

Anita Krainer y María Fernanda Mora (Compiladoras)

Retos y amenazas en Yasuní

FLACSO Biblioteca



USAID | ECUADOR
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Retos y amenazas en Yasuní

Anita Krainer y María Fernanda Mora (Compiladoras)

-
- 1era. edición:** **FLACSO-Sede Ecuador**
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
PBX.: (593 2) 3238888
Fax: (593 2) 3237960
www.flacso.org.ec
Quito-Ecuador
- Instituciones:** *Wildlife Conservation Society (WCS)*
FLACSO- Sede Ecuador
- Coordinación:** Anita Krainer, FLACSO- Sede Ecuador
María Fernanda Mora, FLACSO- Sede Ecuador
- Colaboradores:** Iván Narváz, Karen Andrade, Jon Arruti, Galo Zapata,
Esteban Suárez, Víctor Utreras, Rubén Cueva, Bernardo
Ortiz-von Halle, Francisco Neira, Nicolás Younes,
Deyanira Gómez, Juan Carlos González, Marcelo
Guevara, Carolina Ron, Diego Mancheno,
Juan Pineda y Martha Guerra.
Laboratorio de interculturalidad, FLACSO-Sede Ecuador
-

Las opiniones vertidas por los autores en sus artículos
no son necesariamente compartidas por las instituciones auspiciantes.

**Diseño &
Diagramación:** Santiago Calero Flores

ISBN: 978-9978-67-304-1

Impresión: CrearImagen

Impreso en Quito Ecuador, octubre 2011

El presente libro es una obra de divulgación y no forma
parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

ÍNDICE

Introducción Anita Krainer y María Fernanda Mora	9
Primer capítulo Estado, derechos colectivos indígenas y opinión pública frente a la explotación petrolera	
Yasuni y derechos colectivos indígenas en el Estado constitucional de derechos, intercultural y plurinacional, ecuatoriano <i>Iván Narváez</i>	19
El Parque Nacional Yasuní y la Iniciativa Yasuní-ITT Frente a la explotación petrolera. ¿Conservación o explotación? <i>Karen Andrade Mendoza</i>	43
Segundo capítulo Amenazas y mecanismos de uso en torno a los recursos forestales y faunísticos	
La realidad forestal de Orellana: una mirada parroquial. Proyecto Bosques <i>Jon Arruti</i>	73
Uso y conservación de fauna silvestre en el Ecuador <i>Galo Zapata Ríos, Esteban Suárez, Víctor Utreras B. y Rubén Cueva</i>	101
La selva silenciosa: diez motivos por los que la pérdida de la fauna por cacería insostenible es un serio problema ambiental y social <i>Bernardo Ortiz-von Halle</i>	121
Evaluación multicriterial de los usos de subsistencia de la biodiversidad por parte de una comunidad kichwa en la Reserva Biológica Limoncocha <i>Francisco Neira y Nicolás Younes</i>	137
Tercer capítulo Oportunidades o amenazas	
IIRSA, el eje multimodal Manta-Manaos y el Qhapaq Ñan <i>Deyanira Gómez</i>	155
Proyecto IIRSA multimodal Manta-Manaos. Consideraciones ambientales <i>Juan Carlos González T., Marcelo Guevara N., Carolina Ron</i>	183
La Manta-Manaos una evaluación de los impactos económicos <i>Diego Mancheno</i>	199
Bibliografía	231

Tercer capítulo

Oportunidades o amenazas

La IIRSA, el eje multimodal Manta-Manaos y el Qhapaq Ñan

Deyanira Gómez*

Introducción

En Sudamérica, a partir del 2000, comenzaron a surgir una diversidad de proyectos que han involucrado a todos los países o gran parte de ellos, que por su importancia y trascendencia es primordial discutir sobre los fines, beneficios e impactos que se esperan conseguir con su implementación en las economías nacionales y locales, junto a otros aspectos como los ambientales, sociales y políticos.

Por ello, en este corto análisis se describe a tres megaproyectos que llevan casi una década vigentes, sin que se hayan podido ejecutar aún. A cada uno de ellos se lo examina en breves rasgos desde sus orígenes, objetivos, estructura, actores, avance de los mismos y obstáculos; así como el apoyo político que han tenido, todo lo cual dará una idea global de su estado actual.

Luego se pasará a comparar sus riesgos socio-ambientales, que en el futuro podrían acarrear la ocurrencia de conflictos, en especial porque se ejecutan en zonas sensibles habitadas por comunidades indígenas y campesinas, vulnerables a los efectos externos, al igual que las áreas protegidas asociadas a los tramos por los cuales atraviesan estos proyectos; advirtiendo de los problemas ocurridos en experiencias pasadas comparables en menor escala.

Para su descripción se buscaron las fuentes oficiales como páginas web de los sitios que las impulsan y documentos que hayan servido de respaldo para su elaboración y propuesta, complementados por noticias que

* Abogada y Doctora en Derecho Económico Internacional. Maestría en Estudios Socioambientales. FLACSO – Ecuador.

aparecen en la prensa escrita o que se han conseguido en base al trabajo de campo y entrevistas realizadas.

De los tres proyectos hay poco o escaso material académico de estudio, por lo que la mayoría de documentos son producidos por los actores e instituciones envueltas que, en el caso de la IIRSA¹⁰⁸ provienen de la propia Iniciativa como una institucionalidad coordinadora que genera y contiene la mayor parte de información, divulgada por su portal en internet y que es complementada por artículos realizados por organizaciones no gubernamentales o que han servido para advertir sobre posibles impactos negativos por parte de sus opositores.

Mientras que, en el caso del *Qhapaq Ñan*, los documentos son expuestos por la UNESCO, el Instituto Nacional de Cultura del Perú, la Secretaría de la Comunidad Andina, el Instituto de Montaña y por la Unión Mundial por la Naturaleza (UICN), junto a otros textos de autores que tratan distintas temáticas en áreas como la historia, la arquitectura y arqueología, pero que para los fines descriptivos del proceso de la elaboración del expediente de nominación son poco útiles; pero al menos existen, lo que no ocurre con la información acerca del Eje Multimodal Manta-Manaos porque no hay una fuente oficial, sino trabajos secundarios y de páginas web que están mejor organizadas por los detractores del mismo.

Finalmente, en este texto se observará el proceso de interacciones que ocurren en los tres megaproyectos comparados desde lo internacional, nacional y local, utilizando como metodología teórica la gobernanza interactiva de Kooiman (2006), complementada con las variables de la gobernanza ambiental de Young (2002) y la gobernanza en tres niveles de Pierre y Peters (2000); lo cual busca dibujar a grandes rasgos cuál ha sido la forma en la que se han manejado hasta el momento, las relaciones de los diversos actores a lo largo de una década en los procesos que sirven para la puesta en marcha de cada uno de ellos.

108 Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Página web institucional. (Visita 11 junio de 2011). <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>

Descripción de los proyectos

La IIRSA

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), se autodefine como “un mecanismo institucional de coordinación de acciones gubernamentales de los doce países sudamericanos” involucrados, cuyo objetivo es construir una agenda común que sirva para impulsar proyectos de integración en la subregión en varios ámbitos: transporte, energía y comunicaciones¹⁰⁹.

Esta iniciativa surgió en la ciudad de Brasilia en la Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada entre el 31 de agosto y 1 de septiembre del año 2000. En dicha reunión los mandatarios acordaron impulsar un proceso de integración política, social y económica, en el cual se incluyó la modernización de la infraestructura regional y otras acciones específicas para su desarrollo. Posteriormente esos acuerdos se tradujeron en el “plan de acción” elaborado por los Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones, que es el marco de referencia para la realización de las actividades de esta iniciativa.

Los países involucrados en este proceso y actores principales del mismo son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Sus gobernantes y autoridades sectoriales a lo largo de la década del 2000 al 2010 han realizado diversas reuniones políticas como técnicas, constituyéndolas en un foro de planificación territorial que ha contribuido a la discusión y formulación de una ‘visión estratégica compartida’ para la realización de acciones regionales en el esquema de la integración.

Así, según la información oficial impartida institucionalmente, se dice que en este proceso se pretende a la vez, involucrar en la discusión no solo a los gobiernos nacionales sino a los organismos regionales, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado, para la inclusión de opiniones diversas y divergentes que permitan crear una plataforma común hacia el futuro¹¹⁰.

109 Esta información, como la que sigue en este apartado, fue obtenida de la página web oficial de la IIRSA (Visita 21 junio de 2011). <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>

110 Ver esta información en: http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/Integracion_fisica_y_desarrollo/integracion_fisica_y_desarrollo.asp?CodIdioma=ESP (Visita 22 junio de 2011)

No obstante, habrá que ver si ese proceso consultivo amplio que se propuso en la estrategia, se lleva a cabo en la práctica y cuál es en realidad el alcance obtenido, lo cual debe revelarse en el análisis de las interacciones de los diversos actores que han participado o se han opuesto al proceso de aplicación de la IIRSA.

En tal sentido, es importante también, observar el grado de complejidad técnica que tiene la aplicación de la IIRSA en Sudamérica, dada su dimensión continental, en la forma como ha sido organizada su planificación dentro del “plan de acción” mencionado.

En dicho plan se estructuraron diez Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs) que enlistan una serie de proyectos por país necesarios para su realización; los cuales, se complementan con Procesos Sectoriales de Integración (PSIs) que son los espacios de identificación y resolución de obstáculos de tipo normativo e institucional para el mejoramiento de la competitividad y el crecimiento sustentable.

Los EIDs son franjas multinacionales de interconexión territorial que contemplan dentro de sus territorios zonas productivas, asentamientos humanos, recursos naturales y son potenciales para los flujos comerciales, por lo que fueron diseñados de tal forma que permitan el intercambio de mercancías entre países, facilitando su transporte a través de inversiones a nivel de obras públicas para que las vías de transporte y lugares de carga y descarga sean los adecuados para la circulación internacional de bienes y servicios. Estos ejes son los siguientes: Eje Andino, Eje Andino del Sur, Eje de Capricornio, Eje de la Hidrovía Paraguay-Panamá, Eje del Escudo Guayanés, Eje del Sur, Eje Interoceánico Central, Eje MERCOSUR-Chile, Eje Perú-Brasil-Bolivia.

A su vez, estos EIDs están integrados en grupos de proyectos que se desarrollan en espacios geoeconómicos con efectos sinérgicos sobre el desarrollo; es decir son ideados para explotar los beneficios de un conjunto de inversiones que resulta de la suma de los efectos positivos de proyectos individuales de cada Estado. Las sinergias son verticales cuando el agrupamiento sirve para una cadena sistémica funcional de puerto-carretera que involucra relaciones *input-output* y son horizontales cuando se refiere a la optimización de recursos comunes o a la facilidad de implementación u operación como hidroeléctrica-hidrovía.

Los requerimientos para la implementación de una infraestructura subregional que se han destacado son múltiples y van desde el tipo físico, geo-económico, normativo, institucional hasta de financiamiento tanto público como privado, convirtiéndose cada aspecto en importante para lograr una integración armónica e integral de pueblos, ciudades y países que se interconectarán como resultado de la modernización de la infraestructura y construcción de nuevas vías, puertos y aeropuertos.

Aunque correlativamente a ellos se encuentran los aspectos sociales, ambientales y tecnológicos disponibles y que pueden ser afectados por la realización de una multiplicidad de proyectos.

Cabe mencionar que, de todos los requerimientos, los financieros son los que han sido de mayor preocupación porque hasta junio del 2010 se conformó una Cartera de Proyectos IIRSA que cuenta con 524 proyectos de infraestructura, ordenados en cuarenta y siete grupos, los cuales requieren una inversión total estimada de 96 119,2 millones¹¹¹ de dólares.

Los financistas de estas obras, a más de los mismos gobiernos, a partir del mandato presidencial de Brasilia, son: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), entidades que en base a experiencias desarrolladas en la década de 1990, establecieron mecanismos de financiamiento compartido de proyectos de integración física¹¹². Sin embargo, el riesgo financiero es compartido entre los sectores público, privado e internacional participantes.

Ahora bien, de todo lo que involucra al IIRSA con respecto al Ecuador, dos EIDs son los que más conciernen: el Eje Andino y el Eje Amazónico. El primero, tiene un área de influencia mayoritariamente vertical de norte a sur e involucra a los países de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y cuenta con diez grupos de proyectos, donde el Ecuador está incluido en seis de los mismos; en tanto, el segundo eje recorre un

111 Este es un resumen. Underalle pormenorizado de la cartera de proyectos IIRSA global y por Eje de Integración y Desarrollo que consta en: http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb10_cartera_de_proyectos_iirsa_2010/lb10_cartera_de_proyectos_iirsa_2010.asp?CodIdioma=ESP (Visita 20 junio de 2011).

112 Vermás información en la página web oficial de la IIRSA <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP> [20/06/2011].

área de influencia horizontal de este a oeste en un conjunto de hidrovías que atraviesan transversalmente el continente, este incluye a Colombia, Ecuador, Brasil, Perú y Bolivia con siete grupos de proyectos, de los cuales en cinco están envueltos en territorios ecuatorianos¹¹³.

Estos Ejes incluyen en sus grupos de proyectos obras de infraestructura de transporte aéreo, marítimo y terrestre que atañen aeropuertos, puertos, carreteras, vías férreas y fluviales; como proyectos de infraestructura energética tales como redes de interconexión eléctrica, centrales hidroeléctricas, plantas termoeléctricas e infraestructura en telecomunicaciones. Las obras de transporte constituyen, a su vez, sistemas operativos de transporte multimodal que combinan varios tipos de transporte, que al mejorar sus condiciones a estándares internacionales optimizan el tiempo de llegada de mercancías a su destino final.

Además en el Eje Amazónico, el Grupo 2 que se refiere al acceso a la hidrovía del Napo parece tener relación con el Eje Multimodal Manta-Manaos que es otro de los megaproyectos a compararse en este artículo, cuyo objetivo también va orientado hacia la conexión entre los mismos países, a través de hidrovías para facilitar el flujo comercial de mercancías intra continente desde el océano Pacífico al océano Atlántico. Su vinculación es tan estrecha que se ha dicho que éste pertenece a la IIRSA o que ha sido acogida dentro de ella. Pero lo que se puede ver en la información oficial de esta Iniciativa de Infraestructura Regional es que existen proyectos de infraestructura similares a los previstos en el Manta-Manaos.

Los proyectos del Grupo 2 que estarían estrechamente relacionados con el Eje Multimodal bioceánico son: el mejoramiento del puerto marítimo de Manta, del aeropuerto de Nuevo Rocafuerte (Provincia de Orellana) donde también se ha previsto la construcción de un Centro de Atención Binacional Fronteriza (CEBAF) con el Perú, cuyo enlace sería el Cabo Pantoja y el puerto fluvial en la Provincia de Orellana para ingresar por el río Napo hacia el río Amazonas¹¹⁴, que en el caso de la IIRSA

113 Los grupos de proyectos con mayor detalle pueden ser vistos en:

<http://www.iirsa.org/ejeandino.asp?CodIdioma=ESP>

<http://www.iirsa.org/ejedelAmazonas.asp?CodIdioma=ESP> (Visita en 22 de junio de 2011).

114 Ver en el Proyecto del Eje Multimodal Manta-Manaos sus posibles impactos, que constan en la página web del Bank Information Center (Visita 18 de noviembre de 2010) <http://www.bicusa.org/es/Project.10511.aspx>

se convierte en el proyecto ancla. Pero, adicionalmente en el IIRSA, se contemplan otros proyectos complementarios de acceso a la hidrovía del Napo que son: puerto de Esmeraldas, aeropuerto del Tena y aeropuerto del Coca¹¹⁵.

Por último, el cuello de botella que presentan ambos megaproyectos, como se analizará más adelante, es la navegabilidad por el río Napo, que aparentemente no es viable por las condiciones propias de este cauce y que podría ocasionar muchos problemas de encallamiento de las embarcaciones grandes.

El eje multimodal Manta-Manaos

Este proyecto de transporte multimodal busca facilitar el comercio internacional de bienes del Ecuador al Brasil y viceversa; como también servir de punto de enlace para la salida y entrada de mercaderías hacia y desde los mercados de Asia, Europa y Estados Unidos. Por ello también se lo ha identificado como el Corredor Interoceánico o como la ruta Asia-Pacífico-Andino-Brasil.

Dentro del Ecuador, este eje de transporte uniría a varias provincias de la costa con las de la sierra y el oriente, por lo que también favorecería el comercio interior del país. Su trayectoria pasaría por ciudades y poblaciones como Portoviejo, Quevedo, La Maná, Latacunga, Salcedo, Tena, Archidona, Loreto, Limoncocha, Tiputini, Nuevo Rocafuerte; dependiendo del trazado final que se disponga, ya que existe más de una opción para llegar al oriente.

El proyecto de esta ruta multimodal de transporte de océano a océano, comenzó a tomar fuerza el 14 de enero de 2002, cuando fueron llevados trece contenedores de Manta hasta Puerto Orellana y luego por vía fluvial hasta el Puerto de Manaos en Brasil¹¹⁶, experiencia que permitió medir tiempos y formas de transportación.

115 <http://www.iirsa.org/GruposProyectos.asp?CodIdioma=ESP&cid=25> (Visita el 20 de noviembre de 2010).

116 Video del Nuevo Empresario. (Visita 16 de junio de 2011). <http://www.youtube.com/watch?v=Z-bIgLT-GiM>

Por ello, a partir de entonces, el proyecto cobró fuerza en la esfera internacional, debido a que su importancia radica en la posibilidad que, mediante la combinación de vías terrestres e hidrovías, se podría traer carga desde Asia a Manta, luego se la transportaría vía terrestre hasta el Puerto de Orellana y finalmente vía fluvial por el Amazonas hasta el Puerto de Manaos, siendo el mayor beneficio el tiempo de transporte y el aprovechamiento de las distancias.

La experiencia realizada reflejó que desde la entrada de mercaderías al Ecuador en el Puerto de Manta apenas se necesitan cuarenta y ocho horas para llevarlas hasta Puerto Orellana, cubriendo 800km de longitud por carreteras y luego, de este puerto en el Oriente hacia el Puerto de Manaos por vía fluvial son diez días más.

En consecuencia, dicha ventaja, la que ha llamado la atención de empresarios y multinacionales a nivel mundial¹¹⁷ y ha permitido que se presente al eje Multimodal Manta- Manaos, por su potencial, como una alternativa al Canal de Panamá, porque ofrece el transporte de mercaderías en aproximadamente quince días, lo que representaría treinta días menos que el promedio de cuarenta y cinco días de espera que actualmente se demora por el canal¹¹⁸.

De ahí que este proyecto haya sido impulsado desde los gobiernos del Ecuador y Brasil, más allá de las posibles vinculaciones que podría tener con la IIRSA, por lo que se le ha tratado de desligar de dicha iniciativa y con ello aminorar el grado de oposición, para que sea entendido como un proyecto binacional entre estos dos países y a la vez, como parte del Tratado de Paz, libre comercio y navegación firmado con el Perú en 1998¹¹⁹.

El origen de este proyecto es confuso, porque nace casi a la par de los compromisos que el Ecuador adquiere con su adhesión a la IIRSA en el gobierno de Gustavo Noboa, ya que en ese mismo tiempo los

117 Video del Nuevo Empresario.

118 De acuerdo con esta fuente el total de días de transporte de mercancías por la Manta-Manaos sería de un promedio de quince días. (Visita el 18 de noviembre de 2010). <http://www.bicusa.org/es/Project.10511.aspx>

119 Seresumeenestepárrafoysiguientes, información del *Bank Information Center* (BIC). (Visita el 18 de noviembre de 2010). <http://www.bicusa.org/es/Project.10511.aspx>.

representantes de la Autoridad Portuaria de Manta, de la Zona Franca de Manabí (Zoframa) y de la Zona Franca de Manaos (Suframa) firmaron el 7 de abril del año 2000, un convenio de intención para la transportación de carga a través de la ruta Manta-Puerto Orellana-Manaos.

Posteriormente, el ex presidente Lucio Gutiérrez puso énfasis para que se llevara a cabo la construcción del aeropuerto internacional en Tena, su ciudad natal, proyecto que fue adjudicado a la empresa brasileña Odebrecht y puesto en manos de la Ecorae para su implementación, pero no fue sino hasta el gobierno interino de Alfredo Palacio que comenzaron los trabajos de construcción gracias a un préstamo que hizo el ex presidente de Brasil, Lula da Silva por un valor de 70 millones de dólares, pero su construcción se ha detenido por la expulsión de la empresa del país.

Sin embargo, las obras en la terminal aérea de Tena han presentado varias dificultades, ya que su ubicación está cerca de zonas de concentración poblacional como Colonia Bolívar y el Zancudo en la parroquia de Ahuanaco.

Sobre las otras obras de infraestructura para la implementación de este Eje Multimodal existe incertidumbre, indefinición e informaciones contradictorias por parte de las autoridades de gobierno, a nivel nacional, regional y local porque no se tiene una idea exacta de los lugares por los cuales atravesarán las grandes carreteras y; por otro lado, hasta se ha dicho que se incorporarán al proyecto los puertos de Esmeraldas, Guayaquil y Bolívar en reemplazo del Puerto de Manta o como complementarios, sin mencionar el gran obstáculo que existe respecto de la navegabilidad del río Napo, explorándose otras alternativas como que la hidrovía sea por los ríos Morona o Putumayo.

Sin embargo, la Manta-Manaos sigue en pie y fue avalada por el presidente Rafael Correa, quien manifestó en su programa sabatino¹²⁰ que este proyecto ha sido visto con interés por los gobiernos de Venezuela y Bolivia¹²¹, debido a que existe una carretera desde Caracas a Manaos y que

120 (Visita el 22 de junio de 2011). <http://www.youtube.com/watch?v=M7hwfUd2WJQ&feature=related>. Video cargado el 18 de octubre de 2010.

121 Este interés nace de una reunión de los presidentes Evo Morales, Lula da Silva, Hugo Chávez y Rafael Correa el 30 de septiembre del 2010 en Manos. Diario *El Telégrafo*. (Visita el 22 de junio de 2011) http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/noticia/archive/actualidad/2008/10/01/Correa-discuti_F300_-eje-multimodal.aspx

desde allí se puede embarcar mercadería hacia el Ecuador y el Pacífico; como también, hay un camino que puede mejorarse que va desde la Paz-Bolivia a Manaos, dando salida a este país al Pacífico y al Atlántico.

En tal virtud, el presidente Correa también señaló que varias obras ya se han adelantado, especialmente las referentes al mejoramiento y ensanchamiento de vías en el Ecuador y que se debe construir un carretero que vaya de Latacunga-Salcedo hacia Archidona, porque de esa manera se acorta el trayecto, aunque sí se puede llegar por otros carreteros que toman un poco más de tiempo y, además explicó, que tiene estudios de navegabilidad para que el río Napo pueda ser transitado los 365 días del año, las 24 horas del día para lo cual se necesita se haga la hidrovía con señalización del río y el drenaje del mismo, que será encargado a una empresa vía licitación.

En el trayecto para Manaos parece haberse dejado de lado el protagonismo del puerto de Orellana, y más bien se toma como ancla al puerto Providencia en Sucumbíos, complementado con el puerto Morona en Morona Santiago, información que se desprende del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que señala se han adelantado estudios para la construcción de dichos puertos como vías de conexión con Manaos.

En tanto que, en Manabí, se ha previsto la rehabilitación y mantenimiento de la red vial provincial y la construcción de una carretera que una el puerto con el aeropuerto de Manta, mismos cuya infraestructura será renovada para ser operativos a nivel internacional, siendo concesionado el 7 de septiembre de 2006 el puerto de Manta al consorcio chino *Hutchinson Port Holdings* (HPH) por parte del directorio de Autoridad Portuaria de Manta para un período de treinta años¹²². Esta empresa china en Ecuador operaba a través de Terminales Internacionales del Ecuador S.A. conocida por sus siglas como TIDE.

En el proyecto del puerto de Manta la empresa concesionada invertiría 468 millones de dólares y el Estado ecuatoriano financiaría la fase inicial del proyecto a través de la Corporación Andina de Fomento en un monto

122 Se resume en este párrafo y el siguiente, parte de la información constante en un estudio que realiza la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) de los proyectos de infraestructura en dicha región publicados a través de su plataforma informativa. (Visita el 20 de junio de 2011). <http://www.amazonia-andina.org/content/eje-multimodal-manta---manaos>

de 35 millones de dólares y el Banco del Pichincha en un monto de 20 millones de dólares, los cuales ya fueron otorgados para iniciar las obras.

Sin embargo, en febrero del 2009 la concesionaria china anunció su retiro porque tuvo problemas financieros para dar cumplimiento a los compromisos asumidos y desarrollar las instalaciones del puerto, acusando al gobierno ecuatoriano de cambiar unilateralmente los términos del contrato, de acuerdo a un comunicado de prensa enviado por la TIDE que decía que el Estado no estaba cumpliendo con los 55 millones de dólares para la ampliación del puerto de carga, sino que hubo un cambio del gobierno por el cual invertiría ese dinero en el puerto pesquero, industrial y turístico, que nada tenía que ver con el proyecto internacional, ocasionando un serio retraso en las obras de la terminal marítima y un problema de liquidez en el proyecto¹²³. Mientras que por parte del gobierno se decía que el retiro de la empresa era por problemas económicos y que la empresa no tenía el dinero para invertir y que la Autoridad Portuaria había cumplido con el aporte económico que le correspondía, más un préstamo de CAF, dando todas las facilidades del momento¹²⁴.

Esta salida sin duda retrasó los trabajos, además de que en esos momentos se mostró una postura contradictoria del gobierno respecto de la potencialidad de Manta como puerto de carga o más bien como un puerto pesquero.

En mayo del 2011 la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) aprobó la primera etapa del plan de desarrollo presentado por la Autoridad Portuaria por un total de 14 millones de dólares que se invertirían en obras hasta el 2012 para reforzar la estructura del Puerto de Manta, mejorando así sus servicios y la asistencia portuaria. Al mismo tiempo, el gobierno pretende liberar obstáculos como la Ley de Faros y Boyas, que al momento perjudica al puerto, porque le impone el cobro de un servicio que no está obligado a prestar, ya que debería permitir que

123 Diario *ElTelégrafo*. (Visita el 23 de junio de 2011) <http://www.telegrafo.com.ec/macroeconomia/noticia/archive/macroeconomia/2009/02/07/Concesionaria-del-puerto-de-Manta-anuncia-su-retiro.aspx>

124 Ecuador Inmediato. (Visita el 23 de junio de 2011) http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/puerto_de_manta_tide_habria_salido_de_la_concesion_por_problemas_economicos--99081

los barcos ingresen sin problemas, por ser un puerto abierto al mar, de manera que se solicitó a la Marina Mercante realizar una reconsideración sobre la aplicación de esta norma en el mismo¹²⁵.

En general este proyecto presenta distintas problemáticas que van desde el curso de su trayectoria, tanto terrestre como fluvial, hasta financieras; también es cuestionable su aceptación en las poblaciones por donde atraviesa, como se verá más adelante.

El Qhapaq Ñan

El tercer proyecto de alcance continental, que cubre gran parte de Sudamérica, es el *Qhapaq Ñan* o ‘camino principal andino’¹²⁶, el cual pretende la revalorización y rescate de antiguos caminos prehispánicos que recorren la cordillera de los Andes desde Colombia hasta Chile y Argentina, involucrando a seis países que comparten un patrimonio cultural común.

Este es un sistema vial antiguo que sirvió para la expansión y control de territorios integrados dentro del imperio Inca, un proyecto político denominado como el Tahuantinsuyo (Lumbreras; 2006) que se extendía hacia los cuatro puntos cardinales desde la ciudad del Cusco, que era su capital. A través de estos caminos los incas sostuvieron su dinámica de integración política, administrativa y cultural.

Su importancia radica en la herencia cultural y natural excepcional, que revela las relaciones del hombre con la naturaleza y la apropiación de diversos valores culturales hasta nuestros días; una riqueza transmitida y aún viva entre las comunidades que están a lo largo de estos caminos (Carvalho, 2004); por ello, el Instituto Nacional de Cultura (INC) en el año 2001 presentó ante la Organización de Naciones Unidas de Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) una iniciativa para que el *Qhapaq Ñan* sea incluido en su lista indicativa de Patrimonio Mundial de la Humanidad,

125 Diario *El Diario*. (Visita el 23 de junio de 2011) <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabiecuador/191321-liberar-de-obstaculos-a-puerto-de-manta/>

126 El nombre *Qhapaq Ñan* y su traducción oficial como “camino principal andino” fue acordado en la Segunda Reunión Técnica de equipos de los países involucrados realizada entre el 23 y 25 de octubre de 2003 y la razón de que se haya escogido este nombre y no “rutas incas” o similares, fue porque estos caminos fueron construidos por los incas y muchas otras culturas andinas (BID; 2006).

moción que posteriormente fue apoyada por las repúblicas de Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador¹²⁷ (Gómez; 2010).

De esta forma, debido a su nominación se ha convertido en un proyecto regional que trata de poner valor social a un patrimonio susceptible de ser recuperado, recibiendo un gran respaldo político manifiesto en las varias declaraciones presidenciales, comenzando por la XVIII Reunión del Grupo de Río en Cusco el 23 de mayo de 2003, donde los presidentes congregados se comprometieron a posibilitar la inscripción del *Qhapaq Ñan* en la lista indicativa de la UNESCO y entre los firmantes se encontraba el Jefe de Estado de la república de Colombia (Gómez, 2010).

Pero estos caminos también han llamado la atención de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que conoció de este sistema vial antiguo a través del caminante Ricardo Espinoza y posteriormente junto con él, Allan Putney de la organización mencionada, quienes trabajaron en un estudio de pre-factibilidad para establecer una red de áreas protegidas que están alrededor de estas rutas, el cual fue presentado ante el Congreso Mundial de Áreas Protegidas de Durban-Sudáfrica en el 2003, bajo una propuesta que se denominó como 'Gran Ruta Inca' (GRI).

Dicha propuesta fue apoyada por la Secretaría General de la Comunidad Andina y subsiguientemente por otros órganos comunitarios, porque vieron en ella la posibilidad de aplicar la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB), prevista en la Decisión 523 de junio de 2002. Según Recharte, la GRI permite incluir a este camino dentro de las políticas regionales como una plataforma para la conservación y uso sostenible de los paisajes y biodiversidad andina (Recharte, 2007). Esta iniciativa solo cubre tres de los seis países: Ecuador, Perú y Bolivia, por lo que su aplicabilidad se extendería en la mitad del territorio que abarca la nominación.

A lo largo de casi diez años, ambas propuestas de conservación y revalorización sobre este sistema vial andino, en lo cultural y ambiental, no han conseguido su propósito; aunque se espera que el *Qhapaq Ñan* sea

127 Las autoridades patrimoniales de Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Ecuador se obligaron a realizar esfuerzos conjuntos para que este bien sea reconocido como Patrimonio Mundial de la Humanidad mediante el Acta de Compromiso de Montevideo firmada en marzo de 2002, en la cual también se invitó a Colombia a formar parte del proyecto.

finalmente declarado como Patrimonio Mundial de la Humanidad en el 2012. Pero para cumplir con esa meta los seis países involucrados deberán haber terminado la investigación de los tramos seleccionados para la declaración en varios aspectos (arqueológico, etnográfico, geográfico y biológico)¹²⁸ como un plan de manejo para el mantenimiento futuro del bien.

Además, estos dos proyectos que podrían ser complementarios, han sido llevados de forma paralela y con ciertos roces entre los actores que intervienen en cada uno de ellos, que han competido inclusive por las mismas fuentes de financiamiento, en especial por los fondos otorgados por el BID¹²⁹. Mientras que por el lado de las autoridades patrimoniales y el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO, la propuesta de UICN ha sido un elemento de distracción política y administrativa de los gobiernos para alcanzar el éxito de la nominación, dispersando los esfuerzos, especialmente en Ecuador¹³⁰.

No obstante, cabe resaltar que el *Qhapaq Ñan* será aprobado dentro de una nueva categoría de Patrimonio Mundial denominada como “itinerario cultural”¹³¹ y que con esta experiencia se sientan las bases para futuros proyectos regionales en Asia, Europa y el resto del mundo, ya que esta es la primera vez que la UNESCO ha debido coordinar a seis países distintos para que puedan seguir las directrices operativas de patrimonio en función de que entre todos construyan un expediente único. Este es

128 Los acuerdos metodológicos de investigación donde se define la investigación multidisciplinaria en los distintos aspectos consta en el Plan de Acción Regional (PAR) de 2006, elaborado por los equipos de los institutos de patrimonio y cultura de los países y auspiciados por el BID.

129 Ricardo Espinoza en su libro *The Great Inca Route* (La Gran Ruta Inca) segunda edición del 2006 menciona que el BID había aprobado el presupuesto para financiar la propuesta de la UICN, cuando el INC de Perú llamó a los representantes del Banco, quienes terminaron financiando el proceso para la elaboración del expediente único para la nominación de Patrimonio Mundial y dentro de ello el PAR.

130 Información que se desprende de entrevistas de campo y de la reunión técnica de julio de 2009 en Lima de los equipos de investigación de los países facilitado por el Centro de Patrimonio Mundial. Tesis de maestría (Gómez; 2010).

131 ICOMOS, organización asesora de UNESCO definió esta figura como: el fruto de la dinámica cultural donde las rutas revelan la herencia del fenómeno de movilidad humana para su comunicación con las propiedades y valores materiales e inmateriales asociados a una funcionalidad histórica (15 Asamblea General y Simposio Científico de ICOMOS, Xi'an – China, octubre de 2005).

un proceso que ha debido ser trabajado en base a acuerdos que van desde el reconocimiento de los caminos en tramos nacionales y fronterizos binacionales hasta la elaboración de metodologías para investigación, así como de propuestas para su gestión y manejo.

A pesar de ser un sistema que se constituye en un entramado de caminos que van de norte a sur y de este a oeste, el Camino Principal Andino es más bien una suma de tramos que recorren un trazado longitudinal que atraviesa la cordillera de forma vertical, permitiendo la conexión entre los países sudamericanos.

Por otra parte, la UICN propone la preservación del entorno natural alrededor de los caminos por medio del manejo del 'paisaje cultural'¹³² que es otra figura patrimonial que no ha sido desarrollada, siendo esta una oportunidad para hacerlo, acompañada de un nuevo planteamiento de conservación de las áreas protegidas donde se posiciona la dimensión sagrada de las comunidades tradicionales sobre cualquier otra consideración y que incluye al desarrollo sustentable (Putney et al.; 2003).

Sin duda, la nominación del *Qhapaq Ñan* como Patrimonio Mundial es el proceso que oficializa el reconocimiento de los caminos ancestrales a nivel internacional, debido a que la UNESCO es la autoridad internacional del régimen de patrimonio mundial, al cual se han adscrito los países involucrados, el objetivo de la nominación no será posible si es que no existe una voluntad política en cada país y si no se logra consolidar un solo expediente de investigación de reconocimiento de caminos, que no puede ser retrasado por país alguno hasta el 2012.

En tanto, la propuesta de UICN depende de las relaciones discrecionales que se realicen con cada gobierno para su aplicación y que podría tomar mayor fuerza cuando finalmente se reconozcan a los caminos como patrimonio de la humanidad.

Los riesgos socio-ambientales en la región

Los riesgos socio-ambientales no son más que las posibilidades de conflictos sociales y ambientales que pueden ocurrir en un determinado lugar

132 En el Art. 1 de la Convención de Patrimonio Mundial de 1972 se define al paisaje cultural como "obras conjuntas del hombre y la naturaleza".

como resultado de los impactos que producen los proyectos, industrias, actividades y políticas públicas en determinado lugar, que por su relevancia podrían constituirse en amenazas contra las formas de vida y de la biodiversidad local, debiendo ser discutidas o mejor dicho, consultadas con los pobladores para encontrar soluciones conjuntas y que no se conviertan en problemas políticos y legales por oposición de sus actores.

De hecho, uno de los enfoques con los que se puede analizar estos conflictos se relaciona con las dimensiones transnacionales donde el poder de la sociedad civil puede verse como una “expresión de la globalización de las relaciones sociales” (Fontaine, 2004), llegando a conformar las ‘redes de defensa’ que tratan de ejercer influencia a través de campañas que contienen información con “efecto bumerán” que permite a los actores locales internacionalizar sus demandas y ejercer presión en razón de responsabilizar moral (Keck y Sicking, 2000 en Fontaine, 2007) y económicamente a quienes pudieran producir daños ambientales.

Estas campañas, por lo general, demandan un cambio sustancial de los proyectos o políticas, forzando a la discusión para el cumplimiento de derechos reconocidos internacionalmente como la consulta previa¹³³.

En los tres proyectos regionales, previo a su ejecución, debería consultarse a la población para encontrar soluciones que eviten el desplazamiento de comunidades locales, especialmente indígenas y campesinas; entendiéndose que los procesos de consulta no son solamente informativos sino que involucran discusiones, opiniones diversas y hasta argumentos de oposición, que deben ser absueltos y resueltos para la implementación de dichos proyectos.

La oposición que comienza a emerger surge de las repercusiones que puedan tener las grandes industrias de comercio y turísticas, que podrían asentarse para beneficiarse de los megaproyectos descritos, ocasionando cambios en el entorno que afecten la forma de vida de los habitantes, en

133 Ver las Constituciones Políticas vigentes de Ecuador sobre la consulta previa (Art. 57, numeral 7 y 17), y en Perú pueden participar en las decisiones de gobiernos locales (Art. 191 inciso 4) además del respeto de sus tierras y autogobierno (Artículos 88 y 89); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Art. 15 numeral 2., Art. 19, Art. 32 numeral 2, Art. 36 numeral 2 y Art. 38); y el Convenio 169 de la OIT (Art. 6, numeral 1 literal a), Art. 7 numeral 1, Art. 15 numeral 2, Art. 17 numeral 2, entre otros).

los trayectos por donde atraviesan, como ha ocurrido ya con otros planes y proyectos de desarrollo. Por ello, un camino para prevenir los futuros impactos ambientales y oposiciones sociales sería observar lo que ha ocurrido en experiencias y procesos anteriores en varios de los países involucrados en los megaproyectos, como los que se analizan a continuación.

