Externo de la CAF". Noviembre, 2009.

Dourojeanni, Marc. "Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú". Lima. Junio, 2006.

Enrique Fernández, Claudia y Vanessa Cueto La Rosa (2010). Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible. Análisis de la eficacia del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur - tramos 2, 3 y 4. Lima. Primera edición: noviembre 2010.

Hamerschlag, Kari. "Corporación Andina de Fomento (CAF). Guión Básico para la Sociedad Civil". Washington D.C. Junio, 2008

Ley 28214. "Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del Proyecto Corredor Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA Sur".

Lincoln, Flor y Óscar Rojas. "¿Existe regulación por incentivos en las concesiones viales?: el caso peruano". Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual 5.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Informe Técnico N° 066-2012-EF/63.01. Programa de inversiones "Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur - II Etapa".

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales Subsector Transportes. Resolución Directoral 006-2004-MTC/16. Reglamento de consulta y participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental y social en el Subsector Transportes - MTC. 16 de enero de 2014.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales Subsector Transportes. Resolución Directoral 007-2004-MTC/16. Reglamento de consulta y participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental y social en el Subsector Transportes - MTC. 19 de enero de 2014.

Ministerio del Ambiente (MINAM). "Evaluación Ambiental Estratégica y Prospectiva del Corredor Vial Interoceánico Sur". Lima, 2009.

Ministerio del Ambiente (MINAM). "Programa de Gestión Ambiental y Social para mitigar los impactos indirectos en el Corredor Vial Interoceánico Sur - II Etapa (PGAS CVIS 2), tramos 2, 3 y 4".

PROINVERSIÓN. "Bases. Concurso de proyectos integrales para la concesión de las obras y el mantenimiento de los tramos viales del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil". Lima. Enero, 2005.

PROINVERSIÓN. "Contrato de Concesión del Tramo Inambari - Iñapari del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil". Lima. Agosto, 2006.

PROINVERSIÓN. "Contrato de Concesión del Tramo Vial Inambari-Azángaro del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil". Lima. Agosto, 2006.

PROINVERSIÓN. "Contrato de Concesión del Tramo Vial Urcos-Inambari del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil". Lima. Agosto, 2006.

**ALTAS Y BAJAS EN LAS SALVAGUARDAS**

¿Cómo actúan BNDES, China ExIm Bank, CAF y BID?

Se terminó de imprimir en los talleres de REALIDADES S.A.

Los Jazmines # 423, Lince

Correo electrónico: [informes@realidades.pe](mailto:informes@realidades.pe)

Página web: [www.realidades.pe](http://www.realidades.pe)

Marzo, 2015







ISBN: 978-612-4210-22-8



9 786124 210228

CON EL APOYO DE:

