

La Crónica de una Muerte Anunciada

El Corredor de Transporte Bioceánico Santa Cruz-Puerto Suárez en Bolivia y sus Impactos Socio-Ambientales



Juan Gustavo Hernández

Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social CEADES

Febrero 2007

La Crónica de una Muerte Anunciada

El Corredor de Transporte Bioceánico Santa Cruz-Puerto Suárez en Bolivia y sus Impactos Socio-Ambientales

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio sostiene que los grandes proyectos de desarrollo, en especial los proyectos de construcción y/o modernización de vías de comunicación terrestre se justifican únicamente en función de sus posibles impactos positivos juzgados sobre la base de un modelo de racionalidad instrumental. En particular, este estudio plantea que la construcción del corredor bioceánico Santa Cruz-Puerto Suárez provee un caso de importantes impactos socio-ambientales negativos, que se agudizan por la presencia de una institucionalidad contraria a los valores de sostenibilidad. Dado que la lógica general subyacente al modelo de intervención es reconducir y no exterminar los efectos negativos, sin resultados concretos, el modelo de "desarrollo sostenible" no garantiza la cohesión social y el cuidado del medio ambiente. Antes bien, los efectos negativos se agudizan con la confluencia de elementos de la racionalidad indígena que son contrarios a los valores de sostenibilidad. El estudio concluye que la principal falla en la implementación de un complejo modelo de desarrollo, que incluye un programa de protección socio-ambiental asociado a la construcción de la carretera, radica no sólo en la lógica inherente del modelo de desarrollo empleado sino además en la falta de voluntad política para garantizar la sostenibilidad, y la inconsistencia actualmente existente en el seno de la normatividad internacional para garantizar el cumplimiento de estándares socio-ambientales mínimos.

Introducción

Pocas revoluciones han tenido el impacto de la conquista de las Américas por parte de los imperios coloniales. Desde la llegada de Cristóbal Colón al denominado Nuevo Mundo, y en el transcurso de más de cuatro siglos, las hegemonías Euro-asiáticas (o más precisamente europeas) establecieron nichos de expansión en todos los continentes, propiciando lo que algunos observadores consideran una primera oleada de "globalización", que en definitiva significó la subalternización de los grupos conocidos hasta el momento. Una respuesta ocurrió en Haití pocos años después a esta expansión, y una revolución ocurrió en México, siglos más adelante. La Revolución Boliviana de 1952, que significó en cierta medida la recuperación del espacio perdido por las masas indígenas, constituyó también una de estas respuestas, pese a no haber sido ampliamente estudiada por investigadores extranjeros. En la opinión del antropólogo norteamericano Richard Patch¹ el cambio social en Bolivia fue tan fundamental como en la Rusia de 1916 a 1920. Eventos recientes en países como Ecuador y Perú dan cuenta de procesos de afirmación de identidades regionales como respuesta de los grupos subordinados a las vicisitudes de la globalización. A través de procesos contradictorios de modernización, o más precisamente de agregación heterogénea², las masas de raíz indígena obtienen generalmente una mejor adaptación a las oportunidades abiertas en contextos urbanos.

La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA) constituye el plan más ambicioso de modernización en la historia del subcontinente³. Se trata de una acumulación de una diversidad de proyectos que tiene por objetivo elevar la productividad de la región mediante una serie de pasos para "integrar" físicamente sub-regiones o áreas culturales como la Chiquitanía indígena de Bolivia que, bajo el lento influjo de cambio del exterior, "maceraron" al amparo de las misiones jesuíticas, desarrollando un modelo propio de civilización. Diversos investigadores dan cuenta de la complejidad del impulso propiciado por

IIRSA al recordarnos que a través del aliento de los medios de comunicación modernos y de los mercados energéticos y de agua, su composición involucra tanto la apertura de los mercados internos como la relación de territorios de una vasta riqueza bio-ecológica (la Amazonía, el área Andina, el Gran Chaco y el Pantanal) a los principales centros del poder internacionales⁴. El área cultural de la Chiquitanía es precisamente un punto en cuestión, pues se extiende a ambos lados del tramo de más de 500 km de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez en el oriente Boliviano. En la zona de influencia de la carretera existen en la actualidad tres áreas naturales protegidas (San Matías, Otuquis y Kaa-Iya) y nuevas propuestas de áreas para protección como las Serranías de Santiago, Chochis y San José, el Valle de Tucavaca y la laguna Concepción.

El proyecto del corredor de transporte bioceánico consiste en la pavimentación de una carretera primitiva ya existente que conecta la ciudad de Santa Cruz de la Sierra con el pueblo de Puerto Suárez, en la frontera con la ciudad brasileña de Corumbá. La carretera conectará por primera vez los puertos del Océano Pacífico en Chile y Perú con los del Océano Atlántico en Brasil, buscando desencadenar el aumento internacional del comercio y la expansión de las operaciones agroindustriales, forestales y mineras. Para asegurar "adicionalidad" en el proyecto⁵, el Banco Interamericano de Desarrollo ha aprobado dos préstamos en Abril del 2002, uno para financiar la primera fase de construcción de la carretera (Proyecto BO-0036) y otro préstamo (BO-0033) para tratar el tema de los numerosos impactos socio-ambientales. El proyecto de protección incluye componentes de fiscalización, supervisión, saneamiento, titulación y reposición de tierras, conservación de áreas protegidas y fortalecimiento institucional, incluyendo intervenciones directas en los pueblos indígenas. El desembolso de fondos del primer préstamo depende de la ejecución del segundo.

En su diseño, la importancia del segundo préstamo se justifica en función de los inevitables impactos en los territorios de los pueblos indígenas y en las áreas

¹ PATCH, Richard (1961), *Bolivia: the restrained revolution*. The Annual of The American Academy of Political and Social Sciences Vol. 334, University of Wisconsin.

² SCHAEDEL, Richard (1982), *De la homogenización a la heterogenización*. En: Apuntes 12 (7). Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin.

³ Se han registrado grandiosos intentos de modernización en el Cono Sur y posteriormente en los países del área andina en el período que sigue a la Segunda Guerra Mundial. En la década de 1960, estos esfuerzos se plasman en el discurso de la CEPAL de "sustitución de importaciones".

⁴ DELGADO-RAMOS Gian Carlo (2004), *IIRSA y la ecología política del agua sudamericana*. La Paz: Foro Boliviano Medio Ambiente y Desarrollo. Véase además VARTESAGHI Lucía, et al (2006), *IIRSA. Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos*. Montevideo: Redes Amigos de la Tierra.

⁵ Brindar adicionalidad o "aumentar el valor" de un proyecto en la perspectiva del BID significa lograr mejores resultados sociales y ambientales que los que resultarían si se ejecutara exclusivamente la inversión de capital privado.

naturales protegidas de la región (el Parque Nacional Kaa-Iya, la Reserva Natural San Matías y el Área Natural Otuquis-Tucavaca se encuentran en la zona de influencia indirecta de la carretera)⁶. Según un estudio encomendado por el propio banco, entre los principales impactos además de los dos gaseoductos construidos en la zona se pueden mencionar las inversiones en la explotación de madera (extracción tendencialmente sostenible con agregación de valor pero con bajos estándares socio-ambientales), la expansión de la agricultura de soya y ganadería (aun a costa de suelos no apropiados), y la explotación de los ricos yacimientos de hierro del Mutún, cemento y termoeléctricas. Asimismo, los recursos naturales renovables más afectados serán los bosques - los bienes, servicios y funciones que proveen el bosque chiquitano, el chaqueño y El Pantanal, y los suelos en general. Serán aliados de este proceso tanto el desmedido afán de lucro a corto plazo, como la ausencia de conocimientos apropiados, el déficit de planificación, y la falta de capital y tecnología⁷. Ello ciertamente acompañado por una escasa disponibilidad de información sobre los préstamos otorgados, los recursos sociales y económicos disponibles, y el manejo y la racionalidad de proyectos de desarrollo existentes.

Los testimonios de los pueblos afectados resultan elocuentes. Según la visión de Helio Montenegro⁸, toda obra de desarrollo trae su afectación positiva y negativa. El ferrocarril construido entre 1938-1948 dejó una excelente obra de desarrollo socio-económico pero afectó la estructura de los bosques y la estructura socio-cultural de los pueblos, perdiéndose los valores locales que habían sido herencia de las misiones. Entre estos valores, se puede considerar un patrimonio cultural de altísimo valor como es el idioma chiquitano, el Vésuro. Después de la construcción del ferrocarril no hubo grandes obras de desarrollo hasta que apareció el denominado Proyecto Tierras Bajas del Este, diseñado con el auspicio del Banco Mundial en los años 1980s, para aprovechar la riqueza de bosques del Chaco. Los impactos no sólo son ambientales sino también socio-políticos como los conflictos – trámites a marcha forzada- en la demarcación administrativa de cantones y provincias a raíz del emergente cultivo de soya. Podría

decirse que el ferrocarril hizo una suerte de praxis de “entrenamiento” para impactos ambientales y socio-culturales por venir. Si bien en lo socio-económico el ferrocarril no generó una presencia extraña de actividades económicas no tradicionales, promovió el usufructo y viabilizó la explotación forestal de primera mano, es decir, de aquellas especies que necesitaba el ferrocarril en su proceso de construcción, y después, el régimen de explotación de especies estrellas del bosque seco Chiquitano.

El proceso de construcción de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez no inaugura un nuevo patrón de aprovechamiento de los recursos sino más bien pone en mayor disponibilidad el espacio geográfico abierto en la zona, es decir, el saldo de los bosques ya explotados durante más de cincuenta años. En la visión de don Helio Montenegro, entre los principales riesgos figura una primera fase de sobre valoración o plus valía de la tierra, habida cuenta que se trata de un tramo carretero de conexión internacional. Si bien los territorios comunales indígenas no son transferibles, sí pueden admitir aprovechadores que se asocien con los legítimos tenedores de la tierra, con la visión económica de una agricultura mecanizada. “¿Habremos aprendido los Chiquitanos a saber negociar para que queden saldos de desarrollo económico positivos en el espacio?”. Entre los impactos socio-políticos se prevé además que la presencia de la carretera pueda de una manera positiva atraer el turismo, aunque esto también trae su franja de alto riesgo. “Ojalá que nos encontremos fortalecidos por la experiencia y que lleguemos solamente a usufructuar las condiciones para el turismo”. Los programas actualmente en curso de mitigación de los impactos socio-ambientales financiados por el BID “son muy lentos con relación al desarrollo de las obras físicas”. A ello se aúna la premura de preparar a la gente para que se enfrente a tales riesgos.

Se espera ver que los nuevos proyectos pisen la realidad agro-ecológica de Chiquitos y hagan lo único que Chiquitos muestra como vocación natural. Esto ya lo evidenciaron los jesuitas: crearon en el siglo XVIII una civilización en sólo 75 años de permanencia en el medio. Conformaron centros urbanos, con urbanística sofisticada y con fórmulas de desarrollo socio-económico de base comunitaria. En lo productivo, el modelo se sustentó en el aprovechamiento de algunos de los atributos del bosque (no la madera) pero *encontrando que la vocación natural de Chiquitos era la*

⁶ Véase en el ANEXO No.1 áreas de influencia directa e indirecta de la carretera.

⁷ Informe Final. Panel Asesor, Gobierno de Bolivia y Banco Interamericano de Desarrollo. Corredor Santa Cruz-Puerto Suárez. OmCED 2001.

⁸ Setenta años de edad, historiador de formación, y el propulsor de las Áreas Protegidas en la zona. Actualmente es el Responsable de Medio Ambiente del Gobierno Municipal de San José de Chiquitos.

ganadería.⁹ Obviamente, como explica nuestro informante, ahora las demandas son mayores con el aumento de la población en su rol de consumidores. "Si al Oriente se lo ve exclusivamente como un área de expansión de mercancías, entonces pueden venir mayores impactos negativos". En Chiquitos, por tanto, hay que tener cuidado cuando se habla de "desarrollo". Partiendo de la base natural del medio (un clima propenso a los grandes ciclos del Chaco sudamericano, con periodos de sequía e insuficientes precipitaciones, altos valores térmicos, y suelos preponderantemente delicados), la naturaleza ha expresado una particular ambientación de especies a las condiciones ecológicas milenarias de la zona (que empezó siendo un desierto). Se mueven estas condiciones, y *otra vez comenzará a ser desierto*. Ese es el tema de Chiquitos: "no puede soñar con agricultura mecanizada porque va a fabricar desierto".

Ante la pregunta sobre si las carreteras son buenas o malas, Don Helio Montenegro, informante clave y predilecto de la zona, elocuentemente concluyó: "Estoy a favor de las carreteras sabiéndonos comportar, fortaleciendo nuestra visión de desarrollo, acomodándola lo más posible a nuestra realidad natural, y no viendo la naturaleza como un factotum, haciendo trizas nuestro medio ambiente. Es decir, saber utilizarla". Las carreteras no son buenas ni malas. Lo que importa es el modelo de desarrollo detrás de las carreteras.

Tesis central del presente estudio

Este estudio plantea que los grandes proyectos de desarrollo, en especial los proyectos de construcción y/o modernización de vías de comunicación terrestre asociados a IIRSA se justifican únicamente en función de sus (supuestos) impactos positivos juzgados sobre la base de un modelo de racionalidad instrumental, que para fines de este trabajo tipificamos como "desarrollista". En particular, este estudio propone que la construcción del corredor bioceánico Santa Cruz-Puerto Suárez provee un caso de importantes impactos socio-ambientales negativos, que se agudizan por la presencia de una institucionalidad contraria a los valores de sostenibilidad. Por esta razón, y con la finalidad de controlar tales impactos negativos, el BID ha creado una

institucionalidad a través de un complejo programa de protección y mitigación de tales efectos, denominado PAAS (Programa Apoyo Ambiental y Social). En su diseño, este programa, con un novedoso procedimiento de participación y consulta social, contempla medidas como la mayor flexibilización de la provisión de los servicios y la implementación de salvaguardias. La implementación de una institucionalidad adecuada es la que a todas luces garantiza la factibilidad (léase sostenibilidad) de los cambios tecnológicos inducidos por la construcción de la carretera.



Fuente: Estudio de Factibilidad e Impacto Ambiental BID (Julio 1999)

Dado que la lógica subyacente al modelo PAAS es reconducir y no exterminar los efectos negativos, sin resultados concretos, el modelo institucional de "desarrollo sostenible" no garantiza la cohesión social y el cuidado del medio ambiente. Antes bien, los efectos negativos se agudizan con la confluencia de elementos de la racionalidad indígena que son contrarios a la sostenibilidad. Al tiempo que el programa de modernización en su conjunto canaliza sumas limitadas de dinero para el aprovechamiento de los supuestos beneficios de la carretera, se reconoce expresamente la existencia de importantes efectos negativos (como la ampliación de la brecha de desigualdad social, la exacerbación de los conflictos socio-culturales y la degradación compulsiva y creciente del medio ambiente)¹⁰. El progreso de las acciones de protección socio-ambiental, que incluye incluso en su diseño la negociación de los préstamos mismos, debería en

⁹ El reciente estudio de asesoría al BID (OmCED 2001) confirma esta aseveración al recordarnos que nos encontramos ante un suelo con severas limitaciones para el uso agropecuario. Sólo una parte de la tierra total es apta para la agricultura (20%) con excepción de los grandes latifundios.

¹⁰ "Tanto el Corredor como los caminos laterales que se abrirán después, canalizarán grandes presiones potenciales sobre el medio ambiente, por lo que *la carretera constituye una formidable apuesta para el desarrollo o la degradación de los recursos naturales locales*, con consecuencias paralelas como la *concentración de riqueza y la exclusión social*" (Informe Final OmCED 2001, itálicas del texto original).

última instancia determinar las erogaciones financieras para la construcción de infraestructura. El presente informe demuestra que tal sincronía entre las acciones de protección socio-ambiental y las erogaciones financieras para la construcción de la carretera ha fracasado.

El estudio sostiene que la principal falla en la implementación del complejo modelo de protección socio-ambiental radica no sólo en la lógica inherente del modelo de desarrollo empleado sino además en la falta de voluntad política para garantizar la sostenibilidad, y la inconsistencia actualmente existente en el seno de la normatividad internacional para garantizar el cumplimiento de estándares socio-ambientales mínimos. Por todo ello, y como raíz del problema mismo, la población en su conjunto desea construir la carretera a toda costa. Tanto las instituciones financieras internacionales como los gobiernos nacionales y los pueblos indígenas, en *primera instancia* no han entendido las limitaciones culturales, políticas y sociales de la construcción de la carretera. Por ello apoyan el financiamiento de un proyecto de modernización que es destructor de la sociedad en su conjunto. La crónica de una muerte anunciada radica allí precisamente donde intersecan modelos de desarrollo o visiones de mundo que son contrarios a los valores de sostenibilidad, es decir, allí donde confluyen dramáticamente tanto visiones instrumentales (léase “desarrollistas”) de intervención como visiones de desarrollo contrarias a la sostenibilidad por parte de las poblaciones indígenas.

Antecedentes del Programa PAAS

Existen antecedentes de proyectos estrella de “desarrollo sostenible” financiados por el BID en la historia reciente del continente americano. Si bien el concepto de desarrollo sostenible tiene una más larga data a través de los escritos de Amartya Sen en la década de los 1980s, el reciente Proyecto del Darién en Panamá intentó alejarse de la concepción clásica de desarrollo concebida únicamente en sus aspectos económicos¹¹. Tomando como punto de importancia la multidimensionalidad y complementariedad de los aspectos sociales, ecológicos, políticos y culturales, el proyecto del Darién contempló no sólo la modernización

de las vías de comunicación sino además la consideración de algunos componentes de protección socio-ambiental como la planificación del uso de la tierra y, de manera más general, el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región¹². El programa de protección socio-ambiental PAAS en Bolivia, por sus características específicas, es único en su género por dos razones. En primer lugar, porque responde a una serie de cambios estructurales que a nivel ideológico y político el BID venía experimentando. Y asimismo, en el propio diseño del proyecto, las obras de construcción física y las acciones de protección socio-ambiental, en su conjunto, fueron previstas a ser ejecutadas simultáneamente¹³. Esta definición del diseño no resulta casual si se considera que más de 25 entidades financieras internacionales de primera línea, que constituyen más del 75 por ciento del mercado mundial para el financiamiento de proyectos, ha venido adoptando los The Equator Principles o normas socio-ambientales mínimas adoptadas de manera voluntaria por la banca privada.

En los últimos años, la importancia de los aspectos ambientales y sociales en los préstamos de consorcios con estos bancos viene aumentando, y con ello, la supuesta capacidad y la aceptabilidad del BID para organizar e implementar sus operaciones. Más aún, las normas ambientales, sociales y culturales que utiliza el BID intentan ser congruentes con las aplicadas por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional encarnada en The Equator Principles, e incluso estar a la vanguardia de las mismas¹⁴. Por tal razón, el BID ha venido revisando su política propuesta de medio ambiente y la observancia de salvaguardias para lograr el desarrollo sostenible, a fin de equiparlos con los cambios previstos en la nueva normativa de la Corporación Financiera Internacional. Y por si esto fuera poco, el banco ha buscado asegurar la incorporación de la sostenibilidad en sus estrategias de país de manera que los temas relacionados con el desarrollo social puedan adquirir importancia capital en la medición del desempeño que, en el pasado y en muchos casos, tendió a concentrarse en el volumen de las inversiones.

¹¹ Según la perspectiva de Amartya Sen, la visión desarrollista pone toda su atención en los indicadores de crecimiento macro-económico en detrimento de los valores de sostenibilidad. El concepto de desarrollo sostenible ha tenido gran influencia incluso en las políticas del Banco Mundial.

¹² En diciembre de 1998 el BID aprobó un préstamo por US\$ 70.4 millones para un programa de desarrollo considerado como un posible modelo para futuros proyectos en regiones con ecosistemas frágiles y poblaciones indígenas. El costo total del programa asciende a US\$ 88 millones.

¹³ “una factibilidad *socio-ambiental condicionada* a la implementación de un conjunto amplio de medidas de protección, antes, mientras y después de la construcción de la carretera (*Informe Final OmCED 2001*, itálicas del texto original).

¹⁴ *Banco Interamericano de Desarrollo. Panel de Alto Nivel para el Medio Ambiente. Informe final de Recomendaciones*, 23 de febrero de 2005.

Si esto no ocurriera así, según el Alto Panel de Recomendaciones del Banco, resultaría seriamente afectada la capacidad del BID para trabajar con otros bancos progresistas de los sectores privados. Las políticas ambientales, indígenas y otras pertinentes deben integrarse en un conjunto coherente de salvaguardias sociales.

En los planes estratégicos de infraestructura como IIRSA, el BID pretende asegurar que los factores de sostenibilidad se consideren *desde el comienzo* de las operaciones, es decir, que se traten en forma adecuada los efectos económicos, sociales, culturales y ambientales, acumulativos y secundarios. Por ello el BID tiene previstos una serie de métodos de consulta innovadores, nuevas metodologías e instrumentos de participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de cada fase de sus proyectos¹⁵. Bajo esta modalidad, el Banco pretende asegurar un marco general de participación e inclusión que oriente los procesos de difusión de información incluso sobre los préstamos programáticos mismos, que, en teoría, deberían también estar sujetos a consultas¹⁶. Como se explicará en detalle más adelante, este modelo de "sostenibilidad" ha fracasado¹⁷. La falta de voluntad política de los gobiernos para hacer cumplir mínimos estándares socio-ambientales aunada a la ausencia de exigibilidad ante las instancias financieras que conciben los proyectos explican, que en el caso del corredor bioceánico de Bolivia, la construcción de la carretera comenzara antes que las actividades de prevención social. Las medidas de mitigación de la eminente deforestación de cinco millones de has de bosque semi-tropical esenciales para la reproducción de los pueblos indígenas hasta el momento no han podido ser ejecutadas.

El Plan de Apoyo Ambiental y Social PAAS

La complejidad de un plan de prevención que incluye en sus componentes aspectos de participación,

¹⁵ Estos mecanismos incluyen "la publicación y difusión de información relativa a la preparación y seguimiento de los proyectos en un lugar, estilo, forma e idioma que sean significativos para los interesados" (*Banco Interamericano de Desarrollo. Panel de Alto Nivel 2005*, énfasis nuestro).

¹⁶ "el Panel recomienda que las negociaciones de (los) dos préstamos tengan un mecanismo de consultas y una estrategia concertada de implementación" (*idem*).

¹⁷ Al cierre de la edición del presente estudio, los procesos de intercambio con la sociedad civil parecen incluso experimentar un retroceso. En palabras de Vince McElhinny (feb 2007 c.p.), quien participó de la última reunión en Costa Rica preparatoria a la reunión anual del BID en Guatemala, "la falta de experiencia en el diálogo y coordinación explican en parte que el evento estuviera destinado desde el diseño a su fracaso".

fiscalización, supervisión, conservación de recursos naturales y el fortalecimiento institucional de las poblaciones indígenas, se justifica exclusivamente en función de los impactos negativos de la construcción de la carretera. Como se mencionó anteriormente, entre estos "inevitables" impactos se registran el crecimiento económico acelerado de la ciudad de Santa Cruz con sus secuelas de instalación de industrias agroindustriales (soya principalmente), forestales, mineras e hidrocarburíferas, y la presencia de conflictos socio-culturales debido a problemas de tierra no resueltos. Los estudios patrocinados por el Banco dan cuenta además explícitamente de una serie de contradicciones o ambigüedades inherentes al proyecto de modernización en su conjunto. Por un lado, existirán aspectos positivos, como el continuo incremento anual de la tasa de crecimiento económico, el mejoramiento de la producción y productividad, y el mejor acceso a los mercados; pero existirán también aspectos negativos, derivados de la intensificación inapropiada de la agricultura y de la ganadería a costa de los bosques locales (OmCED 2001). De acuerdo al informe del consorcio internacional PRIME (2000), contratado por el Banco, se estima que se destruirán más de 1.600 has de bosque chiquitano, 1.000 has de cerrado, casi 280 has de bosque galería, alrededor de 200 has de bosque chaqueño y de bañados, y unas 50 has de pastizales¹⁸.

La paradoja o contradicción del modelo se vislumbra en la lectura cruzada de los efectos positivos y negativos. Entre los efectos positivos se consideran el aumento del valor agregado de la producción (la agro-exportación de granos, el desarrollo termoeléctrico, la industrialización del gas y el relacionado desarrollo industrial del complejo siderúrgico adyacente de la mina El Mutún). La baja competitividad y rentabilidad del medio de transporte existente por el monopolio del ferrocarril, y la demanda nacional e internacional insatisfecha, justifican de manera *exclusiva* en un sentido positivo la construcción de la carretera. Las palabras del ex-presidente de la República boliviana Carlos Mesa en un discurso del 14 de Marzo del 2005 son elocuentes al respecto, "carretera y ferrovía son los medios de transporte de nuestros granos, de nuestro hierro, de nuestras exportaciones, de nuestra capacidad productiva"¹⁹. En esto consiste la gran paradoja: la construcción de la carretera es la que justifica los

¹⁸ *Informe Final de la Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE 2000). PRIME Engenharia, Museo Noel Kempf Mercado y Asociación Pottlach

¹⁹ Palabras del Presidente de la República Carlos Mesa. Puerto Suárez. Agencia Boliviana de Noticias. 14 Marzo 2005.

impactos positivos del progreso (el crecimiento económico y la eficiencia productiva) al tiempo que la implementación de un complejo programa de protección se justifica por los inminentes impactos negativos de la carretera misma (la desertificación y la degradación de los recursos que sustentan la vida). La carretera es el inicio y fin de la argumentación. Antes de respondernos de manera *ex ante* a la pregunta por la mejor salvaguarda de vida, veamos a continuación la manera en que el proyecto viene siendo implementado.

La implementación del Plan de Apoyo Ambiental y Social PAAS

El Plan de Apoyo Ambiental y Social del corredor bioceánico Santa Cruz-Puerto Suárez (en adelante el proyecto BO-0033) asciende a un monto de préstamo del BID de U\$ 21 millones, más recursos adicionales no reembolsables del Fondo Nórdico de cooperación (U\$ 3 millones) y el gobierno boliviano (U\$ 2.5 millones), a ser implementados desde el año 2002 en el plazo de ocho años. Además de la propia financiación del BID, el monto total de financiación de U\$ 26.5 millones contempla de manera separada la inversión en la construcción de obras físicas por parte de otros agentes financieros como la Corporación Andina de Fomento (U\$ 38 millones), la Cooperación Coreana (U\$ 23 millones), la Unión Europea (U\$ 64.6 millones) y el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (U\$ 54 millones). La composición por rubros de los fondos del proyecto BO-0033 se expresa de la siguiente manera:

Categoría	Total (U\$ millones)	%
Sistema de Gerencia y Gestión Plan de Acción	3.013.000	11.4
Plan de Prevención y Mitigación Imprevistos	15.378.800	58.0
Costos Financieros	5.044.700	19.0
	1.012.000	3.8
	2.051.500	7.7
Total	26.500.000	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Bank Information Center.

De acuerdo a las recomendaciones del grupo consultor PRIME, las actividades del proyecto BO-0033 debieron abarcar el monto de U\$ 81 millones²⁰. Este dato resulta

²⁰ Informe Final de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE 2000).

importante pues, ante el retiro del Banco Mundial al ver que el proyecto es potencialmente complicado y conflictivo, se contrata un Alto Panel Asesor a pedido del propio BID en el año 2001 con el objetivo de revisar la Evaluación Ambiental Estratégica del grupo consultor PRIME. Según la información publicada por una ONG norteamericana, el Bank Information Center, el Alto Panel Asesor fue contratado para dar luz verde al proyecto y levantar la imagen pública del BID, ya que en los estudios previos del propio banco (Estudio de Impacto Ambiental 1997-1998) los estándares no estaban a la altura de los cambios que el BID venía experimentando con respecto a sus políticas globales de medio ambiente.

Una mirada en detalle a la asignación de montos económicos según las principales actividades del proyecto nos da una idea clara del modelo de desarrollo empleado. Tal como se ilustra en el cuadro siguiente, los montos más altos asignados son aquellos correspondientes a los ítems de reposición o reconducción de los impactos negativos (actividades de saneamiento y reposición de pérdidas) y no a aquéllas orientadas al aprovechamiento de los impactos positivos (de hecho sobre un costo total de inversión aproximado de U\$ 435 millones en la construcción de la carretera, solamente un 6% de dedica propiamente a labores de protección socio-ambiental o desarrollo socio-económico; un porcentaje mucho menor se destina al fortalecimiento de los pueblos indígenas). Los ítems principales del proyecto BO-0033, según sus montos, son:

Saneamiento de tierras	5
Reposición de pérdidas	3.5
Programa Indígena destinado a apoyar el fortalecimiento organizativo de siete organizaciones indígenas	3.1
Manejo de Áreas Protegidas	2.2
Conservación de Bosques	1.8
Acciones demostrativas para el desarrollo sostenible	1.3
Fortalecimiento Municipal	1.2

Nota: montos en millones de U\$ dólares (Fuente: elaboración propia en base al Informe Final OmCED 2001).

El proyecto BO-0033 tiene el compromiso del BID y del gobierno boliviano de velar por el cumplimiento a lo dispuesto en la Ley No. 1333 de Medio Ambiente sobre participación ciudadana, y lo establecido en el Art. 7 del Convenio OIT 169 sobre el derecho de los pueblos

indígenas a una consulta completa, apropiada e independiente sobre proyectos de desarrollo que puedan afectarlos, especialmente teniendo en consideración que “el aumento de la producción traerá también situaciones complejas”²¹. Según la cartilla de difusión del proyecto elaborada por el grupo consultor PRIME en el año 2000, el Servicio Nacional de Caminos a través de su programa PASA (Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental) será el encargado de velar por la mitigación de los impactos directos de la construcción de la carretera. Según la misma cartilla, la Prefectura Departamental y la participación subsidiaria de los gobiernos locales y la sociedad civil velarán por la mitigación de los impactos indirectos. El programa de mitigación de los impactos indirectos incluye los siguientes componentes: Contribución al Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas, Programa de Conservación y Manejo Ambiental, Programa de Compensación Socio-Económica y Desarrollo Comunitario, Programa de Incentivo al Desarrollo Sostenible, Programa de Aprovechamiento Forestal Sostenible, Programa de Fortalecimiento Institucional, Sistema Regional de Gestión Socio-Ambiental y Programa Permanente de Consulta y Participación.

La construcción de la carretera inició en Julio del 2003, y hacia fines del 2006 los avances del proyecto BO-0033 han sido insignificantes. El plan de protección socio-ambiental no ha podido cumplir con los cronogramas de ejecución establecidos. A manera de ejemplo, en el Plan Operativo del Proyecto (Marzo 2002), el plazo Septiembre del mismo año para la ejecución del saneamiento del área de afectación directa (580,000 has) no pudo ser cumplido²². Lo mismo aplica para el plazo Diciembre 2004 para el saneamiento simple de oficio del área de influencia indirecta (obviamente un área mucho más extensa, 7.7 millones has)²³. Toda la ingeniería y complejidad de un innovador proyecto de protección fracasó no sólo porque se ejecutó únicamente el saneamiento de un área mínima de afectación, sino además porque la

construcción de la carretera comenzó antes que la implementación de todas las acciones de protección previstas. Durante Junio del 2004, como dos años después de la aprobación del préstamo para el proyecto BO-0033, los pagos de financiamiento no habían empezado²⁴. El gobierno de Bolivia, ocupado en las crisis sociales y políticas por la que el país atravesaba en esos momentos, no ha sido capaz de iniciar la implementación del proyecto de protección para dar uso efectivo al préstamo. Además, según la misma fuente, a casi cuatro años después de la aprobación del proyecto, dos tercios del total de dinero no habían sido desembolsados.

Omisión de políticas y estándares ambientales por parte de las autoridades bolivianas y la banca privada

En las negociaciones públicas de 2001 para la construcción del tramo carretero Pailón-San José de Chiquitos, el presidente de la ONG Boliviana FOBOMADE denunció que la licitación no tuvo en cuenta las recomendaciones y exigencias establecidas en el Estudio Estratégico de Impacto Ambiental realizado a pedido del BID a un costo superior a U\$ 1 millón. Según esta denuncia²⁵, la evasión de tales recomendaciones habría permitido a la empresa constructora eludir las exigencias ambientales y sociales establecidas por el banco, que habría exigido a las autoridades nacionales que cumplan con el Acuerdo firmado con esa institución financiera para que el Servicio Nacional de Caminos tenga en cuenta los estudios y proyectos ambientales antes mencionados. La no consideración de estas recomendaciones llamó la atención de las propias autoridades del BID. Según la misma versión, el gerente socio-ambiental del Servicio Nacional de Caminos negó esas imputaciones y garantizó que los contratos establecieron medidas de mitigación de los impactos directos de la carretera. En el caso de los impactos indirectos, la autoridad nacional explicó que el control para su mitigación estaba en manos del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. De ser cierta esta versión, resulta pues evidente una estrategia de las autoridades que consiste en la evasión de responsabilidades. Por su parte, el Viceministro de Medio Ambiente Ovidio Roca Ávila habría admitido que el programa de protección presenta

²¹ Tercera Ronda de Consulta. Carretera Santa Cruz-Puerto Suárez. Plan de Acción. Cartilla de Difusión. Consorcio PRIME. Santa Cruz, Octubre 2000.

²² Véase en el ANEXO No. 3 cronograma de implementación del PPAS. El plazo final para la ejecución de la Titulación y Registro del área de afectación directa era Nov 2002.

²³ “La construcción de la Carretera no puede iniciar antes de que sea resuelto el problema del Saneamiento, Titulación y Registro de la Tierra. El Informe del consorcio de PRIME propone ejecutar el Saneamiento, la Titulación y el Registro de la tierra en el área de influencia de la carretera, que comprende una superficie de 7.7 millones de has. El plan del Gobierno es resolver la tenencia de la tierra en un área de alrededor de 5 millones de has, aunque no se ha definido donde se encuentran exactamente estas áreas” (Informe Final OmCED 2001, itálicas del texto original)

²⁴ BANK INFORMATION CENTER. Resumen Artículo. Proyecto Destacado: El corredor vial Norte de Integración Bolivia Brasil (Construcción Carretera Santa Cruz-Pailón-San José-Puerto Suárez).www.biceca.org

²⁵ Carlos Morales, *Caminos a toda costa*, La Prensa 2001.

serios retrasos en su implementación, atribuida, según él mismo, al cambio de gobierno.

El evento precedente constituye un buen ejemplo no sólo de la falta de voluntad política de los gobiernos para poner en práctica estándares socio-ambientales pertinentes sino también de la ausencia de mecanismos efectivos de justiciabilidad ante las instancias responsables de la financiación de los proyectos. Al considerar en su diseño la reconducción y no la exterminación de los impactos negativos, el proyecto BO-0033 no puede dar cuenta apropiadamente de las acciones que se necesitan realmente para la erradicación de tales impactos, y con ello, para un verdadero desarrollo sostenible. El estudio de Impacto Ambiental realizado en 1997 por el BID ha sido también el blanco de críticas por parte de la sociedad civil y los responsables de las políticas globales del banco. La Evaluación Ambiental Estratégica elaborada tres años después por el grupo PRIME, a pedido del BID, puso de relieve la gran importancia del programa de protección socio-ambiental. Como resultado de numerosas rondas de consulta, se propuso un monto de U\$ 81 millones para financiar este programa de protección. La exitosa implementación del proyecto BO-0033 estaba ya sellada. A pesar que todos los estudios reconocieron la fragilidad bio-ecológica del área y los eminentes riesgos socio-ambientales, por sus supuestos mismos, ninguno de los estudios puso en cuestión la construcción de la carretera misma, es decir, ninguno de los estudios se comprometió con una propuesta de vía alternativa con fundamentos *diferentes* a los de un proyecto desarrollista.

Principales fallas en la implementación del modelo PAAS

Las principales fallas en la implementación de los dispositivos del proyecto BO-0033 se pueden resumir de la siguiente manera: la inaplicación de las políticas y condiciones de los préstamos asignados, y la ausencia de mecanismos para el seguimiento y fiscalización de los mismos. La crónica de una muerte anunciada comprende por tanto un argumento con dos aristas: (a) la inviabilidad inherente del modelo de desarrollo empleado; y (b) las dificultades encontradas y que fueron alertadas en los propios estudios de factibilidad socio-ambiental.

- Debían ser asignadas al INRA sumas de dinero para agilizar los trámites legales, las pericias de

campo, la medición de los predios, y la titulación y el registro de los derechos reales de los usuarios afectados por la carretera. Lo ejecutado en la práctica fue la asignación de sumas de dinero para agilizar el saneamiento de zonas consideradas como de "impacto directo", en detrimento de las áreas consideradas por los propios estudios como de "impacto indirecto" (en estas áreas se encuentran asentadas más de 8,300 familias, 2,500 unidades agrarias y 8,822 predios). Incluso el avance del saneamiento de las 880,000 has prioritarias ha sido lento. Ello se debe, entre otros, a la poca efectividad de la burocracia del INRA y a la pugna de intereses entre las prefecturas y municipios de la zona.

- El plan de protección debía coordinar con los Planes de Desarrollo de los Pueblos Indígenas que habían sido diseñados en el contexto de otro gran proyecto desarrollista: la construcción del gaseoducto Bolivia-Brasil²⁶. En la práctica, la vinculación con los planes de desarrollo indígena ejecutados en el contexto de la construcción del gaseoducto fue un factor de escisión y conflicto al interior de la complejidad de actores sociales implicados en el proyecto BO-0033. La presencia de conflictos debido a la experiencia previa de inaplicabilidad e incumplimiento de los acuerdos son los que explican que su puesta en práctica en el caso de las seis unidades indígenas de gestión (PDPI CANOB, TURUBO, AMANECER, CABI, Comunidades Chiquitanas de la Provincia de Germán Bush y Comunidades Chiquitanas de la provincia Ángel Sandoval) no haya podido darse.
- Fueron asignados fondos para el fortalecimiento de las áreas protegidas existentes en el ámbito de afectación de la carretera, lo que se tradujo en una mayor oferta de trabajos y la creación de programas para el mejoramiento de las áreas protegidas (la creación de fundaciones que trabajan en la zona y que han introducido sistemas de administración y planificación). A través del programa de conservación y manejo ambiental, el proyecto BO-0033 buscaba también actuar fuera de las áreas protegidas en base al Plan de Uso de

²⁶ Se trata de un proyecto financiado de manera combinada entre el BID y la Unión Europea en el marco de IIRSA, con numerosos conflictos relacionados a la indemnización y la falta de supervisión efectiva de la aplicación de las salvaguardias. El programa presenta "una alta vulnerabilidad porque está vinculado a otras acciones fuera de su control" (VARGAS y HAMERSCHLAG 2001).

Suelos y la Ley Forestal nacional actualmente existentes. La situación de estos instrumentos indica que, más allá de un inventariado precario del uso actual de la tierra, no proponen una guía de lo que *debería* ser el uso racional y sostenible de los recursos. El Programa de Aprovechamiento Forestal Sostenible es parte del Programa de Conservación y Manejo Ambiental, y adolece de las mismas dificultades.

- Como parte de los programas de compensación socio-económica y desarrollo comunitario, se viene ejecutando la asignación respectiva de los fondos establecidos (U\$. 800,000 para 33 comunidades indígenas, U\$. 1'200,000 para 6 municipios y U\$. 400,000 para gastos imprevistos). Como se especificará en detalle más adelante, en el caso de las comunidades indígenas directamente afectadas, estos fondos han sido utilizados para actividades directamente no productivas (tales como obras de agua potable, la construcción de locales comunales, infraestructura deportiva, educación y salud) que en definitiva, y según la normativa internacional, deberían estar garantizadas previamente y de manera obligatoria por el Estado. En las acciones del Programa de Compensación Socio-Económica y Desarrollo Comunitario no se generan mecanismos directos de inversión productiva que puedan impulsar pequeños negocios sostenibles a largo plazo. Los pagos vienen siendo hechos también con retraso.
- El Programa de Incentivo al Desarrollo Sostenible refiere a la canalización de un conjunto de fondos destinados a la implementación de pequeños proyectos de modernización tecnológica, orientados al mejoramiento de la competitividad de los negocios de las poblaciones locales. En la práctica, estos proyectos vienen siendo bloqueados por la existencia, otra vez, de conflictos inter-institucionales y por la carencia de la capacidad local para elaborar "micro-proyectos" que puedan revertir la condición macro de pobreza. No existe al momento como posible alternativa propuesta de proyecto alguno de ruta por la que los pequeños productores puedan intercambiar entre ellos sus productos. De igual manera, no existen indicadores precisos del impacto o el grado de avance de los micro-proyectos en curso.
- Las acciones de fortalecimiento institucional, por haber sido consideradas de manera amplia en el informe final de recomendaciones del Consorcio PRIME²⁷, merecen una mención particular. El EEIA especifica que la formulación y ejecución de un Programa de Fortalecimiento Institucional en apoyo a la implementación de otros programas es *indispensable* para el éxito del Proyecto porque, debido a la situación económica e institucional del país, dichas instituciones ya padecen una serie de deficiencias. Entre estas deficiencias se mencionan la falta de formalidad en la División de Medio Ambiente del Servicio Nacional de Caminos, los bajos salarios y capacidad técnica del Viceministerio de Medio Ambiente, el equipo técnico reducido de la Superintendencia Forestal, y finalmente, la existencia de conflictos de competencia entre la Prefectura de Santa Cruz con los municipios e instituciones sectoriales. La construcción de la carretera comenzó sin que se subsanaran estas deficiencias.
- El programa permanente de consulta y participación se ha constituido en el espacio más innovador del proyecto BO-0033. Diversas fuentes han resaltado los avances a este respecto²⁸. Además de problemas de tiempo, la complejidad y la premura en el diseño de los mecanismos empleados en el proceso de consulta (la creación de un innovador Comité de Participación y Consulta), un reciente estudio da cuenta de la ausencia de una revelación anticipada y oportuna del proceso de selección del proyecto, la carencia de información certera y explícita sobre la participación del sector privado y, finalmente, la falta de divulgación de los procesos de negociación de los términos de licitación y de los acuerdos marco regionales de los Estados en el contexto de IIRSA. El voto resolutivo emanado por la Central Indígena Chiquitana Amanecer Roboré resulta contundente al respecto: "es imperante la conformación del Comité de Fiscalización Socio Ambiental que supere la inoperancia de la Unidad Ejecutora del Proyecto – UEP y reemplace al Comité de Participación y Consulta que ha sido

²⁷ EEIA y Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Santa Cruz-Puerto Suárez. Informe Final, 2001.

²⁸ El BID considera que Darién fue una experiencia muy positiva y en esa línea continúa probando metodologías y procesos en otros proyectos en la región como en el caso de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez (VARGAS y HAMERSCHLAG 2001).

distorsionada por individuos que no les interesa la región”²⁹.

El caso de la Unión Europea

El 22 de octubre del 2003, el Jefe de la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia Andrew Standley y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia suscribieron el Convenio de Financiación del Programa de Apoyo a la Integración Física Regional “Corredor Vial Bi-Oceánico Santa Cruz Puerto Suárez” que contempla una primera inversión no reembolsable de 38.17 millones de euros, y una complementaria de 18.89 millones. Según el órgano de difusión de la Unión Europea, la construcción de la carretera tendrá un impacto socio-económico notable en el ámbito nacional al disminuir los costos de transporte, facilitando las exportaciones y las importaciones e incrementando la competitividad de los productos bolivianos en los mercados internacionales. Esto incidirá de manera directa, según la misma fuente, en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). En términos de política global, el objetivo de la inversión consiste en la superación de la falta de una conexión que garantice la integración regional efectiva entre los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los países del MERCOSUR. El financiamiento se destina tanto a labores de diseño y construcción de infraestructura como a la realización de estudios, control de las obras y el fortalecimiento institucional. La financiación incluye también el apoyo a las Áreas Protegidas en las inmediaciones de la carretera.

A través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Unión Europea ha venido co-financiando con el BID proyectos similares en el marco de IIRSA. Entre estos proyectos puede mencionarse el gaseoducto Bolivia-Brasil, la obra de inversión conjunta más grande en América Latina y que atraviesa los ecosistemas del Gran Chaco, el Pantanal y la selva tropical de Mata Atlántica en el suroeste de Brasil. Como se mencionó anteriormente, este proyecto ha sido marcado por numerosos conflictos respecto a la indemnización y la falta de supervisión efectiva de la aplicación de las salvaguardias ambientales y sociales. Además, en el proyecto del gaseoducto participaron en consorcio empresas transnacionales de muy cuestionable trayectoria socio-ambiental como son Petrobrás, Enron

y Shell. Más aún, a través de un Memorando de Acuerdo firmado con el BID en el año 2004, la Unión Europea ha expresado su apoyo claro a proyectos enmarcados en la iniciativa IIRSA. En este acuerdo se expresa que “el BEI (Banco Europeo de Inversiones) ve con buenos ojos la actividad desplegada por el BID en favor de las iniciativas PPP (Plan Puebla Panamá) e IIRSA y se manifiesta dispuesto a participar en la financiación de proyectos desarrollados por el BID en el marco de dichas iniciativas a condición de que en ellos intervengan operadores privados de la Unión Europea”³⁰.

El objetivo perseguido por la Unión Europea consiste en la aplicación de un receta de desarrollo que hace referencia explícita al modelo de IIRSA, y más específicamente, a la construcción de infraestructura que representa “la meta conjunta de trabajar en favor de la consolidación de un sistema económico moderno y pujante”³¹. En esta perspectiva, los procesos de modernización son sinónimo de mayores niveles de bienestar social en su conjunto, perspectiva en la cual las consideraciones socio-ambientales, a pesar de que en el discurso tienen una importancia sustantiva, en la práctica son subsidiarias de los procesos de modernización. El modelo de intervención de la inversión europea es el de “desarrollismo” en la concepción clásica de atención a los indicadores de crecimiento macro-económico en detrimento de los valores de sostenibilidad, es decir, la prevalencia de lo económico sobre lo social. De especial interés es el mandato del Parlamento Europeo de apoyo a la participación de asociaciones público-privadas en el diseño y ejecución de los proyectos. En palabras del Embajador Standley, “es importante la contribución del proyecto a la mejora de la sostenibilidad institucional del sector de transportes (Servicio Nacional de Caminos) mediante el diálogo político sectorial, la coordinación entre donantes y el apoyo a la reforma institucional”. El Servicio Nacional de Caminos figura como el beneficiario directo del proyecto.