En Perú, la industria hotelera y los restaurantes creados para el servicio de los turistas que acuden cada año a Machu Pichu dieron lugar a un importante movimiento migratorio de otras ciudades hacia Aguas Calientes¹³⁴, dando lugar a un considerable asentamiento humano que actualmente atiende a una mayor cantidad de turistas de los que el sitio puede acoger, han provocado serios impactos socio ambientales en las comunidades preexistentes y en la biodiversidad del lugar, colocando en riesgo el Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Sin contar con el enorme malestar que sienten los habitantes de dicho lugar y sus alrededores que han llevado a un descontento nacional, debido a que son empresas extranjeras las más favorecidas por el turismo internacional, ya que son ellas las que dominan el transporte como el ferrocarril y de buses que llevan a los turistas hasta el monte sagrado de Machu Pichu.

En tal sentido, lo que rumoran los habitantes locales es que se ha protegido la consolidación de monopolios que no se han responsabilizado hasta el momento de los impactos que ocurren, y que hasta ahora no se han definido los parámetros de la responsabilidad social corporativa de las empresas que prestan servicios turísticos, siendo el Estado el que debe solventar los daños y buscar soluciones para que éste bien no entre en la lista de patrimonios en riesgo de la UNESCO, situación que ha estado continuamente presente desde hace algunos años¹³⁵.

134 Aguas Calientes, una localidad que está al pie de la montaña de Machu Pichu, comenzó a poblarse por migrantes desde 1867 cuando Augusto Berns, ingeniero alemán y buscador de oro, fundó ahí un aserradero, luego su población se multiplicó por influencia del turismo. Machu Pichu ha sufrido de saqueos durante siglos, inclusive se menciona que Hiram Bingham, quien lo dio a conocer al mundo en 1911, se llevó 44 000 piezas arqueológicas a Yale, de las cuales 366 regresaron al Perú en mayo de 2011. Ver noticia en www.elcomercio.com [04/07/11]

135 El 26 de junio de 2011 la UNESCO decidió no incluir aún a Machu Pichu dentro de la lista de Patrimonio en Riesgo, pero señaló varias recomendaciones como nuevos proyectos de mejora y un informe sobre su estado de conservación, lo cual será verificado en febrero de 2012. (Visita el 27 de junio de 2011). <http://elcomercio.pe/peru/822347/noticia-equipo-unesco-inspeccionara-machu-picchu-febrero>

Algunos problemas similares provocados por la migración y el turismo han ocurrido en Galápagos¹³⁶, Ecuador, con la diferencia que éste bien sí estuvo en la lista de riesgo de Patrimonio Mundial en el 2007 y logró salir en el 2010 a solicitud del presidente del Instituto de Patrimonio Brasileño (IPHAN), Luiz Fernando Almeida, argumentando que se debe reconocer el esfuerzo del Estado ecuatoriano para su preservación, luego la UNESCO tomó la decisión de retirarlo de dicha lista¹³⁷. Aunque la UICN calificó de “prematura” esta resolución porque las amenazas persisten¹³⁸.

Otro ejemplo en Perú, es el caso del Cusco un estudio de riesgos socio ambientales realizado por el IP8 con el apoyo del Instituto Bartolomé de las Casas en el 2003, mostró que existen zonas en la ciudad que tienen graves problemas y podrían sufrir desastres sociales como efecto de asentamientos humanos en laderas y de actividades no reguladas que son parte de la industria turística, las cuales son causados por gente que ha venido a asentarse irregularmente en la ciudad buscando fuentes de empleo que no encontraba en sus sitios de origen, pero sin que haya existido regulaciones previas sobre los movimientos migratorios, colocando en peligro tanto a la ciudad del Cusco como a *Sacsaywaman*, ciudad milenaria y lugar sagrado de los pueblos originarios como los habitantes del Valle Sagrado (IP8, 2003).

El turismo comercial constituye una gran fuente de ingreso y ha promovido la conformación de servicios formales e informales que provienen más de la gente que migra hacia estos lugares y de las grandes corporaciones, pero afectando la vida comunitaria local y del entorno, cuyos estragos han llegado a representar serios problemas para el país, que no fueron vistos durante muchos años, colocando en peligro el mismo objeto de atracción turística cultural y ambiental.

136 El 26 de junio de 2007, Galápagos fue declarado por la UNESCO como patrimonio en riesgo por encontrar que las especies invasivas, el turismo creciente y la inmigración son las tres principales amenazas sobre las islas. (Visita el 26 de junio de 2011) <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/galapagos-patrimonio-en-riesgo-270706-270706.html>

137 Diario *El Mercurio*. (Visita el 26 de junio de 2011) <http://www.elmercurio.com.ec/246736-unesco-retira-a-galapagos-de-lista-de-patrimonio-en-peligro.html>

138 Diario *Expreso*. (Visita el 26 de junio de 2011) <http://ediciones.expreso.ec/ediciones/2010/07/29/nacional/actualidad/conservacionistas-objetan-retiro-de-islas-galapagos-de-patrimonio-en-peligro/>

Por otro lado, hay que analizar en la Amazonía lo que ha pasado con las empresas petroleras que se han asentado en el oriente ecuatoriano, que favorecen a la economía nacional porque constituyen una parte muy importante del producto interno bruto (PIB), pero que han provocado graves daños ambientales por la contaminación de fuentes de agua y de aire a causa de residuos sólidos, líquidos y de gas que emiten estas industrias, sumado al fenómeno migratorio que las acompaña, por las personas que buscan trabajar para las mismas y aquella gente que se traslada para prestar servicios a las primeras.

Así, la migración ha abierto grandes espacios de terreno con un crecimiento poblacional, que ha llegado a constituir verdaderas ciudades satélites, la apertura de grandes vías y la deforestación, sin que se hayan remediado ninguno de esos impactos, causando desigualdades, desplazamientos y pobreza, como también condiciones de insalubridad, enfermedades que vienen de la ciudad junto con el aislamiento de comunidades indígenas y la pérdida de gran parte de la biodiversidad.

El crecimiento poblacional amazónico en Ecuador resultó, en gran parte, por la colonización impulsada por el Estado (Ley de colonización amazónica de 1978), que siguió a la promoción de las actividades extractivas y agrarias; proceso que se desaceleró en los años 1990 con la delimitación de las comunidades kichwa, shuar, achuar, siona, waorani, cofán, zápara y shiwar. Un contexto que, de acuerdo con Fontaine, multiplicó los conflictos ambientales relacionados con las actividades petroleras por el reclamo de las comunidades indígenas y campesinas por reparaciones e indemnizaciones a causa de la contaminación que generaron las actividades petroleras desde los años setenta (Fontaine, 2004: 225).

Igualmente, en Brasil, la colonización de la Amazonía con políticas de ocupación que predominó hasta los años noventa, ha traído problemas socio ambientales bajo un marco de omisión sin control y de intervención desarrollista activa de apertura de carreteras e incentivos a la ganadería, que apenas comenzó a regularse en 1999 con políticas públicas que introdujeron el concepto de desarrollo sostenible. Solo hasta el 2003 se introdujo una política ambiental transversal que abrió el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil (Pasquis et al., 2001; Weiss, Van Vilet y Pasquis, 2007).

No obstante, en la década de los 2000 la siembra de la soya como monocultivo ha ocasionado serios impactos ambientales en la selva que aún no han llegado a transgredir los límites ecológicos, pero se extiende con rapidez en grandes áreas de estados amazónicos como Mato Grosso, Tocantins, Roraina y Maranhao, o como en donde existe predominio de selvas tropicales: Rondonia, Pará y Amazonas. Esta actividad acompañada del tema de construcción de carreteras se traducen en el motor para la deforestación, siendo que en el 2002 se llegó a una tasa muy alta de deforestación que representaba los 25 500 km² (Weiss, Van Vilet y Pasquis, 2007).

De hecho, en Brasil se produjo un movimiento de campesinos considerados como activistas ecologistas, que fueron comandados por un recolector de caucho, Chico Mendes (Francisco Alves Mendes Filho), para luchar de manera pacífica contra la extracción de madera y la expansión de pastizales que servía a la ganadería extensiva en la selva tropical durante la década de los 1980¹³⁹.

