

PREFACIO

Héctor-León Moncayo S.

En Colombia, al igual que en el resto de los países del subcontinente, se está avanzando en las obras de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, que se conoce ya popularmente como IIRSA. A primera vista, no son muchos los proyectos que se identifican como parte de este plan, a juzgar por las declaraciones oficiales, pero también es cierto que, bajo el actual gobierno, es de todas maneras difícil orientarse, dado que, como en todos los regímenes autoritarios, en éste también es notable su predilección por las grandes obras. De hecho, si algo resalta el ambicioso documento *Visión Colombia II Centenario: 2019* es su hiperbólico plan de vías de comunicación y de infraestructura. No falta allí ninguno de los proyectos que los colombianos han acariciado durante décadas, y que resaltan el inocultable atraso del país en esta materia. No obstante, hay algunos, como la carretera Pasto-Mocoa en conexión con la hidrovía del Putumayo, que evidentemente forman parte de la IIRSA. Remite, por tanto, a la investigación y a los debates que se dan sobre el tema. Tal es el proyecto que aborda este libro.

En esta discusión hay un hecho sorprendente que merece subrayarse. Como bien es sabido, hay en el continente dos corrientes políticas contrapuestas. La que proviene de los grupos hegemónicos del capital en Estados Unidos, materializada muy bien en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la que emerge con el ascenso de los llamados gobiernos alternativos. Sin embargo, en lo que toca con la IIRSA, parece registrarse un

tácito acuerdo. Desde Lula hasta Chávez, los nuevos gobiernos no han hecho otra cosa que proclamar las bondades de la integración de la infraestructura regional y sobre todo de las grandes obras, incluidas las nacionales. Y han dado pasos efectivos en este sentido. Por el contrario, en los movimientos sociales, a uno y otro lado de la contraposición, no faltan las dudas y hasta las protestas. Pero el camino, desde luego, lo siguen marcando los gobiernos. Es la ideología del desarrollo y el progreso.

Todo hace pensar en una suerte de regresión histórica. Se ha dicho muchas veces que el modelo de desarrollo propuesto por el consenso neoliberal para estos países de la periferia, con su énfasis en la exportación basada en la *reprimarización de la economía* y con el apoyo de la inversión extranjera directa y el endeudamiento, se asemeja fácilmente al que prevaleció a finales del siglo XIX. Lo que falta por decir es que de la mano del modelo podría retornar la ideología con la que nuestras clases dominantes pretendieron adaptarse al entorno mundial en aquella época. Una ideología que, entre otras cosas, recogía el culto al ferrocarril como símbolo de progreso. En el plano filosófico, significaba la adopción del positivismo que, en la versión latinoamericana, sumaba a la confianza ingenua en la ciencia y en la técnica, la pretensión de adelantar en gran escala una operación de ingeniería social fabricada desde el Estado. Porfirio Díaz, en México, fue su representante más destacado. En Colombia, tardíamente, entre 1904 y 1909, lo intentó Rafael Reyes. Los resultados, en cuanto a obras, fueron desiguales según las características de los diferentes países, pero, en general, ese pensamiento condujo a gobiernos más o menos autoritarios.

El plan IIRSA –y sobre todo la forma como se justifica– no deja de recordarnos esta época de nuestra historia. Particularmente, como se verá en seguida, cuando se trata del eje del Amazonas. Muchas son las diferencias, naturalmente, empezando por el olvido casi absoluto del ferrocarril, pero la crítica, que es lo que aquí nos interesa, no puede menos que abordar temas similares. Por fortuna, hoy estamos mejor equipados que entonces para poner en duda este objetivo del progreso basado en la explotación inmisericorde del trabajo y la ruina de la naturaleza.



En sus memorias de aventurero y empresario, Rafael Reyes, quien habría de ser general y presidente de la República, da buena cuenta de su odisea juvenil en el suroccidente del país y del proyecto económico en boga en la segunda mitad del siglo XIX:

Al fin, después de grandes fatigas, atravesada la cordillera y recorridas ya a pie, ya en canoa las 1400 millas del río Putumayo, llegamos al Amazonas. Nuestros esfuerzos habían sido coronados por el éxito feliz. Habíamos conseguido el propósito que perseguíamos, el cual no era sino descubrir un río navegable a vapor, que comunicara a Colombia con el Amazonas.¹

Comenzaba el año de 1875 y todavía le faltaban muchas millas y días para llegar a Belém do Pará, en la desembocadura del Amazonas sobre el océano Atlántico, su objetivo final; pero tal vez ya había pasado lo más difícil. Había partido, semanas antes, de Pasto, desde donde la empresa de la familia –“Elías Reyes y hermanos”– desplegaba sus actividades en la explotación de la quina.

Esta era, pues, la motivación económica fundamental. Para entonces, ya se habían agotado los árboles de quina de la vertiente occidental de nuestra cordillera oriental, que parecían inagotables, y comenzaban a aprovecharse los de la vertiente oriental, con lo que se vencían, eso sí, las dificultades de llevar la corteza al Pacífico. Y si, en sentido opuesto, se buscaba un río navegable, era porque el Caquetá, caracterizado por sus innumerables raudales, era inutilizable. Una vez abierta la ruta del Putumayo, sin embargo, la fortuna de la casa Reyes se edificó gracias a las adjudicaciones conseguidas de los enormes bosques baldíos en las partes altas del Caquetá y el Putumayo, donde la corteza de la quina tenía un mayor rendimiento. Mocoa se convirtió entonces en el principal centro de acopio de las quininas que los Reyes exportaban por el río Putumayo.

Pero el negocio también era de importación. Sal, arroz, carne, conservas, vinos, drogas, lienzos, herramientas, anzuelos y escopetas. Espejos y abalorios para los indígenas, y agua de colonia y perfumes para las prostitutas. Muchos otros estaban interesados en esta parte

1

Citado en Eduardo Lemaitre, Rafael Reyes, *biografía de un gran colombiano*, Bogotá, Ediciones Espiral, 1967.

del negocio. Es por eso que, junto con la ruta fluvial, se insistió siempre en la apertura de una vía complementaria por tierra que resolviera las inmensas dificultades que, a pie, había afrontado Rafael Reyes en su viaje. Así lo consignaba un contemporáneo suyo, Edward André, uno de los tantos viajeros extranjeros que recorrieron nuestro territorio:

Dio el señor Reyes conocimiento al público del feliz éxito de su empresa en carta fechada el 16 de febrero de 1876 y publicada en Pasto poco antes de mi llegada; con razón se aconsejaba a los habitantes de Pasto la conveniencia de abrir una buena carretera hasta Mocoa (...). Los pastusos en 2 de abril de 1876 pidieron al gobierno federal una subvención de doce mil patacones para llevar a cabo la obra, y treinta mil a la compañía del Caquetá para construir la carretera de Mocoa. Pero sobrevinieron acontecimientos políticos, la revolución estalló y el estampido del trueno desvaneció la ilusión.²

Se refería, por supuesto, a una de nuestras guerras civiles. El propio Rafael Reyes haría sus primeras armas en otra, la de 1885, luego de la quiebra de su flamante empresa y perseguido por sus innumerables acreedores. El negocio de la quina, en efecto, había entrado en crisis irreversible. El precio se había desplomado debido a la sobreoferta producida por las plantaciones inglesas y holandesas en Java y Ceilán. Luego vendría el auge del caucho pero ya sin los Reyes, con otras empresas como la Casa Arana, y en otras regiones, lo que llevó a las conocidas disputas con Perú. El centro fue más bien Iquitos, en la ruta fluvial hacia Manaus. Entre tanto, Mocoa, que había crecido durante el auge quínero, tuvo una breve pero limitada recuperación y se hundió finalmente en el abandono, después de 1903.

Esta historia, de hace más de un siglo, además de informarnos que la idea de la mencionada carretera –que finalmente se hizo en condiciones precarias– es bastante antigua, nos ilustra sobre los altibajos y los funestos impactos de estos pretendidos motores del desarrollo. Primero la quina, luego el caucho; más adelante tendríamos el petróleo y hasta la coca. Siempre dentro de un proyecto de economía de extracción orientada a la exportación; bajo las ilusiones que crea la fase ascendente del ciclo cuando florece el comercio,

2

Citado por Camilo Domínguez, en *Amazonia colombiana, economía y doblamiento*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, julio de 2005.

se estimula la colonización y crecen los centros urbanos, para hundirse después, mientras deja a su paso la destrucción de la selva y el aniquilamiento de la población indígena.

La Amazonia, un ecosistema realmente frágil, parece enorme, pero puede desaparecer y en efecto desaparece gradualmente al paso de estas intervenciones estimuladas por el inmediato acicate de la acumulación de capital que no selecciona técnicas de explotación apropiadas, como no sea por la oportunidad de reducir costos. Una ilustración remota es la del ya mencionado agotamiento progresivo de la quina, cuyo aprovechamiento, en ese entonces, no solamente implicaba derribar el árbol sino también buena parte del bosque a su alrededor, fenómeno que ocurrió de modo análogo en el caso del caucho. Y ello ocurre cuando se utiliza la producción silvestre, pero también, y sobre todo, cuando se propaga el sistema de plantación. Sin contar los efectos de los necesarios sistemas de transporte.

Pero no se trata solamente de un desequilibrio de la naturaleza sino de los sistemas de producción y de supervivencia de las poblaciones que la habitan. Para los pueblos indígenas, que tradicionalmente comercian de manera ocasional algunos productos, implica un esfuerzo de vinculación al mercado que altera sustancialmente su modo de vida y su cultura. Para los campesinos colonos, orientados, ellos sí, a la comercialización, la dificultad de la agricultura y la ganadería en tan precarias condiciones se acentúa en la fase descendente del ciclo y en las crisis, lo que convierte al sector agropecuario en el que principalmente presiona para que aparezcan nuevas aventuras económicas y se construyan vías de comunicación. Se desencadena, entonces, a partir del generalmente fallido primer intento, una dinámica perversa, que sólo una decisión social y política podría detener.

Los efectos sociales, sin embargo, son todavía más sórdidos. Como es obvio, el trabajo es indispensable para el despliegue de las economías extractivas. La historia de la quina y luego la del caucho, durante el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX, nos ilustran sobre el más vergonzoso episodio de esclavismo en Colombia. Los pueblos indígenas, calificados de salvajes, fueron víctimas de verdaderas cacerías de seres humanos –las famosas “corre-rías”–, y de la más infame trata. Se comerciaron y transportaron miles y miles de indígenas a las zonas de explotación; miles y miles murieron directamente por las condiciones de

trabajo y de subordinación, o por las enfermedades desconocidas para ellos que arrasaron comunidades enteras. Al parecer, Rafael Reyes fue también uno de estos traficantes de seres humanos. El tigre que, al decir de José María Vargas Vila, ofrecía “al Corazón de Jesús como un ex-voto de guerra, las pieles de los indios asesinados por sus manos”. Sus hermanos perecieron en oscuras circunstancias; se dijo que uno de ellos había sido devorado por indígenas antropófagos. Y concluye el insigne panfletista: “Más de seis mil indios asesinados y, otros seis mil, vendidos como esclavos al Brasil, fueron los pilares sobre los cuales levantaron el oprobio de su fortuna, aquellos agiotistas del desierto (...)”.³

Vale la pena resaltar una paradoja. Podría decirse que la utilización de la palabra “desierto” es un exceso metafórico. Sin embargo, en la época, y no solamente en Colombia, se utiliza con frecuencia refiriéndose a la Amazonia, junto a la denominación “selva virgen”. Hasta los más sesudos investigadores prescinden de los habitantes. Bien sea por considerarlos salvajes, es decir, no humanos, o bien por estimar, como se diría hoy, la baja densidad de población. El hecho es que esta visión forma parte del imaginario sobre la Amazonia (también sobre la costa del Pacífico y las llanuras orientales), que opera como una justificación de la gran oportunidad de apropiarse y explotar descontroladamente tan enormes territorios –bosques– “baldíos”.⁴ No somos nosotros los ambientalistas quienes aludimos a la naturaleza “sin gente”, por razones románticas y conservacionistas, sino quienes predicán el desarrollo. Nosotros nos preocupamos por quienes han vivido milenariamente en los territorios hoy abiertos a la globalización.

II

En el caso que estamos considerando, la amenaza no proviene exclusivamente de los proyectos de economía de extracción. Ha sido desde siempre una peligrosa tentación el solo aprovechamiento de las vías fluviales que conectan con el maravilloso río Amazonas y por éste, con el océano Atlántico, además de las carreteras complementarias hacia el sur o hacia el occidente estableciendo una conexión con el océano Pacífico. La idea es también

3

J. M. Vargas Vila, *Los césares de la decadencia* (1920) Bogotá, Planeta, Colección Lista Negra, 2005.

4

Véase Germán Palacio, *Fiebre de tierra caliente. Una historia ambiental de Colombia 1850-1930*, Bogotá, ILSA, 2006.

antigua. Ya lo decía, con cierto tono delirante, el citado viajero E. André al ponderar la importancia de la carretera Pasto-Mocoa como indicio de la posibilidad de una nueva comunicación entre los ríos Caquetá y Putumayo:

Por otra parte, uniendo el río San Miguel (Sucumbíos) con el Aguarico, se obtendrá la comunicación entre el Putumayo y el Napo. Magnífica combinación de ríos y canales –red inmensa abierta por la mano del creador en el Gran Valle del Amazonas–. De Cuzco a los orígenes del Orinoco, de las montañas de Bolivia a las de Colombia, viajeros y mercancías podrían, pues, pasar sin obstáculo ni interrupción por una corriente fluvial y dirigirse al Atlántico, recorriendo a voluntad los ríos Napo, Ucayali, Huallaga, Marañón, Negro, Casiquiari, Orinoco, Madeira, Purús, etc., y convirtiendo el Amazonas en uno de los primeros centros de navegación del globo.⁵

El efecto social y ambiental de esa colosal intervención es el mismo que en las economías de extracción, con el agravante de que, una vez culminadas las obras civiles, se anula el impacto sobre creación de puestos de trabajo, de modo que queda solamente la actividad en los puertos de paso. Las mercancías que han de pasar tienen seguramente su origen en regiones alejadas. Hoy el proyecto se ha reeditado, pero, como parece reconocerlo hasta el gobierno colombiano, el interés no reside tanto en el acceso al océano Atlántico, ya que son pocos los productos que podrían ofrecer los países amazónicos andinos, sino en el acceso al Pacífico por parte de las empresas brasileras, especialmente las dedicadas a la agroindustria. Aunque, desde luego, es también importante para la exportación de recursos naturales hacia los grandes compradores asiáticos. Una vez más, el costo social y ambiental supera con creces el beneficio, obviamente privado, que, en todo caso, se concentraría en lugares distantes de la Amazonia, incluidas las metrópolis imperiales.

En este sentido, no deja de ser curioso cómo se vuelve a encontrar la redención de estas regiones aparentemente aisladas, no en su conexión con las economías nacionales sino hacia afuera, merced al hallazgo de supuestos productos exitosos de exportación, o a la simple actividad de transporte y comercio. No obstante, es preciso admitir que la magnitud de la

5

Dominguez, ob. cit.

amenaza y la inutilidad de semejante oferta de desarrollo, no es fácilmente reconocible por parte de las poblaciones involucradas. Para ellas, la sensación de aislamiento tiene siempre una respuesta a la mano en la construcción de vías de comunicación. Lo que se observa no es el eje Amazonas de la IIRSA sino la aparente ventaja de cada tramo que supuestamente ayudaría a la comercialización de uno u otro producto. La verdad es que la propuesta no cae en un espacio vacío y sin historia. Como se dijo, sucesivas intervenciones, responsables de otras tantas fases de poblamiento del territorio, han creado ya una dinámica perversa; las más recientes son las que corresponden al petróleo y la coca, en el centro de una violenta militarización, por lo que se refiere a Colombia.

Por lo demás, es claro que las obras civiles, en sí mismas, constituyen una esfera de valoración del capital, tanto para las firmas de ingeniería como para el capital financiero, y una oportunidad de saquear rentas derivadas de la corrupción. Los intereses en juego son, en conjunto, tan enormes como inescrupulosos. En la historia de Colombia, desgraciadamente, estas pruebas de fuerza no suelen resolverse por vías pacíficas. Sin que necesariamente pueda afirmarse que éstos son los únicos o los principales promotores de la violencia, es claro que a ellos también les conviene una "limpieza" social y política, y un control férreo sobre la Amazonia. Es por eso que hoy la esquina suroccidental del país se ha convertido en el último eslabón de una estrategia paramilitar que ha controlado ya, a despecho de las intenciones de la insurgencia armada, casi la mitad del territorio colombiano. Lo vivido en los últimos diez años en los departamentos de Putumayo, Nariño, Cauca y Valle es tan atroz que ni siquiera bastaría hablar de violaciones de los derechos humanos. La población de indígenas, afrocolombianos, colonos y habitantes urbanos ha visto sumar a sus ya infrahumanas condiciones de vida, uno tras otro, episodios de terror, con su saldo de dolor y desolación. Y, para desgracia, no parece terminar aún.

El presente estudio tiene un propósito principalmente educativo. Indaga sobre las características de dos componentes del eje Amazonas de la IIRSA en Colombia: la carretera Pasto-Mocoa y la hidrovía del Putumayo. Averigua por sus previsibles impactos sociales

y ambientales. Muestra todo ello, hasta donde ha avanzado la investigación y el debate público. Pero acepta, a la vez, el desafío de proponer a las comunidades involucradas una reflexión, que aspira a convertirse en acción. Incluso en las difíciles condiciones actuales. En la medida en que las propias entidades de financiación, particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), obligan a realizar estudios de impacto ambiental y social y contemplan, para este efecto, mecanismos de participación, se busca estimular la intervención social de la única manera en que ésta es posible y eficaz, es decir, sobre la base de la más amplia y completa información.

Pese a que se trata de una participación sobre la marcha, ya que no se consultó con los ciudadanos y las ciudadanas de los países implicados, y que este punto parecería una resignación frente a la imposición del megaproyecto dado que sólo podría llegar a estrategias de mitigación y posiblemente no a su rechazo categórico, aunque no se descarta, contribuye igualmente al debate de fondo, superando las generalidades y ahondando en las particularidades y características concretas. En este caso, como seguramente en otros similares, se nos ofrece la oportunidad de colocar la discusión en sus términos adecuados. Bien se sabe que, desde el siglo pasado, se nos ha puesto frente a una falsa contradicción: desarrollismo o conservacionismo. Falaz dicotomía de donde surgió el pretendido justo medio del desarrollo sostenible o sustentable. Hoy la Amazonia que, según dice todo el mundo, es del interés de la humanidad, nos hace sospechar, y no por necesidad de conservación, del desarrollo en su verdadero sentido, sin adjetivos.

Resumen ejecutivo

Este trabajo presenta una recopilación de información sobre la incidencia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en la planeación vial colombiana, específicamente, en la vía Pasto-Mocoa y en la hidrovía del Putumayo. La vía y la hidrovía son partes del Corredor Intermodal Tumaco-Puerto Asís-Belém do Pará, a su vez, parte del Eje Multimodal del Amazonas, componente este último de la IIRSA.⁶

La carretera Pasto-Mocoa es una vieja aspiración de los habitantes de esta región surcolombiana. La vía ha sido desde siempre muy rudimentaria y se mantiene hasta hoy en malas condiciones. Ha sido y es, según esto, necesaria para la gente de la región, al margen de que constituya parte de la IIRSA. ¿Entonces, para qué y por qué ocuparnos de ella si además de requerirse, se va a adelantar en un tiempo relativamente breve, lo que parece una ventaja? Por varias razones: porque es el típico caso de algo que es una necesidad de las comunidades locales, pero, a la vez, corresponde a un proyecto que procura resolver, principalmente, cuellos de botella de las grandes economías exportadoras: la carretera hace parte del Eje Multimodal del Amazonas, que unirá el nordeste y la Amazonia brasileña con la colombiana y finalmente saldrá al Pacífico, por el puerto de Tumaco. Nos interesa también porque atraviesa una reserva forestal protectora, que a su vez es asiento de comunidades campesinas e indígenas y de colonos. Es decir, surgen inquietudes sobre la manera en que un proyecto planteado así se compagina y puede ser armónico con las necesidades locales y el cuidado del ambiente y de las poblaciones que lo habitan.

Como insinuamos, con su construcción se unen zonas hasta ahora aisladas del comercio mundial. La razón de ser de esta vía como parte del Eje Multimodal es sobre todo el posible incremento en el flujo de productos provenientes de Brasil en busca del Pacífico, más que la satisfacción de un reclamo local. Por tanto, su alcance y sus dimensiones se corresponden con ese objetivo. Este eje resuelve, a su manera, uno de los problemas que tiene la región: su falta de conectividad, pero más que pensando en el fortalecimiento de sus habitantes, proponiéndolo como remedio a las dificultades que tienen la agroindustria

6

En general, son 30 los proyectos oficiales de la IIRSA para Colombia. Veinticinco de ellos corresponden al Eje Andino y cinco, al Eje Amazonas. Estos últimos son: navegación del Putumayo (Perú-Colombia), tramo Santa Ana-San Miguel; proyecto ancla: Pasto-Mocoa, variantes de pavimentación; proyecto de electrificación: PCH Leticia e interconexión Leticia-Tabatinga (Colombia-Brasil); tramo Mocoa-Santa Ana (Colombia-Ecuador), paso de frontera de San Miguel (Centro Binacional de Atención Fronteriza, Cebaf) y sus accesos (Colombia-Ecuador).

y la minería para encontrar salidas rápidas hacia el océano del siglo XXI: el Pacífico. La región del piedemonte amazónico colombiano ha sido zona de exploraciones intensivas de hidrocarburos y de minería, y en la actualidad se plantea el desarrollo de biocombustibles, que es parte de los intereses que impulsan esta vía. Dada su importancia estratégica, la carretera Pasto-Mocoa es uno de los proyectos "ancla", es decir, que articula otros, y cumple una función de nodo en toda la Iniciativa. En efecto, es una obra que sirve a muchos propósitos de la IIRSA.

La parte del corredor intermodal mencionado que corresponde a Colombia cruza tres departamentos en el país: Nariño, Putumayo y Amazonas, limítrofes con Ecuador, Perú y Brasil. A esta variedad de conexiones se agrega que esto se hace explícito para resaltar el hecho de que la vía Pasto-Mocoa integra una serie de corredores viales y multimodales en los ámbitos nacional e internacional. En primer lugar, esta vía hace parte del corredor multimodal Tumaco-Belém do Pará, que conecta el puerto de Tumaco en el Pacífico colombiano, con Belém do Pará en el Atlántico brasilero, lo que la inserta en el eje vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís. En segundo lugar, hace parte del corredor Mocoa-Santa Ana-San Miguel-Quito, que conecta a Colombia con Ecuador en sentido norte-sur. Y en tercer lugar, esta vía permite conectar Pasto y las áreas agrícolas del departamento de Nariño con el centro del país, por medio de la vía Mocoa-Pitalito-Neiva-Bogotá. Por ello, esta vía está lejos de ser un proyecto aislado. En la actualidad, constituye un cuello de botella en todos esos corredores viales, por sus bajas especificaciones técnicas.