Según un estudio de la organización internacional Amigos de la Tierra, entre 1993-2004 más del 90% de los préstamos para América Latina del BEI fueron otorgados a filiales de empresas con sede en Europa o

²⁹ Central Indígena Chiquitana Amanecer Roboré. Voto Resolutivo del 30 de Agosto de 2005.

³⁰ http://www.eib.eu.int/Attachments/thematic/mou_eib_idb_es.pdf

³¹ Ficha de Divulgación de la Unión Europea, Chasqui Europeo, Octubre 2003, La Paz, Año VIII No. 43.

a grandes corporaciones transnacionales³². Empresas como Gas de France, Repsol, British Gas y Shell recibieron millones de euros para contratos en los sectores de petróleo y del gas. Estas inversiones fueron en su mayoría dirigidas a favorecer actividades de exportación. No obstante, en América Latina las empresas privadas locales recibieron alrededor del 2% de los préstamos del BEI para proyectos individuales. Y más aun, estas inversiones están generalmente dirigidas hacia actividades de exportación, mientras que el apoyo a la creación de sistemas de transporte local han sido descuidados. Esto entra en contradicción con el discurso de la Resolución del Parlamento Europeo del 2006 sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina, "con la que se comparte un compromiso común en materia de derechos humanos, democracia y multilateralismo"³³. Según el mismo informe de la organización Amigos de la Tierra, a pesar de los requisitos de la UE, los préstamos no han establecido políticas adecuadas para los distintos sectores y procedimientos ambientales de los diferentes tipos de proyectos que se financian.

Principales resultados de la construcción de la carretera

Los principales resultados de la construcción de la carretera pueden resumirse en dos tipos de efectos: ambientales y sociales. Entre los impactos ambientales se puede mencionar la deforestación de especies naturales producto de la explotación de madera, la minería y la explotación del gas y petróleo con bajos estándares de sostenibilidad. Entre los impactos sociales se pueden mencionar una serie de efectos económicos en las poblaciones indígenas (véase más adelante este punto en detalle). En la perspectiva del presente estudio, la fragmentación del hábitat de las poblaciones indígenas no constituye un impacto negativo en sí mismo, dado que, a nuestro juicio, el argumento de fondo radica antes bien en el impacto relativo producto de los nuevos términos de intercambio. En efecto, tal como se aludió al principio de este estudio, desde la llegada de los europeos a la zona, las poblaciones indígenas han venido desarrollando una serie de estrategias de adaptación (procesos de agregación heterogénea) orientados al mejor aprovechamiento de las oportunidades abiertas en

nuevos contextos de cambio cultural. En el mismo sentido, el argumento del choque cultural como un impacto negativo tiene un sentido *relativo*, es decir en función del tipo de relación de los modelos de civilización puestos en juego. Cuando los modelos de desarrollo se implementan bajo la lógica de modernización compulsiva - sin capacidad creativa y talento previsor, entonces sí es adecuado hablar de un choque cultural. El caso del modelo implementado por las misiones jesuitas aludido al principio de este estudio constituye un buen ejemplo de sostenibilidad en la medida que entabla una relación armónica entre modelos de desarrollo.

Los impactos del programa de protección socio-ambiental se traducen de manera concreta en la indemnización de las tierras y predios afectados en el área de influencia directa, es decir, en la franja de 100 mts de Derecho de Vía de la carretera. Es útil mencionar asimismo que esta indemnización se da al valor de reposición de los predios, es decir, al monto de lo que cuesta reponer una tierra habilitada para el cultivo, o instalar una alambrada nueva. El caso de las viviendas es interesante mencionarlo puesto que se recibe una casa nueva con "comodidades básicas". Sólo en pocos casos se hace el reasentamiento a un predio equivalente (véase en el anexo el archivo fotográfico). En términos más globales, puede afirmarse que el proyecto BO-0033 no ha podido concretar hasta el momento su más saludable y ambicioso anhelo: lograr una institucionalidad (léase valores) que de solución concreta a los nuevos problemas entablados por una modernización con bajos estándares de sostenibilidad. Como se verá a continuación en el trabajo de diagnóstico con las poblaciones indígenas, con la construcción de la carretera se registran no solamente irreparables y crecientes efectos negativos en la calidad de los suelos, las actividades económicas locales y la cohesión interna de los grupos sino además el pedido de más obras de infraestructura.

Impactos socio-ambientales en las poblaciones indígenas

Existen en las poblaciones indígenas una serie de efectos negativos traducidos en la creciente degradación medio-ambiental y en la ausencia relativa de mejoras en las condiciones de vida. La información para esta sección proviene del trabajo de campo, entrevistas y talleres participativos realizados en tres comunidades indígenas (Chochis, Limoncito, Aguas

³² MARTINEZ, Adriana, et. al (2006), *Bajo el lema de integración regional y alivio a la pobreza: El Banco Europeo de Inversiones y su relación con IIRSA*.

³³<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade>.

Calientes) y dos núcleos urbanos del área de influencia directa de la carretera (San José y Robore)³⁴.

Tabla 1. Impactos y Beneficios en Aguas Calientes

IMPACTOS NEGATIVOS
Prostitución y enfermedades venéreas/ Desestructuración familiar
Accidentes de tráfico: atropellos de personas y ganado
Aumento de la inseguridad ciudadana
Aumento de la basura en la comunidad y en la carretera
Desvío y contaminación de cursos de agua
Ruido
Conflictos de tierras ocasionados principalmente por la falta de saneamiento de las propiedades
Reducción del número de animales salvajes en la zona
Revalorización de terrenos
Aumento de la deforestación

IMPACTOS POSITIVOS
Aumento del turismo
Mayor acceso a los mercados
Puestos de trabajo en la construcción de la carretera
Más facilidad en el transporte por el aumento de los servicios de transporte y la reducción de los precios actuales
Compensación económica a la comunidad por la construcción de la carretera
Intensificación de la ganadería y la agricultura

Fuente: Elaboración del CEAM-CEPAD a partir del taller realizado en Aguas Calientes, 22/05/2006.

La población de Aguas Calientes es semi-urbana pese a estar organizada y reconocida formalmente como Comunidad Indígena. Este dato resulta importante pues alude a las estrategias de adaptación o procesos de agregación heterogénea por los cuales las poblaciones indígenas aseguran el mejor aprovechamiento de las oportunidades abiertas en contextos urbanos. Ciertamente, la carretera es una de estas oportunidades. Entre los posibles efectos positivos que trae la carretera figura como el principal el turismo (con el efecto de un mayor ingreso monetario para la económica familiar y la mayor facilidad en los servicios, como también aplica a los puestos de trabajos ofrecidos a los lugareños en la construcción de la vía). En la perspectiva de los participantes, un mayor acceso a los mercados, tanto nacionales como internacionales, propicia un mejor acceso al intercambio con el exterior.

³⁴ Agradecemos al Centro de Estudios Amazónicos CEAM y al Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sustentable CEPAD por brindarnos valiosa información para la elaboración de esta sección del estudio.

Esto es en definitiva el núcleo del mito del progreso³⁵. Como se ha venido documentando en diversos estudios, la carretera ha traído una serie de conflictos, que en el caso de Aguas Calientes se traducen en la especulación de la tierra, la reducción de los animales salvajes (de importancia fundamental para economías de semi-subsistencia) y el aumento de la deforestación. A pesar de esto, los pobladores quieren la construcción de la carretera a toda costa. Los participantes también manifestaron que el valor monetario de la tierra se había multiplicado por ocho. Esa es la proporción del aumento de las desigualdades en los procesos de intercambio.

Tabla 2. Impactos y Beneficios en Chochís

IMPACTOS NEGATIVOS
Pérdida de la tranquilidad y calidad de vida
Aumento de la delincuencia, inseguridad ciudadana
Aislamiento de algunas propiedades: acceso difícil y peligroso a estas propiedades
Desestructuración familiar
Daños en las calles del pueblo
Problemas de salud asociados a la generación de polvo durante la época seca
Desvío y contaminación de cursos de agua

IMPACTOS POSITIVOS
Aumento del turismo
Generación de empleos en la comunidad por el incremento del turismo
Mayor acceso a los mercados
Posibilidad de exportar productos elaborados en la planta transformadora de yuca
Compensación económica a la comunidad por la construcción de la carretera
Más facilidad en el transporte

Fuente: Elaboración del CEAM-CEPAD a partir del taller realizado en Chochis, 18/06/2006.

Los pobladores de Chochis manifiestan que la carretera traerá beneficios especialmente en función del potencial aumento del turismo. A diferencia de las opiniones vertidas en otras comunidades, dos posibles razones explican esta visión optimista: (a) el lapso de seis meses de anterioridad con respecto a nuestro último taller; en definitiva, como se verá más adelante, seis meses de experiencia con el programa de construcción y protección pueden ser suficientes para el cambio de

³⁵ BERMAN, Marshal (1988). *All that is solid melts into air. The experience of modernity*. New York: Penguin Books.

opiniones; y (b) la ausencia de voces indígenas (de una posición inicial de apoyo total a la carretera, registramos en la zona el cambio de una posición indígena en contra de la construcción de la misma). Existen una serie de impactos negativos que se manifiestan en el temor de que, al no haber un buen acceso de la carretera al centro poblado, los lugareños no puedan tener acceso a los beneficios que la carretera acarrea. Como un dato adicional, es importante mencionar que el dinero que obtuvo la comunidad como producto de las compensaciones fue destinado a la instalación de servicios básicos (agua potable por ejemplo), y no se invirtió directamente en la lógica de micro proyectos productivos que el programa BO-0033 busca promover. Existe finalmente un campamento para trabajadores de la empresa constructora instalado en las inmediaciones de la comunidad. El trazado de la carretera pasa cerca de muchas viviendas y aísla algunas propiedades agrícolas de las casas de sus propietarios.