Consecuentemente, de las experiencias comentadas se desprende que pueden existir serias tensiones sociales e impactos ambientales que se tornan más complejos cuanto más se acorten los límites posibles de expansión y equilibrio entre el crecimiento poblacional y las áreas naturales.

Por lo antes expuesto, preocupa que en los tres proyectos se verifique la existencia de áreas protegidas cuya biodiversidad es frágil. Así, en el caso del Grupo 2 del IIRSA, relativo al eje de acceso al río Napo así como del Eje multimodal Manta-Manaos están en el tramo ecuatoriano tres parques nacionales (Llanganates, Sumaco-Napo Galeras y el Yasuni), y dos reservas biológicas (Limoncocha y Cuyabeno); cuyas distancias entre la carretera a construirse para servir a ambos proyectos y éstas áreas, oscila entre los 500m y los 10km. Un tramo de esta carretera atravesará una parte del parque Llanganates. Mientras que en Brasil atraviesa toda la región del Amazonas, catalogada como el pulmón de la humanidad.

En las áreas protegidas ecuatorianas habitan comunidades nativas como: secoya, kichwa, siona, achuar, tagaeri y taromenane, entre otras;

139 Chico Mendes fue asesinado en 1988 en su casa de Xapurí por una herida de bala en pecho. Su biografía completa se puede encontrar en http://www.global500.org/feature_5.html del premio Global 500 de Naciones Unidas, mismo que le fue otorgado en junio de 1987. (Visita el 20 de junio de 2011).

además de ser el hábitat de especies animales amenazadas como el jaguar, el oso de anteojos, el oso hormiguero gigante, el tigrillo, el tapir, el pecarí y el puma, por poner algunos ejemplos¹⁴⁰; los cuales estarían en serios riesgos socio ambientales de supervivencia como lo han señalado varias organizaciones no gubernamentales del Ecuador y del mundo.

Sin duda es la Amazonía la que mayor interés global genera, tanto por su posición geopolítica comercial, como por sus recursos estratégicos: biodiversidad, agua dulce y servicios ambientales que ofrece a la humanidad; que la hacen única en el mundo por sus riquezas naturales relacionadas, elementos hidrológicos, climatológicos, geomorfológicos, sociales y culturales que la conforman, que al mismo tiempo la vuelven inmensamente vulnerable, cuyos impactos negativos al ser dañada podrían repercutir en el cambio climático mundial (Mancheno y Piedra, 2008)¹⁴¹.

Así mismo, refiriéndonos a las riquezas naturales, en el *Qhapaq Ñan* existe una cantidad considerable de parques nacionales y reservas de biósfera, entre los cuales se puede mencionar a: el Parque Nacional Sangay, el Parque Nacional Cajas-Mazán, el Parque Nacional Cotopaxi, en Ecuador; el Parque Nacional Huascarán, la Reserva Nacional Junín en Perú y; el Lago Titicaca que comparten Perú y Bolivia, entre otros. Algunas de las áreas protegidas mencionadas forman parte de la propuesta de conservación de la UICN como un campo de acción de la GRI, cuyo rol en zonas de montaña es la articulación de procesos de gestión para vincular mejor las sociedades rurales que tradicionalmente usan estas áreas (Recharte, 2007).

Entonces, los conflictos socio ambientales son el resultado de la gente que se revela y se da cuenta que no se le ha beneficiado, sino que se ha aprovechado de la riqueza del lugar dejando muy poco a cambio, siendo mayores los impactos negativos que los positivos, inclusive los colonos que luego se incorporan como pobladores locales, después de varios años, también sufren las consecuencias de la falta de políticas públicas migratorias, de asentamientos humanos y de crecimiento poblacional, como de los estragos que causan una u otra industria o actividad comercial.

140 ICAA, plataforma informativa. (Visita el 20 de junio de 2011) <http://www.amazonia-andina.org/content/eje-multimodal-Manta---Manaos>

141 Basado en un documento previo elaborado por Piedra en el 2007.

La interacción de los actores

Con base en lo descrito anteriormente sobre los tres mega proyectos, se puede ver que las relaciones entre los actores comienzan en el nivel internacional y terminan en el nivel local. Los actores internacionales son las organizaciones internacionales, los bancos mundiales y regionales y los Estados que se encargan de idear las propuestas de estos proyectos, pero cuyos efectos son nacionales y locales.

El tiempo en el que los presidentes avalados por los poderes legislativos eran quienes tomaban las decisiones y compromisos internacionales, sin tomar en cuenta lo que pensaban los ciudadanos a los cuales representan se ha terminado, pues hoy existe una gran cantidad de actores que desde lo local trascienden a lo internacional, presionando por sus preocupaciones y la solución de sus problemáticas, incluyéndose como parte del sistema de decisiones e inclusive, exigiendo su participación.

A esta extensión de actores, y los roles que juegan para la toma de decisiones, se conoce como un sistema de gobernanza; en el cual las interacciones son los elementos más importantes para entender los procesos que ocurren cuando se quieren implementar planes, proyectos y políticas públicas en un determinado país o en una región.

Se dice que el término gobernanza proviene de *governance* en inglés que hace regencia a “la acción y efecto de gobernarse” y que comenzó a popularizarse hace un par de décadas (Camou, 2001); éste ha sido utilizado para explicar las diversas formas de relación del Estado y una multiplicidad de actores, así como también para la determinación del estado de bienestar social (Graham et al., 2003), con lo cual se comenzó a establecer indicadores de medición que se asociaron bajo la expresión de ‘buena gobernanza’ utilizada mayormente por los organismos multilaterales y las Naciones Unidas.

Sin embargo, este término tiene más aplicaciones que la medición de la transparencia, la participación social y la aplicabilidad de los marcos jurídicos que son incluidos dentro de la ‘buena gobernanza’, como demuestran otras definiciones operativas de este término, entre ellas la gobernanza interactiva de Jan Kooiman, quien señala que la gobernanza envuelve a “todos aquellos arreglos interactivos donde los actores privados como

públicos están dirigidos para resolver problemas o crear oportunidades en atención a las instituciones con las cuales las actividades gubernamentales tienen lugar” (Kooiman, 2006: 63).

En tal virtud, el autor mencionado crea una serie de variables que podrían utilizarse para observar cómo se realizan esos arreglos interactivos, entre las cuales las más importantes son las dinámicas, la diversidad y la complejidad¹⁴² de los procesos para llegar a esos arreglos, creando un sistema de relaciones y roles de los actores.

Las dinámicas son las tensiones que ocurren entre los actores, que en los casos propuestos serán las decisiones de las autoridades de gobierno para abrir carreteras, vías o infraestructura con la oposición de las comunidades indígenas y campesinas a su implementación.

La complejidad como la arquitectura de las relaciones y su conjunto, es decir el sistema en sí mismo, que en los tres megaproyectos tiene una dimensión continental, que baja a niveles de gobierno, pasando por las entidades de gobierno central a los gobiernos seccionales y sus poblaciones locales, actores a los que se suman otros como las redes de defensa, las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales, las empresas y corporaciones, entre otros.

Finalmente, la diversidad que representa a la heterogeneidad de los actores, diferenciados por sus cualidades e imágenes de sí mismos mostrando la individualidad de su naturaleza por medio de sus opiniones, intereses y manifestaciones de poder. Esta variable en los casos de análisis se traduce en las posiciones de cada país de acuerdo a sus intereses políticos y económicos, tanto dentro de la región como fuera de ella, como los países del Asia y la imagen que quieren representar; a los empresarios que estarán interesados en colocar sus industrias o comercios con los mayores beneficios posibles desde una práctica empresarial; las comunidades indígenas y campesinas, como otras poblaciones locales donde cada una tendrá su visión desde la posición en que se encuentre y de sus peculiares preocupaciones; además de otros actores que se aliarán de acuerdo a los actores con los cuales poseen mayor afinidad o por su posición deben estar conjuntamente trabajando.