En la primera sección del estudio, titulada *Procedencia de la IIRSA*, se hace una descripción actualizada del origen y desarrollo de la IIRSA, desde que se adoptaron en Brasilia, en el año 2000, su financiación y los proyectos seleccionados como prioritarios. Interesa develar que el modelo de desarrollo que se predica por parte de los gobiernos, sin importar sus enfoques políticos, y el hecho de que la banca multilateral, la regional y aun la nacional ven en este tipo de obras un portafolio de interés para colocar su dinero y para lograr un desarrollo que se viene prometiendo desde hace siglos.

En la segunda sección, *La carretera Pasto-Mocoa, parte del Eje Multimodal Amazonas. Políticas y normativas que favorecen la IIRSA*, hacemos una breve descripción de las políticas regionales y nacionales que se han adoptado para que la IIRSA se adelante en la cuenca amazónica y en su parte colombiana; de su inserción en la institucionalidad de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia. Así mismo, abordamos su relación con los acuerdos de libre comercio, la inversión privada en la infraestructura y algunos aspectos sobre la debilidad de las instituciones encargadas de las obras.

En la tercera sección, *Carretera Pasto-Mocoa y la hidrovía del Putumayo*, se consignan los detalles del proceso de las obras, el estado de las mismas, el papel de los financiadores de la carretera Pasto-Mocoa y la hidrovía del Putumayo. En este punto hay que destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinó una fuerte suma de dinero para los estudios previos de la obra, pero queda la duda de cómo se retroalimentarán la complementación y actualización del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), la Evaluación Ambiental Regional (EAR), y el Plan Básico de Manejo Ambiental y Social de la Reserva Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa, que se están desarrollando de manera simultánea. Hay que decir que el trazado previsto se hará en medio de una reserva forestal protectora del río Mocoa, lo que implica una alta sensibilidad medioambiental.

La siguiente sección, *Contexto social y político regional de la carretera Pasto-Mocoa*, presenta el contexto político de la zona en la que se van a desarrollar los proyectos, haciendo hincapié en lo que han sido sus principales retos por la aparición de sembrados de coca, la zona como lugar de recepción y emisión de innumerables olas de desplazamiento interno, de presencia de grupos armados, de la presencia del Plan Colombia en la región y el alto componente militar que lo acompaña. Aquí hacemos un llamado para que las obras conduzcan a una mejoría de esa situación, antes que a otra fuente de conflicto.

La quinta sección trata de las implicaciones socioambientales de las obras. En ella se muestran algunos de los impactos en relación con los inmensos valores que posee el piedemonte

amazónico y sugiere algunos elementos para que las evaluaciones ambientales cumplan con su objetivo de asegurar que la carretera ocasione el menor impacto posible.

La sexta parte resalta la forma en que plantean la participación de los actores sociales los textos de la Evaluación Ambiental Regional de la vía Pasto Mocoa, del Plan Básico de Manejo Ambiental y Social para la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa y del Estudio de Impacto Ambiental.

En la séptima sección se dan a conocer los resultados de una encuesta adelantada en la zona de la obra entre actores de diferente posición, sobre la percepción que sobre el tema se tiene en la zona. También se indican los mecanismos que existen para exigir la participación ciudadana y la consulta previa, en algunos casos, de las comunidades asentadas en el territorio implicado en las obras. Esto es de mucha importancia dado que no hay una cultura de parte del gobierno para asegurar que grandes emprendimientos respondan efectivamente a los intereses locales y no desborden el manejo de situaciones como poblaciones flotantes, que incrementen aún más la problemática ambiental de la zona.

Por último, se entregan algunas conclusiones y se hacen recomendaciones a las entidades implicadas en la obra, acerca de la realización de un proyecto de esas proporciones en una región azotada por la violencia, y en la que se encuentran múltiples fuerzas; se señalan también los efectos que deben evitarse en esta zona del piedemonte amazónico, para permitir su conservación, y los mecanismos de participación ciudadana que deben adoptarse para garantizar plena transparencia en el proceso.