Tabla 3. Impactos y Beneficios en Limoncito

IMPACTOS NEGATIVOS
Inseguridad ciudadana: robos de animales domésticos
Atropellos de personas, ganado y animales domésticos
Interrupción del drenaje natural de las aguas y posibles inundaciones de la comunidad
Fragmentación de la comunidad

IMPACTOS POSITIVOS
Incremento de las ventas de los productos agrícolas producidos en Limoncito
Generación de empleos en la comunidad por la construcción de la carretera.
Más facilidad en el transporte
Posibilidad de promocionar la actividad turística en Limoncito
Compensación económica a la comunidad por la construcción de la carretera

Fuente: Elaboración del CEAM-CEPAD a partir de la información obtenida en entrevistas guiadas, 23/05/2006.

El inicio del descontento por la construcción de la carretera comienza a apreciarse con una medida de precaución por parte de la población nativa: el rechazo a la instalación de los campamentos en la comunidad. Sin embargo persiste en la perspectiva de los pobladores de Limoncito una apreciación positiva de la carretera debido a que la comunidad no se opuso a la construcción de la misma. Respecto de los impactos

negativos hacia el futuro, resulta útil mencionar que los pobladores perciben solamente los impactos directos (positivos y negativos) de muy corto plazo. No se percibe la posibilidad de una propuesta alternativa (una vía de comunicación) que garantice o asegure precisamente la consecución de los efectos positivos de largo plazo: el mejoramiento de vida de los pobladores. Las acciones de compensación vienen siendo atrasadas en algunos casos, y se dirigen al igual que en las otras comunidades a paliar necesidades de servicios básicos no resueltas (en este caso, el enmallado de un colegio, la apertura de calles y la construcción de una cancha deportiva municipal). Como se mencionó anteriormente, estas actividades no son acciones de inversión generadoras de pequeños negocios sostenibles a largo plazo. Y más aun, según la normativa internacional, debieran ser garantizadas por el Estado en calidad de obligación y no de préstamo.

Tabla 4. Impactos y Beneficios en Roboré

IMPACTOS NEGATIVOS
Aumento de la prostitución y prostitución de menores
Mayor incidencia de enfermedades de transmisión sexual
Inseguridad ciudadana: robos, alteraciones del orden por parte de los trabajadores de la carretera
Accidentes de tráfico y atropellos
Embarazos no deseados entre las adolescentes
Aumento de la generación de la basura, e impacto visual y contaminación del ambiente
Deforestación
Contaminación del medio ambiente
Desvío y contaminación de ríos y cursos de agua
Aumento de la incidencia de enfermedades relacionadas con la contaminación del ambiente
Destrozos en las calles del pueblo por el tránsito de maquinaria pesada
Pérdida del mercado local en algunos productos agropecuarios
Impactos negativos en áreas protegidas: Valle de Tucavaca

IMPACTOS POSITIVOS
Aumento del turismo
Mayor acceso a los mercados
Mayor acceso a servicio médicos: emergencias sanitarias
Creación de puestos de trabajo en la construcción de la carretera

Mejora de la situación económica de las familias: más oportunidades de ingresos
Facilidad en el transporte: más servicios de transporte, y a precios más competitivos
Dinamización de la economía local por la presencia de los trabajadores de la carretera
Generación de ingresos para los artesanos

Fuente: Elaboración del CEAM-CEPAD a partir de la información obtenida en un taller y en entrevistas personales, 31/05/2006.

El núcleo urbano se verá afectado por la pronta construcción de un campamento para trabajadores de la carretera. El Derecho de Vía de la carretera afectará tres barrios: San Antonio, Marista y 19 de Marzo. Resulta interesante que en centros urbanos como Roboré ya se perciben efectos económicos negativos de largo plazo, como por ejemplo el desplazamiento de productores locales de leche en favor de grandes empresas transnacionales (es útil recordar que la producción lechera tradicionalmente ha permitido un equilibrio productivo entre la ganadería y la pequeña agricultura, otro valor añadido del modelo de civilización creado por las misiones jesuitas). Al igual que en el resto de poblaciones, el turismo figura como la principal y más esperada actividad económica. En una nueva situación de apertura de los mercados, la expectativa del turismo como principal actividad económica (antes que la mera exportación de materias primas sin valor agregado) abre interesantes oportunidades y preguntas sobre la posibilidad de construcción de vías de comunicación que mejoren la cohesión de los pueblos y que no afecten negativamente el mayor valor que las poblaciones del área pueden de manera sostenible ofrecer: la diversidad biológica y cultural. Estas cuestiones están mayormente relegadas de la discusión general.

Tabla 5. Impactos Negativos e Impactos Positivos identificados por la Central Indígena C.C.I.CH Turubó

IMPACTOS NEGATIVOS
Influencia en el caudal (disminución) y sabor del río Ipias, afectando a comunidades río abajo; afectación del manante de agua en la comunidad de El Portón
Segmentación de las comunidades (división del territorio y del espacio geográfico)
Construcción de viviendas no adecuadas a las condiciones de la zona
Deforestación en el área próxima a la carrera debido a la no ejecución de programas de protección

Extracción de áridos (ripiado) en la comunidad de Taperita sin cumplimiento de los compromisos de pago
Bloqueo del libre tránsito y acceso a la carretera en la comunidad de Pororó. En otros casos los terraplenes de ingreso no son adecuados (son muy altos) o simplemente no se han hecho
Los políticos aprovechan la construcción de la carretera para atribuirse las obras con fines electorales
El idioma ha sufrido un impacto desde la construcción del Tren. Con la carretera este impacto aumentará
En lugar de beneficiarnos vamos a ser consumidores: "nuestro ganadito ya no van a querer mirar"
No se manejan adecuados recursos e información para el saneamiento de las tierras; se ha registrado desmonte en tierras que no están saneadas (siendo que se comprometieron a desmontar después del saneamiento)
No hay coordinación entre municipios y pueblos indígenas
Menos frecuencia de movilidad para uso público; se pierde más tiempo que antes en acceder a las paradas de las movilidades

IMPACTOS POSITIVOS
Mejoramiento del sistema de servicio de agua potable con la construcción de pozos
Empleos temporales por la construcción de la carretera (salario mensual de 600 bolivianos)
Provisión de material para construcción de viviendas
Construcción de viviendas por el Derecho de Vía (4 viviendas en Pororó, 2 viviendas en Ipiá).

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en un taller y entrevistas personales realizados en San José de Chiquitos, 15/11/2006.

La lectura de la última tabla nos permite plantear como generalización una posible diferencia entre la opinión de los sectores urbanos y rurales: los sectores rurales están menos a favor de la carretera. La evaluación negativa sobre la carretera es sin embargo relativa, muy cambiante (el recibo de dinero en efectivo por concepto de indemnización es determinante), y más aun, propiamente específica de los líderes indígenas (que han estado en un contacto mayor con el programa de protección, y por ello, manejan mayores y mejores recursos de información). Los mismos dirigentes han manifestado que ellos estuvieron a favor de la carretera en un primer momento. En su perspectiva, la ausencia de efectos positivos "al momento" constituye el resultado de su cambio de mentalidad, dado que "antes" no habían percibido los efectos negativos (aunque en otras ocasiones y casos manifiestan que "al momento"

no hay grandes impactos negativos)³⁶. En otras palabras, la revelación inicial de nuestro informante estrella, don Helio Montenegro, en su posición *relativa* en favor de las carreteras: todo depende de cómo nos comportamos. Las carreteras no son buenas o malas. Lo que importa son los valores (léase modelo de desarrollo) detrás de las carreteras.

A manera de conclusión

El proyecto de protección socio-ambiental B0-0033 del BID, inicialmente diseñado para ser implementado con un monto de U\$ 81 millones, y aprobado finalmente para ser ejecutado con un monto de U\$ 26.5 millones, responde a la necesidad percibida por diversos estudios sobre los inminentes impactos negativos que acarrea la construcción de una vía pavimentada de flujo internacional en zonas de alta fragilidad social y ecológica. En su diseño y ejecución, el proyecto B0-0033 inaugura una serie de complejos mecanismos de consultas, difusión de información y salvaguardias socio-ambientales, así como el mandato específico por parte del BID de que las acciones de protección deban determinar en *última instancia* las erogaciones financieras para las obras físicas. En la práctica, tal sincronía ha fracasado. Las acciones del programa de protección no fueron ejecutadas en su conjunto. Más aún, las acciones de construcción física de la carretera, que fueron previstas a ser realizadas después de la implementación de las labores de protección, comenzaron a ser ejecutadas antes. Por ello la implementación del programa de protección en su conjunto ha fracasado.

Tal como se ha documentado en el presente estudio, las circunstancias de tal fracaso son múltiples, pero se entienden bajo la óptica de un argumento doble. En primer lugar, el modelo de intervención estaba destinado a su fracaso debido a sus fallas inherentes: el modelo impulsaba un modelo de reconducción (léase mitigación) y no de prevención (léase erradicación) de los efectos negativos³⁷. El programa B0-0033 fue ante

todo un **programa de indemnización**. En segundo lugar, el proyecto fracasó por las dificultades institucionales encontradas y que los diversos estudios especificaban de antemano como riesgos y dificultades del proyecto. Entre estas dificultades se ha registrado como la más importante la carencia de una institucionalidad (léase valores de sostenibilidad) que el propio proyecto de protección buscaba instaurar. La falta de una institucionalidad adecuada es la que precisamente justificaba la implementación de un programa de protección con estándares de sostenibilidad. La falta de institucionalidad (léase desarrollo sostenible) es la que garantizaba también la implementación de la carretera misma. Ahí radica la gran paradoja: en la práctica, la *institucionalidad* que se buscaba implementar es la que explica los retrasos en la ejecución de los proyectos. La institucionalidad constituye pues la falla crítica del modelo: **se buscaba implementar un modelo que implícitamente consideraba los aspectos sociales como subsidiarios de los aspectos físicos**.