142 A continuación se definen las variables, según Kooiman combinando con los elementos que se encuentran en los megaproyectos que se incluirían dentro de las mismas.

La última variable es quizás la de mayor importancia, pero que no puede estar separada de las otras dos; ya que, sin la complejidad no se podría ver la ubicación del actor y su posición de poder para incidir en función de sus intereses, y sin las dinámicas no se podrían ver las tensiones que provocan tal o cual posición frente a los otros actores.

Aunque dicho análisis puede complementarse con la metodología de la gobernanza a tres niveles que plantean Jon Pierre y Guy Peters (2000) o gobernanza multi-nivel que consiste en las observaciones de los actores en cada nivel de gobierno desde el internacional al local, pero también de abajo hacia arriba y horizontalmente. Por ejemplo, si se observa desde arriba, ahí se encuentran los Estados conjuntamente con los organismos internacionales y los financiadores multilaterales que apoyan o aprueban los proyectos, como la UNESCO, el BID, la CAF, ya que éstos tienen relaciones horizontales con los Estados; hacia abajo están los gobiernos seccionales de las localidades por donde atraviesa la IIRSA, el Eje Multimodal Manta-Manaos y el *Qhapaq Ñan*.

Pero también esas relaciones verticales y horizontales pueden ser observadas, siguiendo a Oran Young (2002) como de jerarquía o de igualdad. Las unas cruzan escalas (*cross-scale interactions*) desde regímenes internacionales, nacionales, federales, provinciales hasta los cantonales; mientras que, las otras resaltan relaciones espontáneas, se podría decir que discrecionales, que resultan de los esfuerzos individuales o de los intereses que representan.

Así, en este apartado se quiere destacar que no basta con la simple participación ciudadana, sino que para analizar el éxito o fracaso de los megaproyectos habría que observar todas aquellas aristas que provienen de los distintos actores y que pueden ser estudiadas utilizando las metodologías descritas; ya que no solo interesa el fin, sino el camino y los medios que se siguen.

Por ejemplo, para la implementación de la IIRSA se podrían ver las preocupaciones que manifestaron en el 2004 el Foro Brasileño de ONG y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y Desarrollo (FBOMS), la Coalición de los Vivos y otras organizaciones de la sociedad civil sobre las obras previstas en el río Paraguay, Pantanal y Amazonas, ya que

promoverían alteraciones económicas en actividades locales como la pesca y el turismo rural¹⁴³.

Lo anterior coincide con un grupo de pobladores del río Napo que expresaron sobre el Eje Multimodal Manta-Manaos, en sus reuniones comunitarias, que se verían amenazados por las grandes transportistas y que las pequeñas barcas de las comunidades campesinas e indígenas perderían su utilidad, como también se afectaría el ecosistema que alberga a los peces que los alimentan¹⁴⁴.

Mientras tanto, en la serranía peruana y ecuatoriana las comunidades indígenas se muestran preocupadas por las implicaciones del *Qhapaq Ñan* y la implementación de empresas turísticas que podrían terminar con el turismo comunitario que se está desarrollando, a menos que se lo potencie y se limite o regule la entrada de los grandes operadores turísticos (Entrevista Gómez, 2010).

Las manifestaciones anotadas se han dado en el nivel local y engloban parte de la diversidad de los actores que están involucrados, sobre los cuales se presentarán tanto los beneficios, como los impactos negativos de cada uno de los proyectos sudamericanos, causando tensiones en el sistema de gobernanza.

Al mismo tiempo, se debe dar espacio a la observación de percepciones contradictorias, para poder solucionarlas a tiempo, antes de que causen mayores conflictos y las dinámicas se tornen más difíciles para la interacción entre los actores.

Las percepciones contradictorias se dan cuando, por mencionar una situación, las comunidades ecuatorianas se pronuncian por la exigibilidad de los procesos de consulta y Autoridad Portuaria de Manta y, junto con las Cámaras de Comercio, declaran que esas consultas ya se han realizado, despertando la polémica al interior del país.

Por lo expuesto, es importante ampliar la aplicación del término gobernanza, más allá de los indicadores y convertirlo en una herramienta

143 Carta que dirigen FBOMS, la Coalición de los Vivos y otras organizaciones de la sociedad civil al Presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en marzo del 2004. (Visita el 20 de junio de 2011) www.riosvivos.org.br/arquivos/1957791631.doc

144 Video sobre las Voces del Napo que puede ser encontrado en <http://www.bicusa.org/es/Project.10511.aspx> o también en http://www.youtube.com/watch?v=MCjvMB8_hWo&feature=player_embedded (20 de junio de 2011).

para el análisis y prevención de conflictos socio-ambientales, que como se ha visto pueden presentar dinámicas similares, por ser proyectos de similar complejidad regional, en los que actúan una diversidad de actores en todos los niveles de gobierno.

Conclusiones

Todos los proyectos cuando se proponen desde niveles internacionales, regionales y nacionales, expresan que traerán progreso, que servirán para mitigar la pobreza y beneficiarán a las poblaciones locales, pero la experiencia ha demostrado que no es así, sino que son otros grupos los que se benefician como las industrias extranjeras y gente que encuentra en las industrias nacientes la posibilidad de empleo produciendo movimientos migratorios y colonización, con los subsecuentes desplazamientos de comunidades locales. De manera que, existe un gran cuestionamiento si acaso ocurrirá lo mismo con estos mega proyectos o se está a tiempo de prevenir que ocurra lo mismo.

Los pobladores locales en diversos países desearían que sus gobiernos primero aseguren las fuentes de empleo de la gente que habita originariamente en las zonas y que se evalúen a profundidad los impactos ambientales a fin de reducir al mínimo los posibles daños a los ecosistemas que produzcan las actividades a realizarse como producto de la implementación de proyectos, sean comerciales o turísticas; estableciendo serios controles, normas y políticas públicas sobre las prácticas de las mismas que contemplen entre sus costos la remediación ambiental, inversión en obras locales y gastos para el cuidado de las áreas protegidas que las rodean.

Adicionalmente preocupa que ocurra una deforestación a gran escala, que a parte del desplazamiento forzoso de personas ocasionados por movimientos migratorios no controlados, llevan a la construcción de ciudades satélites, destruyendo sistemas ecológicos frágiles que existen en la selva y en el altiplano andino.

Posiblemente una solución sería que los servicios sean prestados por los habitantes que ya viven en estas zonas, siendo capacitados en todos los aspectos, fomentando por ejemplo: el turismo comunitario, la

modernización del transporte e infraestructura local, siguiendo lineamientos que sean armónicos con la naturaleza y no agresivos con ella, pero que a su vez, también permita la implementación de los proyectos regionales descritos.

Entonces, para la implementación de estos megaproyectos, no solo se deben analizar los beneficios económicos de las industrias o comercios y sus impactos ambientales dentro del perímetro cuadrado donde se asientan, como se ha hecho hasta ahora con los informes de impactos ambientales, sino que habría que tener en cuenta que, muchas veces, el daño mayor lo producen los efectos secundarios como los flujos migratorios, el turismo desmedido, la deforestación para abrir carreteras o facilitar actividades extractivas y ganaderas, a fin de dar espacio para nuevos colonos.

Las experiencias que han ocurrido en varios países han empujado a la creación de nuevas normas internacionales como nacionales que demandan el establecimiento de ciertos límites y de la participación activa de las poblaciones locales en los proyectos que puedan afectarlas, de forma que no pueden ser superpuestas por intereses políticos en justificación de un beneficio social nacional, ya que también son los dineros públicos los que terminan pagando la remediación de los daños ambientales y sociales que causan los grandes proyectos, las empresas, negocios y sus actividades.

Estudios más profundos sobre las interacciones de los actores en diferentes niveles podrían ser realizados para que sean conocidos por quienes toman las decisiones, de manera que éstos puedan crear soluciones y oportunidades sobre los obstáculos y prevenir futuros conflictos socio ambientales, como se ha visto a lo largo de este ensayo.