Conclusiones y recomendaciones

A finales de la década pasada, un grupo de organizaciones de la sociedad civil interesadas en incidir en la formulación de políticas y en las acciones del BID, llamado *Alianza frente al BID*, nos enteramos de que crecían las obras a las que hacíamos seguimiento, dado que atravesaban países. Es decir, cambió su carácter nacional, por el binacional, o trinacional. Eso era un anticipo de lo que después se conocería como la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA). Ante el lanzamiento de la Iniciativa en el año 2000, nuestra primera reacción fue averiguar por las viabilidades ambientales y sociales del proyecto. Entonces, nos enteramos de que éstas no se habían tenido en cuenta. Así, por diversos medios nos fuimos agrupando como organizaciones interesadas en conocer e influir en las megaobras proyectadas.

Este documento hace parte de un conjunto de análisis que impulsa en la región el Bank Information Center (BIC), ONG estadounidense que hizo parte de la Alianza frente al BID, y que ahora acompaña a la agrupación que sigue la IIRSA. El BIC indaga acerca de las actividades que afectan la Amazonia. Esperamos que la información recopilada contribuya a que las obras que se requieran se adelanten con el rigor indispensable.

El Eje Multimodal Amazonas tiene en Colombia unos rasgos particulares, ambientales y sociales, lo que nos convocó a examinar sus efectos y a plantear estas conclusiones y recomendaciones. En esta sección queremos que nuestra voz se escuche tanto por parte del gobierno (esto es, de todos aquellos sectores que estén involucrados directa o indirectamente en las obras de la carretera Pasto-Mocoa: el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT); el Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Vías (Invias), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el BID, por cuanto a la cooperación técnica debe seguir un contrato de empréstito para la realización de las obras, y por tanto es un actor importante; y las demás fuentes de financiación como la Corporación Andina de Fomento (CAF). Dada la envergadura de las obras que se proponen, nos parece oportuno

que se haga una planeación que integre todos los sectores productivos y de ejecución de las obras para que se armonicen las decisiones.

Sabemos que cualquier recomendación conlleva unos costos, y nos interesa conocer la procedencia de esos dineros. Si se va a destinar para ese efecto, por ejemplo, parte de la financiación de la vía o se constituirá un fondo complementario con ese objetivo. Nos interesa recomendar que esa suma sea suficiente, es decir, que debe tomarse como uno de los elementos sustantivos y tener un reflejo presupuestal claro.

Así mismo, consideramos que muchos de los impactos solo se verán en un mediano plazo y, por tanto, nos interesa que las pólizas que suscriban tanto los consultores de los estudios sobre la certeza de sus apreciaciones y de sus recomendaciones, como los constructores de las obras, amparen suficientemente las medidas encaminadas a lograr la restauración del medioambiente y la mitigación adecuada de los impactos.

Sobre los pueblos indígenas y las comunidades negras

Hacemos un llamado a las autoridades para que se garantice a las comunidades étnicas el ejercicio del derecho a la participación. Para ello, estimamos que debe haber un proceso de capacitación verificable que los encamine a tomar decisiones directamente relacionadas con su permanencia en el territorio y con su existencia como pueblos. No se trata de entrar en procesos de solicitudes de satisfacción de necesidades mínimas, sino de asegurar que su territorio continúe brindando los elementos que han hecho posible su supervivencia.

Así, se debe garantizar el ejercicio de la consulta previa en las decisiones que se adopten con respecto a la explotación de recursos naturales en los territorios de comunidades indígenas. También, que los estudios se hagan *no para* los pueblos, sino *en cooperación* con ellos, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medioambiente que puedan tener sobre ellos las actividades de desarrollo previstas.

Esto debe darse desde los pasos preparatorios, los estudios ambientales, en los que las comunidades étnicas deben tener la posibilidad de participar en la elaboración de diagnóstico ambiental de alternativas y en el estudio de impacto ambiental. Su incidencia ha de verse también en el otorgamiento de licencias ambientales.

Acercas de este mecanismo, en el proyecto vial que nos ocupa, Invías considera "la consulta como componente de la participación comunitaria, que implica que la población pueda tomar decisiones conscientes acerca de los temas sobre los cuales es consultada"⁷. Esta participación debe trascender la negociación de prebendas y el otorgamiento de cargos o de vinculaciones laborales.

A veces tienden a confundir el término de "consulta" con el de "concertación". Al respecto, el Consejo de Estado señaló que la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

dispone que el gobierno debe asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de las comunidades interesadas, una acción coordinada que permita, el reconocimiento y la protección de los valores, prácticas culturales, religiosas y espirituales, por lo cual deben consultarlas, con el fin de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento acerca de los planes, programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarlos, con miras a preservar el medioambiente en los territorios que habitan⁸.

Es importante señalar que en este caso específico se debe realizar la consulta previa, no solo en el proceso para otorgar la licencia ambiental sino en el de elaboración del Plan Básico de Manejo Ambiental y Social de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa y en la Evaluación Ambiental Regional.