El estudio del proyecto B0-0033 nos revela entonces la existencia de un poderoso y sutil círculo vicioso (o virtuoso, según la óptica o perspectiva generalizada del mito del progreso). De un lado, la construcción de la carretera propicia el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, pero a costa de grandes impactos negativos (que justifican, en definitiva, la implementación de un programa de protección paralelo). De otro lado, la implementación de un programa de protección justifica un (supuesto) modelo de desarrollo "sostenible". La crónica de una muerte anunciada consiste por ello en el sutil develamiento de la lógica "desarrollista" que pone de cabeza los supuestos del desarrollo sostenible. Como se ha documentado en el presente estudio, al ser la lógica de intervención precisamente la inversa, la construcción de la carretera fue la prioridad a toda costa. Los efectos negativos de la construcción de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez fueron por tanto posible de prever mas no *realmente* de mitigar con un programa de protección de U\$. 26.5 millones.

Recomendaciones

dirección deseable, y agraden, por otro, al medio ambiente, ya que existe la tendencia a compensar el déficit de capital mediante la sobre-explotación del único activo disponible, el medio ambiente. Por todo ello, el reto fundamental es cómo *reconducir* la lógica inmediatista de las pulsiones y deseos coyunturales de los actores a la satisfacción de las necesidades más fundamentales" (énfasis nuestro).

³⁶ "hay nuevos impactos cerca de San José sobre todo con la obtención de áridos (arenilla y ripio) donde se han cavado grandes huecos que se acrecientan con las lluvias. Las comunidades cada vez están más descontentas y los indígenas también porque no se están cumpliendo con lo establecido en los acuerdos del programa de protección y lo ven cada vez más lejos por la excesiva burocracia (Miguel Suárez, feb 2007 c.p).

³⁷ Una de las principales conclusiones del Panel de Alto Nivel del BID (2005) merece ser citada in extenso: "la tecnología y el mercado tienden a homogenizar los sistemas culturales que definen las necesidades, a través de estrategias como la estandarización de los modelos de consumo, la disminución de la vida útil de los productos o la ampliación artificial de los márgenes de las necesidades básicas. Estos hechos expanden, por un lado, el margen de las necesidades iniciales, aunque no siempre en la

Un verdadero modelo de "desarrollo sostenible" que incluya desde sus fundamentos los valores de sostenibilidad debe de partir de supuestos *distintos* a los establecidos en el proyecto BO-0033. Entre los supuestos a considerarse el más importante es que la construcción de infraestructura física debe ser subsidiaria de los procesos de construcción de institucionalidad (léase valores de sostenibilidad) y no a la inversa. Por ello, el presente estudio recomienda que toda construcción de infraestructura física, de manera general, debe incluir los siguientes criterios:

(i) Es necesario lograr consensos sobre los principios y horizontes del "desarrollo sostenible" *antes* de la implementación de institucionalidad alguna que supla estas carencias. En un genuino proceso de diálogo inter-cultural, la participación de los actores locales debe ser un elemento *prioritario* y no subsidiario. Mas aun, tal como lo establece la normativa internacional de los derechos humanos, los procesos de participación y consulta deben abarcar no sólo los proyectos de desarrollo en general sino también la negociación de los préstamos mismos en caso que los hubieran.

(ii) La construcción/mejoramiento de una carretera debe de enfatizar la articulación entre los pueblos y de manera subsidiaria la de los Estados. Es decir, la expansión de los mercados internacionales debe *condicionarse* al fomento de la economía interna, y no a la inversa. La construcción de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez constituye un ejemplo de proyecto de desarrollo que, por su lógica prioritaria de conexión internacional, y sus impactos socio-económicos en las poblaciones locales, debe ser totalmente reconsiderado.

(iii) La construcción de medios de comunicación terrestres (ferrocarriles y carreteras) con bajos impactos socio-ambientales negativos, así como el mejoramiento de la infraestructura ya existente, debe tener prioridad sobre las obras con mayores impactos negativos. El BID debe financiar estudios que exploren el uso *combinado* de las vías existentes. Debe promoverse una forma de conexión intra-regional, dado que son minoritarios los actores que dirigen su producción fuera del entorno.

(iv) Los estudios de factibilidad deben *fundamentarse* en las capacidades locales existentes (y no potenciales) para evaluar qué tipo de vía de conexión o carretera se necesita. La fuerza de trabajo local tiene que tomar un rol protagónico no sólo en el diseño y construcción/mejoramiento de las vías sino también en

el usufructo de sus beneficios potenciales. Sus capacidades técnicas, logísticas, empresariales y administrativas deben de *condicionar* la lógica y magnitud de las obras y no a la inversa.

(v) Deben instalarse estructuras y mecanismos efectivos que garanticen la consulta previa, fiscalización y presentación de denuncias contra los agentes responsables que financian y ejecutan los proyectos. De manera similar a las capacidades locales para la construcción de obras físicas, la institucionalidad para la fiscalización debe ser considerada como el punto de partida. El principio rector desde la perspectiva de la participación democrática debe ser el siguiente: "controlar lo pequeño y cercano es más fácil que controlar lo distante y más grande".

(vi) Las vías de comunicación terrestres deben proteger y promover las áreas naturales y el territorio de los pueblos indígenas. En tal sentido, se deben establecer vías de comunicación en concordancia con los planes de manejo y conservación de las áreas protegidas, y en concordancia con los planes de vida de los pueblos indígenas. En caso que no existieran estos planes de vida, constituye una *obligación* de los Estados promover estos planes antes que cualquier obra de infraestructura.

(vii) El modelo de civilización desarrollado por los jesuitas que se baso en el uso combinado de la ganadería extensiva con el aprovechamiento de algunos de los atributos del bosque (no la madera), debe considerarse necesariamente en el caso de las actividades económicas que se buscan impulsar con la construcción/mejoramiento de la carretera. Si se mueven radicalmente las condiciones milenarias de adaptación o el equilibrio alcanzado históricamente por los pueblos, la zona puede convertirse nuevamente en un desierto.

(viii) La construcción/mejoramiento de la carretera debe de obedecer a políticas orientadas a la satisfacción de los derechos fundamentales. El resultado más concreto de la construcción/mejoramiento de la carretera debe ser la satisfacción de tales derechos y no la ampliación de las carencias. La construcción/mejoramiento de la carretera no debe convertirse en un medio para la obtención particular de beneficios tanto a través de la colocación de préstamos como de las indemnizaciones que mitigan necesidades

básicas insatisfechas por parte de las poblaciones indígenas.

(ix) Todas las obras de construcción/mejoramiento de carreteras deben tomar como punto de partida el principio de la **erradicación** de los impactos negativos y no el de su reconducción y/o mitigación. En la búsqueda de un verdadero desarrollo sostenible, la construcción de una carretera *no debe ser un punto de partida* tomado como dado. Resulta sumamente urgente el financiamiento de estudios que discutan, consensúen y promuevan el siguiente supuesto: la erradicación de impactos negativos tiene un más alto valor de sostenibilidad que la mitigación de tales efectos negativos.

(x) Al ser el “desarrollo sostenible” un modelo cultural en amplio sentido – que toma en cuenta multidimensionalmente los aspectos económicos, políticos, ecológicos y sociales, la construcción/mejoramiento de carreteras debe ser acompañada de proyectos relacionados. Según esta perspectiva multidimensional, las acciones deben tener la misma jerarquía. Esta jerarquía debe expresarse también en las políticas, lógica de funcionamiento y estructura de las instituciones que financian y ejecutan los proyectos.

(xi) Las obras de construcción/mejoramiento de carreteras no deben causar, bajo ningún principio, el endeudamiento de los pueblos a costa de futuras generaciones.

(xii) Proponemos aprender de experiencias de construcción/mejoramiento de carreteras en las cuales **las poblaciones indígenas asumieron en su totalidad** los modelos y acciones para su implementación. La antropología nos brinda una serie de casos modernos en que pobladores indígenas asumieron *totalmente* la construcción de carreteras (que en muchos casos obtuvieron mejores resultados en términos de inversión, tiempo, y estándares de sostenibilidad). Proponemos para su estudio el caso de la construcción de la carretera Puquio-Ica (Perú) en la primera mitad del siglo veinte.

(xiii) Finalmente, un enfoque consensuado sobre los valores detrás de los modelos de desarrollo y aprendizaje de errores y éxitos del pasado, deber ser la guía para el diseño, planificación e implementación de la construcción/mejoramiento de las carreteras hacia el futuro.

* * *

Nota del autor. El autor agradece la información brindada por don Helio Montenegro y los pobladores de las comunidades participantes en los talleres de diagnóstico. Miguel Suárez participó en la investigación de campo y Fernando Figueroa, conjuntamente con Soledad Gonzáles, proveyeron invaluable información. El Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social CEADES brindó el soporte institucional y logístico. Henkjan Laats compartió desde el principio las ideas de la presente investigación. Las opiniones vertidas son no obstante responsabilidad mía.