Nos interesa relevar que en la zona existe una población campesina que no tiene títulos de propiedad, y por esa razón su situación es de mayor vulnerabilidad. Por ello, solicitamos que se hagan detenidos estudios sobre la situación de ocupación y posesión que allí existe, se valoren esos factores y no se procuren reasentamientos, sin adecuadas compensaciones.

7

Ministerio de Transporte. Invías. EIA. Estudio de la Fase III para la Construcción de la variante El Encano-Santiago. Informe final. Resumen ejecutivo, octubre de 2003, p. 6. Expediente 1442.

8

Consejo de Estado. Sala de Consulta. Radicación 1817. Consejero Ponente Luis Fernando Álvarez Jaramillo. 17 de mayo de 2007.

Participación de las reservas de la sociedad civil

En la zona de la reserva forestal del río Mococa existen varias reservas de la sociedad civil. Eso implica que con ellas se debe tramitar un proceso de consulta y de concertación, pues en este tipo de áreas de conservación, siempre y cuando se encuentren debidamente registradas, el Estado se ha comprometido a no ejecutar inversiones sin su consentimiento previo.

Atención del contexto social

Solicitamos que se haga una adecuada inversión de los fondos destinados a la carretera Pasto-Mococa, para que beneficie realmente a sus habitantes. Así mismo, que las obras se adelanten de acuerdo con las previsiones presupuestales y temporales estimadas inicialmente. Eso obliga a que exista una buena capacidad institucional de ejecución y seguimiento. Además, es urgente que el discurso que anuncia este tipo de obras no genere expectativas sin fundamento, que haya un anuncio responsable sobre los beneficios económicos que se esperan, sin que existan estudios suficientes. Esto se advierte, dada la alta conflictividad de la zona, para que no se produzca un aumento en las poblaciones flotantes, cuyas necesidades no resueltas propician condiciones positivas para el clima de violencia que allí se vive.

Desde el punto de vista ambiental

Se recomienda:

- Avanzar en la implementación de evaluaciones ambientales regionales que den cuenta de todos los aspectos físicos, ambientales y sociales; para ello se pide acudir a las fuentes de información actualizadas del Instituto Alexander von Humboldt, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Colombia, y la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales.

- En el caso específico del área de influencia de la carretera Pasto-Mocoa, se recomienda que la definición del área de influencia del proyecto vial se base en criterios ecosistémicos y no en simples distancias a lado y lado del trazado de la vía. Esto es especial para la evaluación ambiental regional, que busca identificar y analizar impactos indirectos de la vía y de las consideraciones integrales sobre los corredores viales que se tengan previstos del ámbito nacional e internacional.
- Preservar la conectividad entre hábitat y ecosistemas a lo largo de este gradiente de alturas que es quizás el factor determinante para mantener la riqueza, diversidad y funcionalidad de esta ecorregión.
- Preservar en el trazo la baja accesibilidad a la zona de reserva forestal, o mejor, a sus extensiones más conservadas, o garantizar medidas de control adecuadas para impedir la extracción insostenida e incontrolada de recursos naturales o la conversión de ecosistemas naturales en agropecuarios.
- Así mismo, el BID, como donante de la cooperación técnica para los estudios y entidad prestataria de los dineros para la implementación de la obra de la carretera, debiera asegurarse de que las recomendaciones que salgan de los estudios se tomen como columna vertebral para la construcción de las obras e incluso sirvan de condicionalidades para la aprobación y la ejecución de cualquier financiamiento futuro.

Participación ciudadana informada

- Reconocer la veeduría ciudadana integral del proyecto, la cual pretende hacer seguimiento a la construcción o repavimentación de la vía Pasto-Mocoa; para ello se propone tener en cuenta tanto el proceso para el otorgamiento de la Licencia Ambiental, la realización de la Evaluación Ambiental Regional y la elaboración del Plan Básico de Manejo Ambiental y Social de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa.

- Adelantar audiencias públicas para que la comunidad se encuentre informada sobre el proyecto y su viabilidad, que pueda pronunciarse sobre el mismo, y manifestar sus percepciones y preocupaciones.
- Realizar consultas en torno al plan de reasentamiento.

Finalmente, como conclusión de todo lo anterior, podemos asegurar que la participación sirve para legitimar los proyectos, permitiendo que la comunidad se beneficie, contribuya y se apropie de ellos. Sabemos que en muchas oportunidades se estima, de manera equivocada, lo contrario: que es un obstáculo para el desarrollo.

Dejamos planteadas algunas de las preocupaciones que nos asisten desde el punto de vista socioambiental. Las consideramos importantes para tenerse en cuenta en los estudios previstos y en el plan de manejo de la reserva forestal del río Mocoa.